Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2017

Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 17/2017 rd

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2017

B 17/2017 RD

L 1796–9549
ISSN 1796–9549 (häft.)
ISSN 1796–9654 (pdf)
URN:NBN:VTV-B172017RD
HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-B172017RD
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINGFORS 2017

Fotografierna i revisionsberättelsen är tagna av Sander Vill. Sander Vill är en ung fotograf från Salo och han har prisbelönats bland annat i fotografitävlingarna Manfrotto och Minun Suomeni (Mitt Finland). Att fotografera är inte enbart ett fritidsintresse för Vill utan också ett sätt att leva: "Att föreviga en stund är det fina med att fotografera. Varje stund är unik och borta på ett ögonblick. Ett fotografi är det mest kompletta minnet."

Till riksdagen

Med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) ger revisionsverket en berättelse om sin verksamhet till riksdagen.

I berättelsen framgår slutsatser på basis av resultaten från revisionerna, angående statsfinansernas och förvaltningens tillstånd samt sammanfattande information om de från riksdagens synpunkt viktigaste observationerna vid revisionerna. Dessutom utvärderas vilka åtgärder de ställningstaganden som riksdagen framfört utgående från revisionsutskottets betänkanden har lett till inom förvaltningen. I berättelsen ingår även en översikt av revisionsverkets verksamhet och dess effekter under finansåret 2016.

Berättelsen baserar sig på revisionsverkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på revisionsverkets sakkunnigverksamhet. Berättelsen omfattar de redovisningsrevisioner som slutfördes våren 2017 och hänförde sig till finansåret 2016. Av effektivitetsrevisionerna, granskningarna av finanspolitiken och laglighetsgranskningarna har i berättelsen inkluderats de revisioner och uppföljningar som slutfördes före utgången av september 2017.

Revisionsverket lämnar två gånger om året en rapport om övervakningen av finanspolitiken, vilket utförs med stöd av lag (869/2012). Revisionsverket lämnade en rapport om granskningen av finanspolitiken den 10 november 2016 och den 15 juni 2017.

Den 29 november 2016 lämnade revisionsverket i en särskild berättelse (B 18/2016 rd) till riksdagen en rapport vid mitten av valperioden 2015–2018 om övervakningen av finanspolitiken.

Revisionsverket rapporterade om granskningen av statsbokslutet och årsberättelsen i en särskild berättelse (B 9/2017 rd) som lämnades till riksdagen den 31 maj 2017.

Helsingfors den 19 september 2017

Tytti Yli-Viikari
generaldirektör

Marko Männikkö
överdirektör

Innehåll

Huvudsakligt innehåll **7**

Inlägg av generaldirektören: Ömsesidigt förtroende bryggar över omvälvningsskedet **9**

1 Funktionssäkerhet i det digitaliserade samhället **15**

2 Beslutsfattandets faktaunderlag vid strukturella reformer **27**

3 Vård- och landskapsreform **39**

4 Främjande av företagsinvesteringar **49**

5 God förvaltning och skötsel av statsfinanserna **59**

5.1 Budgetefterlevnad 60
5.2 Redovisningsskyldighet och skötsel av statsfinanserna 62
5.3 Intern kontroll och riskhantering 69
5.4 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna 82

6 God förvaltning och redovisningsskyldighet enligt förvaltningsområde **85**

6.1 Republikens presidents kansli 85
6.2 Statsrådets kansli 86
6.3 Utrikesministeriets förvaltningsområde 88
6.4 Justitieministeriets förvaltningsområde 90
6.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde 91
6.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde 92
6.7 Finansministeriets förvaltningsområde 93
6.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde 97
6.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde 99
6.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde 101
6.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde 102
6.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde 106
6.13 Miljöministeriets förvaltningsområde 107

7 Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen **109**

8 Revisionsverkets verksamhet och verkningar **113**

Referenser **126**

Huvudsakligt innehåll

Statens revisionsverk fokuserar sitt revisions- och tillsynsarbete på väsentliga risker för statsfinanserna. Målsättningen är att främja en lönsam och god skötsel av statsfinanserna. I årsberättelsen presenteras de slutsatser som har dragits från de årligen granskade helheterna och temana och som är relevanta för riksdagen. Dessutom innehåller berättelsen en bedömning av revisionsverkets verksamhet. I år fokuserade revisionsverksamheten på bland annat faktaunderlaget för strukturreformer, vård- och landskapsreformen, funktionssäkerheten och dataskyddet i statsförvaltningens digitala tjänster och främjandet av investeringar.

