

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 29/2005 rd

Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet samt revisionsberättelse över revisionen av statens bokslut för år 2004

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 september 2005 statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet samt revisionsberättelse över revisionen av statens bokslut för år 2004 (B 13/2005 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation. Andra delegationer har haft möjlighet att lämna utlåtande till den.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör Tapio Leskinen, Statens revisionsverk.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- överdirektör Vesa Jatkola, revisionschef Erkki Pitkänen, revisionschef Pentti Mykkänen och överinspektör Berndt Lindman, Statens revisionsverk
- biträdande avdelningschef Juhani Toivonen, utrikesministeriet.

Säkerhets- och försvarsdelegationen har hört

- överinspektör Juha Niemelä, Statens revisionsverk
- ekonomidirektör Timo Norbäck och konsultativ tjänsteman Timo Rivinoja, försvarsministeriet.

Skattedelegationen har hört

- överdirektör Risto Salama, Skattestyrelsen.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- revisionschef Hannu Taunula och överinspektör Teemu Kalijärvi, Statens revisionsverk.

Jordbruksdelegationen har hört

- överinspektör Sauli Härkönen, jord- och skogsbruksministeriet
- verkställande direktör Matti Järvinen, Trafikskyddet
- avdelningschef Asko Niemi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ombudsman Raimo Vajavaara, Jägarnas centralorganisation.

Dessutom har bostads- och miljödelegationen fått ett skriftligt utlåtande från miljöministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statens revisionsverk utgår i sin strategi för 2003—2006 från att verksamheten ska stödja riksdagens budget- och lagstiftningsmakt genom att generera objektiva och nyttiga revisionsdata om hur budgeten har tillämpats, de uppgifter som genom lag tilldelats förvaltningen har skötts och målen uppnåtts och om de uppgifter om planering och övervakningen som förvaltningen ska tillhandahålla riksdagen varit tillförlitliga och tillräckliga. Ur riksdagens synvinkel har revisionsverket under de senaste åren på ett tacknämligt sätt fullgjort denna sin uppgift. Riksdagen har kunnat nyttiggöra revisionsberättelserna i sitt dagliga arbete och informationsgången mellan revisionsverket och riksdagen har förbättrats avsevärt.

Revisionsverkets berättelse till riksdagen om sin verksamhet och revisionsberättelsen över revisionen av statens bokslut för 2004 innehåller sammanfattande information om revisionsverkets verksamhet och de revisioner verket utfört. Berättelsens uppbyggnad är i väsentliga delar densamma som i fjol. Uppgifterna bygger på revisioner av 115 räkenskapsverk samt 27 förvaltningsrevisioner och drygt 20 uppföljande rapporter. Vidare omfattar berättelsen de viktigaste observationerna och slutsatserna om statliga fonder utanför budgeten, statens affärsverk och bolag där staten utövar bestämmanderätten.

Det som är nytt i berättelsen är vissa teman som granskats utifrån flera förvaltningsrevisioner. Bland dem kan nämnas verksamhetsprogram som styrmedel, miljörelaterade granskningar, personalens kompetens och hanteringen av intellektuella resurser samt statens upphandling. Riksdagens arbetsgrupp för berättelseförfaranden efterlyste i sitt betänkande 2002 precis detta slag av allmänna tväradministrativa frågor i berättelserna till riksdagen.

I berättelsen ingår också statens revisionsverks revisionsberättelse över revisionen av

statsbokslutet för 2004. I anknytning till statens bokslutsreform har regeringen lämnat den första bokslutsberättelsen av ny typ till riksdagen och där ingår också statens bokslut. Statens revisionsverk tar också ställning till om bokslutet kan fastställas eller inte. Verket anser att de brister och risker som det pekar på i revisionsberättelsen och de kommentarer det kommer med hänsyn till väsentlighetsprincipen inte utgör ett hinder för att fastställa bokslutet.

Regeringens nya bokslutsberättelse är dess huvudrapport till riksdagen om förvaltningens lönsamhet. Precis som under tidigare år har revisionsverket granskat om rapporteringen av två förvaltningsområden är adekvat, rättvisande och tydlig och därvid speciellt lyft fram effektivitetsaspekten. Revisionsverket har i fråga om de här två förvaltningsområdena, försvarsministeriet och miljöministeriet, valt att föreslå att ministerierna fortsatt bör utveckla både sin måluppställning i budgetpropositionen och sin resultatrapportering. Utskottet återkommer till sina iakttagelser längre fram.

