

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2018

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2018 (B 19/2018 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Årsberättelsen från Statens revisionsverk grundar sig på verkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken och på verkets expertverksamhet. Berättelsen presenterar de viktigaste resultaten av de revisioner och uppföljningar som blev klara före utgången av augusti 2018 och av de redovisningsrevisioner som hänför sig till finansåret 2017. Revisionsverket rapporterar två gånger om året om resultaten av den lagfästa övervakningen av finanspolitiken. Dessutom har revisionsverket lämnat två särskilda berättelser till riksdagen, den ena om tillsynen över finanspolitiken och den andra om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse.

I årsberättelsen ingår ett inlägg av generaldirektören: En virtuell stuga för potatisknölar för god förvaltning. Generaldirektören konstaterar i sitt inlägg att beslutsfattandet i Finland kan utnyttja verifierad information om statens ekonomiska ställning och efterlevnaden av budgeten. Detta stärker riksdagens budgetmakt och förutsättningarna för beslutsfattandet samt skapar en grund för god skötsel av statsfinanserna. En lagenlig och ändamålsenlig skötsel av statsfinanserna och efterlevnad av budgeten hör till god förvaltning. När riksdagen utövar sin budgetmakt spelar lagberedningen en viktig roll. Huvuddelen av de beslut som påverkar budgeten har fattats redan före budgetberedningen. Enligt generaldirektören bör den beredande lagstiftningens effekt på budgetmakten därför identifieras. Det är inte enbart fråga om statsfinanserna utan även om utövandet av makt. Splittringen av förvaltningen framkommer som differentiering av olika aktörer. För riksdagen innebär detta att den styrning som fastställts för statsrådet inte förmedlas vidare från ministerierna på ett effektivt sätt. Revisionsverket bidrar genom sina granskningar till god beredning och gott genomförande och stöder genom sin sakkunnigverksamhet utvecklingsarbetet inom den offentliga förvaltningen.

Berättelsen innehåller observationer från flera granskningar och de har samlats under tre teman, som behandlar åtaganden utanför balansräkningen, riskhantering och kontinuitetssäkring och god förvaltning.

Betänkande ReUB 10/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Marko Männikkö, Statens revisionsverk
- redovisningsrevisionschef Jaakko Eskola, Statens revisionsverk
- effektivitetsrevisionsråd Vesa Koivunen, Statens revisionsverk.

Samband med andra handlingar

I samband med behandlingen av ärendet har behandlats också Statens revisionsverks revisionsberättelse 20/2018 Riskhantering inom statsförvaltningen och verksamhetens kontinuitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsutskottet koncentrerar sig i sitt betänkande på riskhanteringen och på hur de statliga ämbetsverken och inrättningarna samt ministerierna har förberett sig för att trygga kontinuiteten i sin verksamhet vid störningar under normala förhållanden. Målet med riskhanteringen är att säkerställa en normal verksamhet i alla förhållanden. En av de mest betydande utmaningarna är identifiering av risker som hotar verksamhetens kontinuitet. Exempel på störningar som kan hindra myndigheterna från att sköta sina uppgifter eller försvåra skötseln av dem är elstörningar, eldsvådor, vattenskador, avsiktlig skadegörelse och terrorism som hänför sig till användningen av lokaler eller material. Störningar i IKT-systemen kan i sin tur orsaka ytterligare störningar. Personalrelaterade störningar är till exempel enskilda sjukdomsfall, större epidemier, störningar i kollektivtrafiken och strejker.

Inom statsförvaltningen är den interna kontrollen och den riskhantering som ingår i den etablerade delar av ledningsprocesserna. Ministerierna och ämbetsverken ska i bokslutet inkludera en utvärdering av ändamålsenligheten, tillräckligheten och utvecklingsbehoven när det gäller den interna kontrollen och riskhanteringen. Ledningen i ett ämbetsverk ansvarar för att organisera riskhanteringen och beslutar om en målnivå för riskhanteringen. Ämbetsverkens insatser i riskhanteringen varierar stort och påverkas även av förvaltningsområdet och organisationens karaktär. Flera av de aktörer som hör till inrikesministeriets och försvarsministeriets förvaltningsområden är redan i sig riskhanteringsorganisationer och har beredskap för att säkerställa kontinuiteten i samhället vid störningar.

