

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2009 rd

Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet för finansåret 2008

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2009 Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet för finansåret 2008 (B 15/2009 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen, ledande effektivitetsrevisor Leena Juonen, ledande effektivitetsrevisor Teemu Kalijärvi, ledande effektivitetsrevisor Vuokko Mustonen, ledande effektivitetsrevisor Markku Puttonen, ledande effektivitetsrevisor Taina Rintala, ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen och ledande effektivitetsrevisor Tomi Voutilainen, Statens revisionsverk, riksdagen
- verkställande direktör Pirjo Pöyhiä, budgetdirektör Hannu Mäkinen, projektchef Jaakko Kuusela, konsultativ tjänsteman Tomi Hytönen, specialrådgivare Niko Ijäs och specialrådgivare Olli-Pekka Rissanen, finansministeriet
- undervisningsråd Jari Rajanen, undervisningsministeriet

- regionutvecklingsdirektör Jussi Yli-Lahti, arbets- och näringsministeriet
- medicinalråd Maria Vuorilehto, utvecklingschef Anne Kallio och teknisk expert Teemupekka Virtanen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Jaakko Kiander, Löntagarnas forskningsinstitut
- direktör för IT och information Olli Nylander, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
- jurist Marja Lahtinen och sakkunnig Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund
- ledande rådgivare Veli-Matti Mattila, Finlands Bank
- strategichef Antti-Jussi Oikarinen, Södra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
- direktör Jarmo Pirhonen, Sydöstra Finlands arbetskrafts- och näringscentral
- verkställande direktör Heikki Niemeläinen, Kommunernas garanticentral
- verkställande direktör Eero Vaissi, Kuntamaisema Oy
- ordförande Pekka Sauri, Centralförbundet för Mental Hälsa
- programdirektör Hannu Hanhijärvi, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- professor Matti Pohjola, Helsingfors handels-högskola.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statens revisionsverks yttersta syfte är att arbeta för att statsfinanserna sköts väl med gott resultat. Som extern revisor för statsfinanserna stöder revisionsverket riksdagen i dess utövning av den grundlagsfästa lagstiftnings-, budget- och tillsynsmakten. Revisionsverkets målsättning är att för riksdagen, statsrådet och den underställda förvaltningen ta fram objektiva, tidsenliga och för riksdagens och regeringens statsfinansiella beslutsfattande och tillsyn nyttiga och tillförlitliga tillsyns- och revisionsdata. Verkets tillsyns- och revisionsverksamhet tar fasta på hur statsfinanserna skötts, om budgeten iakttagits och om statsfinanserna och statens verksamhet handhåfts på ett ändamålsenligt sätt. Revisionsverkets verksamhet täcker omkring en fjärdedel av Finlands bnp.

Revisionsverket fullgör sin revisionsuppgift med redovisningsrevision och effektivitetsrevision. Verket har valt som strategi att årligen revidera statsbokslutet, räkenskaperna hos statens samtliga räkenskapsverk och vissa särskilt fastställda ämbetsverk som resultatstyrts av ministerierna. Föremål för revision är också de fonder utanför budgeten som revisionsverket enligt lag ska revidera.

Effektivitetsrevisionerna bestäms utifrån resultaten av en analys av verksamhetsmiljön och förvaltningsområdesvisa riskanalyser. I slutet av 2008 hade verket 151 anställda. Verkets kostnader uppgick till 12,72 miljoner euro (11,97 euro 2007). Effektivitetsrevisionens andel av kostnaderna utgjorde 48 och redovisningsrevisionens andel 52 procent.

Verket lämnade under året 119 redovisningsrevisionsberättelser. Av dem gällde 87 räkenskapsverk som upprättar ett bokslut innehållande de bokslutskalkyler som nämns i 63 § i förordningen om statsbudgeten och 32 ämbetsverk och inrättningar som upprättar en årsredovisning. Dessutom sammanställde verket 23 effek-

tivitetsrevisionsrapporter och 12 uppföljningsrapporter som berättelsen huvudsakligen bygger på. I berättelsen behandlas observationer och revisionsresultat som är högrelevanta ur riksdagens synvinkel. Valet av teman faller tillbaka på verkets strategiska temaområden samt på verksamhets- och revisionsplaneringen och fokuseringen i den riskanalys som planeringen bygger på.

I berättelsen tas upp hur riksdagens ståndpunkter beaktats, den statliga produktiviteten, en högkvalitativ lagstiftning som ett element i det statsfinansiella beslutsfattandet, en god administrering av statens egendom och en effektiv och verkningsfull Europeisk union och ett nationellt utnyttjande av dess möjligheter. Dessutom ingår i berättelsen en översikt över läget i statsfinanserna och förvaltningen, de viktigaste observationerna enligt förvaltningsområde plus en översikt över revisionsverkets egen verksamhet och de resultat som verket genererat.

Revisionsutskottet menar att revisionsverket lyckats bra i sin ambition att stödja riksdagens kontrollmakt och har genom sina revisioner tagit fram tillförlitlig information som är nyttig för riksdagen. Verket har också stärkt sina positioner i den internationella omvärlden och har på senaste tid tilldelats nya viktiga uppgifter. Verket har kallats att leda arbetet inom det nätverk för EU:s högsta revisionsmyndigheter som har hand om den externa bedömningen av hur medlemsstaternas sköter sin finanspolitik och iaktar stabilitets- och tillväxtpakten. Samtidigt har Förenta staterna bett Finland leda en internationell grupp som ska fundera på hur effekterna av den finansiella och ekonomiska krisen ska kunna minimeras och ekonomiska kriser motverkas.

Uppföljningen av hur riksdagens ställningstaganden beaktats

Statens informationsförvaltning och beredning av it-lagstiftning

Revisionsverket ger i sina revisioner akt på hur uttalanden som riksdagen godkänt utifrån revi-

sionsutskottets betänkanden fullföljts och rapporter om resultatet i sin berättelse till riksdagen. Det är angeläget att riksdagens ställningstaganden om ledningen av statens informationsförvaltning och hälso- och sjukvårdens datasystem konkretiseras inte bara med tanke på att den offentliga servicen ska vara produktiv och smidig utan också för att tjänster ska stå tillgängliga och kunderna vara nöjda.

Riksdagen har förutsatt att regeringen för att öka effektiviteten i statens informationsförvaltning bereder behövlig lagstiftning om finansministeriets behörighet när det gäller styrningen och om andra behövliga frågor (ReUB 1/2008 rd — B 6/2008 rd, B 10/2008 rd). Utskottet menar att man inte tagit i med kraft för att lösa problemen och bristerna i ledningen och styrningen av den offentliga sektorns it-verksamhet. Trots en uppsjö av utredningar och planer har man inte lyckats konkretisera hur styrningen av it-verksamheten ska ordnas eller presterat resultat som skulle peka på måluppfyllelse. Finlands placering bland it-samhällen har i internationella mätningar dalat under hela 2000-talet och vi sackar efter utvecklingen bland annat i de övriga nordiska länderna och Estland.

