

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2011 rd

Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2011 års riksdag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 september 2011 Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2011 års riksdag (B 17/2011 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Berättelsen bygger på verkets effektivitetsrevision, redovisningsrevision, laglighetsgranskning, granskning av finanspolitiken och sakkunnigverksamhet. I berättelsen ingår de viktigaste resultaten av de revisioner som slutförts senast i augusti 2011 och av de redovisningsrevisioner som gällt finansåret 2010. Fokus ligger på resultaten i fråga om styrningen och uppföljningen av ekonomi och effektivitet i statens verksamhet och kvaliteten på lagstiftningen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen, chef för effektivitetsrevisionen Hannu Rajamäki, informationschef Jaako Hamunen, ledande effektivitetsrevisor Vesa Koivunen, ledande effektivitetsrevisor Mikko Koskinen, ledande effektivitetsrevisor Eeva Miettinen, ledande effektivitetsrevisor Vuokko Mustonen, ledande effektivitetsrevisor, juris doktor Kalle Määttä, ledande effektivitetsrevisor Juho Nurminen, ledande effektivitetsrevisor, politics doktor Minna Tiili och ledande förvaltningsrevisor Taina Rintala, Statens revisionsverk, riksdagen

- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli, riksdagen
- finansråd Jarmo Väisänen, statsrådets kansli, ägarstyrningsavdelningen
- biträdande avdelningschef Arto Kujala och konsultativ tjänsteman Maija Salo, justitieministeriet
- polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet
- ICT-direktör Timo Valli, konsultativ tjänsteman Tomi Hytönen och konsultativ tjänsteman Hannele Savioja, finansministeriet
- direktör Matti Väisänen och inspektionsråd Sari Korpimies, undervisnings- och kulturministeriet
- trafikråd Riitta Viren och controller Marja Heikkinen-Jarnola, kommunikationsministeriet
- kanslichef Kari Välimäki, finansråd Raimo Jämsén, utvecklingschef Anne Kallio och konsultativ tjänsteman Anne-Mari Raassina, social- och hälsovårdsministeriet
- verkställande direktör Pirjo Pöyhiä, Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning Palkeet
- ekonomidirektör Jutta Petäjä, Utbildningsstyrelsen
- dataadministrationschef Tapani Hämäläinen, Polisstyrelsen
- ekonomidirektör Pekka Pylkkänen, Tullstyrelsen
- direktör Mikael Forss, gruppchef Henna-Mari Mikkola, planeringschef Marina Lindgren

- och chefsläkare Pekka Koivisto, Folkpensionsanstalten
- generaldirektör Juhani Tervala och direktör Timo Hiltunen, Trafikverket
 - förvaltningsdirektör Ritva Kujala, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
 - direktör Juha Kostiaainen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
 - överdirektör Marina Erhola, utvecklingschef Pia Maria Jonsson, utvecklingschef Päivi Nurmi-Koikkalainen, forskningschef Anja Noro, avdelningsdirektör Päivi Hämäläinen och avdelningsdirektör Markku Pekurinen, Institutet för hälsa och välfärd THL
 - sakkunnig Tero Tyni, sakkunnig inom handikappservice Jaana Viemerö och sakkunnig

inom äldreservice Eevaliisa Virnes, Finlands Kommunförbund

- utvecklingschef Susanna Hintsala, Kehitysvammaliitto ry
- vice ordförande Kari Lehtinen, Tulltjänstemannaförbundet
- organisationschef Terhi Jussila, Centralförbundet för de gamlas väl r.f..

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av social- och hälsovårdsministeriet och VR-Group Ab.

Utlåtande

På begäran av revisionsutskottet har social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (ShUU 7/2011 rd) återges efter betänkandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Högkvalitativ lagstiftning

Verktyg för beslut om statsfinanserna

Det är i stor utsträckning via lagstiftningen som riksdagen beslutar om och påverkar statsfinanserna och tillväxten i samhällsekonomin. Ungefär 80 procent av inkomsterna och utgifterna i statsbudgeten har en stark innehållslig koppling till lagar, och lagstiftningen är det mest kraftfulla styrmedlet i samhället. Den spelar en roll när det gäller att möjliggöra den produktivitetshöjning som behövs för att säkra den finansiella grunden för välfärdsstaten och nå många finans- och samhällspolitiska mål som sätts upp i regeringsprogrammet.

Enligt revisionsverkets observationer har man i lyckade projekt för att utveckla produktiviteten sett över rutiner och processer samtidigt som möjligheterna med informations- och kommunikationstekniken (IKT) har nyttiggjorts. Speciallagstiftningen innehåller ofta ingående och till viss del föråldrade bestämmelser om informa-

tion, register och informationsprocesser specifikt för varje förvaltningsområde. Då måste också lagstiftningen skapa möjligheter för höjd produktivitet. Det har enligt revisionsverket varit en viktig del av produktivetsarbetet i lyckade produktivetsprojekt, exempelvis inom skatteförvaltningen, tullen och justitieministeriets förvaltningsområde, att revidera och justera lagstiftningen. Utskottet ser alltså det som viktigt att genom lagstiftningspolitik möjliggöra produktivitetshöjning och en modern finländsk informationsförvaltning som bygger på principerna för en god förvaltning. Den här aspekten bör framöver beaktas bl.a. i den finansiella och strukturella reformer av kommun- och servicestrukturen och social- och hälsovården genom att allmän lagstiftning och speciallagstiftning samordnas mer konsekvent. Det betyder att tillräckligt med resurser måste avsättas för lagberedning och att resurserna måste disponeras så ändamålsenligt som möjligt.

Om lagberedningen håller hög kvalitet kan riksdagen som högsta statsorgan koncentrera sig på att granska lagförslagen i sak. Riksdagens utskott kan enligt revisionsverket på ett betydande

sätt bidra till bättre lagstiftning genom att efterfråga och utvärdera en samlad reglering och lagstiftningspolitik inom sitt eget ansvarsområde och titta på hur principerna för bättre lagstiftning fullföljs i enskilda propositioner.

Observationer som gäller problem med kvaliteten på lagstiftningen

Revisionsverket utvärderade kvaliteten på lagstiftningen utifrån sex revisioner som slutfördes under året. Revisionerna gällde förnybara energiformer, äldreomsorg, bedömning av de statsfinansiella effekterna av lagstiftningsprojekt, genomförandet av it-projekt inom social- och hälsovården, styrsystemet inom miljöministeriets förvaltningsområde och tjänster för funktionshindrade. Fokus sätts särskilt på förutsättningarna för ett enhetligt rättsläge, i vilken mån lagarna ger rum för tolkningar, alternativ och kombinationer i lagstiftningen, effekterna av juridiska skyldigheter och hur konsekvensanalyser används i lagstiftningsarbetet.

Enligt revisionsverket är det oroväckande att förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården inte har tillämpats på samma sätt i alla kommuner. Det visar de observationer som gjorts inom revisionen av tjänster för äldre och funktionshindrade. Vad som avses med tillfälligt klientförhållande har i synnerhet vållat problem. Det är av väsentlig betydelse med tanke på likabehandlingen av klienterna, för storleken på avgiften beror på om klienten anses vara tillfällig eller regelbunden. De som omfattas av regelbunden hemvård har mot klientavgifter fått en varierande mängd tjänster beroende på var de är bosatta. Dessutom finns det stora variationer i avgifterna för stödtjänster. Revisionsverket anser att det är nödvändigt att precisera regleringen för att få större jämlikhet i rättsläget. För att likabehandlingen i fråga om klientavgifterna ska kunna bedömas korrekt måste avgifterna i de olika kommunerna gå att jämföra med varandra. Men det är omöjligt om t.ex. avgifterna för stödtjänster i en del av kommunerna ingår ospecificerade i den månatliga avgiften, medan andra kommuner tar ut en särskild stödtjänstavgift. Revisionsverket kräver att klientavgifterna är så

transparenta att klienterna kan sluta sig till vilka delar hela avgiften består av. Verket föreslår följaktligen att bestämmelserna preciseras.

Också laglighetsövervakarens påpekanden om missförhållanden med klientavgifterna ligger i linje med revisionsverkets observationer. Enligt honom leder den invecklade överklagandeprocessen med omprövningar och besvär till extra kostnader både för klienten och hela systemet. Dessutom fattas inte alltid något beslut om klientavgifter, så det går inte att överklaga. I sitt arbete avgör laglighetsövervakaren enskilda fall, så det går inte att göra heltäckande iakttagelser om skillnader mellan och särbehandling i kommuner. En fråga som aktualiserats i hans arbete är om det är berättigat att ta ut kommunala avgifter för minderåriga.