Enligt utredning kommer revisionsverket nästa gång att gå igenom hela bokslutsberättelsen och att lägga fram sina kommentarer om den. Ur riksdagens synvinkel är detta mycket välkommet, anser finansutskottet.

Enskilda iakttagelser om berättelsen

I kapitel 3 behandlas förvaltningen sammanfattningsvis utifrån revisionerna. I revisionsberättelsen för 2004 gjorde revisionsverket iakttagelser om felaktigt förfarande i upp till 40 räkenskapsverk och tog in ett negativt ställningstagande till deras laglighet i revisionsberättelsen. Året innan var motsvarande antal räkenskapsverk 32. Det oroväckande med trenden är att sju ministerier fanns med bland de ämbetsverk som kunde prickas för felaktigt förfarande med att följa budgeten. De negativa ställningstagandena om lagligheten berodde i första hand på att årsresultatet av den avgiftsbelagda verksamheten var bristfälligt presenterat, att anslag använts i strid

med budgetmotiveringen och att utgifter hänförs till fel finansår.

Enligt berättelsen har totalt sju universitet föranlett ett negativt ställningstagande om lagligheten i samband med revisionerna. De har främst gällt uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationerna av årsresultatet. Revisionsverket menar att ställningstagandena avspeglar inexaktheter i universitetens kostnadskalkyler. Också undervisningsministeriet har påtalat sådana brister i universitetens kostnadskalkyler. Dessutom har inhemska och utländska finansiärer av forskningsprojekt uppmärksammat saken och yrkat på förbättringar i kostnadskalkylerna.

Enligt utredning till utskottet har universitetens kostnadskalkylering sedan 1993 utvecklats sida vid sida med resultatstyrningen genom flera olika projekt. Frågan har dessutom varit uppe bl.a. vid resultatförhandlingarna mellan undervisningsministeriet och universiteten. Som utskottet ser det är det viktigt att den avgiftsbelagda verksamheten är lönsam. En fungerande kostnadskalkylering är dessutom ett villkor för att förbättra resultatstyrningsprocessen, menar utskottet.

I berättelsen beskrivs resultatstyrningen utifrån lönsamhetsmålen och rättvisande och adekvata data i räkenskapsverkens bokslut. Det ingår i en fungerande resultatstyrning att ministerierna ser till att resultatmålen är behöriga och att räkenskapsverken i sin tur i sina bokslut lägger fram rättvisande och adekvata uppgifter om sin verksamhet. Revisionsverket framhåller att endast 17 procent av räkenskapsverken uppfyllde kraven. De verk som inte uppfyller kraven vare sig beträffande målen eller inrapporterade data utgör omkring 33 procent. Resultatstyrningen har utvecklats i en något positivare riktning, men utvecklingen går mycket långsamt. Utskottet ser det som oroväckande att ministerierna — på tre undantag när — inte kommer med rättvisande och adekvata ekonomiska lönsamhetsuppgifter om sin egen verksamhet.

Försvarsministeriets resultatrapportering till riksdagen 2004

Revisionsverket har kommit med mycket skarp kritik mot försvarsministeriets sätt att ställa upp resultatmål för förvaltningsområdet och avrapportera dem till riksdagen i statens bokslutsberättelse. I budgetpropositionen är resultatmålen för finansåret visserligen klart specificerade, men inga mål har ställts upp för vare sig lönsamhet eller produktivitet. Merparten av effektivitetsmålen är av sådan art att det kan anses ytterst svårt att avrapportera dem på ett entydigt sätt. I rapporteringen i bokslutsberättelsen har använda anslag i sin tur inte kunnat kopplas till samhälleliga effekter. Revisionsverket anser rentav att redovisningsskyldigheten inte fullgörs på behörigt sätt med en sådan måluppställning och resultatrapportering.

I berättelsen framhålls att man vid revisionen har velat beakta att det handlar om en övergångsfas där de gamla målbegreppen förväntas bli anpassade till nya och i många avseenden mycket mera krävande begrepp. Utskottet noterar att när resultatmålen och budgetpropositionen för 2004 lades upp följdes den gamla budgetlagstiftningen som ännu inte krävde att den nya begreppsapparaten tillämpas. Revisionsverket är av den åsikten att lönsamhetsbeskrivningen och budgetpropositionen bör ha en likadan struktur. Försvarsministeriets andel av bokslutsberättelsen för 2004 har enligt uppgift till utskottet beretts i enlighet med finansministeriets anvisningar, som tillät avvikelse från budgetpropositionens struktur i rapporteringen för 2004.