I enlighet med vedertagen praxis följer revisionsverket upp de åtgärder som föranleds av de berättelser som revisionsverket har gett till riksdagen, samt förverkligandet av rapporteringsskyldigheterna. Genom redovisningsrevisioner säkerställer revisionsverket bland annat att budgeten iakttas och att verksamhetsberättelserna innehåller riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten. Om lönsamheten och produktiviteten rapporteras det tämligen bra, men bristerna i uppställandet av målsättningar försvårar resultatstyrningens funktionsduglighet. Hänsyn ska tas till iakttagande av budgeten.

I årsberättelsen behandlas främjandet av näringsverksamhet utgående från bland annat på vilket sätt som god praxis har tillämpats vid den statliga upphandlingen. Offentliga upphandlingar har stor potential att främja innovation, men offentliga innovationsupphandlingar har hittills gjorts i liten omfattning och främst i kommuner. De nationella innovationsstrategierna bör förankras bättre i alla upphandlingsenheter inom den offentliga förvaltningen.

I årsberättelsen behandlas vård- och landskapsreformen ur ett statsfinansiellt perspektiv. Uppmärksamhet ägnas åt de väsentliga riskerna vid genomförandet av reformen och de del- och etappmål som behövs för att sparmålet ska kunna uppnås och som även ska följas upp på ett systematiskt sätt.

Inom digitala offentliga tjänster har man noterat att vid skapandet av blir olika parter allt mer beroende av varandra. Detta beroendeförhållande äventyrar transparensen i kostnaderna och riskhanteringen och försvårar hanteringen av användbarhet och störningar.

Ömsesidigt förtroende bryggar över omvälvningsskedet

I Topelius Fältskärns berättelser får kung Gustav Adolf av en finsk häxa en ring som skyddar sin bärare i krig. Ringens kraft ger härföraren förtroende och mod att ställa upp höga mål och bemöta nya risker. I den offentliga ledningen skapar gemensamma verksamhetsmodeller och processer förtroende. Om verksamhetsmodeller inte skapas och följs, vittrar förtroendet samman precis som kungens kraft när hans finger skärs av i en strid och ringen försvinner.

I vårt digitala samhälle omskakas det politiska livet av omvälvningar. Detsamma gäller följaktligen också tjänstemannaarbetet. I en ständigt föränderlig miljö har de nuvarande verksamhetsmodellerna inte alltid samma pondus som tidigare. Vi är överens om att det är politiker som ställer upp de strategiska målen och tjänstemän som bereder alternativa lösningar jämte konsekvensbedömningar som ligger till grund för beslutsfattarnas beslut. Detta förverkligas inte alltid i praktiken även om innehållet i regeringsprogrammet har omarbetats i denna riktning. Ofta styrs beredningen i alltför stor utsträckning av detaljer, inte av helhetsmål.

Problem med matchningen av politiken och tjänstemannaberedningen har tagits upp i diskussionen om statsförvaltningens tillstånd. Känsla av brådska, rollförvirring och knappa resurser medför stor press. Utmaningar i tjänstemannaarbetet är att förväntningarna på öppenhet och transparens har förändrats, ärenden är komplicerade och information om resultat ska ges omgående. Dessutom ska tjänstemännen granska sina arbetssätt kritiskt och ta fram metoder för att tillhandahålla nytt slags stöd och service för politiska aktörer. Därför har tjänstemännen börjat dela information, nätverka och föra en öppen diskussion i sociala medier. Försökskulturen har också blivit starkare.