Observationerna i revisionsverkets årsberättelse baserar sig på tidigare revisioner som gäller riskhanteringen och på den senaste revisionen (Riskhantering inom statsförvaltningen och verksamhetens kontinuitet 20/2018). Revisionen omfattade alla 180 resultatstyrda ämbetsverk och inrättningar inom statsförvaltningen, ministerierna inbegripna. Hälften av dem hade en riskhanterings- och/eller kontinuitetsplan. En del behandlade dessa frågor i dokument som gick under något annat namn. En tredjedel saknade helt planer. Revisionen omfattade också organiseringen av centraliserade funktioner inom statsförvaltningen, förvaltningsövergripande projekt samt risk- och kontinuitetshanteringen i långa funktionskedjor och om denna ger en tillräckligt gedigen bild som underlag för beslut av statsrådet. Revisionsverkets avsikt var att bekräfta att de statliga myndigheterna har säkerställt sin funktionssäkerhet och serviceförmåga.

Betänkande ReUB 10/2018 rd

Inom statsförvaltningen identifierar man lätt hot som anknyter till betydande undantagsförhållanden. Också riskerna i informationssystemen identifieras generellt. Riskerna analyseras, och det finns beredskap för dem. Enligt revisionsverket händer det lätt att andra störningar eller faktorer som stör verksamhetens kontinuitet under normala förhållanden inte identifieras.

Enligt revisionen ansvarar de enskilda ämbetsverken i hög grad för statsförvaltningens risk- och kontinuitetshantering trots att både samhällets och statsförvaltningens funktionssätt och problem har blivit allt mer komplexa och omfattande. Ett enskilt ämbetsverks begränsade urval av åtgärder och en snäv lägesbild med fokus på det enskilda ämbetsverket räcker enligt revisionsverket inte till för att svara på de allt mer komplexa riskerna i den föränderliga omvärlden. Ett framtids-hot och en risk som delvis redan realiserats är enligt revisionsverket att antalet lagar ökat och lagstiftningen blivit mer komplicerad, men det ges allt mindre tid för lagberedningen i förhållande till resurserna. En oönskad följd av detta kan vara dålig lagstiftning, som dessutom kommer för sent.

Enligt revisionsverket saknas det en övergripande riskhantering för hela staten, och ansvaret är oklart. Utskottet anser att detta är en stor brist och att man omedelbart måste vidta åtgärder för att avhjälpa den. Statsförvaltningens verksamhetssätt i dag kräver ofta mer heltäckande risk- och kontinuitetshantering jämfört med tidigare. Ämbetsverk har ersatt egna funktioner för kontinuitetskritiska tjänster med köptjänster från en riksomfattande leverantör. IKT, ekonomiförvaltning och lokaltjänster sköts centraliserat. Dessutom hänför sig problemen allt oftare till långa funktions- och interaktionskedjor, hela förvaltningsområdet eller förvaltningsövergripande frågor. Många av riskerna är sådana att ett enskilt ämbetsverk inte kan hantera dem allena eller på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt. Enligt revisionsverket bör det ämbetsverksspecifika perspektivet utvidgas till risk- och kontinuitetshanteringen på förvaltningsområdets eller statsrådets nivå.

Revisionsutskottet anser det viktigt att utvecklingen går i riktning mot en övergripande riskhantering på statsnivå. Ansvaret för att säkerställa samhällets verksamhet vid störningar under normala förhållanden bör finnas hos en aktör på ministerienivå. Enligt utskottet krävs det också mer samarbete inom statsförvaltningen för att kunna upptäcka och hantera förvaltningsövergripande risker. Utskottet förutsätter att regeringen utreder harmoniserade och fungerande riskhanteringsförfaranden på statsrådsnivå, förvaltningsområdesnivå och ämbetsverksnivå samt fastställer ansvariga aktörer och ansvarsförhållanden. Under utredningsarbetet ska de ministerier, inrättningar och ämbetsverk som ännu inte har tillräckliga dokument eller liknande planer för sin riskhanteringspolitik slutföra arbetet under ledningens ansvar för att säkerställa sin funktionssäkerhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 19/2018 rd.

Betänkande ReUB 10/2018 rd

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart vidtar åtgärder för att förbättra statens riskhantering och före utgången av 2020 fastställer harmoniserade och fungerande riskhanteringsförfaranden på statsrådsnivå, förvaltningsområdesnivå och ämbetsverksnivå samt fastställer de ansvariga ministerierna och övriga ansvarsförhållanden.

Helsingfors 20.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Maria Lohela liik
medlem Eero Reijonen cent
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Pia Viitanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm.