

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/2004 rd

Regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2003

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 juni 2004 regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2003 (B 10/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation. De övriga delegationerna har haft möjlighet att yttra sig till förvaltnings- och granskningsdelegationen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Immo Pohjola, finansministeriet.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- överinspektör Vesa Koivunen och överinspektör Juha Niemelä, Statens revisionsverk

- planeringschef Harri Mäkinen, justitieministeriet
- controller Tuomas Pöysti och regeringssekreterare Kari Peltonen, finansministeriet
- personaldirektör Kira Ukkonen och professor Juhani Keinonen, Helsingfors universitet
- förvaltningsdirektör Esa Luomala, Tekniska högskolan
- projektchef Olli Seppänen, Statistikcentralen
- personaldirektör Risto Suominen och styrelseledamot, forskare Anu Vaari, Statens tekniska forskningscentral
- forskningsdirektör Petri Uusikylä, Net Effect Oy
- ombudsman Esa Eriksson, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- förhandlingschef Seppo Väänänen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- ekonomi- och socialpolitisk sekreterare Ilkka Alava och jurist Heikki Sipiläinen, Statens samorganisation.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De offentliga tjänsternas produktivitet

Den offentliga tjänsteproduktionens produktivitet förbättrades enligt berättelsen fram till senare delen av förra årtiondet, även om tillväxten var rätt långsam. Däremot sjönk produktiviteten

under 1990-talets sista år och har fortsatt med det under början av 2000-talet. Kommunernas och samkommunernas produktivitet har i ljuset av statistik försämrats under de senaste åren särskilt när det gäller utbildning och sociala tjänster.

Förändringarna i produktiviteten kan, som det framgår av berättelsen, vara stora i vissa statliga

enheter jämfört med året innan och överlag i ett kortare tidsperspektiv. Det finns i regel en logisk förklaring till de stora förändringarna, t.ex. att outputn och inputen i verksamheten inte alltid inträffar ett och samma år.

Att mäta de offentliga tjänsternas produktivitet är på det hela taget svårt. Den försämrade kvaliteten på äldre tjänster kan åtminstone delvis förklaras med att de nya klienterna på serviceinrättningarna är i sämre skick än tidigare. På samma sätt ger produktivitetsstatistiken inte belegg för att de preventiva åtgärderna har ökat. Det är troligt, menar utskottet, att de extra resurser som anvisats en del sektorer efter den ekonomiska depressionen kan ses som en försämring av produktiviteten. Det gäller över huvud taget att förhålla sig kritisk till produktivetskalkyler på makronivå.

Utskottet påpekar att produktiviteten kan ge en fel bild av utvecklingen, om man inte samtidigt mäter kvaliteten och effektiviteten. När kvalitetsindikatorn saknas i kalkylerna kan en förbättrad kvalitet t.o.m. försämma den kalkylmässiga produktiviteten. Men å andra sidan inser utskottet hur svårt det är att mäta kvaliteten.

Enligt erhållen utredning har Statistikcentralen sedan 1996 arbetat på att förbättra mätningen av de offentliga tjänsternas produktivitet. Man behöver inte gå längre än till statistikens omfattning som från att i mitten av 1990-talet varit 40 procent var uppe i uppskattningsvis 69,5 procent 2003. Också Statistikcentralen har slagit fast att det är svårt att ange outputn för tjänster och att outputn som sådan inte kan mätas med fysiska mått.

Regeringen startade under redogörelseåret upp ett produktivitetsprogram för att effektivisera verksamheten inom hela den offentliga sektorn. Också den nuvarande regeringen har i sitt program utfäst sig att göra den offentliga förvaltningen och tjänsterna mer tillgängliga, högkvalitativa, resultatrika och effektiva. Ministerierna för över de i respektive förvaltningsområdes produktivitetsprogram angivna viktigaste målen och insatserna för förbättrad produktivitet i sina verksamhets- och ekonomiplaner och i ramförslagen för åren 2006—2009. Principer

och åtgärder som syftar till en bättre produktivitet för bastjänster som finansieras med statsandelar finns upptagna också i beslutet om ramarna för statsfinanserna och i basserviceprogrammet. Det är meningen att som ett led i ram- och budgetprocessen komma överens om hur den nytta produktiviteten genererar ska inriktas.

