

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2006 rd

Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet samt revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2005

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2006 Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet samt revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2005 (B 13/2005 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation. De övriga delegationerna har haft tillfälle att lämna utlåtande till förvaltnings- och granskningsdelegationen.

Sakkunniga

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- generaldirektör Tapio Leskinen, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen och överinspektör Berndt Lindman, Statens revisionsverk
- enhetschef Aira Päivöke och ambassadråd Kari Toiviainen, utrikesministeriet
- överinspektör Ville Salonen och överinspektör Suvi Savolainen, inrikesministeriet.

Säkerhets- och försvarsdelegationen har hört

- planeringsdirektör Arto Kujala, beredskapsdirektör Janne Koivukoski och kommandör,

planeringschef Janne Leimi, inrikesministeriet

- förvaltningsdirektör Hannu Antikainen, regeringsråd Pasi Lankinen och regeringsråd Jouko Tuloisela, försvarsministeriet.

Jordbruksdelegationen har hört

- ekonomidirektör Hannele Laihonen, jord- och skogsbruksministeriet.

Handels- och industridelegationen har hört

- överinspektör Mika Niemelä och överinspektör Raimo Puhto, handels- och industriministeriet
- ombudsman Juha Jutila och biträdande ombudsman Risto Salokangas, Uppfinningsstiftelsen.

Social- och arbetsdelegationen har hört

- revisionsdirektör Jarmo Soukainen och överinspektör Katri Lammi, Statens revisionsverk
- regeringsråd Matti Ilonen, överinspektör Timo Jokiperä, överinspektör Martti Myllylä, specialplanerare Timo Määttänen och överinspektör Markku Virtanen, arbetsministeriet
- ledande ekonomist Kari Hämäläinen, Statens ekonomiska forskningscentral.

Dessutom har social- och arbetsdelegationen fått ett skriftligt utlåtande från Statens revisionsverk.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statens revisionsverk utgår i sin strategi för 2003—2006 att verksamheten ska stödja riksdagens budget- och lagstiftningsmakt genom att generera objektiva och nyttiga revisionsdata om hur budgeten tillämpats, hur de uppgifter som i lagstiftningen tilldelats förvaltningen sköts och om målen nåtts samt hur tillförlitliga och adekvata de uppgifter om planering är som förvaltningen ska tillhandahålla riksdagen. Från riksdagssynpunkt sett har revisionsverket skött sitt uppdrag bra.

Revisionsverkets berättelse till riksdagen om sin verksamhet och revisionsberättelsen över revisionen av statsbokslutet för år 2005 innehåller sammanfattande information om revisionsverkets verksamhet och de revisioner verket utfört. Berättelsen är i stort sett uppbyggd på samma sätt som i fjol. Uppgifterna bygger på revisioner av 115 räkenskapsverk och två statliga fonder utanför budgeten, 31 förvaltningsrevisioner och en utredning av verksamheten 2005 hos de boplag där staten utövar bestämmanderätten.

Förvaltningsrevisionerna tar fasta på olika teman. I fjol var temana följande: riktiga och tillräckliga uppgifter till riksdagen i budgetförslagen och statens bokslutsberättelse, resultatstyrning och redovisningsskyldighet inklusive produktiviteten i förvaltningen, statsandelar, bidrag och övriga understöd samt statens intäkter. I enlighet med principen för ensartat skydd har revisionen av EU-medel samma prioritet som revisionen av nationella medel.

I berättelsen ingår också statens revisionsverks revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för 2005 där verket tar ställning till om bokslutet kan godkännas. Verket anser att de brister och risker som det pekar på och de anmärkningar det kommer med i revisionsberättelsen med hänsyn till väsentlighetsprincipen inte utgör något hinder för att fastställa bokslutet.

Negativa ställningstaganden till laglighet

Vid revisionerna finansåret 2005 yppade sig vid 37 räkenskapsverk sådana felaktiga förfaranden som fick revisionsverket att i revisionsberättelsen ta in ett negativt ställningstagande. Antalet räkenskapsverk som fick ett negativt ställningstagande är praktiskt taget detsamma som ett år tidigare.

Ställningstagandena gäller i allmänhet en viss sektor av ekonomin eller något specifikt fall. Statsfinansiellt kan man därför inte dra den slutsatsen att ungefär en tredjedel av användningen av statens medel inte skulle uppfylla laglighetskravet. Men utskottet anser precis som revisionsverket att man alltid måste se allvarligt på ett negativt ställningstagande till skötseln av ett räkenskapsverks ekonomi.

Hur bra fungerar resultatstyrningen?

