

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2008 rd

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet för finansåret 2007

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2008 statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet för finansåret 2007 (B 15/2008 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagsledamot, vice ordförande Jyrki Kasvi och ständig expert, filosofie doktor Osmo Kuusi, framtidsutskottet, riksdagen
- generaldirektör Tuomas Pöysti, överdirektör Marjatta Kimmonen, överdirektör Tapio Leskinen, överdirektör Jarmo Soukainen, förvaltningsrevisionschef Armi Jämsä, förvaltningsrevisionschef Hannu Rajamäki, ledande förvaltningsrevisor Marko Männikkö, ledande förvaltningsrevisor Visa Paajanen, överinspektör Tomi Voutilainen och överinspektör Nina Martikka, Statens revisionsverk, riksdagen
- budgetchef Hannu Mäkinen, överdirektör Silja Hiironniemi, finansråd Arto Eno, äldre budgetsekreterare Marja Kirppu, specialmedarbetare Niko Ijäs och generalsekreterare Ville-Veikko Ahonen (KommunIT-enheten), finansministeriet
- specialplanerare Ville Heinonen, undervisningsministeriet
- överinspektör Marjatta Kemppainen-Mäkelä, jord- och skogsbruksministeriet

- kanslichef Harri Pursiainen, kommunikationsministeriet
- understatssekreterare Heikki Aurasmaa (regionutvecklingsenheten) och programdirektör Rauno Vanhanen, arbets- och näringsministeriet
- medicinalråd Erna Snellman och konsultativ tjänsteman Annakaisa Iivari, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Ulla Kaarikivi-Laine, miljöministeriet
- finansieringschef Mika Tasa, Statskontoret
- chefshandlare Mika Pösö, Finlands Bank
- utvecklingschef Pirjo Häkkinen och utvecklingschef Pirjo Tuomola, Stakes
- EU-planerare Terho Sirviö, Norra Karelen arbetskrafts- och näringscentral
- direktör Leila Helaakoski, Norra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
- forskningschef Seppo Rekolainen och specialforskare Petri Ekholm, Finlands miljöcentral (Syke)
- miljödirektör Johanna Ikävalko och utredningschef Johan Åberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- professor Eila Turtola och forskare Kauko Koikkalainen, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- lantbruksekonomist Kyösti Arovuori, Peller-vo Ekonomiska Forskningsinstitut
- generalsekreterare Lauri Pelkonen, SATA-kommittén.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statens revisionsverks yttersta syfte är att arbeta för att statsfinanserna sköts väl med gott resultat. Medborgarna måste kunna lita på statsfinanserna och på att de sköts på ett förnuftigt sätt. I revisionsverkets strategi för 2007—2012 har visionens innehåll konkretiserats med avseende på alla berörda parter. För riksdagen innebär en verksamhet enligt visionen att verkets insatser stöder riksdagens budget-, lagstiftnings- och kontrollmakt. Meningen är att riksdagen ska anse att revisionsverket genererar objektiva, tillförlitliga, aktuella och nyttiga revisionsdata om

- hur budgeten genomförts
- hur de uppgifter som ålagts regeringen och förvaltningen i lagstiftning utförts, i vilken mån målen nåtts och huruvida åtgärderna varit ekonomiska
- huruvida regeringen gett riksdagen rättvisande och adekvata uppgifter om planering, uppföljning och övervakning och
- huruvida uppgifterna i statens bokslut och bokslutsberättelse är riktiga och tillräckliga.

Revisionsverket fullgör sitt uppdrag genom redovisningsrevision och förvaltningsrevision. I slutet av 2007 hade verket 150 anställda. Verkets kostnader uppgick till 11,97 miljoner euro (11,74 miljoner euro 2006 och 10,90 miljoner euro 2005). Förvaltningsrevisionens andel av kostnaderna utgjorde 48 och redovisningsrevisionens andel 52 procent. Kalkylmässigt utförde verket för en euro revision på ca 35 000 euro statliga inkomster och motsvarande utgifter. Verket lämnade under året 118 redovisningsrevisionsberättelser. Av dem gällde 84 räkenskapsverk som upprättar ett bokslut innehållande de bokslutskalkyler som nämns i 63 § i förordningen om statsbudgeten och 34 ämbetsverk och inrättningar som upprättar en årsredovisning.

Förvaltningsrevision används för att granska utfallet av den samhällspolitik som staten bedri-

ver och politikens ekonomiska effektivitet samt förvaltningens funktioner och styr- och operativsystem med hänsyn till resultat och utvecklingsbehov. Berättelsen bygger på de 26 förvaltningsrevisionsberättelser och 15 uppföljningsrapporter som blivit klara efter den föregående berättelsen (B 14/2007 rd). I berättelsen behandlas observationer och revisionsresultat som är högrelevanta ur riksdagens synvinkel. Valet av teman faller tillbaka på verkets strategiska temaområden, bl.a. en på tillförlitlig information baserad finanspolitik, en högkvalitativ lagstiftning som med tanke på det statsfinansiella beslutsfattandet innebär en riktig bild av lagstiftningens genomslag och konsekvenser, en god förvaltning av statens verksamhet och egendom samt hantering av miljörisiker och miljöförändringar i ett ekonomiskt perspektiv.

I berättelsen behandlas bl.a. förvaltningsdomstolarna och tingsrätterna, utvecklingssamarbetet, konsumentförvaltningen, yrkesutbildningen, lagstiftningen om vårdgaranti och hälsofrämjande insatser, gruvlagen, miljöstödet genomslag, informationssamhällsfokuserade projekt och statens IT-verksamhet, förvaltningen av statens kassamedel, Forststyrelsen och Försörjningsberedskapsfonden, de regionala utvecklingsprogrammets effekter och fiskerinäringen. 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 information som är nyttig för riksdagen. I många fall har resultaten varit rättidiga och det valda temat ingått i ett större saksammanhang. Revisionerna har också fått större genomslag genom att verket aktivare informerat om resultatet och profilerat sig som "ett statsfinansiellt samvete".

Utskottet fokuserar i sitt betänkande på observationer om större helheter som antingen är rele-

vanta för riksdagens budgetmakt, t.ex. förvaltningen av statens kassamedel, eller innehåller information som ger riksdagen möjlighet att förma den offentliga förvaltningen att försöka finna bättre operativa lösningar för att uppnå eftersträfvade samhällseffekter. Utskottet tittar nedan närmare på förvaltningen av statens kassamedel, statens IT-verksamhet och informations-samhällsfokuserade projekt, vårdgarantin, yrkesutbildningen och miljöstödet genomslag.

Revisionsutskottet besökte Statens revisionsverk den 20 november i år. Under de samtal som då fördes framgick det att verket vill få större revisionsrätt för att kunna utveckla sin verksamhet. Verket har inte rätt att utföra revisioner vare sig på riksdagen eller på de inrättningar eller fonder som står under riksdagens direkta kontroll, t.ex. Folkpensionsanstalten, Jubileumsfonden för Finlands självständighet och Finlands Bank för att nämna de viktigaste.