I sitt skriftliga utlåtande till utskottet påpekar social- och hälsovårdsministeriet att det enligt regeringsprogrammet ska göras ytterligare förbättringar i systemet med klientavgifter, så att avgifterna inom social- och hälsovården inte är ett hinder för att anlita tjänsterna. Högkostnadsskyddet ska ses över och samordnas. Målet är att få ett samordnat system med högkostnadsskydd inom hälso- och sjukvården genom att avgiftstaket för kommunal hälso- och sjukvård slås samman med den högsta årliga egenandelen av läkemedelskostnaderna i den lagfästa sjukförsäkringen. För att ett samordnat högkostnadsskydd ska kunna införas måste det finnas ett lämpligt datasystem för ändamålet. Dessutom kommer avgifterna att ses över på så sätt att bestämmelser införs om enhetliga grunder för klientavgifter för kommunal boendeservice, avgifterna för serviceboende med heldygnsomsorg samordnas, det minimibelopp som klienterna ska ha till sitt personliga förfogande lagfästs och bestämmelserna om avgifter inom social- och hälsovården sammanförs till en lag för att avgiftssystemet ska bli mer transparent. Enligt utskottet är översynen nödvändig och brådskande med tanke på likabehandlingen. Regeringsprogrammet måste skyndsamt genomföras på den här punkten. Den här frågeställningen behandlas också nedan i betänkandet under Tjänster för funktionshindrade och äldre.

I sin berättelse påpekar revisionsverket att tvetydig lagstiftning också leder till extra kostnader för staten till exempel när oklara författningar måste preciseras. Observationerna bygger på revisioner t.ex. av tjänsterna för funktionshinder och äldre. Här vill utskottet lyfta fram propositionen om att ändra och sätta i kraft ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (RP 31/2011 rd) som lämnades till riksdagen hösten 2011.

Grundlagsutskottet tvingades ta upp ärendet till behandling på nytt efter att det hade behandlats i många utskott (StoU, GrU, FiU, EkU, ReU) och i plenum, riksdagen hade fört en dialog med regeringen och en lång rad experter hade hörts osv. Resultatet blev att finansministeriet avkrävdes en utförlig utredning till riksdagen om Finlands samlade exponeringar i anknytning till skuldkrisen i euroländerna. Utredningen ska också ta upp exponeringarna för staten, Finlands Bank och privat sektor och de samlade exponeringarna i säkerhetsmekanismerna inklusive komponenter som fyllnadsborgen, utgifter och räntor.

Tvetydigheten kommer av att det högsta beloppet för borgensexponeringen beskrivs som beloppet av det skuldkapital som borgen gäller. Senare har det kommit fram att garantin enligt ramavtalet innefattar räntor och kostnader i skuldbrevet. Därmed är det kalkylerade och faktiska beloppet enligt de rättsliga åtagandena betydligt högre än skuldens nominella värde. Den enda slutsatsen av detta är enligt grundlagsutskottet (GrUU 14/2011 rd) att propositionen är upprättad på ett sätt som har kunnat ge en felaktig bild av hur omfattande finska statens exponeringar är. Därför anser grundlagsutskottet att rättsläget bör klarläggas i samband med att borgensförfarandet för det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet eventuellt ses över eller med en ny proposition.

Revisionsverket pekar på brister i konsekvensbedömningar och menar att bedömningar av lagarnas konsekvenser måste göras så noggrant och övergripande som möjligt. Bedömningar som görs i förväg måste vara heltäckande och väga in alla väsentliga konsekvenser, även

om de kan vara svåra att förutse. Redan när ett projekt planeras bör man tänka igenom hur konsekvenserna ska bedömas och avdela resurser för bedömningen. Revisionsverket lyfter fram ett behov att organisera uppföljningen av omfattande lagstiftningsprojekt, där det är särskilt viktigt med tillförlitliga analyser av måluppfyllelsen. Enligt observationerna vid revisionen har rikstäckande statistik och uppgifter om utfallet i kommunerna inte motsvarat varandra, så det är en nyckelfråga att förbättra statistiken och mer systematiskt utnyttja forskningsdata.

Lagberedning: styrning och kvalitetssäkring

Under förra valperioden 2007—2010 diskuterades bristerna i lagberedningen ofta och talmanen påtalade den dåliga kvaliteten i propositionerna, också i lagtekniska frågor. Under hela 2000-talet har stora utvecklingsprojekt genomförts för att förbättra lagberedningen och fullfölja principerna för bättre lagstiftning i ett bredare perspektiv. Bland annat har anvisningar om samordnade konsekvensbedömningar utarbetats, ett åtgärdsprogram för bättre reglering genomförts och nu pågår ett projekt för smidigare lagberedning. Enligt revisionsverket har vi i Finland bra principer och riktlinjer och ambitiösa program, men genomförandet kommer bara halvvägs i det dagliga arbetet.

Projektet Smidigare lagberedning startades av justitieministeriet 2010 och pågår till slutet av 2012. Målet är att förbättra kvaliteten på och produktiviteten i lagberedningen genom att ta fram nya konkreta handlingsmodeller. Projektet genomförs i samarbete med Sitra och pilotministerierna är social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet och justitieministeriet. Inom projektet har en idealmodell för lagberedningen som process tagits fram. Den är en beskrivning av etapperna i ministeriernas arbete med lagberedning som är förenlig med god praxis. Fokus ligger på att olika frågor ska redas ut noggrant, beredningen vara öppen för insyn och involvera berörda grupper, tjänstemannaledningen på ministeriet bära ansvaret och de politiska besluten fattas vid rätt tidpunkt. Modellen går inte i detalj in på minis-

teriespecifika variationer i ansvarsfördelningen och projekt av olika slag. Men projekten ska helst inte förberedas som tjänsteuppdrag av en enda tjänsteman, utan den tjänsteman som har huvudansvaret ska alltid stötts av en grupp tjänstemän inom beredningen. Projektet har också resulterat i en modell för styrning av lagstiftningspolitiken. Den tar fasta på samordningen mellan olika ministerier och stöd för lagberedningen med hjälp av gemensamma tjänster för statsrådet. Revisionsutskottet anser också att det väsentliga är att stärka samarbetet mellan ministerierna och samordna olika aspekter.

Enligt regeringsprogrammet ska de föreslagna förfarandena i lagberedningsprocessen införas, åtgärdsprogrammet för bättre reglering fortsätta och lagstiftningspolitiken genomföras med hjälp av en lagstiftningsplan. Den 5 oktober 2011 fastställde regeringen den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet och lagstiftningsplanen för de spetsprojekt som ingår i regeringsprogrammet. Här ska praxis för en bra lagberedning iakttas särskilt noga. Spetsprojekten går bl.a. ut på att se över mentalvårdslagen, genomföra en lagreform om organisering, finansiering, utveckling och övervakning av social- och hälsovården, införa en lag om äldreomsorg, göra en genomgripande reform av kommunallagen, ändra lagstiftningen om bekämpning av svart ekonomi, totalrevidera miljöskyddslagen och se över upphandlingslagen.

I statens bokslutsberättelse för 2010 besvarar justitieministeriet riksdagens ställningstagande (RSk 30/2010 rd) om att regeringen ska avsätta mer resurser till lagberedningen för att trygga hög kvalitet på lagstiftningen. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid antalet rättsregler, behoven av att se över bestämmelserna och principerna om en bättre reglering samt vid konsekvensbedömningarna och att lagstiftningen är rättvis för alla målgrupper. Justitieministeriet uppger sig ha startat projektet Smidigare lagberedning och framhåller att utvecklingsmålen är så vittomfattande att några betydande framsteg inte kan ske under en enda valperiod. Utifrån ministeriets vägledande beräkningar har i genomsnitt sju procent av personalens arbetsinsatser

använts för beredning av nationell lagstiftning. År 2009 publicerades 1 853 författningar med sammanlagt 7 638 sidor i Finlands författningssamling. De här siffrorna är större än någonsin tidigare. År 2010 publicerades 1 424 författningar med sammanlagt 4 731 sidor. Antalet var alltså ungefär på den nivå det brukat vara de senaste åren.