Enligt revisionsberättelsen är informationen om det operativa resultatet inom försvarsministeriets förvaltningsområde synnerligen knapphändig och de kapitelvisa målen i budgetpropositionen presenteras bara slumpmässigt. I sina anvisningar för budgetuppställningen utgår finansministeriet ändå från att rapporteringen bör koncentrera sig på effekterna för samhället snarare än det operativa resultatet.

För att användningen av anslag ska kunna kopplas till verksamhetens resultat på det sätt som revisionsverket förutsätter måste det gå att mäta verksamhetens resultat, effekter för sam-

hället samt produktiviteten och kvaliteten. Utskottet påpekar att en betydande del av försvarsförvaltningens anslag används till att upprätthålla och utveckla en krigstida militär kapacitet som för tillfället inte går att mäta på något entydigt sätt som lämpar sig för resultatstyrning. All uppföljande information är inte heller offentlig. Därför menar utskottet att revisionsverket i sin revision inte i tillräcklig grad har beaktat hurdan försvarsförvaltningens verksamhet är till sin natur.

Finansutskottet omfattar revisionsverkets syn att resultatmålen bör medge en behörig resultatrapportering. Enligt utredning till utskottet har försvarsministeriet redan vidtagit åtgärder inom sitt förvaltningsområde för att förbättra resultatstyrningen och resultatuppföljningen.

Resultatrapportering till riksdagen på miljöministeriets förvaltningsområde 2004

Revisionsverket har granskat uppställningen av resultatmål för 2004 också inom miljöministeriets förvaltningsområde och rapporteringen om dem till riksdagen i statens bokslutsberättelse. Rapporteringen om miljöministeriet anses i det stora hela vara bra och tackande. Som de största bristerna i rapporteringen ser revisionsverket beskrivningen av de samhälleliga effekterna i relation till kostnadseffektiviteten och analysen av förändringar och risker i omvärlden. Måluppställningen i budgetpropositionen för 2004 har enligt revisionsverkets mening varit schematisk och målen och indikatorerna för lönsamhet och produktivitet bristfälliga. Vidare understryker revisionsverket att omfattningen på målen i budgetpropositionen bör ses över och ställas upp så att förvaltningsområdet kan uppnå dem med egna åtgärder.

Det handlar om den första bokslutsberättelsen och ur den synvinkeln är informationen om miljöministeriet enligt utskottets mening bra och tackande. Det anser att responsen från revisionsverket huvudsakligen är motiverad. Bristerna beror åtminstone delvis på att man ännu inte i

alla delar har förstått att väga in redovisningskyldigheten i måluppställningen i budgetpropositionen. Med tanke på fortsättningen kommer måluppställningen sannolikt att struktureras bättre.

Vad gäller omfattningen på målen menar utskottet att det får finnas mål i budgetpropositionen som involverar uppgifter och verksamheter som inskränker sig till ministeriets eget förvaltningsområde. Då kan ministeriet uttryckligen genom sina egna åtgärder påverka måluppnåelsen och bedöma den också i sin bokslutsrapportering.

Men målen inom miljöministeriets förvaltningsområde är ofta av sådan karaktär att de har beröringspunkter med många andra förvaltningsområden. Det betyder att resultaten uppkommer genom flera olika sektors ansträngningar och åtgärder. Om målen i alla delar bara ställs upp för de frågor som ligger inom miljöministeriets behörighet blir den uppföljande rapporteringen av många frågor för knapphändig. Det betyder att det inte finns adekvata data för att utvärdera verksamhetens resultat. Målen kan visa sig oväsentliga med tanke på helheten för att de måste avgränsas på ett olämpligt sätt. Miljöpolitiken, styrningen av markanvändningen, insatserna för att värna naturens mångfald, Östersjöns tillstånd, klimatföreningen och bostadspolitikerna är exempel på områden där det behövs samarbete mellan flera olika aktörer och där en realistisk helhetsuppfattning bara kan uppstå om saken betraktas i ett bredare perspektiv. Ett sådant tillvägagångssätt ger också riksdagen bättre möjligheter att se saker i ett övergripande perspektiv och att utvärdera lönsamheten och verksamhetens resultat.