Vid förvaltningsrevisionerna bedömer revisorerna hur resultatet av olika funktioner eller förvaltningsöverskridande kluster av verksamheter varit inom den offentliga förvaltningen. Resultatet bedöms med hjälp av bl.a. en resultatredovisningskedja. Elementen i kedjan består av behov och mål, organisering och finansiering, styrning av verksamheten och själva verksamheten samt resultat och effekter av verksamheten. Revisionsverket har på senaste tid riktat in sig på välfärdstjänster och följaktligen utfört förvaltningsrevisioner inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Problem som revisorerna då ofta stött på är att kanalerna för finansieringen av vård och omsorg är många och att tjänsterna inte fördelas jämnt i landet. En ansenlig del av välfärdstjänsterna blir i nuläget inte föremål för förvaltningsrevision, då det är Folkpensionsanstalten som administrerar många av de viktigaste sociala förmånerna, t.ex. vissa arbetslöshetsförmåner, bostadsbidrag, studiestöd, behovsprövad rehabilitering, medicinsk rehabilitering för personer med grav funktionsnedsättning och yrkesinriktad rehabilitering för funktionshindrade. Det finns också stora informationsluckor när det gäller den sammantagna resurshushållningen för tjänster och tjänstesys-

tem, eftersom välfärdstjänsterna finansieras med statsandelar till kommunerna och genom Folkpensionsanstaltens förmåner. Det finns ingen helhetsuppfattning om vad tjänsterna i de olika systemen kostar. Problemet är exakt detsamma inom redovisningsrevisionen, och man kan alltså inte vara säker på att budgeten och de viktigaste hithörande författningarna faktiskt följs. Det handlar om en verksamhet som finansieras genom budgeten med ca 6,6 miljarder euro på årsnivå.

Läget inom statsfinanserna och förvaltningen

Revisionsverket upptäckte vid 42 räkenskapsverk och 12 andra verk sådana felaktiga förfaranden som gjorde att specifika negativa ställningstaganden till lagligheten skrevs in i berättelsen. Antalet har ökat från de två föregående åren, men siffrorna är inte helt jämförbara, eftersom revisionsverket lämnade redovisningsrevisionsberättelser också för andra än räkenskapsverk 2006 och 2007. Såsom tidigare var den främsta orsaken till ställningstagandena brister i det sätt på vilket resultatredovisningen var ordnad och i presentationen av den avgiftsbelagda verksamhetens årsresultat.

Regeringen ska i motiven till budgetpropositionen ange resultatmål dels för samhälleliga effekter, dels för verksamhetsresultatet. Resultatmålen är viktiga för riksdagen då den beslutar om anslag och bedömer om de uppställda målen nåtts. Ministeriernas resultatmål var fortfarande inte på alla punkter förenliga med målen för lönsamhet och produktivitet. Endast 30 procent av ämbetsverken och inrättningarna hade mål för resurshushållningen som fundamentalt sett var tillräckligt heltäckande. Siffran för produktivitet var 23 procent. Om man ställer täckningsgraden för målen för resurshushållning och produktivitet i relation till de normala kostnaderna för verksamheten, täckte de förstnämnda målen in 24 procent och de sistnämnda målen 26 procent av statens egen verksamhet. De ämbetsverk och inrättningar för vilka ministeriet har uppställt resultatmål, ska i sina årsredovisningar lämna riktiga och adekvata uppgifter om verksamhetsre-

sultaten. När dessa uppgifter ställdes i relation till de normala verksamhetsutgifterna, täckte uppgifterna om resurshushållning in 42 procent och uppgifterna om produktivitet 41 procent av statens egen verksamhet.

Enligt revisionsverket är det stora kruxet för resultatstyrningens vidkommande fortfarande att ministerierna i regel inte lämnar rättvisande och adekvata uppgifter om hur de hushållat med resurserna i sin verksamhet. Inte heller på denna punkt har det skett några större förändringar inom förvaltningen på senare år.

Förvaltningen av statens kassamedel

Den statliga penninghanteringens uppgift och syfte är att svara för och säkerställa statens likviditet. I revisionen av förvaltningen av statens kassamedel (förvaltningsrevisionsberättelse 168/2008) tittade revisionsverket på i vilken utsträckning man i den centraliserade likviditetshanteringen lyckats nå målen och hur effektivt förvaltningen av kassamedlen skötts. Orsaken till att förvaltningen av statens kassamedel utsågs till revisionsobjekt var att den spelar en viktig roll i statsfinanserna och utgör ett riskmoment. Till följd av 24 § 17 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) är vissa uppgifter om statens likvidi-

tet, kassaläget och motpartsrisken sekretessbelagda.

Statens likviditetshantering och upplåning hör till finansministeriet, där uppgifterna är fördelade mellan budgetavdelningen och finansmarknadsavdelningen. I statsminister Matti Vanhanens andra regering har förvaltnings- och kommunminister Kiviniemi hand om ärenden som hör till finansmarknadsavdelningen med undantag för upplåning och skötseln av lån som hör till finansminister Katainen. Till minister Katainens ansvarsområde hör bl.a. ärenden som gäller budgetberedningen och de har tilldelats budget- och skatteavdelningarna. Budgetavdelningen svarar också för att budgetprinciperna följs.

Revisionsverket menar att förvaltningen av statens kassamedel kunde drivas på ett lämpligare sätt. Revisionen gav vid handen att det finns en stark koppling mellan likviditetshanteringen och beredningen av statsbudgeten, upplåningen och budgetlagstiftningen. Kassaläget konstaterades vara beroende av budgetekonomins behov av kassahållning och upplåningseffekterna i stället för av likviditeten. Eftersom kassaläget dikteras av andra omständigheter än likviditeten, kan det hända att man tvingas sköta likviditetshanteringen i ett mindre lämpligt kassaläge. När kassareserverna är rejält större än vad likviditeten förutsätter ställs också krav på riskhantering.

Storleken på kassareserverna har fluktuerat ganska kraftigt under ett år. Likviditeten har varit god under hela 2000-talet. Kassareserverna har varit större än vad likviditeten hade förutsatt, och kassamedlen utgör ungefär 15 procent av statens balansomslutning. Exempelvis när

bokslutet för 2007 upprättades uppgick kassa, bank och finansiella värdepapper till sammantaget 7,6 miljarder euro. I tabellen nedan framgår kassamedlen enligt statens bokslut 2004—2007 i relation till statens balansomslutning.