Utskottet anser att de nya förfarandena och målen framhäver vikten av en samlad lagberedning och ledning av lagstiftningsarbetet. De kräver till viss del nya arbetsmetoder inom både beredning och ledning och omfattar också regeringens arbete och gränserna mellan förvaltningsområdena. Enligt utskottets uppfattning bör resurserna för lagberedningen stärkas. Det låter sig göras genom att befintliga resurser omdisponeras, möjligheterna till arbete i team tas till vara, man lär sig att dela med sig av information och expertis överförs över enhets- och förvaltningsområdesgränserna efter lagstiftningsprojektens behov och personrisker beaktas. Utskottet anser att projektet för en översyn av statens centralförvaltning öppnar för möjligheter att få bort skiljemurarna mellan ministerierna och öka samarbetet.

Utskottet kräver att regeringen ger akt på hur förfarandena enligt projektet Smidigare lagberedning konkret har lett till bättre kvalitet och produktivitet inom lagberedningen och hur resurserna för lagberedning har stärkts, och att regeringen rapporterar resultaten till riksdagen i statens bokslutsberättelse våren 2013.

Statens produktivetsprogram

I sitt betänkande ReUB 8/2010 rd — B 20/2010 rd framhöll utskottet att produktivetsprogrammet i nuvarande form inte bör fortsätta under nästa regerings- och ramperiod eftersom det inte främjar totalproduktiviteten särskilt bra. Redan tidigare framförde utskottet (ReUB 5/2009 rd — B 15/2009 rd) att totalproduktiviteten, ekonomin, effektiviteten och genomslagskraften måste uppmärksammas i större utsträckning såväl i statens produktivetsprogram som över lag i åtgärderna för att förbättra den offentliga verk-

samhetens effektivitet och genomslag. Utskottet såg det som nödvändigt att strävan efter hållbar produktivitet även ska omfatta den kommunala ekonomin och kommunernas verksamhet där merparten av de offentliga tjänsterna produceras.

Finansministeriet förbereder nu ett effektivitets- och resultatprogram som ska ersätta produktivhetsprogrammet och som troligtvis kommer att offentliggöras i anknytning till rambeslutet våren 2012. Utskottet ser beredningen av det nya programmet som en möjlighet att i strävan efter produktivitet framöver betona den makroekonomiska aspekten med hänsyn till hela offentliga sektorn.

Att döma av revisionerna har produktivhetsprogrammet i många sammanhang uppvisat brister i de data som beskriver produktiviteten. Enligt revisionsverkets särskilda utredning om mätning av produktivitet har man i regel inte lyckats så bra med att påvisa förändringar i produktiviteten. Utskottet ser det som angeläget att få fram bättre metoder att mäta effektivitet och genomslag.

Servicecentraler

En totalreform av statens ekonomi- och personalförvaltning startades 2004 och statens servicecentral för ekonomi- och personalförvaltning inledde sin verksamhet den 1 januari 2010. Servicecentralen hör till finansministeriets förvaltningsområde och är administrativt sett ett enda verk som arbetar på många verksamhetsställen. Centralen bildades genom att servicecentralerna inom justitie-, försvars- och inrikesförvaltningen och Statskontoret slogs samman. Statsrådets mål att förvaltningsområdena skulle bli kunder hos servicecentralen före utgången av 2009 har inte nåtts. Centralen har till uppgift att bidra till att den offentliga förvaltningen fungerar och ska att kostnadseffektivt tillhandahålla ekonomi- och personaltjänster. Tjänsterna utvecklas i samråd med kunderna. För närvarande har centralen ca 100 kunder som omfattas av statens budgetekonomi: ministerier, ämbetsverk, inrättningar och fonder. Inemot 88 000 löntagare är kunder hos centralen.

Utskottet har tidigare (ReUB 5/2009 rd — B 15/2009 rd) framfört kommentarer utifrån revisionsverkets revision av inrikesförvaltningens servicecentral. I betänkandet noterade utskottet att centralen förmått öka tjänsteproduktionen inom ekonomi- och personalförvaltningen och att tjänsterna producerats ekonomiskt lönsamt men att kundämbetsverken inte nått sparbetinget på långt när. Kundämbetsverken hade kvar en lång rad ekonomiförvaltningsuppgifter då alla uppgifter inte överförts på servicecentralen. Trots att processerna automatiserats förmedlades onödigt mycket av informationen fortfarande manuellt. Man hade inte lyckats 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 följdes upp.

Utbildningsstyrelsen

Utbildningsstyrelsens bokföringsenhet blev kund hos Statskontorets servicecentral (numera statens servicecentral för ekonomi- och personalförvaltning) den 1 januari 2009. Servicecentralerna slogs samman den 1 januari 2010 då statens servicecentral för ekonomi- och personalförvaltning inledde sin verksamhet. Under sammanslagningens gång var det inte möjligt att satsa på kvalitetskontroll, och utveckling av kundprocesserna eller personalutbildning. Den stora personalomsättningen har varit ett hinder för att stärka kännedomen om specifika frågor som gäller de olika kunderna. Experter på kundämbetsverken tvingas fortfarande lägga ner tid på att handleda experter på servicecentralen.

Problem och extra arbete har uppstått till följd av att Utbildningsstyrelsen måste kontrollera och svara för kvaliteten på produkterna i processerna, fastän det egentligen är servicecentralen som har det samlade ansvaret. Det ställer till med problem både för kundämbetsverket och dess egna kunder när det finns kvalitetsavvikelser i uppgifter som servicecentralen har ansvaret för. Kundämbetsverket måste kontrollera kvaliteten i sitt eget arbete och dessutom också i servicecentralens arbete.

Utbildningsstyrelsen anser att ekonomi- och personalförvaltningen inte håller högre standard än tidigare. I huvudsak har den tidigare standarden bestått, men en del av tjänsterna har rentav blivit mycket sämre. Problemen är speciellt stora inom personalförvaltningen, där det förekommer betydligt fler fel i innehållet i det material som går till bokföring och betalning. Felen uppstår huvudsakligen när informationen skrivs in i systemen.

Produktivitetseffekterna av servicecentralens reformen utvärderades utifrån uppgifter om utfallet 2005 och 2009. Mellan de två åren inföll två stora ändringar: elektroniska processer infördes och Utbildningsstyrelsen blev kund hos servicecentralen. Enligt Utbildningsstyrelsen hade de förändringar som gällde hur effektiva, samordnade och enkla processerna var redan skett innan Utbildningsstyrelsen blev kund hos servicecentralen, i och med att elektroniska processer infördes.

Det kostar mer att producera tjänsterna på servicecentralen än att själv ta hand om dem. Största delen av merkostnaderna kommer av att kundämbetsverken finansierar servicecentralens förvaltning och andra gemensamma utgifter som en proportionell andel av de gemensamma kostnaderna. Ytterligare kostnader uppstår eftersom servicecentralen har satt in mer personal för uppgifterna än kundämbetsverken hade innan de blev kunder.

I stället för att ha hand om det arbete som servicecentralen tog över får personal- och löneförvaltningen nu fylla i olika slags blanketter, eftersom kundämbetsverken inte längre själva kan skriva in informationen i systemet utan måste skicka den på blanketter till servicecentralen, där personalen skriver in den i systemet. Både ekonomi- och personalförvaltningens experter får nu mer arbete med utredning och rättelser av fel.

För att förbättra kvaliteten på och effektiviteten i kundförhållandet med servicecentralen och ekonomi- och personalförvaltningstjänsterna behövs det utvecklingsarbete både på kundämbetsverket och på servicecentralen. Produktivitet målen för kundförhållandet kommer att nås först

när processerna på servicecentralen fungerar samordnat på alla kundämbetsverk och centralens personal har den kompetens som behövs. Dessutom bör servicecentralen stärka sitt grepp om styrningen när det gäller expertisen i kundprocesserna. När systemet Kieku tas i drift får kundämbetsverket och servicecentralen möjligheter till en samordnad, effektiv och högkvalitativ handlingsmodell. Ändringen kräver gemensamma handlingsmodeller av hög kvalitet som alla är redo att följa. Målet är att Utbildningsstyrelsens bokföringsenhet ska börja använda systemet den 1 juni 2013.

Tullen

Tullen blev kund hos servicecentralen för ekonomi- och personalförvaltning mot slutet av 2007. Via statsförvaltningens gemensamma ekonomi- och personalsystem Kieku får Tullen tillgång till alla tjänster som servicecentralen tillhandahåller.

