

Revisionsverkets ställningstaganden

Verkställandet av planen för återhämtning och resiliens

Syftet med Europeiska unionens facilitet för återhämtning och resiliens är att påskynda människornas, ekonomins och samhällets återhämtning från coronakrisen. Utöver coronapandemins ekonomiska och sociala konsekvenser stödjer faciliteten för återhämtning och resiliens bland annat grön övergång och digitalisering.

För att en EU-medlemsstat ska kunna få finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens måste den upprätta en nationell plan för återhämtning och resiliens. Finland har gjort upp sin plan som en del av Finlands program för hållbar tillväxt. Finlands andel av faciliteten för återhämtning och resiliens är cirka 1,8 miljarder euro åren 2021–2026. Finlands nationella plan för återhämtning och resiliens har hittills i hög grad verkställts med nationell finansiering. Finland har hittills fått finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens endast i liten utsträckning.

Vid granskningen utreddes om finansieringen som betalats från faciliteten för återhämtning och resiliens har använts i enlighet med de normer som rör faciliteten. Vid granskningen utvärderades dessutom om hanteringen av medlens effektivitet har ordnats så att den ger så goda förutsättningar som möjligt för effektivt verkställande. Vid granskningen utvärderades också om förvaltningsmodellen för den nationella planen för återhämtning och resiliens är sådan att den möjliggör ett effektivt verkställande av planen.

Syftet med granskningen har varit att producera information om faciliteten för återhämtning och resiliens till riksdagen, till finansministeriet och Statskontoret som ansvarar för samordningen och övervakningen av medelsanvändningen samt till stödmyndigheterna, som ansvarar för beviljandet och uppföljningen av stödet inom sitt område.

Finansieringen som betalats från faciliteten för återhämtning och resiliens har använts i enlighet med de normer som rör faciliteten

Utifrån granskningen har de myndigheter som ansvarar för samordningen, övervakningen och genomförandet av medelsförvaltningen till väsentliga delar följt både EU-lagstiftningen om den finansiering som betalas från faciliteten för återhämtning och resiliens och den nationella lagstiftningen samt normer om god förvaltning.

Förvaltningsmodellen medför utmaningar för planens verkställande

Ett stort antal statliga myndigheter deltar i förvaltningen av de medel som Finland får från faciliteten för återhämtning och resiliens, vilket gör den komplicerad.

Ministerarbetsgruppen för hållbar tillväxt i Finland har dragit upp riktlinjer för programmets allmänna mål. I Finlands plan för återhämtning och resiliens, som utarbetats utifrån de allmänna målen, ingår fyra pelare, dvs. omfattande målhelheter. I planen ingår 131 milstolpar eller mål och 55 åtgärder, som verkställs av sammanlagt 31 myndigheter. Ett stort antal olika myndigheter samlar in information som används för att styra planens verkställande och för begäranden om utbetalning till kommissionen. Ju fler myndigheter som verkställer planen, desto mer utmanande är det att säkerställa att alla har den specialkompetens och de resurser som förvaltningen av EU-medel förutsätter.

Man lyckades bygga upp en administrativ ram för verkställandet av Finlands plan för återhämtning och resiliens och få den i funktionsskick på relativt kort tid och med relativt blygsamma resurser. Den administrativa ramen är komplicerad, eftersom aktörernas antal är stort. Lagstiftningen definierar dock rätt tydligt de olika parternas roller och ansvar. De största utmaningarna har varit att säkerställa tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens hos det stora antalet myndigheter samt att säkerställa att verksamheten är enhetlig och av jämn kvalitet. Trots sina mycket olika utgångspunkter och resurser har myndigheterna under de första åren av verkställande skött sina uppgifter för att genomföra planen åtminstone måttligt.

Överföring av uppgifter mellan datasystem ökar felrisken

Finlands plan för återhämtning och resiliens verkställs av ett stort antal myndigheter som var och en använder ett datasystem som skräddarsytt för respektive verksamhetsmiljö och där de lagrar information om sina planer och beslut och om resultaten av sin verksamhet. Stödmyndigheterna överför de insamlade uppgifterna till Statskontorets centraliserade datasystem i huvudsak manuellt och det har inte varit möjligt att bygga upp automatiska kontroller för dataöverföringarna. Manuell dataöverföring utgör en felrisk. Trots att vissa brister upptäcktes i förfaringssätten, rättidigheten och täckningen i fråga om lagringen av uppgifter och handlingar som överförts till det centraliserade datasystemet, kan det centraliserade datasystemet anses vara fungerande som helhet betraktat när det gäller hanteringen av de grundläggande uppgifter som bestämmelserna förutsätter.

I fortsättningen ska särskild vikt fästas vid att den ekonomiska informationen är korrekt

I sina anvisningar om finansieringen från faciliteten för återhämtning och resiliens har EU-kommissionen på ett avvikande sätt beaktat särskilt uppnåendet av finansieringsmålen. I den övriga EU-finansieringen fäster man i allmänhet vikt vid

kostnadernas stödberättigande eller efterlevnaden av bestämmelserna om finansförvaltningen. När Finland i framtiden framställer sin första betalningsbegäran till EU-kommissionen, bedömer kommissionen i första hand fullföljandet av delmålen i den nationella planen för återhämtning och resiliens när den godkänner betalningsbegäran. Då den ekonomiska informationen som ska rapporteras ökar i takt med att verkställandet av planen avancerar, ska man utöver uppföljningen av målpuppfyllelsen även fästa särskild vikt vid kvaliteten på den ekonomiska informationen som rapporteras.

