

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2007 rd

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet för finansåret 2006

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 september 2007 Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet för finansåret 2006 (B 14/2007 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen och ledningens expert Tytti Yli-Viikari, Statens revisionsverk
- försvarsminister Jyri Häkämies och ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet
- finansminister Jyrki Katainen, statssekreterare Raimo Sailas, budgetchef Hannu Mäkinen, finansexpert Esko Mustonen och projektdirektör Jaakko Kuusela, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Pekka Mattila och ekonomiplanerare Katja Bordi, utrikesministeriet
- kanslichef Tiina Astola och ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet
- kanslichef Ritva Viljanen och ekonomidirektör Jukka Aalto, inrikesministeriet
- ekonomidirektör Eero Pulkkinen, undervisningsministeriet
- kanslichef Jarmo Vaittinen och äldre regeringssekreterare Sinikka Silén, jord- och skogsbruksministeriet
- kanslichef Harri Pursiainen, konsultativ tjänsteman, gruppchef Jaana Kuusisto och överdirektör Juhani Tervala, kommunikationsministeriet
- kanslichef Erkki Virtanen och ekonomidirektör Eero Murto, handels- och industriministeriet
- kanslichef Kari Välimäki och biträdande avdelningschef Mikko Staff, social- och hälsovårdsministeriet
- kanslichef Markku Wallin, överinspektör Mia Jacobsson, överinspektör Eila Niemi och redovisningschef Lea Heino, arbetsministeriet
- kanslichef Sirkka Hautojärvi och ekonomidirektör Oili Hintsala, miljöministeriet
- generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottsåtgärdsverket, Fångvårdsväsendet
- ekonomisk expert Mikko Spolander, Finlands Bank
- utredningschef Antti Romppanen, Statens ekonomiska forskningscentral
- rektor Ilkka Niiniluoto, Helsingfors universitet
- chef för planeringsenheten Harri Yli-Villamo, Banförvaltningscentralen
- generaldirektör Jukka Hirvelä, Vägförvaltningen
- företagsverksamhetsdirektör Veli-Matti Erkilä, Patria Oyj, Helicopters
- generaldirektör Henri Kuitunen, VR-Group Ab
- professor Jarmo Vakkuri.

Sammandrag

Allmänt

I det här betänkandet behandlar revisionsutskottet statens revisionsverks berättelse (B 14/2007 rd) till riksdagen om sin verksamhet finansåret 2006. Statens revisionsverk har som främsta mål att främja en resultatrik finansförvaltning av god kvalitet. Verket fullgör sin uppgift genom redovisning och förvaltningsrevision. Berättelsen bygger på de redovisningar som utförts i alla räkenskapsverk (99) plus 19 förvaltningsrevisionsberättelser och 25 uppföljningsrapporter som blivit klara efter den föregående berättelsen (B 13/2006 rd). I berättelsen behandlas de observationer och revisionsresultat som är viktigast ur riksdagens synvinkel. I slutet av 2006 hade verket 156 anställda. Revisionsutskottet anser att verket genom sina revisioner har tagit fram nyttig information som riksdagen kan ha som stöd i sin övervakning. Speciellt väl har verket lyckats med ämnesvalet.

Resultatstyrning

Statens revisionsverk behandlar resultatstyrningen i sin revisionsberättelse 150/2007. Verket bedömer att det inte har skett några väsentliga förändringar i resultatstyrningen. Bedömningen bygger på den ekonomiska resultatmålsättningen plus riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter.

Utskottet anser att resultatstyrningen fungerar om ministerierna ser till att lämpliga resultatmål ställs upp och ämbetsverken uppger riktiga och tillräckliga uppgifter i sina bokslut. Budgetbestämmelserna och den tillhörande redovisningsskyldigheten gäller ministerier och andra verk på lika villkor. Resultatmålen måste alltid vara möjligast nära kopplade till verksamheten och anslagen. Utfallet beror då på vad ministerierna och ämbetsverken gör och hur deras verksamhet leds. Utskottet lyfter fram betydelsen av genuin dialog och växelverkan i resultatavtalsförhandlingarna mellan ministerierna och verken. För att man ska få en samlad överblick över resultatstyrningen måste reformen av statens re-

sultatstyrning och redovisningsskyldighet utvärderas, menar utskottet.

Statsbidrag och statsstöd

Utskottet håller med revisionsverket om att användningen av statsbidrag och statsstöd bör följas upp och övervakas samt att förvaltningen bör ha möjligast samordnad praxis för statsunderstöd och finansieringsmekanismer. Dessutom pekar utskottet på vissa missförhållanden i projektfinansieringen. Projekten är ofta alltför små. Finansieringen är splittrad och avdelad för grundläggande verksamhet som inte är projektartad utan permanent. På så sätt riskeras den fortsatta verksamheten när projektet är slut.

Informationsstyrning

Informationsstyrningen har varit särskilt viktig inom den kommunala social- och hälsovården, där driftskostnaderna var mer än 4 miljarder euro i budgeten för 2006. Revisionsverket har observerat olika slags problem med informationsstyrningen: en alltför stor informationsvolym, oklarhet visavi betydelsen av givna rekommendationer och i de statliga myndigheternas styrande roll, utvecklade informationssystem och splittrad information, brist på information om effekterna och helt enkelt det att informationsstyrningen inte har genomförts trots målsättningarna i lagstiftningen. Styrningen har bara sporadisk effekt.

Kvalitetsrekommendationerna för skolhälsovården har konstaterats ha ganska liten inverkan på hur verksamheten planeras och följs upp och hur tjänsterna ordnas. De resurstillskott som disponerats via statsandelssystemet har inte haft önskad verkan. Också biträdande justitiekanslern har kritiserat läget inom skolhälsovården. Social- och hälsovårdsministeriet har börjat bereda en förordning om skolhälsovården. I sitt betänkande ReUB 1/2007 rd tar revisionsutskottet ställning till styrmedlen för äldreomsorgen.

