
REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Revisionens uppläggning

Det primära syftet med revisionen har varit att utvärdera tillräckligheten och användbarheten för de uppgifter om statens affärsverk som getts i den till riksdagen 4 juni 2004 givna berättelsen om statsverkets förvaltning och tillstånd år 2003 (statsverksberättelsen¹). Vid bedömningen av den utveckling som skett i uppgiftslämnandet har den senaste statsverksberättelsen jämförts med statsverksberättelserna för åren 1999 - 2002.

I statsverksberättelsen har uppgifter om ettvarit affärsverk getts i kapitel 3 (förvaltningens resultat) i det avsnitt som behandlar ministeriet på affärsverkets förvaltningsområde.

Av de nuvarande affärsverken har Lotsverket och Rederiverket inlett sin verksamhet först från början av år 2004, varför uppgifter om dem inte ännu ingick i statsverksberättelsen.

Emedan budgetförslaget och statsverksberättelsen utgör en helhet med tanke på den styrning av affärsverken som bedrivs av riksdagen, har vid revisionen också genomgått statens budgetförslag för åren 2005 och 2004 samt 2003. I fråga om budgetförslagen har fokuserats på de centrala service- och övriga verksamhetsmål för affärsverken som har föreslagits att beslutas av riksdagen. Enligt förvaltningsområde fördelar sig affärsverken som följer:

- Kommunikationsministeriet
 - Luftfartsverket
 - Lotsverket
 - Vägaffärsverket
 - Rederiverket
- Jord- och skogsbruksministeriet
 - Forststyrelsen
- Finansministeriet
 - Senat-fastigheter

¹ Om berättelsen används också benämningen tillståndsberättelsen.

Föreskrifter gällande uppgiftslämnandet

Finansministeriet utfärdade den 15.1.2004 bestämmelsen VM 1/01/2004 om lämnande av uppgifter till regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2003. Bestämmelsen är vad affärsverken beträffar a jour och ändamålsenlig med tanke på de uppgifter som krävs.

Finansministeriet utfärdade den 18.6.2003 bestämmelsen TM 0302 om uppgörandet av statens affärsverks budgetförslag. Med denna bestämmelse upphävdes den tidigare 17.2.1994 utfärdade bestämmelsen TM 9202 om uppgörande av statens affärsverks verksamhets- och ekonomiplaner samt budgetförslag. I enlighet med det undantag som omnämndes i det nya beslutet följdes i fråga om Luftfartsverket det tidigare beslutet vid beredning av budgetförslaget för år 2004. Med tanke på de uppgifter som skall ges om affärsverken i budgetförslaget är finansministeriets bestämmelse TM 0302 a jour och ändamålsenlig.

Affärsverkens servicemål och övriga verksamhetsmål i statsverksberättelsen och budgetförslaget

Riksdagen godkänner affärsverkens centrala service- och verksamhetsmål i samband med att den godkänner statsbudgeten. I statsverksberättelsen skall för sin del klargöras, hur affärsverken har uppnått de av riksdagen och andra styrande myndigheter uppställda service- och verksamhetsmålen.

Statsverksberättelsen

I 2003 års statsverksberättelse uppgavs att samtliga affärsverk hade uppnått de för dem för år 2003 uppställda service- och övriga verksamhetsmålsättningarna. Informationsvärdet av denna i sig mycket positiva upplysning om resultatet är emellertid enbart som sådan dåligt och delvis missvisande.

De i budgeten uppställda målen är ofta synnerligen omfattande, såsom att ”sörja för ett ändamålsenligt utbud av tjänster på den egna branschen”. För realiseringen av sådana målsättningar finns inte en

mätare eller nollpunkt, som entydigt skulle indela målsättningarna i realiserade och icke-realiserade.