Servicecentralen tar ut en serviceavgift som täcker in både den direkta arbetsinsatsen och alla indirekta kostnader. För att serviceavgifterna ska kunna täckas utan att utgifterna stiger måste Tullstyrelsen minska sin personal med en lika stor arbetsinsats som servicecentralen tagit över och också de indirekta kostnaderna för motsvarande arbetsinsats. Det har Tullen inte lyckats med.

Om Tullen själv hade utfört den mänskliga arbetsinsats som servicecentralen gjorde 2010, skulle kostnaderna ha varit ca 154 000 euro mindre än vad servicecentralen tog ut i serviceavgift. Om Tullen hade tagit hand om arbetet 2011 skulle kostnaderna ha varit ca 298 000—434 000 euro mindre. I början av 2011 ändrade servicecentralen sin prissättning så att den inte längre bygger på antalet årsverken utan på prestationerna, vilket har gjort att de serviceavgifter som Tullen betalar har stigit betydligt. Tullstyrelsens intryck är att de ämbetsverk som har de effektivast organiserade processerna betalar mer för tjänsterna än tidigare.

Arbetsprocesserna mellan ämbetsverken och servicecentralen måste enligt Tullstyrelsen finslipas, eftersom den mänskliga arbetsinsatsen

inom Tullens personalförvaltning inte har minskat i samma mån som servicecentralen använder för ändamålet. Det finns flaskhalsar i arbetsprocesserna och arbetsfördelningen och de leder till överlappningar.

Tullstyrelsen bedömer att processerna kommer att utvecklas i och med det nya systemet Kieku. Tullen ställde sig positiv till att servicecentralen inrättades och stödde den i anläggningsfasen. Men hittills har resultaten varit negativa i fråga om effektivitet och lönsamhet. Också Tulltjänstemannaförbundet bekymrar sig över de extra kostnaderna och konsekvenserna för Tullens övriga verksamhet.

Utskottet anser att man härfter bör lägga särskild vikt vid att effektivisera servicecentralens processer. Problemen i övergångsfasen har varit oförutsedda, till viss del mycket allvarliga, och har fört med sig merkostnader och försämringar i servicen för kundämbetsverken. Servicecentralen har hittills inte nått de produktivitets- och kvalitetsmål som ställts upp för den och kostnadshöjningen för kunderna kan inte anses vara acceptabel. Här måste det bli en ändring snabbt. Utskottet kommer att bevaka utfallet av produktivitets- och kvalitetsmålen.

Statens viktiga uppgifter

Revisioner visar att det finns för lite resurser för Utbildningsstyrelsens övervakning och kontroll i statsandels- och statsunderstödsprocesserna. Personalnedskärningen har försämrat kapaciteten att kontrollera de uppgifter som föregår beviljandet av statsandelar. Till övriga delar är det fråga om att den a priori svaga kontrollkapaciteten inte har kunnat stärkas trots att de belopp som beviljas i statsunderstöd har vuxit och det har visat sig finnas ett större behov av kontroll av statsandelar. Missbruk har framför allt uppdagats i statsunderstöden till läroavtalsutbildning. En del har varit betydande summor.

Nedskärningarna i experttjänsterna har lett till att Utbildningsstyrelsen låter utföra en hel del av arbetet i nätverk. Vissa delar av beredningen upphandlas, alternativt avsätts statsunderstöd till sådant arbete som egentligen hör till Utbildningsstyrelsen. Revisionsverket anser att stats-

understöd inte bör användas vid upphandling. Dessutom bör Utbildningsstyrelsen notera att personalneddragningar inte får leda till att köp av kompetens utifrån blir dyrare än vad det tidigare har kostat att låta utföra arbetet i egen regi. En risk i framtiden är också att rekryteringen av kompetens blir allt svårare och att personalomsättningen är en risk för överföringen av kompetens.

Vid revisionen av Tullen observerades vissa risker med personalnedskärningarna. Exempelvis EU:s inre gräns från Finland via Estland till alla de baltiska länderna är en kanal för kriminell verksamhet. När Gränsbevakningsväsendet i enlighet med Schengenavtalet inte längre finns på plats för att granska pass, hänger det på Tullens påpasslighet om efterlysta personer kan gripas.

I huvudsak är ändå tullövervakningens uppgift att i passagerarströmmarna plocka ut och kontrollera dem som profilerats på förhand. I praktiken hinner patrullen inte överallt och till alla profilerade objekt ens på samma färja. Om det var möjligt med större bemanning under skiftena, skulle patrullerna kunna fördela sig bättre i enlighet med profileringarna.

Personalbristen har också börjat försvåra genomlysningarna. Med tanke på en trovärdig övervakning vore det viktigt att genomlysningen är i drift under samma tider som tullstationen är öppen. Men det har man varit tvungen att pruta på. Mest konkret har resursbristen som hinder för en effektiv genomlysning visat sig vid Havstullen i Helsingfors där det finns en fast anläggning för genomlysning av långtradare. Ur investeringseffektivitetens synvinkel är det inte ändamålsenligt att anläggningar värda flera miljoner euro inte kan utnyttjas fullt ut.

En risk för Tullen på grund av personalnedskärningarna är också att man inte i tillräcklig utsträckning kan ingripa mot företeelsen som är skadliga för den inre säkerheten. En tillräcklig och trovärdig övervakning är särskilt viktig för Tullens fiskala uppgift. Övervakningen är ett väsentligt led i beskattningen. Om tullövervakningen inte är trovärdig, får den svarta ekonomin bättre möjligheter att frodas.

Polisens och åklagarnas informationssystem

Den primära frågan i granskningen av samarbetet mellan polis och åklagare var om samarbetet har uppfyllt de generella målen att förkorta och effektivisera utrednings- och rättsprocesserna (SRV:s effektivitetsrevisionsberättelse 226/2011). Granskningen visade att handläggningen och processerna kan bli snabbare och kvaliteten på arbetet bättre bland annat om polisen, åklagarna och domstolarna får bättre och kompatibla informationssystem.

Deras informationssystem är i många hänseenden föråldrade och inte interoperabla och måste därför ersättas med nya. Båda förvaltningsområdena har startat ett omfattande utvecklingsarbete kring frågan. Inrikesförvaltningen har ett projekt för att se över alla informationssystem för polisärenden (VITJA). Det går ut på att bland annat ta fram ett säkert datasystem som ska göra säkerhets- och rättsmyndigheternas processer effektivare och mer samordnade. Justitieförvaltningen ser i ett projekt (AIPA) över it-systemen inom åklagarväsendet och de allmänna domstolarna och arbetet löper parallellt med översynen av polisens informationssystem. Dessutom planeras en brottmålsapplikation (Ritu) för domstolsväsendet och det är tänkt att den också ska serva polisen med information.

Tanken är att det ska byggas in ett gränssnitt mellan systemen för att flera myndigheter smidigt ska få tillgång till informationslagren. I VITJA har justitieministeriet, åklagarväsendet och domstolarna stor representation i arbetsgrupperna för att nödvändiga frågor ska kunna beaktas i hela handläggningskedjan för brottmål. Alla dessa projekt och program ska planeras och genomföras samtidigt fram till 2015.

Myndigheterna inom justitie- och inrikesförvaltningen byter alltså ut sina it-system nästan samtidigt och i omfattande reformer. Läget är det bästa möjliga för att planera och införa ett gemensamt it-system för justitie- och inrikesförvaltningen, påpekar utskottet. Nya lagar om förundersökning och tvångsmedel antogs 2010 och de träder i kraft 2014 (LaUB 44/2010 rd — RP 222/2010 rd). En av orsakerna till ikraftträdandebestämmelsen var att it-systemen var tänkta

att bli klara samtidigt. Det är enligt utskottet viktigt att det nya systemet medverkar till att stödja och möjliggöra att lagstiftning med stor relevans för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och den inre säkerheten kan träda i kraft. Utskottet förutsätter att regeringen bereder och inför ett gemensamt ärendehanterings- och informationssystem och att tidplanen är anpassad till ikraftträdandetidpunkten för den nya förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen. Dessutom förutsätter utskottet att regeringen ger en rapport till riksdagen i nästa bokslutsberättelse.