Det finns skäl att ta slutsatserna på allvar då de visar att informationsstyrningen inte fungerar och att styrmekanismerna inte garanterar att tjänsterna är tillgängliga på lika villkor. Vi måste söka nya lösningar som medger bättre jämlik-

het mellan medborgarna. Utskottet föreslår att riksdagen förutsätter att regeringen undersöker alternativa modeller för att se till att de tjänster som är tryggade i grundlagen är av god kvalitet och tillgängliga på lika villkor.

Tjänster för barn och unga

Revisionsverket har tagit upp frågan om att förebygga utslagning bland barn och unga, som utgör en viktig kundkategori inom utbildning, social- och hälsovård och arbetsförvaltning. Det finns många författningar som reglerar arbetet på området. De komplicerade sekretessbestämmelserna kan göra att det går långsammare att tidigt ingripa i barns och ungas problem. Tjänsterna ordnas om möjligt med hjälp av multiprofessionell samverkan. Problemen är komplexa och det är inte alltid som en enskild organisation har all den kunskap som behövs för att åtgärda dem. Behovet av samarbete ökar också därför att tjänsterna är utspridda och arbetsmetoderna sektoriserade.

Om en ung person hamnar in på en socialt dålig levnadsbana och blir permanent utslagen ur arbetslivet kommer detta att orsaka samhället kostnader på ungefär en miljon euro innan personen fyller 60 år. Det är hittills inte just känt hur effektiva tjänsterna för barn och unga är. Effekten anses ofta vara den resultatfaktor som är svårast att utvärdera. Praxisen för sådan utvärdering håller först nu på att ta form i förvaltningen. Det här visar sig bl.a. i att nyckeltalen för olika verksamhetsmål och deras utfall ofta inte är grundligt uttänkta.

Höstens händelser har på ett mycket konkret sätt fått hela samhället att inse vikten av förebyggande arbete bland barn och unga vid sidan av akut behandling. Utskottet ser det som påkallat att utöka effektanalysen på området. Bl.a. uppföljningen av kostnaderna för att förebygga utslagning är bara sporadisk. Enligt revisionsverket uppskattas det vara fråga om miljarder euro. Om medlen för att förebygga utslagning inte används effektivt kommer samhället enligt verkets bedömning att ställas inför kostnader som med sina följdverkningar är avsevärt myck-

et större än kostnaderna för förebyggande insatser.

Skattestöd och en tillförlitlig faktabas för finanspolitiken

I sin verksamhetsberättelse ger revisionsverket en översikt över skattestöden utifrån revisionsberättelsen om skattestöd (141/2007). Vid revisionen klarade verket hur regeringen fullgör sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen i fråga om skattestöd. Kriterierna för redovisningsskyldigheten anges i grundlagen samt i lagen och förordningen om budgeten. Där står att alla kända faktorer som påverkar anslagen och inkomsterna ska beaktas i budgeten. Dessutom ska regeringen i bokslutsberättelsen ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och vilka de samhälleliga effekterna varit.

Behandlingen av skattestöd skiljer sig på många sätt från behandlingen av anslag i statens budgetprocedur. Redan omfattningen är olika. Anslagen i den årliga budgeten, ca 40 miljarder euro, behandlas på ungefär tusen sidor i budgeten och bokslutet. Skattestöden, som beräknas uppgå till mer än 10 miljarder euro per år, behandlas nu på bara en sida i stället för på åtta som förut.

Utskottet anser att budgeten och bokslutsberättelsen nu innehåller mycket mindre information om skattestöden och att behandlingen av dessa inte längre ger en riktig och tillräcklig uppfattning av deras statsekonomiska betydelse. Regeringen bör bättre och noggrannare redovisa grunderna för skattepolitiken och skattestöden. Finansministeriet bör förbättra sakinnehållet i fråga om skattestöd och fokusera på skattepolitikens konsekvenser och stora betydelse. Det är motiverat att utarbeta en ny utredning om skattestöd i stället för att årligen uppdatera utredningen från 1988.

Det är inte lämpligt att välja skattestödet som stödform bara på den grunden att man på så sätt kan hålla sig inom budgetramarna, menar utskottet. Valet av stödform - skattestöd eller direkt stöd — måste göras på andra grunder. Utskottet föreslår att riksdagen förutsätter att regeringen kommer med en skattestödsutredning kring

grunderna för regeringens skattepolitik, särskilt neutralitetsprincipen i beskattningen och behandlingen av skattestöden i ram- och budget-proceduren samt att regeringen ger riksdagen en utredning om sina åtgärder i statens bokslutsberättelse.

Särskilda observationer

Utskottet lyfter fram några särskilda observationer kring registreringen av investeringar, riskhanteringen vid omställningar och farledsavgifterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statens revisionsverk har som främsta mål att främja en resultatrik finansförvaltning av god kvalitet. I verkets strategi för 2007—2012 belyses visionen ur olika parter synvinklar. För riksdagen innebär visionen att verksamheten ska stödja riksdagens budget- och lagstiftningsmakt samt övervakningsbefogenheter. Riksdagen ska uppleva att revisionsverket genererar objektiva, tillförlitliga, aktuella och nyttiga revisionsdata

- om hur budgeten har tillämpats
- om hur regeringen och förvaltningen har klarat av sina lagfästa uppgifter, hur målen nåtts och huruvida åtgärderna varit ekonomiska
- om huruvida regeringen gett riksdagen riktiga och tillräckliga uppgifter om planering, uppföljning och övervakning samt
- om huruvida uppgifterna i statens bokslut och bokslutsberättelse är riktiga och tillräckliga.

