

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2012 rd

Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet till 2012 års riksdag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet till 2012 års riksdag (B 17/2012 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Statens revisionsverks verksamhetsberättelse grundar sig på verkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på verkets sakkunnigverksamhet. I berättelsen presenteras de viktigaste resultaten av de revisioner som blev klara före utgången av augusti 2012 och av de redovisningsrevisioner som hänför sig till finansåret 2011. I berättelsen ingår ett inlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Ny tillväxtpolitik med forskning, utveckling och innovationer? Berättelsen tar upp bl.a. hur riksdagens ställningstaganden fullföljts, läget på resultatstyrningsfronten, verkningar och förvaltningens servicekapacitet ur medborgarsynvinkel, de statsfinansiella styrverktygen i klimat- och energipolitiken, utbildnings-, forsknings- och innovationspolitiken, en lagstiftning av god kvalitet som en del av det statsfinansiella beslutsfattandet, skötseln av statsfinanserna och

förvaltningen samt revisionsverkets verksamhet och effekter. Revisionsutskottet inledde behandlingen av berättelsen genom att höra generaldirektör Pöysti vid ett öppet, webbsänt sammanträde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, JD Tuomas Pöysti, stabschef, ED Tanja Tanayama, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen, effektivitetsrevisionsråd Timo Oksanen, redovisningsrevisionsråd, OFR Pekka Ihalainen och ledande effektivitetsrevisor Sari Hanhinen, Statens revisionsverk, riksdagen
- direktör Rauno Anttila, ekonomichef Tiina Heikkinen och revisionsråd Sari Korpimies, undervisnings- och kulturministeriet
- biträdande avdelningschef Reijo Väärälä, social- och hälsovårdsministeriet
- chef för familjecentralsverksamhet Sisko Lounatvuori, Helsingfors stads socialverk
- programdirektör Hanna Heinonen, Centralförbundet för Barnskydd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Tidigare behandlade teman

Utskottet har i sina tidigare betänkandet behandlat vissa teman som ingår i berättelsen och presenterar en kort sammanfattning av sina huvudståndpunkter till dem. I ett betänkande från i våras konstaterade utskottet följande apropå hur budgetbestämmelserna följs: "Det är oroväckande att anslagen och fullmakterna i budgeten kontinuerligt överskrids i strid med grundlagen och beslut som riksdagen har fattat. Överskridningar är alltid en allvarlig sak. Utskottet påpekar att det i synnerhet är Trafikverket som på senare år har överskridit en rad anslag och fullmakter. Dessutom har det uppdagats en del andra överträdelser av budgetbestämmelserna på samma ämbetsverk. 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 om god förvaltning och att regeringen fortsätter vidta åtgärder för att myndigheterna ska följa budgeten och budgetbestämmelserna bättre (ReUB 4/2012 rd).

Utskottet behandlade i våras också de stöd till områden med akuta strukturförändringar som revisionsverket rapporterat om i ett avsnitt om sysselsättningen, avhandlade frågan om stöd till strukturförändringar och bidragen från Europeiska globaliseringsfonden (EGF) och ansåg att vi behöver en utvärdering av de långsiktiga resultaten av strukturuomvandlingsåtgärderna. Revisionsverket menar att det brister i konsekvensuppföljningen. Fram till slutet av 2011 hade Finland bara lämnat in en ansökan till fonden. Revisionsverket uppger att alla berörda parter i områden med akuta strukturförändringar, exempelvis lokala näringsföretag, inte ens visste om att fonden finns och därför inte kände till dess verksamhet och bidragsmöjligheter. Utskottet konstaterade i sitt utlåtande att "långsamma ansökningsprocesser eller kompletterande rapporter inte får vara något hinder för Finland att dra nytta av fonden. Utskottet vill uppmana ministeriet

att vara aktiv i frågan och nyttiggöra bidragen från Europeiska globaliseringsfonden över hela linjen vid alla akuta strukturförändringar som uppfyller bidragsvillkoren" (ReUB 4/2012 rd).

I betänkandet om berättelsen från riksdagens revisorer (ReUB 6/2012 rd) behandlade utskottet revisionsverkets verksamhet och ekonomi.