Kassamedlen enligt statens bokslut i relation till statens balansomslutning (miljoner euro)

	2007	2006	2005	2004
Kassa, bank och andra finansierings-tillgångar	485	224	222	227
Värdepapper ingående i finansierings-tillgångarna	7 159	7 260	7 098	8 681
Summa	7 643	7 484	7 320	8 908
Balansräkning	48 420	48 755	49 319	51 224
De likvida medlens andel av balans-räkningen	16 %	15 %	15 %	17 %

Källa: Valtion kassanhallinta, VTV 168/2008. (Tabellen bygger på statens bokslutsberättelser för 2005—2007.)

Enligt statens bokslut har det funnits 7,3—8,9 miljarder euro i statskassan 2004—2007. Experter hävdar att den stora statskassan varit ett medvetet val. En alltför stor kassa leder bl.a. till förhöjd kreditrisk, eftersom överloppspengarna måste placeras på penningmarknaden på ett så betryggande sätt som möjligt. Statskontoret placerar kassamedel direkt i euroländer med god kreditvärdighet och får som säkerhet skuldförbindelser av samma stater. Den pågående krisen på finansmarknaden gör det ännu svårare att placera pengarna på ett betryggande sätt.

Bruttoupplåningen fram till årets slut ökar kassamedlen onödigt mycket i förhållande till förpliktelseerna på kort sikt. Den förbättrar inte heller likviditeten på längre sikt, eftersom de kortvariga skulderna förfaller till betalning strax efter årsskiftet. Åtgärden tjänar bara till att riksdagens beslut genomförs, dvs. man tar upp lån som inte hade behövt tas för likviditetens skull. I t.ex. en internationell jämförelse statistikförsstatsskulden enligt läget vid årsskiftet, och därför påverkar en lånefinansierad stor kassa bilden av statens skuldbörda. Dessutom ger marknadsoperationerna för kortvarig upplåning runt års-

skiftet upphov till extra kostnader, som enligt utfrågade experter rör sig kring 10 miljoner euro.

Kravet på budgettäckning och särskilt förvaltningens skyldighet att genomföra riksdagens budgetbeslut har uppfattats som en plikt att fullfölja den i budgeten upptagna upplåningen till punkt och pricka före budgetårets slut. Att upplåningen uppfattas som ett tvingande mål har påverkat kassaläget särskilt vid bokslutstidpunkten, och då har det hänt att upptagna kortfristiga lån överskridit det lånebehov som likviditeten kräver. Kortfristiga lån utöver det som likviditeten förutsätter har tillåtit inkomstregistreringar i budgetbokföringen till det belopp som riksdagen godkänt i budgeten.

Revisionsverket menar att man kunde dra ner på kassamedlen genom en fullmakt i budgeten att budgeterade lån inte behöver lyftas om det inte behövs för finansieringsändamål. Ett sådant förslag och en komplettering av momentmotiven ingår i regeringens tredje tilläggsbudget för 2008 (se Huvudtitel 37, kapitel 01 Nettoamorteringar på statsskulden och skuldhantering, moment 94). Enligt budgetmotiven behöver lån inte lyftas om statens likviditet tillåter det och av den anledningen får anslaget under momentet överskridas upp till det belopp med vilket de inkom-

ster som inflyter under inkomstmomenten över-skrider motsvarande budgeterade inkomstpos-ter. Överskridningen får vara högst en miljard euro.

Förslagen om förvaltning av statens kassamedel och upplåning ger många budgeträttsliga tolkningsmöjligheter bl.a. när det gäller riksdagens finansmakt och rätt att besluta om statsfinanserna. En arbetsgrupp tillsatt av finansministeriet håller just nu på att dra upp riktlinjer för hur budgetlagstiftningen ska utvecklas och ta fram ändringsförslag. I projektets uppdrag ingår att ta reda på om budgetlagstiftningen behöver utvecklas i ett bredare perspektiv och bedöma om detta får konsekvenser även för grundlagen (lägesrapport VM:n julkaisuja 27/2008).

Förfarandena för att hantera statsfinanserna och det statsfinansiella läget har förändrats radikalt sedan 1988 då lagen om statsbudgeten (423/1988) kom till. Exempelvis det att vi numera hör till EU och ingår i euroområdet har lett till en helt ny situation. Flera partiella ändringar har gjorts i budgetlagen. Samtidigt har det budgeträttsliga materialet bitvis blivit förlegat och osammanhållet, vilket gör det svårt att i knepiga situationer finna de rätta budgettillämpningarna och bedöma på vilka punkter lagen behöver ändras. Den budgeträttsliga kompetensen och tolkningen av tillämpningsfrågor vilar i dagsläget i händerna på en ytterst snäv expertgrupp.

Utom rent praktiska frågor om budgettillämpningen råder det ovisshet om det absolut rätta och de tänkbara sätten att tillämpa budgetprinciperna. Kravet på budgettäckning och skyldigheten att genomföra budgeten enligt riksdagens beslut har t.ex. lett till tolkningen att staten är tvungen att före bokslutet låna upp precis den summa riksdagen bestämt för att inkomsterna ska kunna registreras i budgetbokföringen, trots att finansieringsläget är sådant att statens kassa inte behöver stärkas för betalningar.

Utskottet menar att de partiella ändringarna i budgetlagstiftningen varje gång gjorts för att åtgärda just då aktuella legislativa problem. I det sammanhanget har möjlighet inte givits att noggrannare fundera på bakgrunder och hur budgetpraxis förhåller sig till grundlagens budgetprin-

ciper, som i allt väsentligt gäller riksdagens finansmakt och rätt att bestämma om statsfinanserna. Principen om parlamentarism och demokrati inbegriper också kravet på en ansvarsfull skötsel av statsfinanserna och regeringens skyldighet att redovisa för sina åtgärder.

Enligt utskottets åsikt finns det all anledning att skärskåda alternativen för utveckling av budgetlagstiftningen ur en övergripande statsfinansiell synvinkel och särskilt med hänsyn till de grundlagsfästa budgetprinciperna. I samband med översynen av budgetlagstiftningen bör också förvaltningen av statens kassamedel och låntagningen diskuteras för att komma fram till bättre lagstiftningslösningar på denna punkt. Även om vi har en internationell finanskris som snabbt påverkat såväl den ekonomiska tillväxten som statsfinanserna behöver lagstiftningen ändras när tiden är inne, anser utskottet.

Utskottet förutsätter att regeringen rapporterar till riksdagen om strategierna för hur förvaltningen av statens kassamedel ska utvecklas och vilka behov det finns av att ändra lagstiftningen om statsbudgeten och budgetprinciperna.

Statens IT-verksamhet och projekt för informationssamhället

Utskottet behandlade i ett tidigare betänkande (ReUB 1/2008 rd — B 6/2008 rd, B 10/2008 rd) statens IT-verksamhet ingående och detaljerat. Där påpekade utskottet att Finland varit splittrat i sina satsningar på elektronisk kommunikation och att arbetet varit myndighetscentrerat. Och detta samtidigt som Finland tappat mark i internationella jämförelser av hur utvecklade e-förvaltningen och de offentliga webbtjänsterna är i olika länder.