Finansutskottet välkomnar alla ansatser som syftar till att göra de offentliga tjänsterna mer produktiva. Det accelererande antalet pensionsavgångar hos staten och kommunerna rent av kräver det. Å andra sidan tillåter det också stora omstruktureringar av verksamheten som ökar produktiviteten. En god arbetsmiljö ingår i det åtgärdskomplex som ska förbättra arbetsmotivationen och därmed också produktiviteten. I alla förvaltningars produktivitetsprogram bör absolut ingå en separat utvecklingsplan avseende personella resurser. Om åtgärderna ska kunna genomföras till full belåtenhet måste planen göras upp i ett brett och öppet samarbete med personalen.

Dessutom behöver produktivitetsstatistiken och produktivitetsindikatorerna vidareutvecklas, menar utskottet, för att de ska ge en mer rättvisande bild av åt vilket håll produktiviteten de facto gått. Bokslutsreformen erbjuder en lämplig referensram för arbetet. Produktivitetsindikatorerna bör också ta större hänsyn till servicekvaliteten och åtgärdseffekterna. Tolkningen av produktivitetsstatistik bör fokusera på förändringar under en längre tidsperiod, inte på tillfälliga fluktuationer.

Visstidsanställningar

Finansutskottet har i samband med tidigare statsverksberättelser lyft fram frågan om de statsanställdas situation och anställningarnas karaktär. I synnerhet i sitt betänkande FiUB 22/2003 rd om 2002 års statsverksberättelse dryftade utskottet problemet med den stora andelen visstidsanställda.

Statens personalpolitik måste sättas i strålkastarljuset, inte minst för att äldreinslaget blir allt starkare och de naturliga avgångarna trappas upp under de närmaste åren. Staten bör som arbetsgi-

vare dels kunna ta hand om sina äldre anställda, dels rekrytera kompetent personal på den allt stramare arbetsmarknaden i stället för dem som går i pension.

Av den nu aktuella statsverksberättelsen framgår det att andelen egentliga visstidsanställda, dvs. personer som inte har någon annan ordinarie tjänst eller uppgift hos staten, uppgick till 24,5 procent 2003. Andelen är alltså lika stor som året innan. Av de visstidsanställda var 26,4 procent kvinnor medan männen var något färre, 22,7 procent.

Det är inte helt lätt att göra jämförelser mellan de två åren när uppläggningsen har ändrats, konstaterar utskottet. Av en bilaga till årets berättelse framgår emellertid att andelen egentliga visstidsanställda som inte har någon bakgrundstjänst eller bakgrundsuppgift ökat undan för undan hos staten allt sedan 1999.

Särskilt markant är andelen visstidsanställda inom universitetssektorn, närapå 60 procent. Enligt information till utskottet beror detta framför allt på att universiteten har tillgång till utomstående finansieringskällor. Den externa finansieringen hänger ofta samman med uppgifter av projektkaraktär. En del universitet motiverar det stora antalet visstidsanställda med att de satsar stort på doktorsutbildning. Det finns också universitet där grundexamensstuderande arbetar i uppgifter som stöder studierna och därmed bidrar till ett ökat antal visstidsanställningar.

En arbetsgrupp vid finansministeriet kom våren 2003 ut med sin rapport om statens tidsbundna tjänsteförhållanden. Utgående från rapporten sände finansministeriet i oktober 2003 ut ett brev till ämbetsverken med förklaringar om hur visstidsanställningarna ska tolkas och förslag till vissa åtgärder. Ambitionen var att få ner antalet visstidsanställda. Ämbetsverken ålades att upprätta ett ämbetsverks- och/eller förvaltningsområde specifikt handlingsprogram för reducering av antalet visstidsanställda före utgången av 2003. Inventeringen av alla tidsbundna anställningsförhållanden skulle ske före utgången av april i år i anknytning till planeringen av ämbetsverkets verksamhet.