Verket fullgör sin uppgift genom redovisning och förvaltningsrevision. Enligt god revisions-sed granskas årligen statens bokslut, de ministerier och andra räkenskapsverk som hör till statens budgetekonomi plus de fonder utanför statsbudgeten i fråga om vilka revisionen har ålagts revisionsverket. Förvaltningsrevisionen går ut på att granska hur statens samhällspolitik har fullföljts och hur ekonomisk den varit. Dessutom granskas förvaltningsfunktionerna plus styr- och verksamhetsmekanismer med tanke på resultat och utvecklingsbehov.

I sin verksamhetsberättelse för 2006 ger revisionsverket utifrån revisionerna en översikt över läget i statsfinanserna och förvaltningen, ett

sammandrag av de ur riksdagens synvinkel viktigaste observationerna enligt tema och förvaltningsområde plus uppgifter om sin egen verksamhet och sina resultat. I berättelsen utvärderas bl.a. resultatstyrningens tillstånd och funktion, informationsstyrningen som styrsystem, tjänsterna för barn och unga, tillförlitligheten hos den finanspolitiska faktabasen och rapporteringen, hanteringen av miljörisker och miljömå-lens effekt ur statsfinansiell synvinkel.

Berättelsen bygger på de redovisningar som utförts i alla räkenskapsverk (99) plus 19 förvaltningsrevisionsberättelser och 25 uppföljningsrapporter som blivit klara efter den föregående berättelsen (B 13/2006 rd). I berättelsen behandlas de observationer och revisionsresultat som är viktigast ur riksdagens synvinkel. I slutet av 2006 hade verket 156 anställda.

Revisionsutskottet anser att verket genom sina revisioner har tagit fram nyttig information som riksdagen kan ha som stöd i sin övervakning. Speciellt väl har verket lyckats med ämnesvalet.

Resultatstyrning

Målet med resultatstyrningsreformen som startade inom statsförvaltningen i början av 1990-talet var att ge ämbetsverken och inrättningarna mer handlingsfrihet och resultatansvar. På så sätt ville man åstadkomma bättre service och effektivare resursanvändning. Resultatbudgeteringen var en ny form av budgetering som tillämpades på försök i tre ämbetsverks budgetar första gången 1990. Samma år beslutade statsrådet att man skulle övergå till resultatstyrning. Ministerierna och räkenskapsverken under dem skulle övergå

till resultatstyrning senast i budgeten för 1995. Resultattänkandet tog form inom den offentliga sektorn i Finland till följd av en del internationella exempel och budgeteringsreformer i vissa OECD-länder.

Resultatstyrning har tillämpats inom statsförvaltningen i drygt ett decennium nu. I början var det främst fråga om en budgetreform. Genom att övergå till ett enda omkostnadsanslag ville man betona handlingsfrihet, lönsamhet och resultatansvar. Anslaget blev ett reservationsanslag och möjliggjorde därför långsiktig planering och styrning. Som motvikt till den friare resursanvändningen skulle de årliga resultatmålen avtalas med ministeriet, följas upp och rapporteras.

Ministergruppen för reformprojektet i statens centralförvaltning lade fram några rekommendationer om utvecklingen av resultatstyrningen på hösten 2002. Rekommendationerna byggde på projektutredningar och riksdagens utvecklingsförslag. Riksdagen har i olika sammanhang förutsatt förbättringar i rapporteringen och styrningen av förvaltningens resultat. En arbetsgrupp som talmanskonferensen tillsatt den 24 oktober 2001 krävde i sitt betänkande (Riksdagens kanslis publikationer 7/2002) att boksluten och verksamhetsberättelserna skulle bli klara snabbare och att innehållet i dem skulle bli mer konkret. Likaså har revisionsverket i sina revisionsberättelser upprepade gånger tagit upp brister i resultatstyrningen.

Utredningarna kring läget i resultatstyrningen visar att det behövs förbättringar på många punkter. Exempelvis har ministeriernas styrande roll och grepp om styrningen visat sig vara relativt svaga. Med tanke på en välfungerande resultatstyrning är ministerierna särskilt viktiga. De ställer upp resultatmålen, deltar som parter i resultatavtalen och tar emot och behandlar ämbetsverkens bokslut och resultatrapporter.

Propositionen om ändring av lagen om statsbudgeten 16.9.2003 (RP 56/2003 rd) innehåller ett omfattande utvecklingsprogram för att skärpa resultatstyrningen och redovisningsskyldigheten. Lagen om ändring av lagen om statsbudgeten (1216/2003) trädde i kraft i början av 2004. I budgetbestämmelserna betonas ministe-

riernas ansvar för styrningen av respektive förvaltningsområden och politiksektorer samt för genomförandet av resultatansvaret. Ministerierna ska utvärdera boksluten och verksamhetsberättelserna av de enheter som sorterar under dem och lägga fram ett motiverat offentligt ställningstagande om dem. I ställningstagandet ska det anges om bokslutet ger en riktig och tillräcklig uppfattning om ekonomin och resultaten, om resultatmålen har nåtts och vilka åtgärder som de resultatansvariga ämbetsverken och ministerierna bör vidta på grundval av bokslutet och andra utvärderingar. Den nya bokslutsrapporteringen och redovisningsproceduren har tillämpats sedan finansåret 2004.

Statens revisionsverk behandlar resultatstyrningen i sin revisionsberättelse (150/2007). Där sammanställs uppgifterna om resultatstyrningen 2002—2006 utifrån iakttagelser vid revisionen. Verket bedömer att det inte har skett några väsentliga förändringar i resultatstyrningen. Bedömningen bygger på den ekonomiska resultatmålsättningen plus riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter.