Det sätt på vilket finansministeriet leder och styr hela den offentliga sektorns it-verksamhet fungerar inte om man ser till de mål regeringen uppställt. Det räcker inte med att enbart styra genom information. För att stärka styrningen har riksdagen krävt en effektivare lagstiftning samt öppna kontaktytor och gemensamma standarder för kommunerna och statsförvaltningen som borgar för kompatibla datasystem. Utskottet menar att det behövs lagstiftning som skapar förutsättningar för interoperabilitet och kompatibilitet.

Från sakkunnighåll har det påpekats för utskottet att datasystemens, datastrukturernas och datalagrens interoperabilitet och kompatibilitet är offentliga nyttigheter, alltså fördelar som odelat gagnar samhället. Marknaden och den splittrade och delvis haltande styrningen medger inte en tillräcklig interoperabilitet. För att interoperabilitetsproblemet ska kunna lösas behövs en angreppssätt som fokuserar på att med hjälp av lag-

stiftningen generera interoperabilitet som en offentlig nytta.

Utskottet anser att det behövs en lagstiftning som ger befogenheter och en styrningsmodell, som anger de allmänna principerna för interoperabilitet och kompatibilitet och hur dessa ska nås samt hithörande krav på datasystemens kontaktytor, som lägger fast ett standardiseringssystem och föreskriver om ekonomiska och andra incitament för att skapa interoperabilitet och kompatibilitet. De som tillhandahåller offentliga tjänster bör i lagstiftningen åläggas en tydlig skyldighet att ta i bruk och enbart hålla sig till interoperabla system som uppfyller standarderna i lagen och har godkänts efter testning.

Uppgifterna som gäller de statliga och kommunala informationssystemens interoperabilitet bör ges åt en myndighet vars särskilda uppgift blir att upprätthålla och utveckla gemensamma plattformar, gränssnitt och andra standarder som krävs för interoperabilitet och att som myndighetsåtgärd konstatera att programvaror som erbjuds den offentliga förvaltningen är interoperabla och kompatibla. Myndighetsuppdraget bör begränsas till att säkerställa interoperabiliteten och kompatibiliteten, lägga fast de allmänna principerna och ramarna för den nödvändiga standardiseringen och för it-systemens arkitektur och ordna med den stödservice som gör interoperabiliteten möjlig. De tekniska lösningar i fråga om programvaror, it-system och e-tjänster upphandlas genom konkurrensutsättning på en marknad som är genuint öppen för olika leverantörers produkter.

Det har framhållits för utskottet att arkitekturfrågan också måste ses från den synvinkeln att it-systemen och deras komponenter samt programvaror ska kunna upphandlas på en effektivt konkurrerande marknad och att så många företag inom it- och programbranschen som möjligt kan bjuda ut sina varor. Om interoperabiliteten standardiseras och greppet om styrningen blir fastare öppnar sig marknaden för en bredare skala av leverantörer.

Utskottet förutsätter att regeringen bereder lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att se till att informationssystemen inom den

offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla.

Hälso- och sjukvårdens informationssystem och det nationella hälsoarkivet

Skräl interoperabilitet och en dåligt fungerande och dyr datateknik försämrar kvaliteten på den service medborgarna erbjuds. Den stora faran ligger enligt utskottet i att tillämpningen av datateknik i offentliga tjänster kommer i skymundan och produktivitetsfördelarna uteblir med den följd att den dåliga produktivitetsutvecklingen inom hela den offentliga sektorn blir den stora utmaningen.

När det inte längre går tid åt att onödigt syssla med informationssystem kan t.ex. inom hälso- och sjukvårdens resurserna för egentligt patientarbete ökas. Det krävs interoperabla datasystem och effektiva serviceprocesser för att tjänsterna ska löpa smidigt. I annat fall belastas såväl personal som klienter inom hälso- och sjukvården av en ständig jakt efter patientuppgifter och omregistreringar av uppgifter som redan finns i ett system. Men för att produktivitetsfördelar ska genereras måste också arbetsrutinerna ses över, menar utskottet. Informations-tekniken gör inte verksamheten effektivare, om man inte samtidigt rationaliserar arbetsprocesser och arbetsrutiner.

Riksdagen har i ett uttalande förutsatt att regeringen vidtar åtgärder som borgar för kompatibla datasystem, gemensamma tillämpningar och öppna kontaktytor för ett friktionsfritt informationsutbyte mellan datasystemen inom den offentliga sektorn, med början från hälso- och sjukvården (ReUB 6/2008 rd — B 15/2008 rd). Dessutom har riksdagen förutsatt att regeringen ser till att det nationella informationssystemet inom social- och hälsovården tas i bruk vid lagstadgad tidpunkt, senast den 1 april 2011 (ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd).

Enligt sakkunniga som utskottet hört kommer det i lagen angivna tidsschemat inte att hålla. Social- och hälsovårdsministeriet håller just nu på att bereda ordningsföljden för datainnehållet i eArkiv och en ändring av tidplanen, vilket förutsätter en proposition från regeringen till riksdagen.

Under beredningen gör man också en uppskattning av vilka resurser som behövs för hela den elektroniska informationshanteringen och funderar på hur funktionen lämpligen kan permanentas och vilka kopplingar det finns till annan lagstiftning om hälso- och sjukvården.

Utskottet är också bekymrat över att staten och kommunerna utvecklar sina informationssystem var för sig och inom förvaltningens olika sektorer utan en gemensam arkitektur. Exempelvis de stora projekten inom hälso- och sjukvården står helt utanför den finansministerieleda utvecklingen av informationshanteringen inom den offentliga sektorn. Det måste snabbt skapas en fungerande förbindelse mellan finansministeriets och hälso- och sjukvårdens it-projekt så att den professionella styrmodellen kan nyttiggöras inom bägge sektorena och att man i utvecklingsarbetet medborgarorienterat går in för gemensamma arkitekturer och interoperabla system.

Utskottet konstaterar att upprättandet av det nationella hälsoarkivet inte framskridit i den takt lagen förutsätter. Arkivet är ett nationellt spetsprojekt och en investering som Finland inte har råd att låta bli att göra. Utskottet förutsätter att regeringen tar reda på varför hälso- och sjukvårdens informationssystem inte håller tidplanen och presenterar en trovärdig plan och ett tidsschema för ett så snabbt ibruktagande av hälsoarkivet som möjligt, och avlägger rapport om sina åtgärder i statens bokslutsberättelse våren 2010.