Vid behandlingen av polislagen ansåg förvaltningsutskottet det viktigt att man ser till att domstolarnas system för behandling av brottmål är kompatibelt med VITJA. Då kan hela processkedjan göras effektivare. I likhet med lagutskottet skyndar förvaltningsutskottet på en reform av polisens informationssystem och anser det nödvändigt att finansieringen tryggas. (FvUM 42/2010 rd — RP 224/2010 rd).

Inrikesförvaltningen har varit en aning snabbare med polisens informationssystem än justitieförvaltningen och har dessutom haft tillräckligt stora anslag. Budgeten för projektet går lös på omkring 25 miljoner euro. Inom justitieförvaltningen har finansministeriet krävt en utvärdering av nyttan och kostnaderna innan anslag beviljas för systemen. För att få anslag för informationssystem måste myndigheterna göra en kostnads-nyttokalkyl enligt den nya lagen om informationsförvaltning (634/2011) för att reformen ska ge den eftersträlvade nyttan. Anslaget 2011 för förarbetet med projektet AIPA har varit en miljon euro. Projektet ingår i regeringsprogrammet, men inga anslag är beslutade för 2012 och framåt. Lagutskottet bedömer att de totala kostnaderna rör sig kring 10–15 miljoner euro (LaUU 17/2011 rd — SRR 1/2011 rd). Vidare har lagutskottet ansett att pengar måste avsättas för utvecklingsarbetet också de kommande åren om reformen ska kunna genomföras (LaUU 13/2010 rd — RP 126/2010 rd).

I samarbetet mellan polis och åklagare spelar inte bara gemensamma informationssystem en viktig roll. Det behövs också smidigt samarbete

mellan myndigheterna och fortlöpande förbättringar av verksamheten. Inte minst bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och svart verksamhet genom internationellt samarbete spelar en stor roll. Samarbetet mellan myndigheterna bör utvecklas med utgångspunkt i att resultatstyrningen och resultatmålen vid ministerierna och verken under dem ska korrelera. Annars kan inte samarbetet och de gemensamma åtgärderna sättas in effektivt på brottsbekämpning.

Den totala rättegångstiden inkluderar dels själva domstolsbehandlingen, dels förundersökning och åtalsprövning. Finland har på senare år fått tiotals anmärkningar av Europadomstolen för att rättegångar dragit ut på tiden. Det finns stora brister i åklagarnas och de allmänna domstolarnas informations- och ärendehanteringssystem. Lagutskottet understryker att det måste avsättas tillräckligt stora anslag för systemen eftersom man till exempel kan bevaka behandlingstiderna för rättegångar betydligt bättre med moderna och effektiva informationssystem (LaUU 6/2010 rd — SRR 2/2010 rd).

För medborgarnas rättssäkerhet är det av största vikt att behandlingstiderna kan bevakas elektroniskt och att uppgifter om hela processtiden är lätt tillgängliga, understryker revisionsutskottet. I dagsläget är uppgifterna utströdda över flera olika system och det finns inget tillförlitligt sätt att följa upp den totala behandlingstiden. Följaktligen är det angeläget att hålla ett öga på den totala rättegångstiden och den totala handläggningstiden vid myndigheterna. Då måste målet vara att alla myndigheter i processkedjan har gemensam ärendehantering. Det är viktigt att justitie- och inrikesförvaltningen har gemensam ärendehantering och gemensamma informationssystem för att gemensamma uppgifter ska föras in bara en gång och information som någon annan myndighet har rätt att få vara automatiskt tillgänglig.

Ett absolut villkor är att justitie- och inrikesministeriet samarbetar friktionsfritt kring utvecklingen av sina nya system för att de ska få ut optimal nytta och inga överlappningar uppstå. Samtidigt måste båda förvaltningsområdena garanteras nödvändiga anslag, kvalificerad perso-

nal och goda samarbetsmöjligheter för utvecklingsarbetet.

Informationssystemen inom hälso- och sjukvården

Syftet med granskningen av de rikstäckande it-projekten inom social- och hälsovården var att ta reda på om målen med projekten har uppfyllts, vilka åtgärder som genererats, om riksdagens och regeringens strategier har beaktats i planeringen och genomförandet av servicen och om principerna för god förvaltning har följts. De projekt som granskades var utvecklingsprojektet för elektroniska patientjournaler och elektroniska recept (KanTa) och it-projektet för socialvården (Tikesos). Revisionsverket analyserade också introduktions- och användbarhetsproblemen med informationssystemen inom hälso- och sjukvården (Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 217/2011).

Revisionsverket bedömer att informationssystemen i projektet för ett nationellt hälsoarkiv (KanTa) och introduktionen nationellt och regionalt i allmän och privat hälso- och sjukvård kommer att kosta mellan 400 och 500 miljoner euro totalt. I kalkylen ingår både tidigare och kommande kostnader. Vid utfrågningen av de sakkunniga ansåg social- och hälsovårdsministeriet kalkylen vara för hög.

Social- och hälsovårdsutskottet har behandlat läget och framstegen i it-projekten inom social- och hälsovården när relaterade lagändringar varit aktuella. När lagarna behandlats i utskottet har vissa osäkerhetsfaktorer kring innehållet och tidplanen för utvecklingen av elektroniska patientdatasystem kommit fram. Styrsystemet för genomförandet ställs därmed inför stora utmaningar. I efterskott har man kunnat konstatera att en del av riskerna realiserats. Utskottet har också framhållit att det behövs tillräcklig stora resurser för att genomföra reformerna (ShUB 30/2010 rd).

I utlåtandet till revisionsutskottet anser social- och hälsovårdsutskottet det viktigt att det nationella utvecklingsarbetet på it-system för klientuppgifter fortsätter som planerat för att syste-

men ska göra det möjligt att höja kvaliteten på tjänsterna och förbättra produktiviteten. Social- och hälsovårdsministeriet bör särskilt uppmärksamma revisionsverkets ståndpunkter om den strategiska ledningen av informationsförvaltningen och den operativa it-ledningen, ledningsansvaret och förfarandena för upphandling och statsunderstöd (ShUU 7/2011 rd — B 17/2011 rd).

Framtidsutskottet har i flera sammanhang behandlat frågan om elektroniska myndighetstjänster och påpekat att samordningen av informationssystemen inom hälso- och sjukvården är allvarligt försenad och att det gjorts en del felbedömningar av systemen. Elektroniska recept och överlag det elektroniska patientdatasystemet är fortfarande ett av de viktigaste målen med avseende på medborgarna och hälso- och sjukvården, understryker framtidsutskottet (FrUU 1/2011 rd — B 2/2011 rd).

Det är också viktigt att informationssystemen fungerar och utnyttjas bättre, framhåller finansutskottet i sitt betänkande om den statsfinansiella ramen. Fungerande informationssystem kan förbättra resultaten och medverka till att möta de utmaningar som hållbarhetsgapet medför. Det är extra viktigt att social- och hälsovården får fungerande informationssystem och att systemen överlag blir interoperabla samtidigt som man måste se till ekonomisk ändamålsenlighet och informationssäkerhet, säger finansutskottet vidare. Det går att uppnå omfattande produktivtetsvinster genom större kompetens i upphandlingar och anbudsförfaranden (FiUB 15/2011 rd — SRR 1/2011 rd).

På senare år har revisionsutskottet behandlat utvecklingsprojekt för elektroniska databaser inom hälso- och sjukvården och problemen med dem i en rad betänkanden. Utifrån betänkandena har riksdagen förutsatt att regeringen vidtar åtgärder som borgar för interoperabla datasystem, gemensamma tillämpningar och öppna kontakttyper för ett friktionsfritt informationsutbyte mellan datasystemen inom den offentliga sektorn, med början från hälso- och sjukvården. Vidare har riksdagen förutsatt att regeringen ser till att det nationella informationssystemet inom hälso-

och sjukvården införs vid den lagstadgade tidpunkten, senast den 1 april 2011. Senare har riksdagen skjutit upp ikraftträdandet till 2014 eftersom målen inte nåddes inom den utsatta tiden. Utskottet har dessutom förutsatt att regeringen tar reda på varför hälso- och sjukvårdens informationssystem inte håller tidplanen och presenterar en trovärdig plan och ett tidsschema för en så snabb introduktion av det nationella hälsoarkivet som möjligt. Arkivet är ett nationellt spetsprojekt och en investering som Finland inte har råd att låta bli att göra.