Utskottet uttryckte i betänkandet sin oro över situationen i fråga om publika webbtjänster och e-kommunikation. Oron berodde på en lång rad problem med bristande samarbete mellan myndigheter och lagstridiga förfaranden för att upphandla e-tjänster, otillräcklig kunskap om medborgarnas och kundernas behov och förväntningar samt konkurrens mellan myndigheterna

och slöseri med skattebetalarnas pengar på överlappande upphandling.

På förslag från utskottet förutsatte riksdagen att regeringen för att öka effektiviteten i statens informationsförvaltning bereder behövlig lagstiftning om finansministeriets behörighet i fråga om styrningen och om andra behövliga frågor. Dessutom förutsatte riksdagen att regeringen vidtar åtgärder för att rätta till bristerna i och problemen med den elektroniska identifieringen och myndigheternas certifikattjänster och lägger fram förslag till legislativa lösningar och andra behövliga åtgärder. Regeringen förutsattes rapportera om sina åtgärder våren 2009 i bokslutsberättelsen.

De viktigaste observationerna om regionala informationssamhällsprojekt gäller användningen av EU-resurser. De sammanfaller i många stycken med utskottets synpunkter i utlåtande ReUU 2/2008 rd — E 4/2008 rd. Projekten är små, oftast blygsamma till både mål och resultat. Administrationen är splittrad på sex ministerier och 125 förmedlande organ. Överlappande projekt och ineffektivitet är några av de problem som bottenar i den splittrade administrationen.

När Vanhanens första regerings informations-samhällsprogram och bredbandsstrategi skulle genomföras var projektet Offentliga tjänster på nätet (JUPA) en viktig bricka för främjande av e-kommunikation hos myndigheter. Projektet lyftes fram 2004 som ett spetsprojekt i informationssamhällsprogrammet. Genomförandet av projektet har enligt utskottets mening stött på oroväckande många problem och offentliga medel har utnyttjats ineffektivt.

Enligt revisionsverket var genomförandemålen orealistiska med hänsyn till tidsschemat, den tillgängliga personalen, modellen för projektstyrning och de disponibla pengarna. Engagemanget för målen var skralt bland de styransvariga. Därför blev man tvungen att gallra bland målen för de regionala projekten och resultaten av projektet blev halvmesyryr och måluppfyllelsen bristande. Projektorganisationen, finansieringen, uppföljningen och styrningen stördes dessutom av att de involverade myndigheterna var så många, att ansvarsmyndigheten omorga-

niserades i flera omgångar och att nyckelpersonerna flyttade över till andra uppgifter i det kritiska ögonblicket. Därmed omintetgjordes möjligheterna att styra och följa upp projektet på sikt och på det sätt projektet hade krävt.

Revisionsverket anser att försummelserna i projektorganiseringen är grava med tanke på verksamheten. Ledningsgruppen för projektet lade ner sitt arbete i slutet av 2005 trots att arbetet på de regionala projekten knappt hade kommit i gång. Detta ledde till att det saknades en systematisk övergripande styrning och att utbyggnaden av webbtjänsterna i de mest flagrant fallen försenades med över två år eller att tjänsterna inte kunde tas i bruk i önskad omfattning. Verkets slutomdöme om styrningen är att målen inte nåddes vare sig under projekttiden eller efter att projektet officiellt avslutats.

Enligt revisionsverket uppfyllde den utvärdering av de regionala projekten som gjordes på uppdrag av styrgruppen inte ekonomiska kriterier. Rapporteringen saknar i många fall motstycke i fakta och i slutsatserna ingår grundlösa ståndpunkter. Resultatet av utvärderingen blev ingenting annat än en ytlig beskrivning av projektarbetet, och de kostnadsnyttoanalyser för tjänsterna som togs fram i samband med utvärderingen var helt teoretiska, eftersom tjänsterna ännu inte hade några kunder eller inte fanns att tillgå. Med tanke på totalsituationen och hur projektet var organiserat och med hänsyn till att något resultat ännu inte presterats, anser revisionsverket att utvärdering var helt onödig.

Efter projektet Offentliga tjänster på nätet har KommunIT-enheten medverkat i projektet KuntaFenix som finansieras av Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer. Även där utvecklar man inom olika regioner bl.a. elektroniska tjänster som ska tillhandahållas publikt. Samtidigt arbetade man på finansministeriet med att ta fram gemensamma stödtjänster för elektroniska tjänster, som delvis överlappar KuntaFenix. Också konkurrensutsättningen av projektgenomförandet mellan olika regioner förefaller ha lett till att allt fler överlappande och konkurrerande projekt genomförs.

Problem med IT-leverantörerna både på samarbetsplanet och vid genomförande blev den stora stötestenen för projektet Offentliga tjänster på nätet. De IT-leverantörer som utförde gränsnittsarbetet har inte bara en inkapslad affärsmodell utan var också obenäga att samarbeta. Revisionsverket ser detta som en riskfaktor när man arbetar på att skapa gemensamma elektroniska tjänster och tjänstebaserade arkitekturer för den offentliga sektorn.

Att genomföra projektet Offentliga tjänster på nätet som ett regionalt projekt var enligt revisionsverkets bedömning inte det lämpligaste sättet att driva på en utveckling av nättjänsterna och sprida dem på riksplanet. Projektet gav ett margert resultat när det gäller regionala elektroniska tjänster. När man i framtiden planerar projekt bör man framför allt fundera på om nättjänsterna är realiserbara, bestämma hurdana serviceblock som är realistiska, lägga fast ett tidsschema för genomförandet som håller och se till att finansieringsmodellerna är klara och tydliga, poängterar verket. Produktionen av nättjänster bör vara kostnadseffektiv och bygga på tydliga mål.

I dagsläget är standarden på statens IT-verksamhet otillfredsställande när man tittar på hur verksamheten bedrivs och offentliga pengar används. Inom många sektorer förekommer projekt som överlappar varandra, projekt som saknar tydliga mål och projekt som aldrig slutförs. Projektstyrningen och särskilt vägledningen till konsulter blir vad den blir när expertisen i normala fall är minimal och ledningen inte är tillräckligt engagerad.

Utskottet betonar att det ska gå att hushålla bättre med offentliga medel och uppnå bättre resultat om finansministeriet centraliserat tar hand om styrningen och får större styrbefogenheter. Inga evinnerliga utredningar och strategier utan konkreta åtgärder, tydliga resultat och fungerande tjänster för medborgare och företag är vad som behövs.