Vid revisionerna för finansåret 2006 upptäcktes felaktiga förfaranden i 50 (av 99) räkenskapsverk. Den eller de anmärkningar som gavs om dem betraktades som förfaranden i strid med budgeten eller de viktigaste bestämmelserna om den. Till följd av de felaktiga förfarandena intogs det i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten. Ett negativt ställningstagande ingick i revisionsberättelsen för 37 räkenskapsverk 2005.

Enligt revisionsverket berodde de negativa ställningstagandena främst på brister i uppgifterna om effektiviteten och resultatredovisningen. Resultatredovisningen är nödvändig för att man ska kunna lägga fram riktiga och tillräckliga uppgifter om effektiviteten.

Utskottet noterar att många problem och utvecklingsbehov i resultatstyrningen har blivit identifierade och en del av dem har beaktats i statens resultatstyrnings- och redovisningsskyldighetsreform. Ett viktigt mål har varit att skärpa resultatstyrningen genom att betona ministeriernas styrningsuppgift och resultatansvar.

Innehållet i styrningen har blivit mer varierat samtidigt som skillnaden mellan de samhälleliga effektmålen och de funktionella resultatmålen har lyfts fram.

Utskottet anser att resultatstyrningen fungerar om ministerierna ser till att lämpliga resultatmål ställs upp och ämbetsverken uppger riktiga och tillräckliga uppgifter i sina bokslut. Budgetbestämmelserna och den tillhörande redovisningsskyldigheten gäller ministerier och andra verk på lika villkor. Resultatmålen måste alltid vara möjligast nära kopplade till verksamheten och anslagen. Utfallet beror då på vad ministerierna och ämbetsverken gör och hur deras verksamhet leds. Utskottet lyfter fram betydelsen av genuin dialog och växelverkan i resultatavtalsförhandlingarna mellan ministerierna och verken. För att man ska få en samlad överblick över resultatstyrningen måste reformen av statens resultatstyrning och redovisningsskyldighet utvärderas, menar utskottet. Utskottet föreslår

att regeringen vidtar åtgärder för att utvärdera statens resultatstyrning och redovisningsskyldighetsreform.

Resultatrapporteringen till riksdagen om utrikesministeriets förvaltningsområde

Resultaten från utrikesministeriets förvaltningsområde har rapporterats till riksdagen i revisionsverkets berättelse 149/2007 och i den särskilda berättelsen B 13/2007 rd. Revisionsverket har bedömt om resultatrapporteringen till riksdagen för 2006 ger tillräcklig information om resultaten och de samhälleliga effekterna av verksamheten inom utrikesministeriets förvaltningsområde. En viktig fråga har varit om rapporteringen uppfyller de krav som ställts på den och om utfallet av målen i budgetpropositionen är tillräckligt väl beskrivna.

Utifrån revisionen anser revisionsverket att budgetförslaget för förvaltningsområdet i sak ganska väl täcker målsättningarna i regeringsprogrammet, regeringens strategidokument och utrikesministeriets allmänna strategi. Verket rekommenderar i varje fall att utrikesministeriet ska fästa uppmärksamhet vid hur effektmålen

kan nås. Enligt verket borde förhållandet mellan utrikesministeriets resursanvändning och nivån för eftersträlvade eller uppnådda resultat göras klarare både i budgetförslaget och i bokslutsrapporteringen. Vidare borde nyckeltal som beskriver hur effekterna av verksamheten utvecklats användas i mycket större utsträckning. I synnerhet bör det kunna läggas fram målvärden som är lättare att följa för effekterna av den största utgiftsposten på utrikesministeriets förvaltningsområde, utvecklingssamarbetet.

Vid utfrågningen av sakkunniga meddelade utrikesministeriet att dess budgetförslag för 2008 är omarbetat på så sätt att det innehåller fler mätetal för effektmålen och reviderade nyckeltal som ska förbättra resultatstyrningen.

Statsbidrag och statsstöd

De statsbidrag och statsstöd som behandlas i berättelsen utgör en stor del av statsbudgeten. Det är den interna kontrollens uppgift att se till att statsbidragsproceduren är i sin ordning. Vid revisionerna granskades proceduren i 23 räken-skapsverk. Resultaten av den interna kontrollen visade på brister i 22 procent av fallen, där det finns skäl att vidta åtgärder. Läget är något bättre jämfört med året innan (35 procent). Men en tvåårsperiod är ganska kort som underlag för revisioner av den här typen. Under berättelseperioden har revisionsverket också lämnat sju revisionsberättelser om statsbidrag och andra statsstöd. En av dem gällde projektfinansiering som styrmedel (147/2007). Revisionen av skattestöden (141/2007) behandlas mer ingående nedan i det här betänkandet.

Utskottet håller med revisionsverket om att användningen av statsbidrag och statsstöd bör följas upp och övervakas samt att förvaltningen bör ha möjligast samordnad praxis för statsunderstöd och finansieringsmekanismer. Dessutom vill utskottet här i större utsträckning lyfta fram vissa missförhållanden i projektfinansieringen. Sakkunniga har framhållit att projekten ofta är alltför små. Finansieringen är splittrad och avdelad för grundläggande verksamhet som inte är projektartad utan permanent. På så sätt

riskeras den fortsatta verksamheten när projektet är slut.

Informationsstyrning

Med statlig styrning avses förvaltningens insatser för att genomföra en viss politik eller ett visst program. Styrningen är tänkt att få önskade samhälleliga effekter. Styrmedlen kan delas in i norm-, resurs- och informationsstyrning. De används ofta parallellt.