För en god helhetsuppfattning är det därför enligt utskottets mening viktigt att målen, finansieringen och verksamhetens resultat utvärderas i ett brett, tväradministrativt perspektiv när verksamheten berör flera olika förvaltningsområden. Men det får inte minska ett enskilt ministeriums ansvar för en effektiv verksamhet inom dess eget förvaltningsområde.

Tillämpningen av mekanismer mot korruption i det praktiska utvecklingssamarbetet (revisionsberättelsen 99/2005)

Revisionsverket bedömde tillförlitligheten och genomskinligheten i system mot korruption i två av Finlands långvariga utvecklingssamarbetsländer, Moçambique och Zambia. Målet var att för riksdagen ta fram information om problematik förknippad med olika instrument för utvecklingssamarbete. Ett annat syfte var att för utrikesministeriet ta fram revisionsupplysningar om de centrala frågorna för förvaltning av budgetstödet, i vilka ingår hänsyn till korruptionsrelaterade aspekter. Verket tog inte ställning till innehålls- och resultatfrågor relaterade till biståndet, utan man fokuserade helt på korruptionsaspekten och utvärderade främst verksamheternas tillförlitlighet och transparens.

Både i Moçambique och Zambia konstaterades tillämpningen av systemen mot korruption vara bristfälliga. Länderna saknar en strategi mot korruptionen, och deras parlament har inte ratificerat de viktigaste internationella avtalen mot korruption. Revisionsverket har därför ansett att förutsättningarna för den planerade ökningen av budgetstödet till Moçambique inte är särskilt goda. En förutsättning för det planerade budgetstödet till Zambia från 2007 är enligt revisionsverket att en väsentlig utveckling sker i landets ekonomiförvaltning.

Utrikesministeriet har ställt sig positivt till revisionsverkets analys. Ändå instämmer ministeriet inte i alla avseenden i slutsatserna i berättelsen. Slutsatserna förvanskas av att revisionen endast beaktade korruptionsaspekten. Utrikesministeriet anser att budgetstödet trots allt är den mest korruptionsbefriade stödformen.

Finansutskottet anser att revisionsverkets iakttagelser både för Moçambiques och Zambias del är betydande ur korruptionssynvinkel. I bägge ländernas verksamhetsprinciper och system för korruptionsbekämpning finns mycket att utveckla. Särskilt angeläget är det att utveckla en fungerande ekonomiförvaltning vilket är av grundläggande betydelse för att samarbetet kring budgetstödet ska bära frukt. Dessa frågor kan beaktas också när budgetstödet beviljas.

Också ländernas externa revisionsmyndighet bör ha en central roll i fråga om övervakning av användningen av budgetstödet, såsom revisionsverket har påpekat.

Utskottet är dock inte övertygat om projektstödet överlägsenhet i alla avseenden, inte heller i fråga om korruptionsaspekterna. Så erbjuder t.ex. budgetstödet parlamenten i mottagarländerna bättre möjligheter att följa penningflödena. Ändå bör projektstödet bibehållas som ett samarbetsinstrument åtminstone tills samarbetsländerna bättre uppfyller utrikesministeriets villkor för beviljande av budgetstöd såsom revisionsverket framhåller.

Systemet för reglering av älgbeståndet (revisionsberättelsen 100/2005)

Revisionsverket drar slutsatsen att de uppställda målen inte uppnås med det nuvarande systemet för reglering av älgbeståndet. Systemet tryggar att älgbeståndet bevaras, men leder till stora fluktuationer i beståndet och till ett tidvis alltför stort älgbestånd. Revisionen visar att en reduktion av älgbeståndet till en ekonomiskt och ekologiskt hållbar miniminivå, ett vinterbestånd på 60 000 djur, vore statsekonomiskt fördelaktigt. Också som grund för jord- och skogsbruksministeriets resultatstyrning bör man gå in för en enhetligare ståndpunkt i fråga om det totala antalet älgar. Ståndpunkten bör enligt revisionsverket vara nära det ovan nämnda hållbara minimibeståndet. Att hålla älgbeståndet på denna nivå skulle också lösa huvuddelen av problemen med skadeersättning då antalet skador kunde minskas betydligt.