Revision av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

Utskottet har i ett av sina betänkanden (ReUB 1/2008 rd — B 6/2008 rd, B 10/2008 rd) behandlat utvecklingen och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen. Utvecklings- och driftskostnaderna för de identifieringstjänster som ingick i revisionsverkets revision (161/2008) uppgick till totalt ca 40 miljoner euro 1999—2007. Trots betydande satsningar görs största delen av identifieringarna fortfarande med nätbankskoder. Eftersom ingen tagit reda vilket det verkliga behovet av identifieringstjänster är, står den offentliga förvaltning-

en nu med en mängd överlappande och ekonomiskt olönsamma lösningar. Dessutom har det brustit i myndighetssamarbetet.

Enligt revisionsverkets berättelse har upphandlingsbestämmelserna tillämpats bristfälligt eller negligerats i flera identifieringstjänstprojekt. Särskilt på Rättsskyddscentralen för hälsovården och Skattestyrelsen har det varit problem med upphandlingen. Arbetet på att utveckla identifieringstjänsterna har inte gått till på rätt sätt där och upphandlingen har inte följt lagstiftningen.

Statens revisionsverk fick den 20 november 2008 ett anonymt brev där brevskrivaren riktade kritik mot konsult- och it-upphandlingarna på Rättsskyddscentralen för hälsovården. Revisionsverket beslutade att frågan skulle utredas som ett fristående led i samband med den revision av social- och hälsovårdens ICT-projekt som var inprickad till början av 2009. Revisionsverket blev klar med sin särskilda revision den 8 juni 2009 (341/54/08). Observationerna i revisionsrapporten gäller verksamheten vid den dåvarande Rättsskyddscentralen för hälsovården. Centralen och Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral sammanslogs och blev med start den 1 januari 2009 Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

Revisionen begränsades till Rättsskyddscentralens och Tillstånds- och tillsynsverkets agerande. Den gällde alltså inte Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral. Revisorerna undersökte om Tillstånds- och tillsynsverket (f.d. Rättsskyddscentralen) hade följt upphandlingslagen i upphandlingen av konsult- och informationssystem och om konsultupphandlingen skett på behörigt sätt. Dessutom tittade revisorerna på dokumenthanteringen och hur rationell den är.

Under revisionen framgick det att Tillstånds- och tillsynsverket inte till alla delar hade lagt upp arkiveringen av upphandlingen och de hörande avtalen på korrekt sätt. Alla avtal stod inte att finna i verkets arkiv. På verket uppgav man att en del av dokumenten och avtalen förvarats på tjänstemännens arbetsrum och att de därför inte fanns i arkivet. Dessutom framgick det

vid revisionen att avtal för olika upphandlingar hade arkiverats med samma diarienummer för hela kalenderåret. Revisionen gav vid handen att Tillstånds- och tillsynsverket inte i sin dokumenthantering och förvaringen av upphandlingsdokument på alla punkter har följt 18 § om god informationshantering i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) på så vis att det dokumentmaterial som uppstår i verksamheten skulle ha förvarats korrekt.

Rättsskyddscentralen har allt sedan 2001 upprätthållit centralregistret över yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (TERHIKKI). Tidigare svarade Stakes för det tekniska upprätthållandet. Rättsskyddscentralen har ingått serviceavtal om upprätthållande av registret utan konkurrensutsättning. Förfarandet har varit detsamma i fråga om utvecklingen och underhållet av registret över privata servicegivare (Ysteri) och underhållet av Rättsskyddscentralens webbsidor. Serviceavtal har ingåtts utan upphandlingsbeslut och konkurrensutsättning trots att det gällt upphandlingar på flera hundratusentals euro.

I sitt gämnä till utkastet till revisionsrapport framhöll Tillstånds- och tillsynsverket att enligt det avtal som social- och hälsovårdsministeriet och konsultbolaget ingått är källkoden till Ysteri leverantörens egendom. Dessutom påpekade verket att registret aldrig fungerade så verket har nu satt igång med att bygga upp ett nytt register. Det har kostat sammanlagt mer än 200 000 euro att ta fram Ysteri, som i slutändan ändå inte fungerat. Registret flyttades 2006 över från social- och hälsovårdsministeriet till Rättsskyddscentralen för hälsovården.

Den senaste större direktupphandlingen gjorde Rättsskyddscentralen hösten 2008 med hänvisning till serviceavtalet för TERHIKKI. Värdet av upphandlingen överstiger 200 000 euro. Dessutom direktupphandlade centralen i slutet av 2007 utan konkurrensutsättning en tjänst för yrkescertifikat inom hälso- och sjukvården. Enligt lagen kan direktupphandling inte motiveras i efterhand utan grunderna bör framgå specifikt av varje upphandlingsbeslut. Den brådska Tillstånds- och tillsynsverket åberopar i olika utred-

ningar och upphandlings-pm eller den respit på ungefär fyra år som lagstiftningen ger för att göra certifikattjänsten tillgänglig på riksplanet kan inte utgöra anledningen till att låta bli att konkurrensutsätta så här pass stora upphandlingar, särskilt när marknaden är konkurrensutsatt inom branschen.

Rättsskyddscentralen förnyade sin webbplats 2007 och tog i bruk den 2008. Genom att konsulttjänster köptes in för att utveckla webbsidorna blev kostnaderna oskäligt stora. De sammanlagda kostnaderna minus insatserna från centralens egen personal blev ca 222 000 euro. Där ingår inte priset på informationsdelningssystemet SharePoint, ca 52 500 euro. Köpet grundade sig enligt Tillstånds- och tillsynsverket på Hansels ramarrangemang och något upphandlingsbeslut fattades aldrig. Informationsdelningssystemet köpte Rättsskyddscentralen av ett annat konsultföretag. Centralens webbsidor kom alltså att kosta ungefär 270 000 euro. Webbsidorna var i bruk endast ett år, eftersom det behövdes nya webbsidor före ingången av 2009 när Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral och Rättsskyddscentralen för hälsovården sammanslogs.

Planeringen och genomförandet av Tillstånds- och tillsynsverkets webbsidor åter upphandlades av olika konsultföretag och gjordes med ett annat distributionssystem än Rättsskyddscentralens. Och utan konkurrensutsättning även denna gång. I köpbesluten motiverade Tillstånds- och tillsynsverket direktupphandlingen med det snäva tidsschemat. Verkets webbsidor kostade totalt 15 040 euro (exklusive moms). De kostade alltså mindre än 10 procent av det som Rättsskyddscentralen lade ner på sina webbsidor.

Revisionsverkets rapport uppges ha lett till att Tillstånds- och tillsynsverket vidtagit åtgärder för att lägga upp sin upphandlingsfunktion efter upphandlingslagen och statens allmänna upphandlingsråd. Till social- och hälsovårdsministeriet sändes den 29 september i år en rapport där korrigeringsåtgärderna räknas upp en och en.