Hur riksdagens ställningstaganden fullföljts

Vad beträffar ståndpunkten att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten konstaterar revisionsverket att åtgärderna på denna punkt framskridit så som riksdagen förutsatt (RSk 17/2011 rd — B 10/2011 rd — B 12/2010 rd — ReUB 1/2011 rd). Åtgärder för att avstå från låntagning som inte behövs för likviditeten inleddes vid årsskiftet 2011 och i år torde man helt avstå från att lyfta onödiga lån. År 2011 avstod man från att ta ca 1,7 miljarder euro i lån som riksdagen förutsatt, för att statens likviditet inte krävde en nettoupplåning i enlighet med budgeten. Någon exakt uppskattning av besparingen har inte gjorts. År 2011 hann man inte till fullo utnyttja möjligheten att avstå från att ta lån och därför kommer besparingen att vara större framöver, menar revisionsverket.

Barnskydd

Enligt barnskyddslagen (417/2007) ska barnskyddet främja barnets gynnsamma utveckling och välfärd. Det ska stödja föräldrarna, vårdnadshavarna och andra personer som svarar för barnets vård och fostran i fostran av och omsorg om barnet. Barnskyddet ska sträva efter att förebygga barnets och familjens problem samt att tillräckligt tidigt ingripa i problem som observerats. Vid bedömningen av behovet av barnskydd och vid genomförandet av barnskydd ska barnets bästa beaktas i första hand.

Barnskyddet omfattar barn- och familjeinriktat barnskydd. Det innebär att behovet av barnskydd utreds, klientplaner upprättas och stödåtgärder inom öppenvården tillhandahålls. Till det

barn- och familjeinriktade barnskyddet hör också brådsakande placering och omhändertagande av barn samt därtill ansluten vård utom hemmet och eftervård.

Antalet barnskyddsklienter har under de senaste åren ökat såväl inom öppenvården som i vården utom hemmet. År 2010 var 17 100 barn och unga placerade utanför hemmet och nästan 78 600 barn och unga var föremål för stödåtgärder inom öppenvården. Antalet omhändertagna barn var 10 000.

Kostnaderna för barnskyddet uppgick 2010 till 855 miljoner euro, varav vården utom hemmet kostade 619 miljoner euro och öppenvården 236 miljoner euro. Kostnaderna har stigit varje år: kostnaderna för exempelvis institutions- och familjevård steg med ca 13 procent 2008—2010. I sexlingskommunerna (Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo, Tammerfors och Uleåborg) kostade ett placerat barn i snitt 126 euro/år, vård i fosterfamilj 64 euro/dygn, kommunal institutionsvård 268 euro/dygn och köpta tjänster 237 euro/dygn.

Enligt en färsk undersökning gjord av Centralförbundet för Barnskydd och Institutet för hälsa och välfärd kunde man med de pengar som under ett år går åt till institutionsvård av en person ordna intensivt familjearbete under mer än sju år, en familj besöka en familjerådgivning mer än 400 gånger och hemservice ges i nästan 3 000 timmar.

Revisionsverket tittade i sin revisionsberättelse (Barnskyddet, revisionsberättelse 6/2012) på hur syftet med barnskyddslagen uppnåtts inom den öppna vården, vården utom hemmet och eftervården. Den stora frågan var hur barnets bästa tillvaratas inom barnskyddet. Bedömningskriterium gällande barnets bästa var bl.a. i vilken utsträckning barnskyddsklienterna och deras familjer får behövliga tjänster och om barnskyddet övervakas tillräckligt bra.

Revisionen gav som resultat att barnets bästa tillvarats varierande, beroende på om barnet är i öppen vård, vård utom hemmet eller eftervård och var han eller hon bor. Barn och unga i öppen vård och eftervård får relativt bra de tjänster de behöver trots knappa resurser. Om man ser till hela landet varierar förhållandena stort. På

vissa håll har kommunerna inte samma möjligheter att erbjuda barn och familjer tjänster som på annat håll. Inom många områden är det inte lika lätt att rekrytera vård- och omsorgspersonal som inom andra. Yrkesfolk söker sig gärna till orter där lönen, arbetsförhållandena och möjligheterna att utvecklas är bättre. Det finns en lång rad kommuner som inte kan erbjuda familjer familjerådgivning när det kärvar till sig.