Utskottet har noterat (ReUB 1/2008 rd — B 6/2008 rd, B 10/2008 rd) att det blivit allt vanligare att anlita köptjänster och konsulter i statens IT-verksamhet. Ett sådant tillvägagångssätt betyder dels merkostnader, dels att tjänsteansva-

ret fördunklas i beredningen av myndighetsärenden. Den kritiska frågan för en fungerande IT-förvaltning inom stat och kommun är tillgången till kompetent IT-personal som är villig att jobba inom den offentliga sektorn. Utskottet har understrukt hur viktigt det är med egen personal när det gäller att garantera statens informationsförsörjning och driftssäkerheten.

Utskottet menar att det gäller att ge mer akt på om utläggningen av funktioner, upphandlingen av tjänster och anlita konsulter blivit en mekanism som när sig själv, en mekanism där bristen på kunskande tvingar att lägga ut tjänster eller anlita konsulter. Kompetensbristen inom den offentliga sektorn och beroendet av upphandlade tjänster och konsulter genererar ett allt sämre resultat när det gäller användningen av offentliga medel, anser utskottet.

Det är bra att projektadministreringen av projekt med EU-stöd i så stor utsträckning som möjligt förläggs till arbets- och näringsministeriet, för på så sätt kan tillsynen förenklas och överlappande projekt och uppföljningsförfaranden undvikas.

Kommunerna och sjukvårdsdistrikten skaffade i tiden sina datasystem självständigt i ett läge då de ännu inte behärskade datasystem och konkurrensutsättning till fullo. Framtidsutskottet har gjort en utredning som visar att 60 procent av arbetstimarna inom den specialiserade sjukvården går åt till informationshantering. Informationshanteringsprocesserna är föråldrade inom sjukvården. Mappar, brev och handskrivna meddelanden har blivit en veritabel källa till felbehandlingar och trassligheter som kräver tid att reda ut. Felbehandling kan i värsta fall leda till att patienten dör.

Inom hälso- och sjukvården används 4 000 olika datasystem. Hälsovårdscentralernas, företagshälsans och den specialiserade sjukvårdens datasystem är inkompatibla och t.o.m. inom enheterna förekommer det problem med informationsgången. Patientdata- och debiteringssystemen är separata, och ett och samma sjukhus kan ha upp till 100 inkompatibla datasystem. Samma uppgifter matas in och kopieras manuellt el-

ler upprätthålls i många olika datasystem, vilket ökar felmöjligheterna och riskerna.

Enligt en utredning från social- och hälsovårdsministeriet som avser åren 2002—2007 saknar en lång rad sjukhus och hälsovårdscentraler heltäckande, uppdaterade uppgifter om vem som väntar på vård och hur lång väntetiden är. I synnerhet vid hälsovårdscentralerna grundar sig uppskattningen på svar på förfrågningar som skickats till chefsläkarna. En större kompatibilitet mellan medlemsstaternas datasystem för hälso- och sjukvården är även EU:s ambition.

Utskottet ser med stor oro på situationen inom hälso- och sjukvården. Till följd av inkompatibla datasystem tvingas man där använda resurser på komplett onödigt arbete till förfång för patientsäkerheten och intagningen för vård.

Utskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder som borgar för kompatibla datasystem, gemensamma tillämpningar och öppna kontakter för ett friktionsfritt informationsutbyte mellan datasystemen inom den offentliga sektorn, med början från hälso- och sjukvården.

Prognosering av utbildningsvolymen samt dimensionering och inriktning av utbildningen

För att man ska kunna anpassa utbildningsutbudet och utveckla utbildningens innehåll måste man prognosera behovet av utbildning och arbetskraft i framtiden. I utbildningspolitiken utgör utbildningsprognoser ett element i styrningen och beslutsfattandet med konsekvenser långt in i framtiden. Prognoserna om utbildnings- och arbetskraftsbehoven genererar information om vad slags kompetens arbetslivet behöver i framtiden och hur behovet kan tillgodoses genom utbildning. Prognoseringen har blivit allt viktigare efterhand som åldersstrukturen bland befolkningen och i arbetslivet förändrats. De som under ett år lämnar arbetslivet är fler än nytillskotten. Konjunkturfluktuationerna och omstruktureringarna inom produktionen gör att man måste ta sig an prognoseringen och utbildningsdimensioneringen med större allvar. Också förändringarna i den globala arbetsfördelningen, vilket här hos oss tagit sig uttryck bl.a. i att före-

tag förlagt sin produktion till lågkostnadsländer, måste vägas in i prognoseringen.

I den utvecklingsplan för utbildning och forskning som statsrådet antar vart fjärde år finns de kvantitativa, kvalitativa och strukturella riktlinjerna för utbildningen uppdragna. I Finland är prognoseringen av arbetskrafts- och utbildningsbehoven ett samverkansarbete mellan olika aktörer. Främst är det olika ministerier, Utbildningsstyrelsen, länsstyrelserna, landskapsförbunden, arbetskrafts- och näringscentralerna och utbildningshuvudmännen som deltar i detta samarbete.

Statens revisionsverk har utfört en revision av prognoseringen av utbildningsvolymen samt dimensioneringen och inriktningen av utbildningen (Förvaltningsrevisionsberättelse 171/2008). Sökljus sattes på den grundläggande yrkesutbildningen för unga, närmare bestämt i vilken mån prognoseringen, dimensioneringen och inriktningen av utbildningen matchar arbetslivet. Revisionen gick huvudsakligen ut på att titta på hur utvecklingsplanen för utbildning och forskning inom utbildningsministeriets ansvarsområde uppgörs och genomförs.

Revisionen gav vid handen att när det gäller yrkesutbildningen för unga är den rättsliga grunden för prognosering, dimensionering och inriktningen snäv och lämnar spelrum för tolkningar. Reglerna för hur prognoseringen av utbildningen ska administreras är också de knapphändiga. Eftersom utvecklingsplanen bara gäller ett visst tidsavsnitt, är kontinuiteten i arbetet inte vad den borde. Följaktligen har normgrundens styreffekter varit små och ansvaret för prognosering och dimensionering har mestadels fallit på utbildningshuvudmännen.

Under revisionen konstaterades det att de siffror gällande nya studerande som anges i utvecklingsplanen är ogenomsådliga. Det sägs inte heller just någonting i planen om hur prognoseringen ska utvecklas. Ett krus med hela processen är att planen inte följer upp hur målen för nya studerande uppfyllts. Enligt revisionen borde uppföljningen vara sådan att den avslöjar om prognoseringen av utbildningen träffat rätt. Prognoseringen på regional nivå har inte heller

den varit adekvat. Planen ger ingen vägledning för hur verksamheten ska samordnas på riksplånet och på det regionala planet.

Prognoser och dimensioneringen av utbildningen har samband inte bara med de primära utbildningsmålen utan också med vissa ekonomisk-politiska, sysselsättningspolitiska och regionalpolitiska mål. Dessa mål bör helst ligga i balans när prognoser uppgörs och utbildningens dimensioneras. För att prognoseringen ska få en bättre plattform anser revisionsverket att man inom statsrådet bör utarbeta en prognoseringsstrategi med angivande av mål, administration och tidschema.