Enligt utredning till utskottet hade ämbetsverken permanentat över 1 500 uppdrag före utgången av april 2004. Universiteten stod för mindre än 500 permanentningar. I det sammanhanget utreddes det också i vilken utsträckning beslut hade fattats om att permanenta uppgifter i en nära framtid. Dessa beslut inkluderade rör det sig om något över 2 000 anställningar som blivit permanentade i detta skede. Enligt räknesättet i statsverksberättelsen för 2003 har andelen visstidsanställda sjunkit till 17—18 procent av alla statsanställda.

Trots det som gjorts är läget allt annat än tillfredsställande, anser utskottet. Visstidspersonal anställs fortfarande för uppdrag av permanent karaktär. På ämbetsverksnivå vittnar det om kortsiktighet och dålig ledning. Om en betydande del av personalen anställs i tidsbundna anställningsförhållanden kan det i värsta fall göra slut på arbetsfriden och förhindra att kunskanden kumuleras. På det individuella planet handlar det om att planera sitt eget liv och om grundläggande trygghet.

Arbetsgruppen som utredde statens tidsbundna arbetsförhållanden konstaterar i sin rapport att finansieringen ensam inte är en i tjänstemanna- eller arbetsavtalslagen avsedd fullgod grund för en visstidsanställning. En visstidsanställning kan inte heller motiveras med att verksamheten lagts upp som ett projekt.

I fjolårets betänkande om statsverksberättelsen var finansutskottet helt överens med arbetsgruppen om att utnämningen bör ske för hela den tid projektet eller ett liknande arbete pågår och inte exempelvis för ett år i sänder i takt med den finansiering som inflyter för ändamålet. När det handlar om permanenta uppdrag ger extern finansiering enligt utskottets mening inte rätt till tjänste- eller arbetsförhållanden för viss tid. Det att verksamheten läggs upp som ett projekt ger inte heller rätt att anlita visstidsanställda. Regeringen bör ytterligare intensifiera sina insatser för att få ned andelen visstidsanställningar inom statsförvaltningen.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid att exempelvis vissa forskningsinstitut infört nya rutiner och därmed fått ned antalet visstidsan-

ställningar. Systemet går ut på att ny personal får tillsvidareanställningar om det inte finns motiverad anledning att placera dem i tjänste- eller arbetsförhållanden för viss tid. Avsikten är att genom en effektiv planering komma fram till ett möjligast litet behov av visstidsanställningar och endast om det är motiverat. Genom att utnyttja dessa bra lösningar och sprida information om dem kan ämbetsverken styras in på bättre personalpolitik också på detta kompetensområde. Inom universitetssektorn krävs det att finansieringsstrukturen läggs om med tonvikten lagd på basfinansiering för att situationen ska vända till det bättre.

Resultatrapporteringen till riksdagen

Finansutskottet har redan många år i samband med statsverksberättelsen tagit upp frågan om regeringens rapportering till riksdagen om resultaten. Statsbudgeten är det primära dokumentet med tanke på resultatstyrningen. I budgetpropositionens huvudtitel motiv lägger regeringen fram de från regeringsprogrammet härledda resultatmålen för varje förvaltningsområde och i kapitelmotiven resultatmålen för ämbetsverken och inrättningarna för budgetåret. Ämbetsverken avlägger i respektive räkenskapsverks årsredovisning och ministerierna i årsredovisningen för sitt förvaltningsområde och i regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd om hur målen nåtts.

Utskottet noterar i fjol i sitt betänkande FiUB 22/2003 rd att resultatrapporteringen i statsverksberättelsen blivit klart bättre jämfört med tidigare, men att den fortfarande är osammanhållen. Dessutom är den inte lika ingående för alla förvaltningsområden. Utskottet konstaterar att allt fler förvaltningar tagit kritiken ad notam i statsverksberättelsen för 2003 och presterat avsevärt bättre resultatrapporter.

Statens revisionsverk har i separata revisionsberättelser kommenterat resultatrapporteringen från dels justitieministeriet, dels social- och hälsovårdsministeriet 2003. I en nyss publicerad revisionsberättelse har Statens revisionsverk också gått in på resultatrapporteringen när det gäller

statens affärsverk. Observationerna vid revisionerna är mycket samstämmiga och stöder de ståndpunkter finansministeriet förfäktat i tidigare sammanhang.