Utskottet anser att de försummelser som uppdragades i revisionen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården är så grava

och uttrycker likgiltighet för upphandlingsbestämmelserna och för d krav på god informationshantering som ställs på verket. Samtidigt har tillvägagångssättet i strid med upphandlingsbestämmelser och upphandlingsråd lett till oekonomiska köp och slöseri med skattebetalarnas pengar. Denna från Rättsskyddscentralen för hälsovården härstammande verksamhetskultur lyfter också fram social- och hälsovårdsverkets tillsynsansvar. Utskottet vill inskräpa vikten av social- och hälsovårdsministeriets styr- och tillsynsansvar och poängterar att Tillstånds- och tillsynsverket måste ledas utifrån principen om god förvaltning.

Produktivitet och icke-hållbarhet i den offentliga sektorn

Enligt revisionsverket är de offentliga finansernas hållbarhet och den offentliga verksamhetens produktivitet och effektivitet starkt kopplade till varandra i ett ekonomiskt läge där en långsam internationell återhämtning från den finansiella krisen och realekonomiska nedgången kan samtidigt som den globala ekonomin fortsatt präglas en lång rad osäkerhetsmoment. Icke-hållbarheten i de offentliga finanserna beräknas för närvarande överstiga 6 procent.

Sysselsättningen spelar en avgörande roll för att icke-hållbarheten ska kunna åtgärdas. Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning var antalet sysselsatta 119 000 färre i oktober 2009 än ett år tidigare och 44 000 färre än i september 2009. Sysselsättningsgraden var 66,7 procent, dvs. 3,5 procentenheter mindre än i oktober i fjol. Arbetslöshetsgraden i sin tur var i oktober 8,2 procent högre än året innan, vilket innebär en ökning med 2,4 procentenheter. Arbetskraftsundersökningen gav att det fanns 215 000 arbetslösa. Antalet personer i arbetsför ålder utanför arbetskraften var i oktober 1 413 00, dvs. 79 000 fler än för ett år sedan.

Enligt arbets- och näringsministeriet fanns det i slutet av oktober 269 800 arbetslösa arbetsökande på arbets- och näringsbyråerna. Arbetslösheten breddade ut sig i hela landet och för första gången i år ökade antalet långtidsarbetslösa.

Som tidigare var det inom industriellt arbete som arbetslösheten ökade mest. Uppdelat efter land-skap steg arbetslöshetssiffrorna mest i Egentliga Finland (60 %), i Nyland (55 %) och i Södra Öst-erbotten (55 %).

Bedömare anser att tecknen på att ekonomin och sysselsättningen skulle börja förbättras är mycket svaga. Arbetslösheten kommer att öka tydligt ännu 2010 och ungefär samma mängd arbetstillfällen går förlorade som i år. Antalet registrerade arbetslösa arbetssökande förutspås öka till 330 000 personer 2010.

I oktober i år fanns det 34 000 arbetslösa under 25 år som hade anmält sig som arbetslösa arbetssökande på arbets- och näringsbyråerna. Det är en ökning med 13 00 från oktober i fjol. Enligt statistikcentralen fanns det bland 15-24-åringarna 53 000 arbetslösa i oktober i år (mot 50 000 ett år tidigare) och arbetslöshetsgraden snuddade vid 20 procent. Antalet personer utanför arbetskraften hade ökat med 40 000 från i fjol.

Revisionsverket anser att man för att kunna åtgärda icke-hållbarheten först och främst måste förlänga arbetskarriärerna. Här ligger den absolut största potentialen i 25-åringarna, den åldersklass där sysselsättningsgraden är avsevärt lägre än bland äldre åldersklasser.

Med tanke på produktiviteten inom hela samhällsekonomin är revisionsverkets syn på hur sysselsättningen ska förbättras viktig, menar utskottet. För Finland spelar det en stor roll om återhämtningen från den ekonomiska recessionen kräver en kanske häftig övergång till en ekonomi där de största värdena skapas i service och serviceinnovationer. Det skulle betyda att företagssektorn skulle vara tvungen att se över sina produktionsstrukturer och att vårt land inte längre skulle ha samma möjligheter till en snabb ekonomisk tillväxt baserad på export av investeringsvaror och en snabb exportökning som när vi tog oss ur den föregående ekonomiska depressionen. Revisionsverket tror att miljöaspekterna och miljötekniken kommer att spela en viktig roll för den ekonomiska tillväxten. Men det gäller också att se till att basindustrin (metall- och

träförädlingsindustrin) behåller sin konkurrenskraft, menar utskottet.

För att produktiviteten i samhällsekonomin ska fås upp och icke-hållbarheten åtgärdad är det viktigt att det snabbt skapas en mängd nya arbetstillfällen för unga såväl i den privata som i den offentliga sektorn, poängterar utskottet. Det för det lättare för ungdomar att få jobb när ekonomin börjar ta fart samtidigt som det skapar förutsättningar att höja sysselsättningsgraden mer permanent. Detta förlänger enligt utskottets mening arbetskarriären effektivt och med lång verkan. Samhällsekonomiska förluster av det slag som uppstod under den föregående ekonomiska depressionen och som i ett längre perspektiv även påverkat den nuvarande icke-hållbarheten — massarbetslöshet, en utbredd och långvarig strukturell arbetslöshet och för vissas del en permanent utslagning från arbetsmarknaden, bör absolut undvikas.

Produktivitetsprogrammet

Under sakkunnigutfrågningen framgick det med all tydlighet att produktivitetsprogrammet ursprungligen bottnade i ett på arbetskraftsprognoser byggande behov att minska de statsanställda för att utbildad arbetskraft också skulle finnas att få för den privata sektorn. Utskottet anser att ordet "produktivitets-" är missvisande när man talar om detta program, efter det handlar om att dra ner på årsverkerna och att produktiviteten genereras när personalen minskar. Tidplanen håller dessutom inte just nu om man ser till de faktiska pensionsavgångarna. Finansministeriet uppger att programmet framskridit enligt målsättningen för personalminskningar. Statistikcentralens uppföljning visar att totalproduktiviteten hos staten ökade med 1,0 procent 2008 efter att ha sjunkit med 1,9 procent året innan.

Revisionsverket gör den bedömningen i sina redovisningsrevisioner att de produktivetsmål som ministerierna godkänt är bristfälliga, eftersom man i resultatavtalen ställt produktivetsmål för endast 40 procent av ämbetsverken och inrättningarna. Verket anser att Statistikcentralens produktivetsindikator ensam inte räcker till för att beskriva hur effektiv den offentliga

verksamheten är. Ett bevis på detta är förvaltningsdomstolarnas sätt att mäta prestationer. I förvaltningsdomstolarna har antalet klienter ökat så mycket att behandlingstiderna förlängts och arbetet hopat sig. Dessutom har det uppstått stora skillnader i behandlingstider och effektivitet mellan förvaltningsdomstolarna och för klientgrupper. Och ändå har man i förvaltningsdomstolarnas resultatstyrning inte använt mätetal som skulle ta hänsyn till de stora skillnaderna i fråga om klientgrupper och avgöranden. Måttet på arbetsproduktiviteten, dvs. antalet avgjorda ärenden dividerat med antalet årsverken, ger alltså ingen bild av produktiviteten. Metoden är alltför grov när den inte tar hänsyn till ärendestrukturen, ärendenas svårighetsgrad och personalstrukturen.