Informationsstyrningen används som ett självständigt styrmedel inom många förvaltningsområden och verksamheter. Informationsstyrningen har varit särskilt viktig inom den kommunala social- och hälsovården, där driftskostnaderna var mer än 4 miljarder euro i budgeten för 2006. Inom den här sektorn har informationsstyrningen blivit allt viktigare eftersom tjänsterna är reglerade i ganska allmänt utformade ramlagar och kommunernas statsandel är kalkylerad och automatisk. De senaste åren har också normstyrningen blivit viktigare, särskilt på grund av lagstiftningen om vårdgaranti inom hälsovården.

Flera av de senaste årens revisioner har utvärderat eller tangerat informationsstyrningen. Revisionsverket har observerat olika slags problem: en alltför stor informationsvolym, oklarhet visavi betydelsen av givna rekommendationer och i de statliga myndigheternas styrande roll, utvecklade informationssystem och splittad information, brist på information om effekterna och helt enkelt det att informationsstyrningen inte har genomförts trots målsättningarna i lagstiftningen.

Utifrån flera revisioner har revisionsverket noterat att informationsstyrningen ännu inte är så långt utvecklad som självständigt politiskt instrument. I de iakttagna fallen har informationsstyrningen bestått av begreppsligt och metodologiskt vag utdelning av information utan någon klar syn på hurdan informationen borde vara och hur den borde spridas för att ha någon inverkan på föremålen för styrningen. Eftersom informationsstyrningen inte är planerad eller systematisk kan den inte antas ha någon heltäckande och

systematisk effekt, snarare bara en sporadisk effekt.

Resursstyrningen har traditionellt spelat en viktig roll i relationen mellan staten och kommunerna. Den största förändringen ägde rum på 1990-talet när informationsstyrningen började prioriteras högre än normstyrningen i och med övergången till ett system med kalkylerade statsandelar. Kvalitetsrekommendationer används som instrument för informationsstyrningen. Syftet är att få kommunerna, som svarar för att tjänsterna ordnas, att utvärdera sin verksamhet och lägga upp planer för att utveckla den.

I sin revisionsberättelse om kvalitetsrekommendationerna för skolhälsovården (136/2006) konstaterar revisionsverket att rekommendationerna har ganska liten inverkan på hur verksamheten planeras och följs upp och hur tjänsterna ordnas. Samtidigt utredde verket hur den höjda statsandelen för tjänster till barn och unga plus skolhälsovård påverkat de kommunala tjänsterna. De kalkylerade statsandelarna för kommunal social- och hälsovård höjdes med ca 180 miljoner euro 2002—2003. Syftet med tillskottet skrevs in i förklaringen till momentet, nämligen att förbättra välbefinnandet bland barn och unga och att ordna skolhälsovård och eftermiddagsvård för skolelever. Revisionsverket observerade att syftena inte har kunnat märkas i planeringen och resursallokeringen i de granskade kommunerna.

Vid utfrågningen av sakkunniga meddelade social- och hälsovårdsministeriet att det har börjat bereda en förordning om skolhälsovården. Det ska utformas ett bindande regelverk som ska säkerställa att skolhälsovården genomförs på tillbörligt sätt och som övervakas av länsstyrelserna. Efter att revisionsberättelsen blev klar har också biträdande justitiekanslern påtalat bristerna i skolhälsovården, kritiserat nivån i dagsläget och krävt att tjänsterna ska garanteras genom en mer bindande styrning.

I fråga om äldreomsorgen noterade utskottet i sitt betänkande (ReUB 1/2007 rd) att "äldre, beroende på vilken kommun de bor i, har mycket olika tillgång till tjänster och att kvaliteten på tjänsterna varierar. De här aspekterna kommer

särskilt tydligt fram i klagomål till länsstyrelserna. De statliga myndigheterna har inte lyckats åtgärda diskrimineringen genom informations- och kvalitetsstyrning. Läget stämmer inte heller överens med grundlagen, för den förutsätter att medborgarna behandlas lika. För att råda bot på diskrimineringen är det skäl att överväga effektiva styrmetoder, t.ex. lagbaserade sådana. Samtidigt måste man se till att gällande lagstiftning följs på samma sätt överallt."

Det finns skäl att ta slutsatserna på allvar då de visar att informationsstyrningen inte fungerar och att styrmekanismerna inte garanterar att tjänsterna är tillgängliga på lika villkor. Vi måste söka nya lösningar som medger bättre jämlikhet mellan medborgarna. Utskottet föreslår

att riksdagen förutsätter att regeringen undersöker alternativa modeller för att se till att de tjänster som är tryggade i grundlagen är av god kvalitet och tillgängliga på lika villkor.

Tjänster för barn och unga

Barn och unga utgör en viktig kundkategori inom utbildning, social- och hälsovård och arbetsförvaltning. De här tjänsterna finansieras främst med statsandelar. Revisionsverket har tagit upp bl.a. skolhälsovård, elevvård, arbetsverkstäder och i större utsträckning frågan om att förebygga utslagning bland barn och unga.

Vid sina revisioner har verket observerat att styrningen av tjänsterna för barn och unga är heterogen och att det finns ett stort antal författningar där det föreskrivs hur tjänsterna ska ordnas. De viktigaste av dem är folkhälsolagen, barnskyddslagen och hela utbildningslagstiftningen. De komplicerade sekretessbestämmelserna måste tolkas på lokalnivå, vilket kan tänkas leda till att man långsammare kan ingripa i problem som redan upptäckts hos barn och unga. Men samtidigt noterar verket att dagens lagstiftning inte på något sätt hindrar att tjänsterna för barn och unga ordnas effektivt.

Resursallokeringen i kommunerna har inte i någon hög grad påverkats av motiveringar i bud-

geten eller resurstillskott som avdelats via det allmänna statsandelssystemet.