Nu senast framhöll utskottet i fjol våras i ett betänkande (ReUB 5/2010 rd) att social- och hälsovårdsministeriet i statens revisionsberättelse ger en alltför positiv bild av hur projektet med e-recept avancerar. Ministeriet har haft problem med att hantera hela projektet och saknar dessutom kompetens i it-projekt. Till exempel Danmark har haft e-recept redan i tjugo år, alltså hela den tid som Finland har planerat och testat, framhöll utskottet. Också Sverige ligger långt före Finland. Varken Danmark eller Sverige har försökt införa allt på en gång eller först slutföra allt skriftligt. I synnerhet Danmark har avancerat gradvis och lagt till funktioner så småningom.

I samband med granskningen av informationssystemen beställde revisionsverket en internationell rapport om it-tjänster inom social- och hälsovården i EU och standarderna inom området. Rapporten är ett bra verktyg vid en bedömning av läget i Finland (slutrapport 12.4.2010). Finland bör vara aktivt med i standardiseringen och utvecklingen av it-system för hälso- och sjukvården, påpekar utskottet. Det är nödvändigt bland annat för att förbättra den fria rörligheten för patienter och patientinformation i EU.

I Finland var Åbo först med att införa e-recept den 20 maj 2010 och välfärdsservicen i Kotka och apoteken i regionen gjorde detsamma i april i år. I maj—juni följde Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt och Östra Savolax sjukvårdsdistrikt plus apoteken där efter. Sedan stod Päijät-Häme sjukvårdsdistrikt i tur och i november införde Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt e-recept. Just nu kan 800 apotek runtom i landet ta

emot elektroniska recept. Fram till den 26 oktober i år har det skrivits ut 208 000 elektroniska recept till 67 000 patienter och apoteken har expedierat ungefär 198 000 läkemedel utifrån recepten. Via en särskild tjänst, eVisning, kan patienterna titta på sina recept, apotekens expedieringsuppgifter och logguppgifter på adressen www.Kanta.fi.

Enligt lagen om informationsförvaltning som trädde i kraft den 1 september 2011 ska social- och hälsovårdsministeriet "styra utvecklandet av informationsförvaltningen och informationsförvaltningsprojekt inom sitt ansvarsområde". Enligt utskottets uppfattning hindrar inte de pågående kommun- och strukturreformerna eller reformerna enligt regeringsprogrammet att man planerar och utvecklar informationsförvaltningen. Omstruktureringar och elektroniska tjänster måste genomföras samtidigt eftersom många av patientsystemen inom den allmänna hälso- och sjukvården närmar sig slutet av sin livscykel. Målet är att patientuppgifterna ska vara åtkomliga med hjälp av samordnad praxis och KanTa-tjänsterna oberoende av vårdenhet och kommunstruktur.

Det är uppenbart att informationssystemen måste bli användarvänligare och kvalitetskontrollen förbättras. Det kan förekomma mänskliga fel i användningen av patientsystemen och tillbud som riskerar patientsäkerheten. Större fokus måste därför sättas på att göra programvaran lätt att använda och på att testa systemen. En alltför stor del av hälso- och sjukvårdspersonalens tid går åt till att söka och skriva in information i många olika system. Det är en börda som man på allt sätt måste försöka underlätta med mer användbara system och program och större kompatibilitet.

Utskottet noterar att revisionsverket nämner dels en del lagvidrigheter, dels anmärkningar som social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd och Tillsyns- och tillståndsverket för social- och hälsovården har fått för upphandlingsprocesser. Dessutom har ministeriet prickats för statsbidrag.

I början av året infördes en ändring av befogenhets- och ansvarsfördelningen mellan soci-

al- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd, och det är en viktig reform. Institutet för hälsa och välfärd tog över den operativa styrningen av informationsförvaltningen inom social- och hälsovården. Det ska planera och styra genomförandet och användningen av elektroniska recept och rikstäckande informationssystem. Tanken med den operativa styrningen är att lagenliga och fungerande nationella informationssystem ska kunna införas i hälso- och sjukvården inom utsatt tid.

Revisionsverket publicerar nästa effektivitetsrevisionsberättelse om statens it-projekt i januari 2012. Utskottet har för avsikt att fortsätta bevaka hur lagen om statens informationsförvaltning och statens it-projekt utfaller.

Finansiering av hälsovården genom flera kanaler

Hälso- och sjukvården i Finland finansieras på många olika sätt. Finansieringsmodellen har redan länge varit föremål för olika undersökningar och utredningar. Enligt årsberättelsen har den haft både positiva och negativa effekter. Debatten på senare tid har mest varit inriktad på finansiella problem. Berättelsen nämner samordningsproblem som hänger samman med att många finansiärer i första hand värnar sin egen intressesfär. Det finns ingen som har det övergripande ansvaret för finansieringen. Samtidigt har det funnits en så stor optimeringssträvan att terapeutiska frågor och den totala nyttan har spelat en underordnad roll. Finansieringsmodellen bidrar också till överlappande tjänster, bland annat inom primärvården, och skapar överkapacitet. Modellen tillåter ingen insyn, den är svår att hantera och styra och effektiviteten kunde vara större. Dessutom bidrar den till större ojämlikhet mellan regionerna och befolkningsgrupperna.

I sitt program utfäster sig regeringen Katainen att samordna den kommunala hälso- och sjukvården och sjukförsäkringen för att reducera problemen med finansiering via flera kanaler, säger social- och hälsovårdsutskottet i sitt utlåtande (ShUU 7/2011 — B 17/2011 rd). Samarbe-

tet mellan de olika aktörerna och rapporteringen inom hälso- och sjukvården, socialförsäkringen och rehabiliteringen ska effektiviseras så att det bildas vård- och servicekedjor som är ändamålsenliga och funktionella för patienterna och där de totala kostnaderna kan hanteras av de aktörer som ansvarar för att ordna dem. Regeringen har som mål att förbättra insynen i finansieringen och göra det möjligt att följa upp hur effektiva funktionerna är separat och som helhet. Social- och hälsovårdsutskottet anser åtgärderna vara mycket viktiga och menar att arbetet för att lösa problemen i det finansiella systemet måste fortsätta.

Det finns starka argument för att se över finansieringen av social- och hälsovården och nu är det dags att gå från ord till handling, framhåller revisionsutskottet. Utskottet kommer att bevaka hur den finansiella reformen genomförs i kommun- och servicestrukturreformen enligt regeringsprogrammet.

Tjänster för funktionshindrade och äldre

Befolkningen i Finland åldras och det kommer att ha stora samhälleliga effekter. Försörjningskvoten försämras samtidigt som efterfrågan på social- och hälsovård ökar och ställer en hållbar finansiering av välfärdsstatens inför stora utmaningar. En viktig fråga är hur stat och kommuner ska kunna tillhandahålla grundlagsfäst fullgod social- och hälsovård för alla oberoende av var de bor. Stat och kommuner har försökt möta utmaningarna genom att satsa mer på öppenvård, införa nya verksamhets- och produktionsmodeller och omorganisera servicen inom social- och hälsovården.

Revisionsverket har behandlat frågorna i detalj också i två effektivitetsrevisionsberättelser: Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa — valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä (221/2011) och Vanhuspalvelut — säännöllinen kotihoito (214/2011).

Service till funktionshindrade ordnas på grundval av lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) och lagen angående

specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Dessutom regleras servicen till funktionshindrade genom annan lagstiftning och statens informationsstyrning. I granskningen av servicen till funktionshindrade tog revisionsverket reda på hur olika myndigheter inom statens centralförvaltning har styrt servicen, om styrningen har varit samordnad och hur målen för kommunreformen har beaktats i styrningen. Dessutom utredde verket vilken typ av modeller för att ordna och tillhandahålla tjänster kommunerna och regionerna hade infört.

Det kom fram att det finns en del problem i styrningen av tjänsterna till funktionshindrade och att de beror dels på att den rättsliga grunden är splittrad och delvis föråldrad, dels på att det finns brister i den statliga centralförvaltningens informationsstyrning. Vidare är målen för styrningen motsägelsefulla och man har inte lyckats få fram system som tillhandahåller mer samordnade tjänster av god kvalitet i hela landet. Det vore lättare att ordna service till funktionshindrade om lagstiftningen var mindre splittrad och tydligare och det fanns en samordnad tolkning för hela landet av begreppen och innebörden, menar revisionsverket. De nya strategierna bör harmoniera med de kommande besluten om social- och hälsovården.