Revisionsverket har gjort en bedömning av hur bra resultatstyrningen fungerar och då utgått från täckningsgraden för de av ministerierna uppställda ekonomiska resultatmålen och lönsamhetsuppgifterna i räkenskapsverkens bokslut. Bara 22 procent av räkenskapsverken hade adekvata ekonomiska resultatmål och rapporterade riktiga och tillräckliga uppgifter. Resultatstyrningen förefaller inte ha utvecklats särskilt mycket från tidigare år.

Den bedömning revisionsverket gjort är i högsta grad behövlig, menar utskottet och instämmer i verkets åsikt att det krävs aktiva utvecklingsinsatser från räkenskapsverkens sida för att resultatstyrningen och redovisningsskyldigheten ska vara förenliga med budgetförordningen.

Statsbidrag och statsunderstöd

Statsbidragen och statsunderstöden utgör en betydande utgiftspost i statsbudgeten. Det är den interna revisionens sak att se till att statsbidragsförfarandena är korrekta. Revisionsverket granskade statsbidragsförfarandena hos 23 räkenskapsverk. Resultatet av revisionen av den inter-

na revisionen av statsbidrag blev att det i 35 procent av fallen förekom brister som bör åtgärdas. Läget är något bättre än för ett år sedan, men trots det förekommer brister utöver genomsnittet. Utskottet uppmanar cheferna för ämbetsverken och inrättningarna att upprioritera den interna revisionen av statsbidrag.

I anknytning till statsbidragen och statsunderstöden utfördes förvaltningsrevisioner på sju förvaltningsområden. Anslagen för de granskade statsbidragen och statsunderstöden uppgick sammantagna till mer än 800 miljoner euro.

Utskottet håller med revisionsverket om att det regelbundet behöver göras en övergripande bedömning av de funktioner som får statsbidrag. I det sammanhanget bör man också titta på om funktionerna är ändamålsenliga. Insatser bör särskilt sättas in för att göra ansökningsprocessen för understöd enligt statsunderstödslagen mer genomskinlig, ta fram adekvata motiveringar till besluten samt förbättra övervakningen av och rapporteringen om hur statsbidragen används. Myndigheterna bör också skaffa fram mer information om stödets effekter. Det är därför mycket viktigt, menar utskottet, att man redan vid planeringen av olika stödformer tar hänsyn till stödeffekterna och effektbedomningen. Utskottet vill också påpeka att ansökningarna måste behandlas inom utsatt tid.

Behovsprövat finansieringsunderstöd till kommuner

Statsrådet kan på förslag av inrikesministeriet bevilja kommuner som råkat i exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter och som är i behov av utökad ekonomiskt stöd finansieringsunderstöd enligt prövning. År 2004 beviljades 99 kommuner behovsprövat finansieringsunderstöd till ett belopp av 48 miljoner euro. Antalet behandlade ansökningar steg till över 200 och summan av de begärda understöden till ca 235 miljoner euro.

Ett av villkoren för finansieringsunderstöd är att kommunen har antagit en plan över åtgärder som ska vidtas för att balansera kommunens ekonomi. Revisionsverket anser att inrikesmi-

nisteriet bör bevaka om understöden har önskade effekter. Men enligt inrikesministeriet kräver en bredare bevakning ansenliga extraresurser.

Revisionverket har också lyft fram användningen av sanktioner. Om planen för att balansera kommunens ekonomi eller de villkor som ställts inte har iakttagits, kan ministeriet med stöd av en lagändring bestämma att finansieringsunderstödet under de följande åren uteblir eller bevilja det till nedsatt belopp.

En betydande del av finansieringsunderstöden har om och om igen eller närapå gått till samma kommuner. Enligt inrikesministeriet beror detta på att det behovsprövade finansieringsunderstödet använts som kompensation för de negativa effekter statsandelsreformen och de nya grunderna för kommunernas skatteintäkter genererat. En annan orsak är att problemen i de ekonomiskt hårdast trängda kommunerna ofta är strukturella och därmed långvariga och exceptionella. Den vanligaste anledningen till att kommunerna söker behovsprövat understöd är att kostnaderna för vård- och omsorgstjänster, speciellt inom den specialiserade sjukvården, är höga och fortsätter stiga. Inrikesministeriet har frågat sig om det behovsprövade understödet är det bästa sättet att hjälpa upp situationen eller borde andra instrument tillgripas för att lösa problemet. Detta är ett av de viktigaste skälen för att kommun- och servicestrukturen startats.

Utskottet menar att revisionsverkets revisioner är befogade. De åtgärder inrikesministeriet vidtagit visar att revisionen har haft genomslagskraft. Myndigheterna har tagit de observerade bristerna på allvar och försökt korrigera dem.