Politiskt beslutsfattande i realtid kräver nytt slags stöd av tjänstemännen

Mängden information som används som stöd för beslut är stor och merparten av den är fritt tillgänglig. Analysförmågan omfattar kunskaper och färdigheter samt förmåga att reagera snabbt och kombinera olika material och kompetenser. Beslutsfattare är föremål för inflytande från otaliga aktörer som har en bra analysförmåga och färdigheter att dela information på ett effektivt sätt. Många impulser som styr beslutsfattandet kommer också från aktörer utanför förvaltningen.

Informationsstrukturer och -innehåll ska förnyas kontinuerligt. Lagstiftningens konsekvenser överskrider organisations- och sektorgränserna. Goda exempel på detta är utbildningspolitiken och arbetskraftspolitiken. Med tanke på beslutsfattandet är läget svårt: de synpunkter som kommer från olika delar av samhället in på beredning är splittrade och svåra att kontrollera. Det saknas en helhetsbild och en samordnad synpunkt på konsekvenserna i förhållande till målsättningen och samhällets behov. Risken är att den politiska verksamheten skiljs åt från tjänstemannaberedningen och båda parterna blir frustrerade, vilket i värsta fall försvagar förtroendet.

Det är dags för nya regler

Samtidigt som politiker söker nya verksamhetsmodeller och metoder för att fatta beslut om samhälleligt viktiga frågor, förväntas förvaltningen ta fram nya verktyg och metoder som stöder beslutsfattarna. Politiskt beslutsfattande i realtid är krävande. Resultat förväntas omgående och nya frågor lyfts fram innan lärdom har dragits av tidigare erfarenheter. Om tjänstemannaberedningen inte läggs om för att den ska tillhandahålla en tillförlitlig och relevant plattform för politiken, sker förbiledning och beredning som styrs av impulser från aktörer utanför förvaltningen. I så fall blir kvaliteten på beslutsfattandets faktaunderlag och omfattningen av konsekvensbedömningar lidande.

Det finns ett fåtal beslut som är avsedda att vara permanenta. Samtidigt ska gemensamma ärenden skötas på ett konsekvent, förutsebart och kontrollerat sätt. Observationer vid våra granskningar vittnar om att politik som bedrivs i realtid och i sociala medier inte passar in i den långsamma och enhetliga tjänstemannaberedningen. Politikerna och tjänstemannakåren bör lösa detta problem i samarbete.

Genomförandet av strukturella reformer präglas av att långsiktiga beslut måste fattas under mycket osäkra förhållanden. Politiska målsättningar och offentligt uttalade målsättningar för reformer kan vara motstridiga, särskilt när de kan förändras under projektets gång. Med tanke på ledningen kan detta medföra osäkerhet i uppställandet av mål och göra gränsen mellan metoder och målsättningar otydlig.

Osäkerheten är alltid närvarande vid beslut om strukturella reformer

Tjänstemännen ansvarar för att lyfta fram vad som är möjligt respektive omöjligt med tanke på lagstiftningen och statsfinanserna. En förvaltning som håller sig till samma gamla mönster kan dock ge upphov till reglering och myndighetskontroll som förhindrar förnyelse av omvärlden och affärsverksamheten. För närvarande uppmuntrar vår verksamhetskultur inklusive bedömningar och mätningar snarare till att eftersträva säkerhet än till förnyande risktagning. Vi behöver innovationer och omvälvande förnyelser. Det gäller att identifiera riskerna och fastställa en godtagbar risknivå så att riskhanteringen kan tillåta en djärvare verksamhet.

Statsrådet behöver en egen riskhanteringspolicy

Betydelsen av riskhantering är särskilt stor när beslut fattas på statsrådets nivå. En övergripande riskhantering skulle stödjas av statsrådets egen riskhanteringspolicy som styr riskhanteringen inom ministerierna och ämbetsverken.