Kommunerna får problem när det finns två olika lagar om service till funktionshindrade även om förhållandet mellan dem förtydligas i en revidering från 2009 av lagen om service och stöd på grund av handikapp. Trots att den lagen ska vara primär enligt revideringen ordnas service till utvecklingsstörda fortfarande enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. I en del fall har revideringen rentav försvårat tillämpningen av lagarna, påpekar revisionsverket. Bland annat uppfattas formuleringarna om personlig assistens i lagen om service och stöd på grund av handikapp som problematiska eftersom de till stor del utesluter svårt utvecklingsstörda.

I sitt utlåtande (ShUU 7/2011 rd — B 17/2011 rd) säger social- och hälsovårdsutskottet att det i många olika sammanhang "har uppmärksammat att invånarnas rättigheter ska fullföljas på lika

villkor överallt och ansett att det utöver informationsstyrningen behövs kompletteringar i lagstiftningen med normer som är bindande för kommunerna. Exempelvis har utskottet noterat att standarden på äldreomsorgen fortfarande är bristfällig på vissa håll med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. För att läget ska kunna rättas till krävs det utöver kvalitetsrekommendationer också klarare regler med hjälp av en lag om äldreomsorg (t.ex. ShUU 11/2010 rd)".

När en lag om äldreomsorg och andra lagar om service till äldre och funktionshindrade bereds är det extra viktigt att bestämmelserna och begreppen blir tydliga för att det ska gå att tolka och tillämpa dem mer samordnat.

Syftet med informationsstyrningen av boendeservice till utvecklingsstörda och hemvård till äldre är att institutionsplatserna ska minska och öppenvården öka. Målet motiveras ofta med att öppenvård är billigare än institutionsvård. Revisionsverket påpekar att det inte finns någon användbar utvärderingsinformation om de ekonomiska effekterna av att avveckla institutionsvård och att det råder oklarhet om kostnaderna omsorgsdistrikten, kommunerna och statens centralförvaltning.

Hemvård är den mest omfattande och viktigaste tjänsten till äldre och det råder en uppfattning att den tar mindre resurser i anspråk än institutionsvård och därför är ekonomiskt mer fördelaktig. Det är emellertid svårt att framföra bevis eftersom revisionsverket påpekar att det inte finns några rikstäckande uppgifter om kostnaderna för hemvård av äldre. Samtidigt är det så gott som omöjligt att göra kostnadsjämförelser i och med att hemvården varierar så mycket från kommun till kommun.

Finlands Kommunförbund uppger att kostnadsräknelserna för i synnerhet serviceboende bör förbättras. Kommunerna vet som regel vad hemvård kostar per timme och en vård dag dygnet runt. Däremot känner de inte till de totala kostnaderna för serviceboende eller hur kostnaderna är fördelade mellan kommunerna, FPA och de boende.

Det finns också brister i statistiken över tjänster till äldre, enligt Kommunförbundet. Till exempel så går det inte att få fram kostnaderna för serviceboende, utan de ingår i gruppen övriga tjänster till äldre och funktionshindrade. Dessutom motsvarar inte uppgifterna efter åldersgrupp dagens informationsbehov. Statistiken om ekonomi och verksamhet kommer att specificeras, uppger Kommunförbundet.

Revisionsutskottet har redan tidigare, i betänkandet om statens bokslutsberättelse för 2009 (ReUB 5/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd), påtalat bristerna i informationen om kostnaderna för social- och hälsovård. Riksdagen har förutsatt att regeringen gör en utredning och jämför kostnaderna för den offentliga social- och hälsovården och de totalekonomiska vinsterna av verksamheten i kommunal regi, vid köp av tjänster och utläggning av verksamheten. I sitt svar i bokslutsberättelsen för 2010 framhåller social- och hälsovårdsministeriet att det inte finns någon samordnad och heltäckande utredning av kostnaderna för olika sätt att ordna social- och hälsovård eller av de totalekonomiska vinsterna. Hösten 2010 startade en omfattande utredning av beställar-utförarmodellen med målet att ta fram mer information om dels olika sätt att ordna social- och hälsovård, dels möjligheten att tillämpa dem och deras effekter. Men frågeställningen i projektet stämmer inte till alla delar överens med riksdagens begäran om utredning. I dagsläget anser ministeriet det vara lämpligast att följa de pågående utredningarna och projekten och i förekommande fall senare ta ställning till om det behövs en utredning om effekterna av olika sätt att ordna social- och hälsovård.

Den rikstäckande uppföljningen och statistiken över service till funktionshindrade och äldre och kostnaderna för den är bristfälliga, menar revisionsutskottet. Tjänsterna tillhandahålls på så olika sätt i kommunerna att det inte går att få en samlad bild av vare sig servicen eller kostnaderna. Det är angeläget att informationsunderlaget blir bättre för att servicen till funktionshindrade och äldre ska kunna styras och utvecklas bättre.

Rent mänskligt sett är det mest önskvärda och det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet att bo hemma när adekvat service kan erbjudas. Men institutionsvård måste garanteras äldre när service i hemmet inte längre kan ges till exempel för att funktionsförmågan är nedsatt.

Ägarstyrningen av VR-koncernen

VR-koncernen är ett logistik- och transportföretag som bedriver järnvägstrafik och kompletterande biltrafik. Företaget tillhandahåller också byggande och underhåll av banor. VR-Group Ab är moderbolag och det är ett aktiebolag som helt och hållet ägs av finska staten. I statsrådets principbeslut den 7 juni 2007 om statens ägarpolitik klassas VR-Group Ab som ett företag som arbetar på marknadsvillkor och där staten har ett så kallat strategiskt intresse. Marknadsvillkor innebär enligt principbeslutet att bolagens verksamhetsprinciper, finansiella struktur och mål för avkastning ska vara jämförbara med andra bolag som verkar inom samma bransch. Företagen arbetar entydigt enligt företagsmässiga principer även om staten har strategiska intressen i dem.

I sin effektivitetsrevisionsberättelse "VR-konserni: valtion omistajaohjaus ja henkilöjuna-liikenneostot" (233/2011) säger revisionsverket att ägarstrategin för VR måste innehålla mer konkreta och mätbara mål och granskningspunkter på både kort och lång sikt och att ägarens numeriska mål för resultat- och balansräkningen för varje enskilt företag måste presenteras tydligare och exaktare som ett led i ägarstrategin. Redan tidigare har revisionsutskottet kommenterat granskningen av hur målen i principbeslutet från den 7 juni 2007 har uppfyllts och framhållit att kriterierna för att lägga upp målen och mäta måluppfyllelsen måste vara tydliga och entydiga för att det ska gå att bedöma om målen för ägarstyrningen har uppnåtts (ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd).

Finska staten äger bannätet, är banhållare och ägare i VR-Group Ab. VR bedriver järnvägstrafiken, betalar banavgift till banägaren och ger ut aktieutdelning på vinsten av företagsverksamheten till aktieägarna. Trots denna tydliga uppdel-

ning finansierade VR 2009 och 2010 banbyggen och banarbeten med cirka 80 miljoner euro av egna medel och bokförde beloppet som utgifter. Ungefär 56,2 miljoner euro gick till att bygga bansträckan Seinäjoki—Uleåborg och 23,8 miljoner euro till tre andra banprojekt (Kotolahti, bangården i Vaara, Tammerfors—Orivesi).

Projektet Seinäjoki—Uleåborg är en exceptionellt stor investering med en kostnadskalkyl på för närvarande 860 miljoner euro. Den första etappen startade 2007 och enligt aktuella bedömningar ska bansträckan vara helt klar 2017. Kostnads-nyttokalkylen uppges vara 1,9. (Den ska vara större än eller lika med 1 för att ett projekt ska vara samhällslyst lönsamt). I betänkande ReUB 8/2010 rd påpekade utskottet att lönsamhetskalkylerna för trafikledsprojekt innehåller ett flertal brister, bland annat att nytto-kostnadskalkylerna inte uppdaterats när innehållet eller kostnadskalkylerna har ändrats och att ingen utvärdering gjorts i efterhand. I sitt ställningstagande förutsatte utskottet att regeringen rättar till de brister som framkommit i nytto-kostnadskalkylerna för trafikledsprojekt för att riksdagen ska få tillförlitligare och bättre information som grund för sitt beslutsfattande. I statens bokslutsberättelse för 2010 svarade regeringen att kommunikationsministeriet har gett Trafikverket i uppdrag att se över nytto-kostnadskalkylerna för trafikledsprojekt. Trafikverket har utarbetat nya anvisningar om utvärdering av trafikprojekt för att beslutsunderlaget ska vara mer tillförlitligt och av bättre kvalitet.