Tjänsterna ordnas om möjligt med hjälp av multiprofessionell samverkan. Det behövs ökat samarbete för det första därför att multiproblem blir vanligare och enskilda organisationer eller experter därför inte längre anses ha den kunskap som behövs för att åtgärda dem. För det andra ökar behovet av samarbete också därför att tjänsterna är utspridda och arbetsmetoderna sektoriserade. Det är viktigt med samarbete inte minst i övergångsfaser, t.ex. när eleverna avslutar sin grundläggande utbildning och inleder sin utbildning på andra stadiet.

För att det multiprofessionella samarbetet ska lyckas måste sektorgränserna avvecklas samtidigt som nya metoder och en ny verksamhetskultur etableras. Den största utmaningen är att bestämma var ansvarsgränserna går t.ex. mellan utbildnings- och arbetsförvaltningen respektive hälso- och sjukvården när det gäller unga med multiproblem. Också lagstiftningen har betydelse för samarbetspraxisen. De komplicerade sekretessbestämmelserna, som inte har setts över, försvårar t.ex. samverkan mellan elevvården och specialistsjukvården. Mer allmänt taget är lagstiftningen och beredningen som handhas av ett enda ministerium svaga på den punkten att de multiprofessionella arbetsmetoderna inte beaktas och inte är tillräckligt kända.

Det är hittills inte just känt hur effektiva tjänsterna för barn och unga är. Effekten anses ofta vara den resultatfaktor som är svårast att utvärdera. En ytterligare utmaning är att effekterna omtalas i många olika sammanhang och att effektbegreppen är avtalsmässiga, avhängiga av omvärlden och historiskt föränderliga. Praxisen för utvärderingen av effekterna håller först nu på att ta form i förvaltningen. Det här visar sig bl.a. i att nyckeltalen för olika verksamhetsmål och deras utfall ofta inte är grundligt uttänkta. Det är svårt att ställa upp mål och nyckeltal också därför att många verksamheter är gemensamma för flera förvaltningsområden.

I revisionsberättelsen sägs att om en ung person hamnar in på en socialt dålig levnadsbana och blir permanent utslagen ur arbetslivet kom-

mer detta att orsaka samhället kostnader på ungefär en miljon euro innan personen fyller 60 år. Kostnaderna för samhället består av förlorade produktionsfaktorer och en ökad kostnadsbelastning. De ekonomiska satsningarna på att förebygga social utslagning bland unga går via tre ministerier och beräknas vara betydande. Enligt revisionsverket uppskattas det vara fråga om miljarder euro. Om medlen för att förebygga utslagning inte används effektivt kommer samhället enligt verkets bedömning att ställas inför kostnader som med sina följdverkningar är avsevärt mycket större än kostnaderna för förebyggande insatser.

Höstens händelser har på ett mycket konkret sätt fått hela samhället att inse vikten av förebyggande arbete bland barn och unga vid sidan av akut behandling. Utskottet ser det som påkallat att utöka effektanalysen på området bl.a. genom att i större utsträckning dra nytta av befintlig information. Enligt verket har användningen av omfattande register varit begränsad, i synnerhet därför att dessa är avgiftsbelagda. Utskottet ser det inte som acceptabelt att omfattande, tillförlitliga och behövliga utvärderingar begränsas av att informationen är avgiftsbelagd. Avgiftspolitikerna är alltså inte adekvat och bör ses över.

I en promemoria till utskottet föreslår riksdagens grupp för barnens bästa att lagberedningen alltid ska analysera författningarnas konsekvenser för barnen. Konsekvenserna gäller inte bara social- och hälsovården och utbildningssektorn.

Skattestöd och en tillförlitlig faktabas för finanspolitiken

Den totala skattestödssumman och effekterna

I sin verksamhetsberättelse ger revisionsverket en översikt över skattestöden utifrån revisionsberättelsen om skattestöd (141/2007). Vid revisionen klarade verket hur regeringen fullgör sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen i fråga om skattestöd. Kriterierna för redovisningsskyldigheten anges i grundlagen samt i lagen och förordningen om budgeten. Där står att alla kända faktorer som påverkar anslagen och inkomsterna ska beaktas i budgeten. Dessutom

ska regeringen i bokslutsberättelsen ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och vilka de samhälleliga effekterna varit.

Skattestödet definieras i Finland som en avvikelse i stödsyfte från beskattningens grundläggande struktur. Det är alltså en avvikelse som gör att skatteintäkterna minskar i det allmänna skattesystemet. Syftet är att stöda någon verksamhet eller någon förmånstagare. Den verksamhet och de förmånstagare som hör till den här kategorin är på något sätt avgränsade. Skattestödet kan vanligtvis också ersättas med stöd som betalas direkt via budgeten.

Det internationella begreppet skatteutgift motsvarar det finländska begreppet skattestöd. Behandlingen av skattestöden som helhet blev hos oss en del av statsfinanserna i slutet av 1980-talet. Som ett led i skattereformen i början av 1990-talet utarbetade finansministeriet en grundläggande utredning om skattestöden. Utredningen har därefter uppdaterats årligen. Enligt den minskade skattestöden kraftigt i början av 1990-talet. Det berodde på skattereformen som var tänkt att möjliggöra en omfattande skattebas och en lägre skattesats. Det här ledde till att olika slags avdrag gallrades ut. På senare år har den totala skattestödssumman slutat minska och relativt sett börjat stiga lite i stället.