Sett i ett ekonomiskt och finansiellt perspektiv saknar uppgifterna om utbildningsvolym i utvecklingsplanen enligt revisionsverket helt samband med regeringens rambeslut och det anknyttande basserviceprogrammet. Om målen i utvecklingsprogrammet inte är samordnat med

verksamhets- och ekonomiplanerna, kommer dess styreffekt visavi antalet studerande att bli svagt. Revisionsverket menar att utvecklingsplanen bör kopplas ihop med de viktigaste programmen och besluten på riks- och regionalnivå när det gäller det kvantitativa utbildningsutbudet.

Utskottet menar att revisionen av prognoseringen av utbildningen sattes in vid exakt rätt tidpunkt med tanke på de stora förändringar i tillgång och efterfrågan på arbetskraft som vi på grund av den demografiska utvecklingen har att vänta inom de närmaste åren. Faktum är att de förvärvsarbetande kommer att minska när de stora åldersklasserna går i pension och de åldersklasser som gör sin skoldebut att minska, och därför är det av största vikt att så exakt som möjligt kunna förutspå efterfrågan på arbetskraft och dimensionera utbildningen efter det.

I följande tabell ingår en prognos över förändringarna i arbetskraftsutbudet 2005—2025.

Arbetskraftsutbudet 2005—2025						
Ålder	15—24	25—39	40—49	50—54	55—64	15—64
Arbetskraft, 1 000 personer						
2005	321	857	686	339	395	2 597
2010**	318	864	660	325	432	2 599
2015**	312	890	607	321	420	2 550
2020**	287	898	594	301	436	2 515
2025**	277	868	618	265	444	2 472

** Prelimi-

nära uppgifter

Källa: Arbetskraft 2025, Työpoliittinen tutkimus 2007.

Enligt prognosen minskar arbetskraftsutbudet bland 15—24-åringar från 321 000 personer till 277 000. Däremot ökar utbudet bland 55—64-åringar från 395 000 till 440 000. Det totala arbetskraftsutbudet minskar med 125 000 personer, från 2 597 000 till 2 472 000.

Efterfrågan på vård- och omsorgstjänster kommer under de närmaste åren att ha stor relevans för hur utbildningen dimensioneras och inriktas. I och med att de stora åldersklasserna går i pension ökar efterfrågan på tjänster rejält. Följande tabell visar hur antalet personer över 65 år och behovet av personal ökar.

År	Antal personer över 65 år	Behovet av vård- och omsorgspersonal
2006	868 717	253 600
2010	940 738	267 483
2015	1 129 537	283 124
2020	1 276 036	299 876
2025	1 394 172	318 118

Källa: Statistikcentralen och social- och hälsovårdsministeriet. Prognosen bygger på antagandet att behovet av tjänster i respektive åldersgrupp inte förändras.

Enligt tabellen ökar antalet personer över 65 år med 525 455, medan personalbehovet ökar med 64 518. Ökningen i det senare fallet kräver att utbildningsvolymen utökas kraftigt.

Omstruktureringarna inom produktionen till följd av internationaliseringen gör inte heller prognoseringen särskilt lätt. Det behövs utbildningsprognoser för att det ska finnas tillräckligt med arbetskraft med den nya kompetens som produktionen kräver. Internationaliseringen kan också ge upphov till plötsliga konjunktursvängningar, något som vi fått belägg för under de senaste månaderna. Den grundläggande yrkesutbildningen går inte att lägga om särskilt snabbt, så hur bra prognoserna än görs är det omöjligt att hinna reagera på snabba kast i behovet av arbetskraft. I sådana fall måste behovet tillgodoses med hjälp av andra utbildningsformer, t.ex. yrkesinriktad vuxenutbildning och arbetskraftspolitisk utbildning.

Den rättsliga grunden för prognoseringen är knapphändig och lämnar rum för tolkningar. Den rättsliga grunden behöver enligt utskottets mening stärkas, men utan att väsentligt inskränka prognoseringsprocessens flexibilitet. Prognoseringen bör göras till en permanent lagfäst uppgift inom organisationerna, som inte är beroende av t.ex. projektfinansiering. Avsaknaden av bestämmelser tar sig bl.a. uttryck i att det inte är helt klart vilken juridisk status utvecklingsplanen för utbildning och forskning har eller vilka de myndigheter är som ska delta i prognoseringen och hur ansvarsfördelningen mellan dem ser ut. Dessutom brister det i uppföljningen.

Det har brustit i samordningen av prognoseringen av utbildningsvolymen och dimensione-

ringen och inriktningen av utbildningen såväl på riksplanet som på det regionala planet. Större fokus måste sättas på de regionala utvecklingsbehoven, påpekar utskottet, eftersom regionerna skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om utvecklingsgrad samt behov av utbildning och arbetskraft. Landskapsförbunden har en bärande roll som samordnare av de regionala prognoserna. Med tanke på hur viktigt utbildningsutbudet är för den regionala utvecklingen är det angeläget att förbunden kopplar ihop de regionala prognoserna med den generella landskapsutvecklingen och landskapsstrategierna. Landskapsförbunden bör också se till att regionala och lokala parter hörs i tillräcklig utsträckning när prognoserna görs. Utbildningsprognoserna bör uppgöras särskilt med hänsyn till kommunernas och deras aktörers behov. Kommunerna upplever nämligen att beslutsfattandet fjärras när utbildningen övertas av samkommuner med ett adekvat befolkningsunderlag och att kommunens behov då kommer i skymundan.

Som en glädjande insats för att förbättra prognoseringen av yrkesutbildningen noterar utskottet att arbets- och näringsministeriet den 18 april 2008 tillsatte en samverkansgrupp för arbetskrafts- och utbildningsbehov. Gruppen har i uppdrag att dels stödja den prognosering som sker vid arbets- och näringsministeriet och undervisningsministeriet samt deras regionala förvaltningar, dels lägga fram hur prognoseringen kunde förbättras.

Vårdgarantin

Utskottet tog redan i sitt betänkande om informationsstyrningen inom social- och hälsovården (ReUB 5/2008 rd — Ö 2/2008 rd) upp frå-

gan om hur vårdgarantin uppfyllts. Då utgick utskottet huvudsakligen från styrningsaspekten, men har nu valt att titta på resultaten.

Den 1 mars 2005 trädde en ändring av folkhälsolagen och en ändring av lagen om specialiserad sjukvård i kraft. Där föreskrivs hur hälsovårdscentralerna ska ordna att patienterna får omedelbar kontakt med centralen och hur vårdbehovet ska bedömas samt inom vilken tid en patient senast ska få komma till icke-brådskande vård på en hälsovårdscentral eller ett sjukhus. En rekommendation om enhetliga grunder för icke akut vård, som tagits fram under social- och hälsovårdsministeriets ledning, blev samtidigt tillämplig. Planeringen, styrningen och övervakningen av vårdgarantin på riksplanet har i lagstiftningen ålagts social- och hälsovårdsministeriet.