Stödtjänsterna inom öppenvården, som bl.a. består av ekonomiskt stöd, familjearbete, terapi och stödpersoner, är primära och sätts in för att avstyra omhändertaganden. Det råder brist på stödpersoner och stödfamiljer och på hemservice. Det borde också finnas mer familjearbete att tillgå, inte minst under kvällar och helger. Öppenvården lyckas inte fånga upp ungdomar i tid och därför har allt fler unga blivit omhändertagna. Om öppenvården går bet på att ta hand om unga med symtom, är risken stor att institutionsvården ökar och i slutändan att de unga slås ut. Dessutom dras öppenvården med stor personalomsättning och alltför många klienter per arbetstagare (40—86 klienter/arbetstagare). Revisionen ger vid handen att barnskyddslagens syften inte kan nås om det inte finns tillräckligt med resurser för barnskyddsarbetet.

Målet för vård utom hemmet, att barnet ska få en vårdplats som motsvarar behovet, nås inte alltid. Barnen placeras ofta långt bort från hemkommunen, särskilt när det blir frågan om placering i specialenhet. Barn som vårdas utom hemmet får inte heller alltid behövlig service. Särskilt flagrant är bristerna i tillgången på psykiatrisk vård. Det här beror på att det haltar i samarbetet mellan barnskyddet och barn-, ungdoms- och vuxenpsykiatri och att hälso- och sjukvården saknar resurser. Till följd av resursbristen hänvisar barn- och ungdomspsykiatri sådana barn till vård utom hemmet som i första hand skulle vara betjänta av vård- och omsorgstjänster.

För att verksamheten ska ge resultat krävs det enligt revisionsverket ett närmare samarbete mellan barnskyddet och hälso- och sjukvården, eftersom psykiska problem är vanligare bland barnskyddets klienter och deras familjer än befolkningen i övrigt.

Vården utom hemmet övervakas av kommunerna, regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Regionförvaltningsverken övervakar yrkesmässigt drivna familjehem och barnskyddsinstitutioner och kommunerna fosterfamiljer. Revisionsverket menar att det brister i övervakningen. Det här gäller i all synnerhet familjevården, som ålagts kommunerna att övervaka. Alla kommuner inser inte heller till fullo att övervakningen hör till dem. Regionförvaltningsverken använder sina övervakningsresurser huvudsakligen på tillståndsförvaltningen. De gör övervakningsbesök bara av särskilda skäl. Regionförvaltningsverken uppger att deras övervakning varken är systematisk eller heltäckande. I västra och inre Finland besöktes 53 och i södra Finland 19 procent av barnskyddsenheterna i övervakningssyfte. Brister uppdagades både då gällde personalnumraren och personalens yrkeskunskaper.

Att de privata tjänsteleverantörerna blivit fler inom barnskyddet är ett faktum som beaktats i lagen om privat socialservice (922/2011). Enligt lagen, som trädde i kraft 2011, kan övervakningsresurserna inte ökas så att de motsvarar ökningen i utbudet av privata tjänster. Däremot försöker man förbättra övervakningen med hjälp av planer för egenkontroll. Bristerna i övervakningen är enligt revisionsverket så stora att dessa planer inte räcker till för att garantera en fullgod övervakning. Revisionsverket menar att det behövs en utomstående instans för att sköta övervakningen och att regionförvaltningsverken måste förfoga över de resurser som en adekvat övervakning kräver.

Kommunen ska alltid ordna med eftervård efter avslutad vård utom hemmet. Rätten till eftervård upphör när klienten fyller 21 år. Revisionsverket menar att utvecklingen av eftervården hamnat i skuggan av öppenvården och vården utom hemmet. Tanken att vården utom hemmet systematiskt ska följas av eftervård har ingen motsvarighet i verkligheten. Alla vårdplatser utom hemmet förbereder inte ungdomarna tillräckligt på ett självständigt liv. Förberedelserna för eftervård ses emellertid ofta som ett led i vården utom hemmet och då ingår kostnaderna för

de insatserna redan i dygnspriset för vård utom hemmet. Men om en ung inte fått träna tillräckligt på aktiviteter i det dagliga livet, tvingas kommunen köpa tjänsterna som stödåtgärder inom eftervården. Det betyder att kommunerna betalar dubbelt för att lära den unga bygga upp ett självständigt liv. Det förefaller enligt revisionsverket som om kommunerna vid köp av tjänster inom vården utom hemmet inte kan ange tillräckligt noggrant och konkret vad de vill att träningen för ett självständigt liv ska innehålla.