Revisionsverket ser utgiftsdisciplin, en finansiell hållbarhet inom den offentliga ekonomin och ett bättre samhälleligt genomslag för den offentliga verksamheten höra till de närmaste årens stora utmaningar för staten. Arbetet på att systematiskt förbättra produktiviteten och effektiviteten inom förvaltningen och serviceproduktionen måste fortsätta.

Utskottet anser att totalproduktiviteten måste uppmärksammas i större utsträckning såväl i statens produktivetsprogram som överlag i åtgärderna för att förbättra den offentliga verksamhetens effektivitet och genomslag. Det gäller att med större målmedvetenhet styra och leda verksamheten med avseende på lönsamhet, effektivitet och verkningar samt kapitalavkastningen och andra sidor av produktiviteten än enbart arbetsproduktiviteten. Utskottet ser det som nödvändigt att strävan efter hållbar produktivitet nu även ska omfatta den kommunala ekonomin och kommunernas verksamhet där merparten av de offentliga tjänsterna produceras.

Servicecentralernas produktivitet

Servicecentralerna syftar till att utnyttja skalfördelar genom centraliserad produktion och samordnade arbetsformer. Skalfördelar genereras när enheterna blir större och produktionen ökar samtidigt som kostnaderna per enhet sjunker.

Det är av allra största vikt att ge akt på hur årsverkerna används när man med hjälp av informations- och kommunikationsteknik försöker nå arbetssparande lösningar. Revisionsverket påpekar att det är den ekonomiska ledningen på ministerier och inrättningar som ska hålla ett öga på kostnads- och produktivetsfördelarna.

I revisionen av inrikesförvaltningens servicecentral framgick det att centralen förmått öka tjänsteproduktionen inom ekonomi- och personalförvaltningen och att tjänsterna producerats ekonomiskt lönsamt. Men revisionen av servicecentralernas kundämbetsverk visar att sparandet inte nåtts på långt när. Kundämbetsverken har kvar en lång rad ekonomiförvaltningsuppgifter då alla uppgifter inte överfördes på servicecentralen. Trots att processerna automatiserats förmedlades onödigt mycket av informationen fortfarande manuellt. Man lyckades inte lägga om ministeriernas och ämbetsverkens ekonomiförvaltning och den interna övervakningen och revisionen i adekvat utsträckning. En annan observation som gjordes var att de uppnådda fördelarna inte alltid bevakades.

Utskottet gör i sitt utlåtande om regionaliseringen av de statliga funktionerna (ReUU 5/2009 rd — MINU 4/2009 rd) den bedömningen att den servicecentral för statens ekonomi- och personalförvaltning som inleder sin verksamhet den 1 januari 2010 har goda chanser att förbättra produktiviteten om alla planerade och aktuella utvecklingsåtgärder genomförs.

Servicecentralmodellen är enligt utskottet ett gott exempel på produktivitetshöjande projekt. Men för att alla produktivetsfördelar med servicecentralernas ska nås måste arbetsprocesserna rationaliseras redan innan de automatiseras. Inom servicebranscherna ger datatekniken stora storproduktionsfördelarna när man inte behöver hitta på samma uppgift utan kan producera den på en gång. Men storproduktionsfördelar uppnås bara om alla data i verksamheten digitaliseras. Utskottet anser att den offentliga servicen ännu inte tillgodogjort sig de produktivetsfördelar det genererar.

Kvaliteten på lagstiftningen om mentalvårdsservice och grundläggande utbildning

Principen om bättre lagstiftning

Enligt grundlagen ska det allmänna på det sätt som närmare föreskrivs i lag tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bestämmelsen ålägger lagstiftaren att föreskriva om tillräckliga tjänster inom social- och hälsovården men överlämnar samtidigt till lagstiftaren att pröva när social- och hälsovårdstjänsterna ska anses vara tillräckliga och på vilket sätt befolkningens hälsa ska främjas. I samband med grundrättighetsreformen framhölls det att när kommunerna påförs förpliktelser genom vanliga lagar måste man samtidigt se till att de har reella möjligheter att klara av dem. I praktiken sker detta i vanlig lagstiftningsordning och samtidigt definieras kriterierna för i vilken utsträckning den jämlikhet som avses i grundlagen förverkligas i praktiken när det gäller välfärdstjänster och i vilken utsträckning det blir kommunernas sak att inom ramen för den kommunala demokratin definiera sakinnehållet. I revisionsverkets berättelse påpekas det att om tillgången till och nivån på sådan service som lagen föreskriver de facto varierar mycket mellan olika kommuner blir situationen till slut problematisk med hänsyn till grundlagens jämlikhetsprincip.

I statsrådets åtgärdsprogram för en bättre lagstiftning nämns också medborgarnas förväntningar på lagstiftningen och dess kvalitet. Det väsentliga är att de målsättningar som ställs i lagstiftningen och effekterna av den också blir verklighet. En fråga medborgarnas synpunkt klar, begriplig och med tanke på tillämpningen förutsebar lagstiftning är ett grundläggande krav på en god reglering. Ett kriterium är att lagstiftaren ska åstadkomma sådana bestämmelser som garanterar en faktisk och effektiv möjlighet för de som är föremål för lagstiftningen att kunna utöva sina rättigheter. Enligt revisionsverket är förverkligandet av denna princip en utmaning i synnerhet vad gäller den lagstiftning som reglerar social- och hälsovårdstjänsterna när servicen regleras av en inexact ramlagstiftning.

Handlingsprogrammet för en bättre lagstiftning lyfter också fram frågan om transparens, vilket bland annat innebär att den finansieringsprincip som kan härledas ur grundlagen måste gälla när kommunerna åläggs att ordna välfärdstjänster. Enligt revisionsverket innebär det här att man i samband med lagstiftningsåtgärder noggrannare än förr bör tänka på kommunernas faktiska förutsättningar att sköta sina lagfästa uppgifter så att medborgarna får ett jämnt bemötande oberoende av var i landet de bor. I sista hand är det riksdagen som genom att utöva sin lagstiftningsmakt och budgetmakt borde anvisa kommunerna den finansiering de behöver för att ska kunna ordna sådan service som lagen kräver.