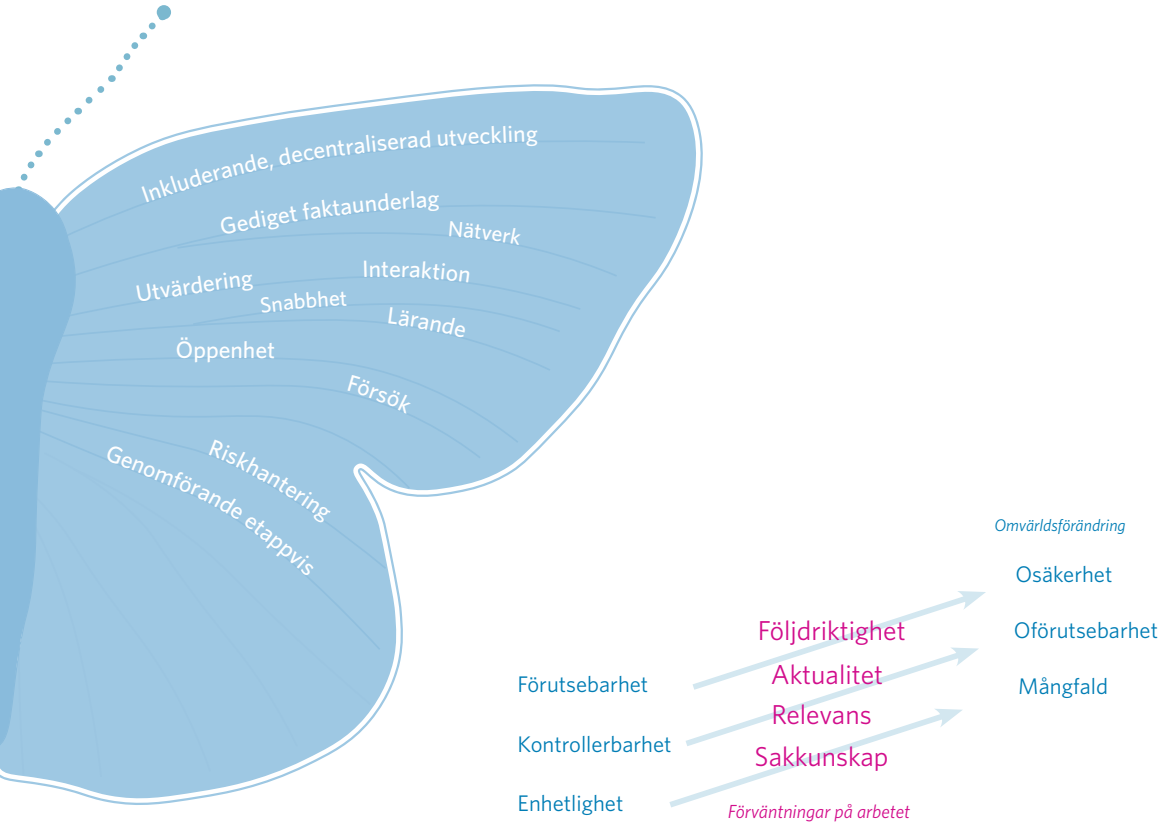
Kursen bör kunna korrigeras redan under resan

Det krävs en dialog mellan politiker och tjänstemän även vid prioritering av ärenden. En del av beredningen bör kunna ske snabbt, smidigt och etappvis så att responsen ska styra kontrollerade och planerade förbättringar. Vid omfattande reformer och projekt bör dock tid avsättas för beredning och genomförande. Detta skulle möjliggöra faktaunderlag för mångdimensionerade frågor, en omfattande utfrågning av intressenter och konsekvensbedömningar. Skillnader mellan stora projekt och små projekt bör fastställas för att modellerna och resurserna för beredningen ska motsvara sitt ändamål.

När processen framskrider steg för steg är det möjligt att korrigera kursen, om det krävs på grund av omvärldsförändringar eller de effekter som reformarbetet redan åstadkommit. Öppen, användbar och aktuell information står i centrum. I praktiken gäller det att specificera vad som förväntas av informationen i en allt mer komplicerad lagstiftningsmiljö.