Utskottet konstaterar att regleringen av älgbeståndet är problematisk med tanke på resultatstyrningen. Jord- och skogsbruksministeriets brev om resultatstyrning innehåller ingen juridiskt bindande skyldighet relaterad till reglering av hjortdjursbeståndet genom vilken vi kunde nå det hållbara minimiälgbestånd som revisionsverket avser. Ingen myndighet kan förordna personer som frivilligt deltar i älgjakt att jaga mot sin vilja. Jakten kan också vara förknippad med begränsningar relaterade till markinnehav.

Jaktlagen reviderades i början av 2003 genom införande av vissa preciseringar om jägarorganisationernas verkställande organ. I propositionens motiveringar betonades jägarorganisationens samarbete med olika intressenter. Enligt jord- och skogsbruksministeriet är meningen med det nuvarande systemet att man uttryckligen på lokal nivå intressenterna emellan ska avgöra målen för regleringen av älgbeståndet. Utskottet anser det viktigt att avsikten med lagändringen också i detta avseende kan genomföras i praktiken.

Utskottet instämmer med revisionsverket i att systemet för reglering av älgbeståndet i fråga om måluppfyllelse är för stelt. Det nuvarande systemet med jaktlicens har resulterat i olika förfaranden i olika delar av landet. Förfarandet enligt vilket man i början av jaktsäsongen lämnar outnyttjade en del av de jaktlicenser för älg som beviljats inom viltvårdsdistriktets område, och delar ut dem senare på hösten, gäller endast en del av viltvårdsdistrikten. Utskottet anser att man vid beviljande av jaktlicenser bör ge de lokala viltvårdsföreningarna en utökad prövningsrätt. I detta sammanhang bör olika intressenters förmån beaktas bättre än förr.

Finansutskottet ser det som ett betydande problem i fråga om reglering av älgbeståndet att räknandet företer brister. Utskottet stöder strävandena att förbättra precisionen i uppskattning av älgbeståndet. Metoder och redskap finns redan. Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet har dock inte med nuvarande resurser förmått ta fram tillräckligt tillförlitlig och aktuell information om älgbeståndet för att systemet med jaktlicenser skulle ha kunnat styras på bästa sätt. Också statistiken om skador förorsakade av älgar är utspridd. Revisionsverket har därför ansett att statistiken om jakt och skador bör samlas på ett ställe i syfte att förbättra planeringen och inriktningen av jakten. Enligt erhållen utredning har man kommit en bit på väg; webbtjänsten RiistaWeb som upprätthålls och utvecklas av Jägar-

nas Centralorganisation bör kunna utvecklas till en sådan databank.

Att begränsa älgbeståndet är nödvändigt inte minst med tanke på de skador som älgarna förorsakar. Revisionsberättelsen beaktar framför allt trafikskador som beräknas kosta samhället över 100 miljoner euro årligen. De kostnader som älgarna förorsakar jord- och skogsbruket kan beräknas uppgå till 15–20 miljoner euro per år. Enbart för ersättning av älgskador på skog användes 2003 drygt 2,8 miljoner euro. I 2006 års budgetproposition som behandlas som bäst reserveras för skadeersättning 3,6 miljoner euro.

År 2004 skedde på allmänna vägar 4 625 hjortdjursolyckor. Av dem var drygt 2 000 älgkrockar, resten gällde vildrenar. Vid olyckorna omkom 10 och skadades 241 personer. Av personskadorna följde 95 procent på krock med älg. Trots att antalet älgskador har minskat nästan med en tredjedel sedan toppnoteringarna 2001 är de fortfarande klart flera än för ett decennium sedan.

Antalet älgskador är direkt beroende av älgbeståndet. Utskottet anser därför att revisionsverkets strävan efter ett ekonomiskt och ekologiskt hållbart minimibestånd är rätt mål också med tanke på trafiksäkerheten. För att minska trafikskadorna behöver vi många olika slags åtgärder. På motorleder är viltstängsel en lösning; sådana finns för närvarande på ca 800 vägkilometer. Som ett led i nutida vägplanering använder man särskilda under- och överfarter för att styra djuren. Mer än förr kunde man också gå in för slybekämpning på vägkanter antingen med sysselsättnings- eller skogsförbättringsmedel.

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 22 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent (delvis)
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd

Virpa Puisto /sd (delvis)
Markku Rossi /cent (delvis)
Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Mikko Kuoppa /vänst
Pia Viitanen /sd (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Hellevi Ikävalko

utskottsråd Maari Pekkanen
utskottsråd Marjo Hakkila.