Det är inte helt lätt att göra en sammantagen bedömning av barnskyddet när exakta uppgifter om barnskyddskostnaderna saknas. Kostnaderna har stigit dels för att barnskyddsprocesserna inte fungerar som de ska, dels för att alla behövliga bastjänster inte finns att tillgå. Dessutom är det svårt att få en överblick över totalkostnaderna för barnskyddet när man inom socialväsendet flyttar kostnader från en sektor till en annan och med barnskyddet som betalare i de flesta fallen. Revisionsverket har föreslagit att social- och hälsovårdsministeriet utreder hur kostnaderna för öppenvård, vård utom hemmet och eftervård uppstår och vad de grundar sig på. Också i övrigt är det svårt att få fram statistik över barnskyddet. Institutet för hälsa och välfärd samlar årligen in rikstäckande uppgifter om barnskyddets klienter, men inte om den service och stöd-tjänster de fått. För de uppgifterna behövs särskilda undersökningar. Eftersom samma data-samlingsmetoder inte används kan uppgifterna om öppenvård och vård utom hemmet inte sammanställas.

Under sakkunnigutfrågningen konstaterades det att servicen inom barnskyddet på det hela taget måste stärkas. Vi har bra strukturer, men de ger sällan barnskyddet fullt manöverutrymme.

Revisionsutskottet ser med oro på att man grovt missar de lagfästa målen för barnskyddet och att bostadsorten så starkt påverkar om barnets bästa tillgodoses eller inte. Utskottet uppmanar kommunerna att integrera stödet till familjerna med förebyggande verksamhet, för brister i de verksamheterna leder också till ett ökat behov av institutionsvård och höjer kostnaderna för barnskyddet. Avsaknaden av ett fakta-

underlag rörande barnskyddets klienter, service och kostnader gör det över lag svårt att bedöma och utveckla barnskyddet. Problemet kommer att uppmärksammas i den undersökning av utslagning bland ungdomar som utskottet står i beråd att starta upp. Undersökningen kommer bl.a. att titta på informationsunderlaget för utslagning och syna den verksamhet som kommunerna har ansvaret för. Utskottet förväntar sig få närmare information också om barnskyddsfrågor och återkommer till saken senare med förslag till ståndpunkt.

Utskottet har redan i ett tidigare sammanhang diskuterat regionförvaltningsverkens tillsynsuppdrag (RSk 15/2008 rd — ReUB 5/2008 rd — Ö 2/2008 rd, Informationsstyrningen inom social- och hälsovården). Riksdagen förutsatte då att regeringen i samband med reformen av regionalförvaltningen avsätter tillräckligt mycket medel för regionalförvaltningens styr- och kontrollverksamhet och ger den möjligheter att satsa på förebyggande styrning. Det ställningstagandet binder fortfarande regeringen.

Forsknings-, utbildnings- och innovationspolitiken, innovationssystem och innovationsmiljöer i Finland

Revisionsverket poängterar hur viktig forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten (FoUI-verksamhet) är när man försöker skapa och omskapa premisserna för den finländska välfärden. Finland fullföljer i många stycken EU:s och regeringens ambitioner om en hög FoUI-kostnadsandel av bnp. Målet, minst 4 procent av bnp, håller på att nås. Enligt berättelsen utgjorde FoU-utgifterna 3,9 procent av bnp. Finland hör till de ledande länderna i EU och OECD vad beträffar FoUI-satsningarnas relativa andel. FoUI-utgifternas andel av bnp är emellertid bara ett mått på satsningar, inte på resultat. I och med att det allmänna och företagen satsar stort på FoUI-verksamhet, inställer sig frågan hur vi ska mäta resultaten av satsningarna, hur vi ska bedöma effektiviteten och avgöra om målen nåtts. En annan relevant fråga är om skattebetalarna fått någon valuta för sina skattepengar. Vad Finland

nu behöver är fler arbetstillfällen och en hållbar ekonomisk tillväxt. För det behöver vi innovativa tillväxtföretag och även en innovativ offentlig sektor. Vi måste också framdeles kunna värna om styrkorna i vårt innovationssystem, men samtidigt komma på nya, fungerande lösningar till ett vettigt pris som stärker Finlands internationella konkurrensförmåga och den nationella välfärden. En fortsatt bedömning och granskning av vårt innovationssystems funktionsduglighet och resultat är på sin plats, menar utskottet. Riksdagen behöver till stöd för sina beslut tillförlitliga fakta för att kunna bedöma konsekvenserna av alternativa metoder.