En annan viktig princip för en bättre lagstiftning är att lagstiftningen måste få avsedda konsekvenser. I allmänhet kan de eftersträlvade konsekvenserna inte nås enbart genom lag. En del av de problem som gäller kvaliteten på och tillgången till service kan ha sådana samhälleliga och strukturella eller ekonomiska orsaker som inte kan lösas genom lagstiftning om välfärdstjänster eller kompletterande myndighetsstyrning. Men det är ändå nödvändigt att öppet redovisa och dryfta lagstiftningens och styrningens begränsningar.

Statens revisionsverk påpekar att de iakttagelser som har gjorts i samband med revision av hälsovården, utbildningen och dess finansiering samt av förebyggandet av marginalisering visar att lösa normer och kompletterande rekommendationer samt annan informationsstyrning inte förmår säkerställa att jämlikhetsprincipen förverkligas på det sätt som grundlagen förutsätter.

Slutsatser på grundval av effektivitetsrevisionsberättelser

Genom effektivitetsrevisionerna granskar revisionsverket hur lagstiftningens målsättningar har uppnåtts, det vill säga man granskar lagstiftningens samhällskonsekvenser. Dessutom ser man på verksamhetens lönsamhet och vilka problem som eventuellt motverkar konsekvenserna och lönsamheten. I samband med revisionen av mentalvårdstjänster, företagshälsovård, medicinsk rehabilitering och grundläggande utbildning har avseende fästs vid lagstiftningens kva-

litet och styreffekt. Revisionsutskottet har för sin del särskilt lyft fram mentalvårdstjänsterna och den grundläggande utbildningen.

Enligt revisionsverket är den lagstiftning som gäller välfärdstjänster dels vid, delsn fragmentarisk och splittrad. Det här gör det svårare att utvärdera styrningen av verksamheten, konsekvenserna, organiseringen, kostnadseffektiviteten och kostnadskonsekvenser. Från statsfinansiell synpunkt är det inte ändamålsenligt att ingripa i problem som gäller något enstaka fall av serviceproduktion, åtminstone inte genom detaljerad lagstiftning, utan avseende borde snarare fästas vid större helheter. Detta skulle främja transparensen när det gäller såväl tjänsterna som kostnaderna.

Revisionsverket har också kommit fram till att lagstiftningen både när det gäller mentalvårdstjänsterna och den medicinska rehabiliteringen är mycket tolkbar. En lös lagstiftning kan innebära att viktiga serviceformer inte alls nämns i författningarna och den kan också leda till divergerande tolkningar exempelvis av lagstiftningen om klientavgifter när kommunerna har olika syn på om en serviceform är avgiftsbelagd eller avgiftsfri.

Vid revisionsverkets revisioner lade man särskilt märke till att det splittrade servicesystemet när det gäller mentalvårdstjänster och medicinsk rehabilitering höjer kostnaderna och uppmuntrar olika aktörer till deloptimering. För klienten innebär detta att han eller hon inte alltid vårdas på ett ändamålsenligt vårdställe eller att rehabiliteringen inte påbörjas i tid.

Som exempel nämner revisionsverket boendeserviceenheterna inom mentalvårdstjänsterna. Syftet med stöd- och serviceboende bör vara att rehabilitera patienten. I rehabiliteringen ingår tanken att patienten ska gå från en nivå till en annan beroende på sitt välbefinnande eller sin kondition. Efter sjukhusvistelse följer intensifierat serviceboende, efter intensifierat serviceboende stödboende och därifrån till att patienten bor själv. Enligt revisionsobservationerna har denna tanke inte ändå kunnat genomföras i praktiken. En del patienter har bott i samma enhet över tio år och enheten har därför blivit som ett

hem. Patienterna placeras där det råkar finns en ledig plats oberoende av om den motsvarar patientens behov av rehabilitering eller inte.

Mentalvårdstjänsternas boendeservice produceras nästan uteslutande av privata serviceproducenter. Enligt revisionsverket är serviceproducentens huvudsakliga intresse inte att överföra betalande klienter till stödboende för en lägre kostnad. Eftersom kommunerna inte aktivt följer patienternas rehabilitering kan det gå så att en patient får vård i en boendeenhet som är alltför dyr med hänsyn till hans eller hennes kondition. Revisionsverket anser att kostnadsuppföljningen av mentalvårdstjänsterna är bristfällig såväl på riksnivå som på kommunal nivå. Bristerna i mentalvårdstjänsterna handlar snarare om felinriktade än för knappa resurser.

Hur lagstiftningen styr mentalvårdstjänsterna

I samband med en effektivitetsrevision (194/2009 Funktionsdugligheten för lagstiftningen som styr mentalvårdstjänsterna) undersökte man om lagstiftningen, olika rekommendationer och finansiering styr ordnandet av mentalvårdstjänster i enlighet med målsättningarna och huruvida de främjar samarbetet mellan olika aktörer. I Avsikten var också att ta reda på hur enhetliga de olika styrmedlen är.

Resultatet av revisionen visar att den gällande mentalvårdslagen är ett gott exempel på hur splittrat och bristfälligt social- och hälsovårdens servicesystem är. Resultatet gav också vid handen att lagstiftningen är alltför allmänt hållen. Den splittrade lagstiftningen leder till att lagtolkningen kräver parallellläsning av flera lagar men ger också tillämparen stort rum för tolkning. I mentalvårdslagen, folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård och i socialvårdslagen föreskrivs det att en av kommunens uppgifter är att ordna mentalvårdstjänster. Eftersom kommunerna också kan köpa tjänster av privata och organisationer blir också lagen om privat hälso- och sjukvård och lagen om övervakningen av privata socialtjänster relevanta. Också lagen om företagshälsovård har betydelse för tillgången till mentalvårdstjänster. Produktionen av

dess tjänster har alltså splittrats upp på många olika aktörer.

Revisionsverket anser att lagen är alltför allmänt utformad när man i mentalvårdslagen understryker vikten av att ordna förebyggande tjänster, vård och service inom öppenvården medan lagen i verkligheten kretsar kring ordnande av vård mot patientens vilja. En ytterligare brist är att lagen föreskriver om stöd- och serviceboende som en del av social rehabilitering men den definierar inte vad som avses med social rehabilitering. Begreppen stödboende och intensifierat stödboende är termer i allmänt bruk som också används i statistiska sammanhang. Men i de lagar som styr ordnandet av mentalvårdsservice finns det inga definitioner av begreppen.

Ordnandet av mentalvårdstjänster styrs inte bara genom lagstiftning utan också genom informations- och resursstyrning. Under de senaste åren har det meddelats en hel del rekommendationer för mentalvårdsarbetet inom ramen för informationsstyrningen. Revisionsobservationerna tyder på att det finns för mycket information. Det här har lett till problem för dem som ska ta emot informationen. Information på olika nivåer sprids parallellt, och den är inte alltid tillräckligt riktad och kortfattad.