Sammanslagningsunderstöd till kommunerna

År 2004 användes 35 miljoner euro av statens medel för kommunsammanslagningar. Sammanslagningsunderstöden består av tre element: kalkylerat sammanslagningsunderstöd, ersättning för minskad statsandel och stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Revisionsverket konstaterar att om antalet kommuner minskar med hundra beräknas det behövas ca 600 miljoner euro till för sammanslagningsunderstöd.

Verket menar att stödet för investerings- och utvecklingsprojekt främst bör inriktas på innovativa utvecklingsprojekt som stöder kommun- och servicestrukturreformen. Dessutom måste projekten ha tydliga innehåll, kostnadskalkyler och genomförandeplaner för att få stöd. Ministeriet uppmanas övervaka noggrannare hur stöden används.

Utskottet anser i likhet med inrikesministeriet att revisionsverket har gjort väl ifrån sig. Ministeriet har sett över sina förvaltningsrutiner i fråga om investerings- och utvecklingsstöden. Stödbesluten fattas i två steg och stödet betalas ut i två rater. På det sättet kan man försäkra sig om att ett projekt kör igång och slutförs. Ministeriet kräver också en årlig rapport om hur projektet framskrider. Påpekas bör dessutom att regeringen lämnat en proposition, RP 155/2006 rd, med förslag till total revidering av bestämmelserna om sammanslagningsstöd.

Användningen av anslaget för utrikesministeriets lokala samarbete

Revisionsverket har under de tre senaste åren följt hur Finlands beskickningar administrerar anslaget för lokalt samarbete. Anslaget används för att stödja insatser för det lokala civila samhället som ett led i den finska regeringens utvecklingspolitiska program. Anslaget ersätter inte det bilaterala biståndet utan är ett självständigt instrument som kompletterar andra biståndsformer och som på det lokala planet engagerar samhällena över hela linjen i den egna utvecklingsprocessen. Verksamhetens statsfinansiella betydelse är inte särskilt stor, men på grund av de anknyttande riskfaktorerna har en revision ansetts påkallad.

Samordnare för användningen av anslaget för lokalt samarbete är utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning. Planeringen, utbetalningen, uppföljningen och övervakningen av anslaget hör till cheferna för respektive beskickningar och de ambulerande ambassadörerna.

Vid revisionerna i Moçambique och Zambia uppdagades tydliga brister i beviljningen och betalningen av stöd samt i rapporteringen om det. Statsunderstödslagen hade inte följts på alla punkter när stödet beviljades. Stöd hade beviljats internationella organisationer som inte har rätt att få av anslagspengarna. Det största felet med stödbetalningen var att stödet hade betalats i en post. Bristerna i rapporteringen gällde främst utredningarna om hur pengarna används och revisionspraxis.

Utrikesministeriet har efter revisionerna utfärdat nya instruktioner om hur anslaget för lokalt samarbete ska användas och administreras. Där tar ministeriet tag i flera av de saker gällande administreringen av stödet som påtalades i revisionen. Dessutom har ministeriet tagit ett fastare grepp om uppföljningen av sina egna revisioner bl.a. genom att frysa anslagen tills bristerna avhjälpits.

För att rapporterna om medelsanvändningen för projekten ska bli enhetliga och hålla högre kvalitet, behöver innehållet i rapporterna enligt revisionsverkets mening regleras även i instruktionen om anslaget för lokalt samarbete. Minimikravet bör vara att inkomsterna och utgifterna grupperas i rapporten på samma sätt som i ansökningsen för att uppgifterna om planering respektive utfall ska kunna jämföras. Uppgifterna ska kunna härledas ur organisationens bokföring. Utskottet anser det ytterst viktigt att revisioner görs i det land där anslagen används, för då kan man konkret kontrollera hur stödet använts och vilka effekter det haft. Det är också vanskligt, menar utskottet, att de ambulerande ambassadörerna får svara för administreringen av anslaget för lokalt samarbete.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att detta betänkande sänds till Statens revisionsverk och regeringen för kännedom och eventuella åtgärder.

Helsingfors den 14 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Koski /cent
vordf. Matti Ahde /sd (delvis)
medl. Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Maija-Liisa Lindqvist /cent (delvis)
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Tuija Nurmi /saml
Iivo Polvi /vänst (delvis)

Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml (delvis)
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Timo Kalli /cent
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst (delvis)
Maija Rask /sd (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Mari Nuutila
utskottsråd Hellevi Ikävalko

utskottsråd Maarit Pekkanen
utskottsråd Marjo Hakkila.