Efter det att riksdagen har godkänt de centrala service- och övriga verksamhetsmålsättningarna kan ministeriet inom ramen för de av riksdagen godkända målen fatta beslut om de mera detaljerade målsättningarna. Emedan de av ministeriet uppställda preciserade målsättningarna konkretiserar och preciserar de av riksdagen godkända målsättningarna, och emedan de inte systematiskt kommer till riksdagens kännedom vid behandlingen av budgetförslaget, borde också om dem rapporteras i statsverksberättelsen.

Om och när i statsverksberättelsen med realiserade målsättningar avses att de av ministeriet uppställda mer detaljerade målsättningarna har uppnåtts, borde både dessa målsättningar och den som uppställt målsättningen klart anges i texten.

Om sättet för att mäta hur målen uppnåtts har om alla affärsverk getts mycket litet information, vilket ytterligare försvagar beslutsfattarens möjlighet att bedöma hur målen har uppnåtts.

Forststyrelsens uppgifter om målsättningarna är alltför knappa, i textavsnittet har endast omnämnts några av de uppgifter som den handhar. Rapporteringen från Luftfartsverket, Senat-fastigheter och Vägaffärsverket har delvis förbättrats, men målsättningarna och deras förverkligande har inte genomgått systematiskt. Målsättningarna har inte indelats i sådana som godkänts av riksdagen och sådana som godkänts endast av ministeriet, och av texten framgår inte alltid, till vilka delar det är fråga om målsättningar och till vilka delar om verksamhet generellt.

Som förbättringar i rapporteringen eller konkreta exempel på en god rapporteringspraxis kan nämnas bl.a.:

- Trots att det ännu finns rum för förbättringar i rapporteringen av utfallet av service- och övriga verksamhetsmål i statsverksberättelsen, har situationen förbättrats från den tidigare, då målsättningarnas realisering ofta inte kommenterades med ett enda ord.
- I förklaringsdelen i 2003 års budgetförslag är en målsättning för Senat-fastigheter att ”främja utarbetandet av användarnas lokalstrategier”. och i statsverksberättelsen för år 2003 har rapporterats, att ”Senat-fastigheter utarbetade un-

der redogörelseåret i samarbete med användaren en lokalstrategi för tre universitet. Före årets slut hade lokalstrategier utarbetats för tio universitet.”

- I beslutdelen i budgetförslaget för år 2003 är en målsättning för Vägaffärsverket att ”säkerställa ett jämlikt serviceutbud som täcker hela landet för underhåll av allmänna vägar” och i statsverksberättelsen för år 2003 har rapporterats att ”inom underhållet av allmänna vägar säkerställde Vägaffärsverket ett jämlikt serviceutbud som täcker hela landet genom att lämna en offert för samtliga entreprenader i Vägförvaltningens regionala entreprenadtävling”.

Trots bestämmelsen om lämnande av uppgifter (VM 1/01/2004) har i rapporteringen om service- och verksamhetsmål inte ännu tillräckligt beaktats de i bestämmelsen omnämnda revisionsverkets särskilda berättelse (K 8/2002 rd), finansutskottets med anledning av denna avgivna betänkande (FiU 9/2002 rd) eller riksdagens skrivelse (RD 20/2002 rd).

Statsverksberättelsen för år 2003 ger alltför knapphändig information om affärsverken, för att riksdagen tillräckligt övergripande skall kunna utvärdera och övervaka hur de godkända service- och övriga verksamhetsmålsättningarna har förverkligats.

Budgetförslaget

Enligt bestämmelsen (TM 0302) skall i beslutdelen i momentmotiveringarna i affärsverksmomentet i budgetförslaget för riksdagens godkännande föreläggas bl.a. affärsverkets centrala servicemål och övriga verksamhetsmål. Målsättningarna bör vara centrala med tanke på affärsverkets verksamhet, konkreta, och de bör kunna följas upp och mätas. Målsättningarna bör formuleras så, att av dem klart framgår, vem som har uppställt de målsättningar som det i respektive fall är fråga om. Affärsverkets servicemål och övriga verksamhetsmål skall dessutom presenteras så, att riksdagen vid beslut om dem har möjlighet att inverka på styrningen av servicenivån.