På det hela taget ger berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd inte läsaren någon särskilt klar bild av vilket resultat ministerierna presterat, alltså hur produktiva, resursmedvetna och effektiva de varit. Av de delfaktorer som bygger upp resultatet är det oftast bara ekonomin som det finns mått på. Ministerierna underlåter också att berätta om det slutliga målet eventuellt skiljer sig från det preliminära. Inom flertalet förvaltningsområden har åtgärderna fortfarande inte rangordnats efter förvaltningarnas strategiska prioriteringar eller prioriteringarna i regeringens projektportfölj. Utskottet vill med ännu större eftertryck framhålla hur angeläget det är att resultaten i framtiden jämförs mer systematiskt med såväl regeringsprogrammet som ministeriernas mål.

Det är positivt, menar utskottet, att allt fler förvaltningar redogjort för sina mål tydligare än tidigare i resultatrapporteringen. Tack vare det behöver man inte slå upp dem separat i budgeten. Därmed äger Statens revisionsverks observation att ekonomiska fakta för affärsverk numera presenteras bättre i såväl budgetpropositionen som statsverksberättelsen allmänna giltighet. I och med att det finns nyckeltal för flera år går det att följa utvecklingen över en längre tidsperiod. Utskottet ser det som ett problem att rapporteringsintervallet är ett år. Det är alltför kort för ett flertal effektivitetsmål. Utskottet instämmer helt i Statens revisionsverks ståndpunkt (i anknytning till bedömningen av justitieministeriets resultatrapportering) att effekterna av de viktigaste nya lagarna borde klargöras i statsverksberättelsen exempelvis 3—5 år efter lagens ikraftträdande.

Utskottet noterar också med tillfredsställelse att utvecklingsarbetet satt sina spår i budgetpropositionen. Målformuleringen har klart och tydligt blivit bättre i propositionen. Det oaktat när exempelvis de servicemål och övriga verksamhetsmål som anges i budgetpropositionen för affärsverken ännu inte upp till kraven på att vara

väsentliga, konkreta, mätbara och uppföljbara, som Statens revisionsverk påpekar. Finansutskottet förväntar sig att den gynnsamma utvecklingen fortsätter såväl i budgetpropositionen som i efterhandsrapporterna när det blir aktuellt med bokslutsrapportering. Berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd 2003 är ett steg i riktning mot bokslutsrapportering.

Revisionsanmärkningsberättelsen

Utskottet har i detta sammanhang inget att anmärka mot åtgärderna i revisionsanmärkningsberättelsen. Utskottet kommer att utnyttja informationen i berättelsen, särskilt i sitt budgetbetänkande.

Budgetuttalanden

Regeringens svar på riksdagens budgetuttalanden finns för första gången med i statsverksberättelsen. Svaren gäller finansutskottets betänkande om budgetproposition RP 132/2002 rd för 2003.

Utskottet anser att följande uttalanden har åtgärdats i och med berättelsen eller i övrigt inte längre är aktuella:

- *Inrättande av en delegation*

- *Utredning av sjukhusskolornas verksamhetsförutsättningar och finansiella ställning*
- *Revidering av statsandelssystemet för medborgarinstitut*
- *Vissa vägprojekt*
- *Upprustning av vissa banavsnitt*
- *Tryggheten av reguljär flygtrafik*
- *Väderradar i Österbotten*
- *Tilläggsfinansiering till VTT*
- *Grunderna för fastställande av transportstöd*
- *Ersättning av skador som uppstått vid partisanattacker*
- *Effektiverad användning av anslagen för sysselsättningsstöd och ökad regional beslutanderätt*
- *Oljetankers med enkelt skrov*

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att riksdagen beslutar sända detta betänkande med anmärkningar och förslag till regeringen för att de åtgärder ska kunna vidtas som fokuseringarna i betänkandet ger anledning till.

Helsingfors den 29 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Iivo Polvi /vänst

Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Irja Tulonen /saml
Jukka Vihriälä /cent
ers. Mikko Kuoppa /vänst
Tuija Nurmi /saml
Sari Sarkomaa /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Hellevi Ikävalko

utskottsråd Maarit Pekkanen
utskottsråd Marjo Hakkila.