Skattestöden uppgick till sammanlagt 11,5 miljarder euro 2005. Statens bokslutsberättelse för 2006 innehåller en redogörelse på en sida om stödet via skattesystemet som en del av finanspolitiken (s. 18). Räknat enligt statligt uppgiftsområde gick det mest skattestöd till boende och miljö, ca 3,4 miljarder euro. Merparten berodde på skattefriheten för vinster från bostadsförsäljning och kalkylerad bostadsinkomst. De totala skattestöden för den sociala tryggheten var ungefär lika stora, ca 3,3 miljarder euro. De största enskilda skattestöden — kommunalt skatteinkomstavgift, avgift för arbetstagarnas lagstadgade pensionsförsäkringspremie och skattefrihet för barnbidrag — stod för 75 % av skattestöden för den sociala tryggheten. Skattestödet för jord- och skogsbruk var ca 630 miljoner euro, för trafik ca 420 miljoner euro och för industri och näringar 370 miljoner euro. Det övriga, icke

specificerade skattestödet uppgick till ca 3,3 miljarder euro.

När skattestödet planeras behövs det information om effekterna och disponeringen. Eftersom skattestödet alltid bestäms i lag är propositionerna viktiga, likaså bedömningen av författningsförslagens ekonomiska konsekvenser. Det behövs prognoser t.ex. för alternativa sätt att nå målet, alltså information om det planerade skattestödets och de olika alternativens samhälleliga effekter och kostnader. En väsentlig kostnad som bör beaktas i fråga om skattestöd eller skatteutgifter är de skatteintäkter som kommer att gå förlorade de kommande åren. Därför behövs det regelbunden information om utfallet, alltså den faktiska skattestödssumman, kostnaderna och eventuella sideeffekter. Det är alltså påkallat att användningen av skattestöd bevakas på samma sätt som andra budgetutgifter.

De skattestöd som används är mycket varierande och deras karaktär av skattepolitiskt instrument varierar också. Ur medborgarnas synvinkel kan de främst vara kalkylerade, t.ex. skattefriheten för bostadsinkomst. En annan kategori är de skattestöd som syns i priserna på varor och tjänster. Ett exempel är livsmedel, som påförs en mervärdesskatt som är lägre än den allmänna skattesatsen. En tredje grupp består av de automatiska avdragen från t.ex. arbetsinkomst. Och till den fjärde kategorin hör de skattestöd som medborgare och företag får på ansökan, så som hushållsavdrag och låglönestöd.

Som politiskt instrument har skattestöden både bra och dåliga särdrag och effekter. De gör det möjligt att sporra medborgare och företag till önskad verksamhet utan att fatta enskilda beslut om vilka projekt och sektorer som stödet ska gå till. För att få skattestöd måste man alltså göra det som krävs eller på förhand skaffa sig inkomst eller vinst som berättigar till stöd. Men det är inte alltid klart vem som har nytta av stödet och i vilken mån. Det är svårare att rikta in skattestödet på en särskild grupp än att avgränsa direkta stöd. Skattestöden måste definieras i ganska allmänna ordalag och därför drar också andra nytta av dem än bara de tänkta förmånstagarna. Enligt en utredning som revisionsverket

gjort finns det bara lite forskningsdata att tillgå om den praktiska nyttan med och andra effekter av skattestöden. För riksdagen är det viktigast att veta om skattestödet lättare leder till önskat resultat än t.ex. direkt stöd. Skattestödet ingår heller inte i den årliga budgetöversynen, så effekterna kommer inte fram där heller. Skattestödet består alltså år efter år utan att dess effekter eller faktiska belopp på något sätt bevakas eller utvärderas.

Enligt revisionsverkets berättelse är skattestöden problematiska med tanke på den allmänna neutralitetsprincipen i beskattningen. De strider oftast mot principen eftersom de är avsedda att vara till nytta för en begränsad målgrupp. Dessutom siktade skattereformen i början av 1990-talet på en omfattande skattebas och en låg nominell skattesats. Skattestöden kringsskrä skattebasen, komplicerar beskattningen och ökar kostnaderna för denna. Dessutom måste man komma ihåg att skattestöden är förlorade skatteintäkter som höjer nivån på den övriga beskattningen.

De senaste åren har antalet skattestöd ökat och den långvariga nedgången i summan har upphört. Utskottet påpekar att den här utvecklingen strider mot neutralitetsprincipen från 1990-talet där målet var en omfattande skattebas och tillhörande låga skattesatser.

Behandlingen av skattestöd i ram- och budget-proceduren

I Finland fastställs enskilda skattestöd alltid i lag och beredningen av skattestödslag är underkastad samma förpliktelser som övrig lagstiftning och propositioner. De ekonomiska och samhälleliga konsekvenserna bör alltid kunna förutses i beredningen. I det här avseendet skiljer sig inte besluten om skattestöd från den övriga lagberedningen. Skattestöden behandlades också i statsbudgeten efter utredningen 1988. I början publicerades en årlig rapport som bilaga till budgeten. Från och med år 2000 ingick rapporteringen i regeringens berättelse om statsverkets förvaltning och tillstånd. I stället för denna berättelse infördes statens bokslutsberättelse 2005. Också den innehåller en del uppgifter om

skattestöden men jämfört med tidigare år är de avsevärt mer begränsade. Avsnittet om finanspolitik inbegriper ett sammandrag om skattestöden på ungefär en sida. Skattestöden och deras effekter på skatteintäkterna behandlas inte längre i avsnittet om skatteinkomster och intäkter i budgeten.

Utskottet anser att skattestöden bör beaktas som en tydligare del i statens budgetprocedur. Enligt den normala budgetpraxisen ska alla kända utgifter beaktas i budgeten (bruttoprincipen). Skattestöden bör behandlas som resursanvändning och kostnader och även i övrigt på motsvarande sätt som budgetanslagen under de olika huvudtitlarna. På samma sätt som för anslagen kan man ställa upp resultatmål för skattestöden. Måluppfyllelsen bör utvärderas och resultaten bör rapporteras i bokslutsberättelsen.