De servicemål och övriga verksamhetsmål som föreläggs riksdagen för godkännande i beslutdelen i affärsverksmomenten i budgetförslaget för år 2005 är alltså i alltför stor utsträckning en direkt eller indirekt upprepning av de uppgifter som definierats i lagarna om de enskilda affärsverken. I förklaringsdelen kan det vara på sin plats att ge information om de uppgifter som har uppställts för affärsverket i den lag som gäller detta, men som konkret måluppställande i beslutdelen är det inte tillräckligt.

Emedan lagarna om affärsverken är avsedda att vara gällande en längre tid, är de i dem definierade uppgifterna tämligen omfattande och allmänt hållna: ”planering av trafikmiljön, skötsel av i besittning varande naturresurser, handhavande av lotsningstjänster, produktion av lokaltjänster” osv. Vid det årliga måluppställandet borde för affärsverkets uppgifter på dess bransch uppställas konkreta målsättningar, med vilka dessa uppgifter blir fyllda, och inte år efter år i praktiken uppställa som mål att lagen om affärsverket skall iakttas.

De målsättningar som uppställs för affärsverken har i budgetförslaget ofta angetts med formuleringen ”sörja för, säkerställa, utveckla, främja, sköta” osv. Härvid saknas en konkret målsatt nivå eller en mätare, som de uppnådda resultaten kunde jämföras med. I budgetförslaget presenteras sällan klart mätbara målsättningar, som kunde möjliggöra en effektiv styrning av servicenivån. Som en kuriositet kan nämnas den för Lotsverket i budgetförslaget för år 2004 uppställda målsättningen ”väntetiden vid lotstjänster får vara högst två timmar”. Målsättningen är konkret, mätbar och viktig för den som utnyttjar tjänsten. I budgetförslaget för år 2005 ingår emellertid inte längre en motsvarande målsättning.

Måluppställandet har ändå förbättrats. Som exempel på detta kan nämnas bl.a. de av miljöministeriet i budgetförslagen för åren 2004 och 2005 för Forststyrelsen uppställda konkreta målsättningar angående naturskyddet, att målsättningarna för Forststyrelsens affärsverksamhet och målsättningarna för de offentliga förvaltningsuppgifterna har presenterats som skilda punkter i budgetförslaget för år 2005, och de sex strategiska målsättningar som har uppställts för Senat-fastigheter i budgetförslaget för år 2004.

I budgetförslaget för år 2005 berättas exempelvis i förklaringsdelen i affärsverksmomentet om Forststyrelsen, att vid utvärderingen av verksamheten och hur målsättningarna har uppnåtts används mätare, om vilkas utvecklingsbehov och de målsatta värdena jord- och skogsbruksministeriet beslutar i samband med att service- och övriga

målsättningar och resultatmålsättningen uppställs. Trots att ministerierna använder mätare, presenteras dessa mätare eller de till dem anknutna målsättningarna inte i de i budgetförslagets beslutsdel uppställda service- och verksamhetsmålen eller i statsverksberättelsen. Att de konkreta mål som innefattar en målsatt nivå och mätbara målsättningar "sparas" för att användas endast för de av ministeriet uppställda målsättningarna, försämrar riksdagens möjligheter att effektivt styra servicenivån.

De service- och övriga verksamhetsmålsättningar för affärsverken som ingår i budgetförslagets beslutsdel uppfyller för närvarande inte ännu tillräckligt kraven på att vara väsentliga, konkreta, mätbara och uppföljbara.

I bilagorna 1-4 till denna revisionsberättelse har jämförts de i beslutsdelen i affärsverksmomenten i statens budgetförslag för år 2003 uppställda service- och övriga verksamhetsmålen med det rapporterade utfallet i berättelsen om statsverkets förvaltning och tillstånd år 2003.