Under de kommande åren utnyttjas allt fler analysverktyg i tjänstemannaberedningen. Den digitala infrastrukturen är lika viktig som trafiknätet. Automatiserade uppföljnings- och rapporteringsprocesser stöder beslutsfattandet och uppföljningen av genomförandet. Ett nätverksliknande arbete och en beredning som bygger på växelverkan gör det lättare att skapa en helhetsbild.

Även om en verksamhet och utveckling av den sker i delar eller etappvis, styrs verksamheten som en helhet. Den interna kontrollen och riskhanteringen ska fungera effektivt oberoende av aktörer. Vid sidan av att kontinuiteten säkerställs i den dagliga servicen är det vid nyutveckling viktigt att kompetensen ökar och kompetens överförs från externa samarbetspartner till tjänstemannakåren.



Figur 1: Reformer av och utmaningar i tjänstemannarbetet

När förtroende skapas ska hänsyn tas till den nya omvärlden

Diskussion är utgångspunkt för förtroendet mellan aktörer som deltar i den politiska verksamheten och tjänstemän som ansvarar för beredningen och genomförandet av beslut, och den kräver tid och utrymme. I ett omvälvningsskede stöds förtroendet av en bättre förståelse av den andra partens principer och mål samt av samhällets förväntningar som påverkar parten. Målet ska vara att båda parterna erbjuder varandra hjälp i sitt arbete. I beredningsarbetet ska tjänstemännen beakta att väljare, i dagens politik, förväntar sig snabba åtgärder. På motsvarande sätt ska politiker i vissa frågor ge tjänstemän utrymme för beredning och genomförande som sker långsiktigt och etappvis.

De politiska beslutsfattarna och den offentliga förvaltningen gynnas av att nya sätt att arbeta för samma mål testas i ett öppet klimat. Ofta händer det dock att frågor som länge fungerat dåligt utgör hinder, och progressen sker endast genom gemensamt konstaterade misslyckanden och kriser. Förvaltningen ska förnya sig avsevärt så att gamla regler kan slopas på ett kontrollerat sätt utan förtroendekris.

Under de följande sju åren förnyas tjänstemannakåren inom statsförvaltningen avsevärt genom pensionering och strukturella lösningar. Med tanke på förnyelsen behöver vi sju feta kor i stället för sju magra. Detta kan vi alla påverka genom våra val. När gjorde du senast något för första gången?

Låt oss lita på vår förmåga att tillsammans möta nytt. Trots att vi har utmärkta förutsättningar att nå framgång beror genomförandet på oss själva. Som Topelius sammanfattar: *Lyckligt det land, som vaggar inom sitt sköte tusen sjöars våg och mot hafvet sträcker en strand af hundradefyrtio mil! Hafvet bär makt och frihet, hafvet bär välstånd och bildning; hafvet är det rörliga civiliserande elementet på jorden, och ett land som står i förbund med hafvet kan aldrig förstelna i nöd och betryck, om det ej själf förtjenar det.*

För en del av frågor krävs en noggrann beredning under lång tid, för en del räcker det med en snabb beredning med rimlig kvalitet