Revisionsverket har konstaterat (Hoitotakuu, Statens revisionsverks förvaltningsrevisionsberättelser 167/2008) att man är på god väg att nå målen för vårdgarantin, men att det också förekommer problem. Det viktigaste ekonomiska målet är kostnadsbesparingar, som uppnås när tillgången till vård snabbas upp. Det målet har inte nåtts. Redan 2002 och 2003, alltså innan vårdgarantilagstiftningen, lade staten och kommunerna ner 50 miljoner på att beta av köerna inom den specialiserade sjukvården. Enligt revisionsverket går det inte att få fram helt tillförlitliga siffror över hur mycket vårdgarantin kostat staten och kommunerna. Grovt uppskattat har omstruktureringen av hälso- och sjukvården kostat det allmänna 800 miljoner euro 2002—2007, och av den summan har staten bidragit med över hälften. En orsak till att sparmålen inte nåtts är att under den tid vårdgarantin gällt har ersättningarna för besök hos privatläkare och sjukdagpenning fortsatt att öka. Dessutom har ersättningarna för undersökningar och vård på privata läkarstationer blivit fler. Kostnader har också genererats när tjänster köpts i större omfattning, hälsovårdspersonalen fått mer jobb och investeringar gjorts i telefonväxelsystem för att underlätta för patienter att få kontakt med hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter.

Vårdgarantin har gett snabbare tillträde till vård och vårdköerna har krympt. Men framstegen till trots hade ännu så sent som i slutet av augusti i år ca 4 500 patienter väntat i över ett halvt år på att få komma till operation, behandling eller vård på sjukvårdsdistriktens sjukhus. Man får numera vård snabbare, men detta gäller inte alla led i vårdkedjan. Det kan ta veckor att få tid hos en hälsocentralsläkare och därmed fördröjs också behandlingsbeslutet. Den största orsaken till dröjsmålet är att det i lagstiftningen inte satts ut något tidsmål för behandlingsbeslutet.

Vårdgarantilagstiftningen saknar också bestämmelser om längden på eftervårdstiden. Detta problem stöter man på särskilt vid rehabilitering och vid eftervård efter sjukhusvård. Det är inte lätt att hålla vårdgarantins tidsgränser om eftervården inte går att ordna utan bekymmer. Om en patient får vänta på eftervård, finns det risk för att de hälsofördelar som vunnits genom olika behandlingar går förlorade.

Under sakkunnigutfrågningen framgick det att det största uppföljningsproblemet gäller vårdköerna inom den psykiatriska specialiteten. Alla terapiköer finns inte med i uppföljningssystemet och några officiella uppgifter finns alltså inte att tillgå om läget för deras vidkommande. Ett annat problem inom psykiatri är att åldersgränsen för psyktjänster till unga varierar. Det betyder att också väntetiden till vård varierar beroende på sjukvårdsdistrikt.

Revisionsverket påpekar att vårdgarantilagstiftningen är ett bra exempel på hur vissa ändringar i vårdsystemet får konsekvenser inte bara för andra element i systemet utan också för omsorgssystemet. Den intensifierade operations-takten avspeglas i kommunerna i form av ett eftervårdsbehov inom hemtjänsten och hemsjukvården, på hälsovårdscentralernas vårdavdelningar och inom rehabiliteringen. Eftervården inom primärvården har inte getts den uppmärksamhet den skulle ha haft i samband med vårdgarantin. Tillräcklig hänsyn har inte heller tagits till att vården och omsorgen utgör ett integrerat system.

Social- och hälsovårdsministeriet har kommit ut med en utvärderingsutredning om det natio-

nella hälsovårdsprojektet som genomfördes 2002—2007 (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2008:22). Om vårdgarantin säger ministeriet bl.a. att den ännu inte är uppfylld till hundra procent och att skillnaderna i tillträde till vård fortfarande är stora mellan regionerna. En verklig positiv effekt har vårdgarantin haft: Den har fått såväl primärvården som den specialiserade sjukvården att ta itu med att utveckla verksamheten, förbättra samarbetet och tydliggöra arbetsfördelningen. Enligt utredningen saknar en lång rad sjukhus och hälsovårdscentraler heltäckande, uppdaterade uppgifter om vem som väntar på vård och hur lång väntetiden är. I synnerhet vid hälsovårdscentralerna grundar sig uppskattningen på svar på förfrågningar som skickats till chefsläkarna.

Utskottet konstaterar att tillträdet till vård blivit snabbare tack vare vårdgarantin och att väntetiderna är avsevärt kortare i dag. Men än är alla mål inte nådda, för det finns ca 4 500 patienter som i strid med lagen tvingats vänta på vård i mer än sex månader och fortfarande står i kö. Ett annat problem är att vissa patienter dirigerats in i fler än en kö och i sådana fall räcker det alltför länge innan patienten får vård. När man gått in för att snabba upp tillträdet till vård har man inte vägt in hela vårdkedjan. Det har resulterat i att det räcker otillbörligt länge att få tid hos en hälsocentralsläkare och ett behandlingsbeslut. Patienter har också fått vänta på fortsatt vård och rehabilitering. Dröjsmål med den fortsatta vården har gnagt på de hälsofördelar som uppnåtts med den egentliga behandlingen.

Utskottet är bekymrat över att sparmålen för vårdgarantin inte nåtts. På grund av den demografiska utvecklingen kommer efterfrågan på hälso- och sjukvårdstjänster att öka under de närmaste åren och efterfrågetillväxten ökar i sin tur utgifterna för hälso- och sjukvård. När försörjningskvoten samtidigt försämras är det angeläget att hitta instrument för att bromsa upp denna utgiftstillväxt. De behövs nya rutiner, nya datasystem, nya styrsystem och en ny arbetsfördelning inom hälso- och sjukvården om man vill producera adekvata tjänster som håller hög standard. En statushöjning av arbetet på hälsovårds-

centralerna måste ges högsta prioritet, menar utskottet. Det är ett sätt att locka kompetenta, erfarna läkare till centralerna, där läkarna innehar nyckelrollen i behandlingsbesluten. I dagsläget jobbar det en mängd unga läkare på hälsovårdscentralerna som lär ge ordination för fortsatt undersökning avsevärt oftare än mer erfarna läkare. Förfarandet genererar onödiga utgifter för hälso- och sjukvården.