Problemet med banprojektet Seinäjoki—Uleåborg är att det fortskrider så långsamt och att det förekommer svårigheter med finansieringen. Det hade behövts 90—100 miljoner euro för att genomföra projektet ekonomiskt och sådana belopp ingår inte statsbudgeten, påpekar Trafikverket.

Ett annat mer öppet sätt att ordna finansieringen hade, enligt en expertutredning, varit att VR-Group hade ordnat en extra aktieutdelning. Utdelningen hade kunnat redovisas på inkomstsidan i statsbudgeten och ett lika stort belopp under utgiftsmomentet. I själva verket har man tidigare gjort så, det vill säga VR har de facto fi-

nansierat banhållning också andra år än de granskade åren 2009 och 2010. Enligt kommunikationsministeriet gick det den här gången inte att tillämpa aktieutdelning eftersom statsrådets kansli och finansministeriet inte gav sitt godkännande.

Det banförbättringsprojekt som ingår i den statsfinansiella ramen och statsbudgeten finansieras i stället på ett sätt som inte påverkar ramen. Investeringsutgifter som ingår i statens balansräkning har nämligen betalats direkt från statsbolaget. Enligt utskottets mening försämrar det tillämpade förfarandet insynen i de ekonomiska förbindelserna mellan staten och bolagen med statligt bestämmande inflytande, och dessutom är det redovisningsmässigt problematiskt. Om man ser till den öppenhet som krävs i statsbudgeten och de statliga bolagens verksamhet, särredovisningen av statens och VR-Groups utgifter och till kravet på likabehandling av företagen är det framöver viktigt att företag som helt och hållet ägs av staten och arbetar på marknadsvillkor inte finansierar statligt ägda bannät och redovisar beloppen som utgifter.

Samtidigt påpekar utskottet (se t.ex. ReUU 4/2011 rd) att det fortlöpande är problem med finansieringen av trafikinvesteringar och understryker vikten av långfristiga beslut eftersom skattebetalarna får extra kostnader av kortfristiga och oplanerade beslut. Enligt en kalkyl från Trafikverket skulle det ha gått att samhällsekonomiskt spara cirka 200 miljoner euro inom banprojektet Uleåborg—Seinäjoki, om det hade genomförts effektivt. När finansiering och genomförande styckas upp i flera etapper uppstår det osäkerhet och det blir svårare att planera, konkurrensupphandla och genomföra arbetet.

Det är viktigt att man håller fast vid överenskomna styrprinciper för statliga bolag, principerna för utgiftsramen i statsbudgeten och särredovisningen och att företag som arbetar på marknadsvillkor inte får extra pålagor som tvingar dem att handla mot företagsekonomiska principer utan att få kompensation. Annars får de sämre kapacitet att konkurrera och tjäna pengar och det i sin tur slår mot deras möjligheter att finansiera investeringar och öka den företagsekon-

miska risken. Om den statliga ägaren belastar företagen med extra pålagor och krav, måste de nämnas i bolagsordningen för att ägarpolitiken ska vara konsekvent och förutsägbar, anser utskottet. I övrigt måste företagen arbeta på företagsekonomiska villkor precis som andra företag. Utskottet följer aktivt hur ställningstagandena i betänkande ReUB 11/2010 rd om tillsynen över statens ägarstyrning och statsrådets nya principbeslut om statens ägarpolitik från den 3 november 2011 utfaller och återkommer till frågorna senare.

Hur statsbudgeten och budgetbestämmelserna följs

I betänkande ReUB 8/2010 rd påpekade utskottet att det förekommer en del brister i hur budgetbestämmelserna följs. Med anledning av betänkandet förutsatte riksdagen (RSv 30/2010 rd) att regeringen vidtar åtgärder för att budgeten och bestämmelserna om den ska iakttas noggrannare.

I statens bokslutsberättelse för 2010 framhåller finansministeriet att budgetlagstiftningen och budgetbesluten är tydliga och inarbetade och att frågan om att följa budgeten och budgetlagstiftningen har tagits upp i utbildningen för ekonomiförvaltningspersonal. Dessutom har ministeriet i ett brev om budgetföljsamheten (FM/35/00.00.00/2011) uppmanat ministerierna att ta upp frågan och se till att rutinerna ändras inom förvaltningsområdet.

Det är positivt att budgeten och budgetbestämmelserna att döma av uppgifter från revisionsverket på det hela taget följs en aning bättre nu. I revisionerna av finansåret 2010 upptäckt verket att sexton bokföringsenheter och fem andra verk eller inrättningar tillämpade metoder som ensamma eller tillsammans med andra felaktiga metoder ledde till ett specificerat negativt ställningstagande till lagligheten. År 2009 lämnade verket 37 negativa laglighetsställningstaganden så de minskade med 16. En stor orsak till minskningen är att universiteten 2010 inte längre ingick i statsbudgeten. Anmärkningarna minskar med sex om man bortser från universiteten.

Största delen av de negativa ställningstagandena gällde användningen av budgetmedel. Sådana anmärkningar gavs i revisionsberättelserna för elva bokföringsenheter. Där gällde anmärkningarna att anslag hade överskridits, inkomster redovisats under bruttobudgeterade utgiftsmoment, utgifter tagits upp på ett sätt som tillåtit fortsatt användning och anslag använts i strid med sitt ändamål. Felaktigheter i användningen av fullmakten och brister i fullmaktsuppföljningen ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för två bokföringsenheter.

Brister i effektivitetsredovisningen och bristfällig information om årsresultatet av avgiftsbelagd verksamhet och verksamhetens effektivitet i övrigt gav en anmärkning i revisionsberättelsen för åtta bokföringsenheter. Tre bokföringsenheter prickades för brister i kontrollen av lönsamheten i eller presentationen av avgiftsbelagd verksamhet. Dessutom fick sex bokföringsenheter anmärkning för brister i informationen om verksamhetens effektivitet i övrigt och redovisningen av effektiviteten.

Utskottet noterar att de negativa ställningstagandena om lagligheten vanligen rör något delområde inom ekonomiförvaltningen eller enskilda rutiner. Man bör därför inte dra den slutsatsen att ungefär en fjärdedel av statens ekonomiförvaltning uppfyller laglighetskravet bristfälligt eller att statliga medel missbrukas. Negativa ställningstaganden måste trots det alltid ses som ett allvarligt omdöme och det ingår i revisionens uppgifter att rapportera om något avviker från den normala budgetföljsamheten.

Det är oroväckande att det om och om igen händer att myndigheter överskrider anslag och fullmakter i budgeten i strid med grundlagen och att det delvis är samma enheter (undervisnings- och kulturministeriet och Trafikverket). Överskridningar är alltid en allvarlig sak. Det är angeläget att statliga enheter i högre grad påminner sig om vad 24 b § i lagen om statsbudgeten säger om intern kontroll och följer principerna för god förvaltning och att regeringen fortsätter vidta åtgärder för att myndigheterna ska följa budgeten och budgetbestämmelserna bättre.

Förslag till beslut

Riksdagen godkänner följande ställningstaganden med anledning av berättelsen:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar hur metoderna enligt projektet Smidigare lagberedning konkret har lett till bättre kvalitet och högre produktivitet inom lagberedningen och hur resurserna för lagberedning har stärkts, och att regeringen rapporterar resultaten till riksdagen i statens bokslutsberättelse våren 2013.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen bereder och inför ett gemensamt ärendehanterings- och informationssystem för justitie- och inrikesförvaltningen och att tidplanen tillåter att den nya förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen träder i kraft enligt planerna, och att regeringen avger en rapport till riksdagen i nästa bokslutsberättelse.

ReUB 5/2011 rd — B 17/2011 rd

Helsingfors den 1 december 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna

vordf. Heli Paasio /sd

medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent

Olli Immonen /saf

Eero Lehti /saml

Mika Lintilä /cent

Lasse Männistö /saml

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf

Matti Saarinen /sd

Kari Tolvanen /saml

Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm

utskottsråd Matti Salminen.