Ekonomiska målsättningar och bokslutsuppgifter i statsverksberättelsen och budgetförslaget

Räkenskapsårets resultat, som anges i affärsverkets resultaträkning, och det penningbelopp som skall intäktsföras till statsbudgeten är centrala för affärsverket uppställda finansiella målsättningar. Enligt den nya lagen om affärsverken (1185/2002) besluter ministeriet om de slutgiltiga målsättningarna, men de preliminära målsättningarna har i allmänhet beskrivits i affärsverksmomentens förklaringsdel i budgetförslaget. I budgetförslaget för år 2005² hade för alla affärsverk i enlighet med bestämmelsen (TM 0302) angetts de preliminära resultat- och intäktsföringsmålen.

Affärsverkens resultat- och intäktsföringsmål samt deras förverkligande har i statsverksberättelsen beskrivits i kapitel 3 i det avsnitt som gäller ministeriet på respektive affärsverks förvaltningsområde.

Rapporteringen om de ekonomiska målsättningarna är varierande och slumpmässig. I fråga om resultatet och intäktsföringen är det skäl att alltid meddela både målsättningen och förverkligandet och vid behov förklara orsakerna till avvikelser. Till övriga delar kunde det oftast räcka med en hänvisning till statsverksberättelsens bilagetabell

² I förklaringsdelen i ettvarrt affärsverksmoment.

15.2., i vilken presenteras nyckeltalen i affärsverkens bokslut. I bilagetabellen har också beskrivits ettvar affärsverks realiserade resultat (räkenskapsperiodens vinst) och intäktsföringen av vinsten. I statsverksberättelsen har emellertid inte i textavsnittet om något affärsverk (kapitel 3, förvaltningens resultat) hänvisats till de uppgifter som finns att få i tabell 15.2.

Enligt bestämmelsen om uppgiftslämnande (VM 1/01/2004) skall affärsverkens nyckeltal anges med användning av de formler som finns i den av Företagsforskningsdelegationen år 1999 utgivna handledningen för bokslutsanalys. I enhetlighet med detta skall också enligt bestämmelsen om uppgörande av affärsverkens budget siffrorna i den tabell med nyckeltal som ingår i statsbudgeten presenteras på samma sätt.

Tillräckligheten och användbarheten för uppgifterna i statsverksberättelsens tabell 15.2. har under de senaste åren förbättrats väsentligt med tanke på uppföljning och beslutsfattande.

Angivelser av nyckeltal från flera år gör det möjligt att observera både utvecklingstrender och avvikelser. De flesta i statsbudgeten angivna preliminära och uppskattade siffrorna om affärsverken har presenterats såsom förverkligade i statsverksberättelsens bilagetabell. Detta skapar ett logiskt samband mellan statsbudgeten, som fungerar som plan och handlingsföreskrift, och statsverksberättelsen, som fungerar som verktyg för uppföljningen. De koncernsiffror som meddelas utöver informationen om affärsverket (moderenheten) ger en bild av affärsverksamheten som ekonomisk helhet.

De beräkningsformler som används i bilagetabellen 15.2 i statsverksberättelsen för år 2003 har betydligt förenhetligats i fråga om de skilda affärsverken, men iakttar ändå inte till alla delar bestämmelsen (VM 1/01/2004).

Helhetsbedömningen på basis av revisionen är, att presentationen av ekonomiska uppgifter, såväl målsättningar som realiserade, har förbättrats både i budgetförslaget och i statsverksberättelsen. Nyckeltalen är a jour, centrala, och har beräknats mera enhetligt än tidigare. De presenteras för flera år, vilket möjliggör både en uppföljning av det enskilda affärsverkets utveckling och en jämförelse av denna med andra affärsverk. Realiserade koncernsiffror presenteras för alla affärsverk, vilket möjliggör en uppföljning av den ekonomiska helhet som hela affärsverkskoncernen utgör.