Systemet för mentalvårdstjänster har under de senaste decennierna byggts upp kring den specialiserade sjukvården, primärhälsovården och socialvården. Det är viktigt att samarbetet mellan dessa serviceformer fungerar eftersom antalet anstaltsplatser också i fortsättningen kommer att skäras ner. Lagstiftningen beaktar inte socialvårdens roll i en fortsatta vården av de som får mentalvårdsrehabilitering.

Under de senaste åren har kommunernas servicesystem inom social- och hälsovården omorganiserats och arbetet pågår fortfarande. Enligt målen för social- och hälsovårdspolitiken krävs det förutom strukturella reformer också funktionella sådana. Revisionsobservationerna visar ändå att redan de strukturella reformerna ändrar själva verksamheten. Genom organisationsreformer har man i vissa kommuner överfört den psykiatriska expertisen från primärnivån till den

specialiserade sjukvården. Detta har försämrat tillgången till mentalvårdsservice med låg tröskel, försvårat samarbetet mellan socialvården och hälsovården och gjort det svårare att åstadkomma en samsyn på vården av långtidssjuka. Arbetet i de olika sektorerna har dessutom varit överlappande.

Statens revisionsverk föreslår att mentalvårdslagen skrivs om så att i den sammanförs alla gällande bestämmelser i folkhälsolagen, socialvårdslagen och lagen om specialiserad sjukvård om mentalvårdstjänster (social- och hälsovårdstjänster) och organiseringen av dem.

Mentalvårdspatienterna och de som får mentalvårdsrehabilitering är beroende av de kommunala social- och hälsovårdstjänsterna och befinner sig i ett särskilt utsatt läge när den kommunala ekonomin vacklar. Alltför ofta spelar de ofta en sekundär roll i det kommunala beslutsfattandet.

Resurser för mentalvårdstjänster

Inom den specialiserade sjukvården råder det brist på personal som producerar mentalvårdstjänster. Bristen på psykiatriker har varit ett problem redan från 1990-talet. Trots att det i vårt land finns 1 430 specialister i psykiatri av vilka 1 051 i arbetsför ålder har rekryteringen av psykiatriker till mentalvårdstjänster inom den offentliga sektorn visat sig vara svårt. Kommunala arbetsmarknadsverket tog i föl fram en utredning om bristen på sjukhusspecialister genom att granska antalet tjänster per den 1 augusti 2008. Enligt utredningen var underskottet av psykiatriker 121, underskottet av barnpsykiatriker 33 och underskottet av ungdomspsykiatriker 24 tjänster (uppgifter från Lapplands respektive Kymmene-dalens sjukhusdistrikt saknas). De viktigaste skälen till psykiatrikerbristen är att deltidsarbete blir allt allmänare och att arbetet är betungande. Enligt social- och hälsovårdsministeriets experter är psykiatrikerbristen så stor att den inte skulle kunna avhjälpas ens om alla psykiatriker från den privata sektorn skulle ta tjänst övergå till offentliga hälsovården. Problemen förvärras ytterligare av att de personella resurserna har fördelats ojämnt i geografiskt hänseende.

På grund av bristen på specialister får endast en del av de som lider av mentala störningar vård. Av exempelvis depressionspatienterna får mindre än hälften vård. Bristen på psykiatriker har lyfts fram i en utredning som revisionsutskottet har inlett om personalbristen inom social- och hälsovården. På grund av alltför små personella resurser har man inte kunnat svara på den ökade efterfrågan på mentalvårdstjänster som delvis har varit en följd av att anstaltsplatserna inom mentalvården har fortsatt att minska ända sedan 1990-talet.

Bristen på personal och expertis inom mentalvården leder till att vårdbehövande ofta inte får hjälp i ett tillräckligt tidigt skede. Detta är särskilt uppenbart när det gäller icke-brådskande patienter. Vård inom den specialiserade sjukvården ges endast med remiss vilket innebär att den som har mentala problem måste vara ordentligt sjuk. Den som bara uppvisar lindriga mentala störningar vårdas med medicin. Möjligheterna till psykosocialt stöd är små. Resursbristen har lett till att medborgarna försöker få in en fot i servicesystemet via en jour. Det här leder till ökade offentliga kostnader för mentalvården och höjer klart totalkostnaderna.

De samhälleliga konsekvenserna av mentala störningar är mycket stora jämfört med andra sjukdomar. Kostnaderna ökar när personer insjuknar i en mycket låg ålder och måste få vård under en lång tid. Kostnaderna för samhället tar sig framför allt uttryck i höga produktionsförlusttal som orsakas av arbetsoförmåga men också de direkta vårdkostnaderna under långa vårdperioder är betydande. Antalet mentalvårdsbesök inom den specialiserade sjukvården och primärvården var 1994 sammanlagt 1,3 miljoner medan motsvarande tal 2006 var 2,1 miljoner.

Problemen när det gäller att ordna offentlig mentalvårdsservice beror delvis på att de personella resurserna är otillräckliga och oändamålsenligt fördelade. Det har varit svårt att rekrytera psykiatriker till mentalvården inom den offentliga sektorn.

Utskottet anser det viktigt att skapa tillräckliga förutsättningar också för förebyggande mentalvårdsarbete. Också från samhällsekonomisk

synpunkt är det preventiva arbetet betydelsefullt eftersom det underlättar för patienterna att vara delaktiga arbetslivet och sänker kostnaderna för långvarig arbetsoförmåga. När det gäller enskilda serviceformer finns det skäl att i framtiden bättre uppmärksamma faktorer som hänger samman med kostnadseffektivitet. I dagsläget följs inte kostnaderna för tjänsterna eller deras effekter tillräckligt intensivt.

Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen

I berättelsen över effektivitetsrevisionen (192/2009 Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen) granskas styrningens funktioner inom undervisningsministeriets förvaltningsområde. Revisionsobjektet var hela systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen och systemets genomskinlighet. Vid revisionen behandlades inte bara finansieringsstyrningen utan också författnings- och normstyrningen, styrningen i fråga om innehåll och informationsstyrningen. Revisionen fokuserade på tydlighet och konsekvens i systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen.

Slutledningen av revisionen var att den helhet som de olika styrmedlen inom den grundläggande utbildningen utgör inte på bästa möjliga sätt bidrar till att nå de mål som ställts för den grundläggande utbildningen. Under de senaste decennierna har reformerna omfattat enskilda styrningsmekanismer och typiskt för utvecklingsarbetet har varit att sådana, ofta oförutsägbara följder som ändringar i en styrmekanism (t.ex. finansiering) i ett senare skede har rättats till på ett otillfredsställande sätt med hjälp av någon annan styrmekanism. Styrningen kan inte som helhet enligt revisionsobservationerna betraktas som särskilt genomskinlig. Man har inte heller alltid utnyttjat det effektivaste och bäst lämpade styrmedlet för att nå specifika mål.