Det finns ingen heltäckande information om hur de nationella målen har uppnåtts

Finlands program för hållbar tillväxt och den nationella planen för återhämtning och resiliens innehåller ett stort antal nationella mål. De har i huvudsak definierats på en så allmän nivå att det inte är möjligt att entydigt verifiera att de uppnåtts. Vid granskningen konstaterades också att de gemensamma indikatorerna i EU:s facilitet för återhämtning och resiliens inte lämpar sig särskilt väl för att följa upp målen i Finlands nationella plan för återhämtning och resiliens. Detta beror på att de gemensamma indikatorerna endast beskriver en liten del av Finlands nationella mål. De flesta gemensamma indikatorerna beskriver inte alls uppnåendet av målen.

Det är svårt att bedöma verkställandet av planen för återhämtning och resiliens och verkställandets verkningsfullhet som helhet. Finland har inget avtalat tillvägagångssätt för att sammanställa till exempel information som producerats inom olika förvaltningsområden om utfallet och effekterna av verkställandet av planen för återhämtning och resiliens och om uppnåendet av de mål som ministerarbetsgruppen ställt upp. Utifrån granskningen har uppföljningen och rapporteringen av uppnåendet av de nationella målen i planen för återhämtning och resiliens inte ordnats så att det skulle vara möjligt att verifiera vad man som helhet har åstadkommit med planens verkställande.

Brister i hanteringen av effektiviteten i stödmyndigheternas program och projekt

Vid granskningen upptäcktes flera utmaningar i hanteringen av effektiviteten i projekt som stödmyndigheterna finansierar. De gällde i synnerhet fastställandet av projektmålen och -indikatorerna, planeringen av genomförandet samt verifieringen av verkningsfullheten.

Utifrån granskningen hade det varit skäl för social- och hälsovårdsministeriet, som fungerar som stödmyndighet, att bättre styra finansieringsmottagarnas målsättningar. Dessutom borde social- och hälsovårdsministeriet ha övervakat att stödmottagarna har följt givna instruktioner vid utarbetandet av projektplanerna och säkerställt att instruktionerna har tolkats tillräckligt enhetligt.

Förfaringssätten för hantering av effektiviteten i miljöministeriets program och anvisningarna om dessa varierar på ett obefogat sätt. I synnerhet planeringen och uppföljningen av utnyttjandet av forsknings- och utvecklingsprogrammets och

utvecklingsprojektens resultat och verkningsfullhet på lång sikt är delvis svag. Dessutom är det osäkert om den information och erfarenhet samt det material som projekten ger upphov till bevaras och hålls tillgängliga efter att programmen avslutats.

Vid granskningen framkom dessutom utmaningar i anslutning till hanteringen av effektiviteten i de projekt som stödmyndigheterna finansierar. På basis av detta bör även Statskontorets övervakning av stödmyndigheternas effektivitet förbättras.

Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att finansministeriet

1. analyserar de orsaker som har fördröjt godkännandet av Finlands plan för återhämtning och resiliens och bedömer om man genom att förenkla förvaltningsmodellen skulle kunna främja planens verkställande.
2. säkerställer att uppföljningen, rapporteringen och efterhandsutvärderingen av hur planen för återhämtning och resiliens och de nationella målen har uppnåtts genomförs som en helhet så att man kan skapa en helhetsbild av måluppfyllelsen.
3. tillsammans med Statskontoret fäster särskild vikt vid riktigheten i rapporteringen till EU-kommissionen och kvaliteten på den ekonomiska informationen när verkställandet av planen fortskrider.

Statens revisionsverk rekommenderar att Statskontoret

4. strävar efter att minska risken för lagringsfel genom att främja införandet av massdataöverföringar och elektronisk överföring av uppgifter mellan olika datasystem.
5. övervakar i större utsträckning än i nuläget att stödmyndigheterna följer upp projektens fortskridande och verkningsfullhet.

Revisionsverket rekommenderar att social- och hälsovårdsministeriet

6. strävar efter att heltäckande och i rätt tid iaktta Statskontorets föreskrifter om de stödobjektsuppgifter som ska registreras i det centraliserade datasystemet samt minska risken för lagringsfel genom att främja införandet av massdataöverföringar.
7. bättre än tidigare styr stödmottagarnas måluppställning, övervakar att stödmottagarna följer de givna anvisningarna och säkerställer att anvisningarna tolkas tillräckligt enhetligt.

Statens revisionsverk rekommenderar att miljöministeriet

8. förenhetligar förfarandena för hantering av effektiviteten i de statsunderstödsprogram som finansieras med faciliteten för återhämtning och resiliens.
9. säkerställer att programmen producerar information om deras verkningsfullhet på längre sikt och att den centrala information och de centrala resultaten som programmen producerar är lättillgängliga även efter att programmen avslutats.