Behandlingen av skattestöd skiljer sig på många sätt från behandlingen av anslag i statens budgetprocedur. Redan omfattningen är olika. Anslagen i den årliga budgeten, ca 40 miljarder euro, behandlas på ungefär tusen sidor i budgeten och bokslutet. Skattestöden, som beräknas uppgå till mer än 10 miljarder euro per år, behandlas nu på bara en sida i stället för på åtta som förut. Tidigare beskrevs skattestöden separat för varje lag men numera nöjer man sig med summor enligt uppgiftsområde. Likaså finns det inte längre någon beskrivning enligt skattetagare (stat, kommun, församling).

Utskottet anser att budgeten och bokslutsberättelsen nu innehåller mycket mindre information om skattestöden och att behandlingen av dessa inte längre ger en riktig och tillräcklig uppfattning av deras statsekonomiska betydelse. Regeringen bör bättre och noggrannare redovisa grunderna för skattepolitiken och skattestöden. Finansministeriet bör förbättra sakinnehållet i fråga om skattestöd och fokusera på skattepolitikens konsekvenser och stora betydelse. Det är motiverat att utarbeta en ny utredning om skattestöd i stället för att årligen uppdatera utredningen från 1988.

Nuförtiden utarbetas budgeten genom ram-budgetering. Där avtalas de kommande årens utgifter per förvaltningsområde, dvs. i så kallade

utgiftsramar. Det innebär att man måste hitta medel för nya behov eller utgifter inom förvaltningsområdena genom att gallra ut annan verksamhet för att hålla sig inom ramarna. Skattestöden behandlas och beaktas i regel inte när utgiftsramarna ställs upp. Utskottet tror att det här kan leda till att skattestöden ses som det lättaste sättet att finansiera nya behov. Med hjälp av dem kan förvaltningsområdet stödja verksamhet utan att behöva minska andra utgifter. Det är inte lämpligt att välja skattestödet som stödform bara på den grunden att man på så sätt kan hålla sig inom budgetramarna, menar utskottet. Valet av stödform — skattestöd eller direkt stöd — måste göras på andra grunder. Utskottet föreslår

att riksdagen förutsätter att regeringen kommer med en skattestödsutredning kring grunderna för regeringens skattepolitik, särskilt neutralitetsprincipen i beskattningen och behandlingen av skattestöden i ram- och budgetproceduren samt att regeringen ger riksdagen en utredning om sina åtgärder i statens bokslutsberättelse.

Särskilda observationer

Registrering av investeringar

Statens investeringar plus omfattningen av och procedurerna för tjänsteupphandling är nu frågor av finanspolitisk betydelse. Trenden i investeringsutgifterna och upphandlingsvolymen är också av vikt när det gäller styrningen av statsfinanserna och verksamheten samt styrningens resultat. Siffrorna används i beskrivningen av resultaten för ministeriernas förvaltningsområden i statens bokslutsberättelse. Revisionsverket har observerat att det inte finns någon samordnad praxis för att registrera investeringsutgifterna. Förändringar i praxisen har också gjort det svårare att jämföra berättelsen med bokslutet för föregående år. Ett exempel är de räkenskapsverk som administrerar vägnät, banor och vattenfarter. De följer alla en egen praxis. Revisionsverket efterlyser en precisering av anvisningarna i frågan.

Riskhantering vid omställningar

Det sker för närvarande stora förändringar i statens förvaltningsstruktur. Servicecentra har inrättats, ministerier slås samman och universitetens offentlighetsrättsliga status ska ändras. Utskottet vill påminna om att omställningar också utgör en risk enligt den vedertagna uppfattningen av risker. Därför bör aktörerna vara noga med den interna kontrollen och riskhanteringen, i synnerhet när det sker stora ändringar i procedurer och strukturer inom ekonomiska områden.

Uteblivna farledsavgifter

Revisionsverket har i sin revisionsberättelse (144/2007) utrett oklarheterna med farledsavgifterna på Sjöfartsverket. Revisionsberättelsen överlämnades den 7 mars 2007. Vid revisionen kom det fram att det faktiska efterdebiteringsbeloppet var ganska litet. Kommunikationsministeriets tillsyn över Sjöfartsverket har normalt gällt lagenlighet och objektivitet. Efter att trafikutskottet blev intresserat av hur farledsavgifterna och isklasserna bestäms har tillsynen blivit mycket mer omfattande. Vid utfrågningen i revisionsutskottet uppgav sakkunniga att de uteblivna farledsavgifterna skulle ha lett till inkomstförluster på 60 miljoner euro för staten. Vid revisionen hade revisionsverket inte tillgång till några sådana uppgifter. Utskottet ser det som angeläget att verket slutför den påbörja-

de efterhandsgranskningen och klarlägger hur stora inkomstförluster det rör sig om.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår revisionsutskottet

att riksdagen med anledning av berättelsen godkänner följande ställningstagande:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att utvärdera statens resultatstyrning och redovisnings-skyldighetsreform.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen undersöker alternativa modeller för att se till att de tjänster som är tryggade i grundlagen är av god kvalitet och tillgängliga på lika villkor.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen kommer med en utredning om skatte-stöd och i den redovisar grunderna för regeringens skattepolitik, särskilt neutralitetsprincipen i beskattningen och behandlingen av skattestöden i ram- och budgetproceduren samt att regeringen rapporterar sina åtgärder till riksdagen i statens bokslutsberättelse.

Helsingfors den 29 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Risto Autio /cent
Pertti Hemmilä /saml
Marjaana Koskinen /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Pekka Vilkkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.