Miljömålets genomslag ur ett statsfinansiellt perspektiv

I berättelsen har det genomslag som jordbrukets miljöstöd haft behandlats utifrån förvaltningsrevisionsberättelsen om minskning av lantbrukets utsläpp av näringsämnen (175/2008). Revisionsens syfte var att ta reda på om det inom det handlingsutrymme Finland givits i jordbrukspolitiken går att uppnå klart mindre utsläpp av näringsämnen och om det finns några sätt att uppnå målen i statsrådets principbeslut.

Här i Finland står jordbruket för ungefär hälften av de näringsutsläpp som orsakats av människan och mycket har gjorts under den tid vi varit EU-medlem för att minska jordbruksutsläppen. Av jordbruksstödet har årligen 15 procent, ca 300 miljoner euro, använts för miljöstöd till jordbruket. Målsättningen med stödet är bl.a. att få näringsutsläppen att minska.

Enligt revisionsberättelsen har ingen minskning skett i belastningen från jordbruket under de senaste årtiondena. Den totala kväve- och fosforvolymen är ungefär densamma som på 1980-talet. Belastningen yttrar sig som sämre vattenkvalitet särskilt i jordbruksregionernas grunda sjöar och i Skärgårdshavet. Till följd av omstruktureringen av jordbruket har risken för ökade utsläpp de facto stegrats.

År 2000 stod Finland för 14 procent av den totala fosfor- och kvävebelastningen (inkl. naturlig utlakning) på Östersjön. Enligt information till utskottet ger preliminära kalkyler vid handen att vår andel av den totala belastningen varit mindre än så, något över 10 procent. När det gäller fosfor och kväve utgjorde jordbrukets andel 2000 av de finländska antropogena utsläppen till

Östersjön 60 respektive 52 procent. Resultaten av en undersökning av effekterna av jordbrukets miljöstöd (det s.k. MYTVAS-projektet) pekar på att belastningen från det finländska jordbruket på Östersjön knappast alls minskat. När det gäller fosfor kan en liten minskning anas, men däremot har kvävebelastningen ökat trots att odlarna använts mindre mängden gödselmedel.

Enligt EU:s regelverk ska miljöstödet användas för att ersätta kostnader och inkomstbortfall till följd av skydd av miljön. Revisionen visar att kostnaderna för stödvillkoren varit så pass moderata att alla odlare i princip deltagit i systemet. Revisionsverket drar alltså slutsatsen att målet att minska näringsbelastningen inte är förenligt med de övriga jordbrukspolitiska målen. Övervakningen av miljöstöden är arbetsintensiv och föranleder mer än hälften av övervakningskostnaderna för jordbruksstöd, trots att själva stödet inte utgör mer än 15 procent av hela jordbruksstödet.

Revisionsverket påpekar bl.a. att stödet behöver riktas in på de i näringsutsläppshänseende mest kritiska områdena för att miljöstödet ska få bättre genomslag. Ett särskilt objekt för åtgärder och stöd bör vara mot sjöar och vattendrag brant sluttande åkrar, som är verkligt besvärliga med tanke på utsläppen.

Utskottet vill understryka att man inte får glömma bort de historiska fakta som ligger bakom stödsystemet och dess utveckling när man bedömer miljöstödet effekter. Miljöstödet har setts som ett inkomstbidrag till odlarna, vilket idén med det i princip var 1995. De utfrågade experternas åsikter om vilka effekter miljöstödet haft och hur lämpliga metoderna att minska näringsutsläppen varit är inte helt samstämmiga. Det är utmärkt, menar utskottet, att miljöstödsystemet effektiviserats för varje programperiod och att odlarnas insikter om miljöfrågor ökat tack vare miljöstödet, vilket fått dem att gå över till miljövänligare produktionssätt. Men i sjöarna och vattendragen kommer den positiva utvecklingen att synas med fördröjning.

Det är alls inte säkert att den minskning av jordbruksutsläppen med 30 procent före 2015 som är målet i statsrådets principbeslut uppnås

med nuvarande metoder. Miljöstödet måste få större genomslag, anser utskottet. För den skull måste miljöstödsystemet förbättras och de kontrollerade metoder som nu används för att förbättra näringsämnes-cirkulationen göras effektivare.

Näst i tur efter revisionen av jordbruksutsläppen står en slutbedömning av det horisontella utvecklingsprogrammet för landsbygden 2000—2006. Miljöstödet bedöms ha haft effekter för jordbrukets miljöbelastningspotential, men insatserna har ännu inte lämnat sina spår i vattenmiljön. Den stora uppgiften för miljöstödet är enligt utskottet att fortsatt utgöra ett incitament och styra åtgärderna tydligare.

Det är angeläget att bevaka vilka effekter näringsutsläppen och metoderna för att minska dem har och bedriva forskning kring ämnet. Det kan tänkas att en av orsakerna till att miljöstödet inte fått förväntat genomslag är att det brister i kunskapen om jordbruksutsläppen och deras effekter i vattenmiljö samt om bekämpningsåtgärdernas effektivitet, anser utskottet. Dessutom gäller det att satsa mer på att utveckla och utnyttja nya metoder för att minska jordbruksutsläppen.

Svaret på vilka åtgärder som lämpligen bör sättas in för att minska jordbrukets näringsutsläpp kommer att ges inom de närmaste åren när bl.a. projektet Effektivare vattenvård i jordbruket (TEHO), som genomförs i sydvästra Finland, och forskningsprogrammet Hyötylanta 2008—2010, som utgår från gödsel och organiskt avfall och som huvudsakligen genomförs i Satakunta, slutförts. Målet med TEHO-projektet är att på bred front introducera de effektivaste vattenskyddsåtgärderna för jordbruket och i praktiken testa om åtgärderna är tillämpliga, ger resultat och är kostnadseffektiva på gårdsnivå. Tanken är framför allt att man ska utnyttja de nuvarande miljöstödsåtgärderna effektivare och komma med förslag till hur de kan utvecklas, pröva på nya vattenskyddsmetoder och fundera hur dessa metoder kan omsättas i praktiken. Projekttrapporteringen sker 2011. Syftet med forskningsprogrammet Hyötylanta är bl.a. att främja hanteringen av gödsel och organiskt avfall och

hitta alternativ för slutdeponeringen av dessa. Ett annat mål är att ta reda på om gödsel och annat organiskt avfall samt biprodukter kan användas för energiproduktion.

Förslag till beslut

Revisionsutskottet föreslår

att riksdagen godkänner följande ställningstagande:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen rapporterar till riksdagen om strategierna för hur hanteringen av statens kassamedel ska utvecklas och vilka behov det finns av att ändra lagstiftningen i statsbudgeten och budgetprinciperna.

2. Riksdagen förutsätter 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.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen avger rapport om åtgärderna i punkt 1 och 2 i statens bokslutsberättelse för 2008 som lämnas under vårsessionen 2009.

Helsingfors den 9 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Risto Autio /cent
Pertti Hemmilä /saml
Sinikka Hurskainen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml (delvis)
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.