Administreringen och övervakningen av statsbidrag och statsunderstöd

Enligt 17 § i lotterilagen (1047/2001) används avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel för att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete. Om fördelningen av avkastningen mellan dessa ändamål föreskrivs särskilt genom lag. Revisionsutskottet har undersökt om man följt författningar och anvisningar då man beviljat, betalat ut och återkrävt stöd och övervakat hur stöden använts samt om den interna kontrollen av understödprocessen är korrekt ordnad, om understöden använts för beviljat ändamål och om riktiga och tillräckliga uppgifter lämnats om användningen.

År 2011 beviljades bidrag som omfattades av granskningen till ett belopp av 309,4 miljoner euro, varav 76 procent gick till icke-vinstsyftande sammanslutningar. Cirka 12 procent av understöden gick till kommuner och 9 procent till näringslivet.

Revisionsverket påpekar att undervisnings- och kulturministeriet inte i alla delar följt de författningar och anvisningar som gäller understödsprocessen. Ministeriet har inte i enlighet med 15 § i statsunderstödslagen övervakat statsunderstödet på behörigt sätt och tillräckligt. Dessutom har ministeriet i strid med 12 § i statsunderstödlagen ofta i onödan tidigare lagt utbe-

talningen av understöd och betalat ut dem innan kostnaderna i fråga uppkommit.

I granskningen av den interna kontrollen av understödsprocessen har det framkommit sådana försumligheter gällande beslutsrutiner och övervakning och utbetalning av understöd som ministeriet lämpligen bör åtgärda.

Undervisnings- och kulturministeriets utgår i sin övervakning från inlämnade rapporter om hur statsunderstöden använts och gör inte inspektioner på ort och ställe utom i enstaka undantagsfall. Denna praxis avviker väsentligt från Penningautomatföreningens kontrollpraxis. Föreningen gör 60—100 inspektioner årligen. Utskottet menar att övervakningen kan förbättras om man ger akt på övervakningskriterierna och går in för en effektivare övervakning.

Undervisnings- och kulturministeriet har med stöd av 7 § 2 mom. i statsunderstödslagen i allt högre uträkning delegerat med beviljande av statsunderstöd sammanhängande befogenheter till föreningar och stiftelser. I vissa fall där understödstagaren beviljat stöd vidare har beviljningsprocessen inkluderat ingående prövning och extensivt bruk av offentlig makt. Det här är ett problem, och revisionsverket har inte ansett stödpraxisen vara lämplig.

Undervisnings- och kulturministeriet anser att verkets kommentarer är en bra plattform för arbetet att se över de allmänna råden för statsbidragsverksamheten och själva beslutsprocessen för statsunderstöd.

Utskottet diskuterade i detta sammanhang också läget när det gäller övervakningen av utlandsskolor. I ministeriets övervakningsplan för statsandelar och statsbidrag 2010—2011 ingår två utlandsskolor. Granskningen av utlandsskolorna inleddes 2012 under ledning av ministeriets enhet för intern revision och i samarbete med ett externt revisionsföretag. Till planerna hör att under 2012 börja granska den andra skolan. Ministeriet har ännu inte blivit klart med revisionsberättelsen över granskningen av Aurinkorannikon suomalainen koulu i Fuengirola i Spanien. Ärendet är förknippat med klagomål och begäran om utredning.

Utskottet välkomnar undervisnings- och kulturministeriets intentioner att åtgärda problemen och avser hålla ett öga på vad ministeriet gjort med anledning av revisionsverkets förslag och begära in en rapport från ministeriet hösten 2013. Dessutom uppmanar utskottet ministeriet att leverera revisionsberättelsen över verksamheten vid Aurinkorannikon suomalainen koulu till utskottet när den blivit klar.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

har inte något att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors den 5 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Matti Saarinen /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Susanna Huovinen /sd
Olli Immonen /saf
Mika Lintilä /cent

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Heikki Autto /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.