Resultatet av observationerna vid revisionen var att författningsstyrningen av den grundläggande utbildningen är mycket välfungerande. Lagen om grundläggande utbildning ansågs bemöta utbildningsanordnare med olika bakgrund

på ett jämlikt sätt. En viktig fråga när det gällde lagen om grundläggande utbildning var hur lagen har förmått trygga jämlikheten i den grundläggande utbildningen i hela landet. Det största problemet från detta perspektiv har för närvarande samband med permitteringar av lärare och tillgången till stödtjänster för den grundläggande utbildningen. Problemen hotar att förvärras nästa år eftersom den kommunala ekonomin under 2010 enligt de ekonomiska prognoserna kommer att vara ännu sämre än i år. Revisionsutskottet anser att man nästa år måste fästa ännu mer avseende vid att jämlikheten säkerställs också i kommuner med stora ekonomiska svårigheter.

Under de senaste åren har av prövning beroende statsunderstöd som styrmedel fått en allt större betydelse för att utveckla verksamheten. Understödsandel av finansieringen av den grundläggande utbildningen ligger på en årsnivå om ungefär 2 %, dvs. 33 miljoner euro. Projektunderstöden har fördelats mycket ojämnt mellan kommunerna. Stora städer med utvecklingspotential har ansökt allra aktivast om projektstöd. För vissa kommuner har projektstöden utvecklats till en nära nog permanent finansieringsform. Däremot har kommuner som borde satsa på förbättring av den grundläggande utbildningen kunnat vara mycket passiva när det gällt att skaffa fram projektfinansiering. Små kommuner och kommuner i ekonomiskt trångmål har haft sämre möjligheter att utnyttja projektfinansieringen eftersom projekten i allmänhet binder upp kommunens små personella resurser och dessutom kräver att kommunerna kan komma upp med en egen finansieringsandel. Statsandelsfinansieringen av den grundläggande utbildningen förnyas i början av 2010 och en proposition om detta (RP 174/2009 rd) behandlas för närvarande i riksdagen. Enligt propositionen är den viktigaste ändringen när det gäller förskoleundervisning och grundläggande utbildning att statsandelen inte längre bestäms utifrån antalet elever utan de kalkylerade kostnaderna bestäms på grundval av antalet 6—15-åringar i kommunen. Reformen innebär också att de sektoriella statsandelarna koncentreras till finans-

ministeriets huvudtitel. Följden av detta är att den funktionella styrningen och resursstyrningen delas upp på två ministerier.

Utskottet anser att man noga bör följa hur bra det går att samordna den funktionella styrningen och den finansiella styrningen eftersom tidigare erfarenheter av en sådan uppsjälkning av styrningsfunktionerna har visat sig problematisk.

Användningen av stöd från Europeiska socialfonden

Revisionsutskottets tidigare ställningstaganden

Revisionsutskottet har i ett titidigare utlåtande (ReUU 2/2008 rd — E 4/2008 rd) krävt att man i statens bokslutsberättelse genom olika indikatorer och sammanställningar granskar de nationella resultaten av hur strukturfonderna och annan EU-finansiering har använts. Enligt utskottet vore det viktigaste målet för ett effektivare nationellt genomförande av strukturprogrammen att man bättre följde upp resultaten och effekterna av programarbetet. Utskottet förutsatte också att man vid granskningen av strukturfondsprojekt och program inte bara gör en laglighetskontroll utan också reviderar och utvärderar resultaten och effekterna av medelsanvändningen. Utskottet konstaterade att projekten är små, mycket anspråkslösa när det gäller mål och resultat och att administreringen av projekten är splittrad. Den splittrade administreringen har gjort att det kunnat förekomma överlappande projekt vilket har bidragit till ökad ineffektivitet.

När det gällde utvecklingsprogram för landsbygden har revisionsutskottet ansett det viktigt att utvärderingen av projekten förbättras så att man inte bara tittar på de direkta arbetsplats- och företagseffekterna utan också kan avgöra om effekterna blir permanenta. Stödinsatsernas effekter bör följas också på det regionala planet med invägande av samtliga nationella stöd och EU-bidrag. Därmed skulle också de uppgifter om nya arbetstillfällen och företag som uppgivits i projekten bli mer tillförlitliga. Se ReUB 1/2009 rd, B 11/2009 rd, B 12/2009 rd

Nuläget

Under expertutfrågningen i utskottet framgick det att den nationella administreringen av EU-projekt ansågs komplicerad och projektens resultat anspråkslösa. Rapporteringen är ännu inte tillförlitlig när det gäller effekterna på arbetstillfällena och företag och tillräckligt avseende fästs inte vid projektens faktiska konsekvenser.

Enligt revisionsverket får utgångspunkten när ett projekt startas inte bara vara att använda pengar. Projekten måste ha tydliga mål som är möjliga att uppnå. Myndigheternas riskhanteringssystem måste fungera effektivt. Den myndighet som finansierar och övervakar ett projekt är skyldigt att åtgärda problem redan under den tid projektet pågår.

Enligt revisionsverkets uppfattning är det komplicerade nationella administrativa systemet och problemen i myndigheternas verksamhet viktiga orsaker till de missförhållanden som har uppdragats i samband med att olika ESF-projekt har startats och genomförts.

Enligt revisionsverket och Europeiska unionens högsta revisionsorgan förmår det nuvarande systemet för administration av ESR-projekt inte på bästa möjliga sätt främja en effektiv användning av offentliga medel. I nettobetalarländer som Finland är läget särskilt problematiskt. Den rådande europeiska och nationella modellen för förvaltning av EU-medel står i strid med närhetsprincipen och leder bland annat till ineffektiv användning av pengar. För att vissa förbättringsförslag ska kunna genomföras krävs det ändringar i unionens rättsakter om Europeiska

unionens finansieringsram och om egna medel och strukturfonder. Detta kan bli verklighet tidigast under följande programperiod. Enligt revisionsutskottets uppfattning har en betydande del av den komplicerade administrationen och kostnaderna för den förorsakats av Finlands interna lösningar. I brådskande ordning bör nu problemen undanröjas och ett informationssystem för en effektivare projektförvaltning skapas.

Förslag till beslut

Med stöd av det som anförs ovan föreslår revisionsutskottet

att riksdagen med anledning av berättelsen godkänner följande ställningstagande:

1 Riksdagen förutsätter att regeringen bereder lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla..

2. Riksdagen förutsätter att regeringen granskar vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av revisionen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2009 rapporterar hur de frågor som nämns i punkterna 1—2 ovan har åtgärdats.

Helsingfors den 2 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Pertti Hemmilä /saml
Sinikka Hurskainen /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.