Sakkunskap på hög nivå
Ömsesidigt beroendeförhållande
Automatisering
Infrastruktur
Cyberförsvar
Funktionssäkerhet
Cyberskydd
Digitalisering
Cyberövning
Verksamhetens kontinuitet
Robotisering
Verksamhet i nätverk
Förändring
Lägesbild
Digital säkerhet
Störning
Helhet
Cyberkränkning
Cybersäkerhetscentret
Funktionsförmåga
Cyberattack
Funktionssäkerhet
Samarbete
Beredskap
Ansvar
VAHTI
Digitalisering
Helhetsbild
Öppenhet
Bredband
Tillgänglighet
Reaktionsberedskap
Produktivitet
Förutseende verksamhet
Cyberattack
CERT
Styrrelationer
Attack
Fördelar
Risk
Finansiering
Riskhantering
Datasäkerhetsövervakning
Informationssäkerhet
Hotbild
Cyberbrott
Digitala tjänster
Cyberrisk
Dataintrång
Cyberomvärld
Koncentration
Leveranskedjor
Koppling
Samhälle
Dataskydd
Omvärld
Förtroende
Övning
TUVE
Kommunikationsverket
Kontinuitetshantering
Massdata
Integration
Osäkerhet
Kostnader
Dataskyddsincident
Användbarhet
Tillhandahållande av tjänster
Kontroll
Processer
Offentlig förvaltning
Gemensam lösning
Cybersäkerhetsstrategi
Valtori
Strukturell förändring
Beroendeförhållande
Kompetens
Kostnadseffekter
EU
Gemensam lösning
Digitalisering
Tväradministrativ
Tolkningsskillnader
Kränkning av dataskydd
IKT-beredskap
Synergifördelar
Störningar i vardagen
Säkerhetskrav
Beställare-producent-arrangemang
Produktionsnätverk
Reaktiv verksamhet
Glesbygder
Stödtjänster för elektronisk ärendehantering

1 Funktionssäkerhet i det digitaliserade samhället

Digitaliseringen ändrar sättet att arbeta såväl inom den privata sektorn som inom den offentliga sektorn. I tillhandahållandet av tjänster deltar dessutom allt fler aktörer. Av dessa skäl blir tillhandahållandet av tjänster i och med digitaliseringen av tjänster allt mer krävande samtidigt som beroendeförhållandena mellan olika parter blir mer omfattande. Utifrån granskningarna är ansvarsområdena till alla delar inte klara, särskilt när det gäller funktionssäkerhet och informationssäkerhet. Eftersom omvärlden förändras i snabb takt, ska ministerierna vara beredda att se över sina tolkningar gällande sektorfördelningen. Förutom hanteringen av allvarliga hotbilder gäller det att se till att vardagen löper smidigt genom att satsa på funktionssäkerheten och dataskyddet. Valtori, som är en viktig funktion för statsförvaltningens digitala tjänster, ska fås att betjäna kunderna på önskat sätt. Dessutom gäller det att säkerställa Cybersäkerhetscentrets ställning och funktionsförmåga i framtiden. I anslutning till förvaltningens strukturella förändringar gäller det att säkerställa att förvaltningens tjänster kan tillhandahållas även under förändringen.

I detta kapitel behandlas funktionssäkerheten i informationssamhället utifrån följande granskningar:

- Organisering av cyberskydd (pågår)
- Ledning av funktionssäkerheten i e-tjänster (pågår)
- Styrning av förvaltningens säkerhetsnätsverksamhet (revisionsberättelse 14/2016)
- Stöd för byggande av bredband (revisionsberättelse 8/2016)

Funktionssäkerheten i det digitaliserade samhället har länge granskats genom hantering av allvarliga hotbilder

Syftet med främjandet av digitaliseringen är att förbättra produktiviteten i offentliga tjänster och privata tjänster. Denna strävan syns såväl i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering[1] och Finansministeriets principer[2] och finansieringsbeslut gällande digitaliseringen[3] som i regeringens principbeslut som har fattats under ledning av Kommunikationsministeriet i syfte att främja automatisering och robotisering[4] och utnyttja massdata i affärsverksamheten[5]. Samtidigt som digitaliseringen främjas kan det hända att funktionssäkerheten och dataskyddet i samhället blir överkörda av annan utveckling.

Statsförvaltningen har granskat funktionssäkerheten i det digitaliserade samhället framförallt utifrån behovet att hantera allvarliga situationer som riskerar säkerheten i samhället. Fokus i IKT-beredskapen har legat på hanteringen av specialsituationer. Inledandet av säkerhetsnätsverksamheten inom förvaltningen (TUVE) har varit den största enskilda åtgärden. Samtidigt är TUVE den största enskilda IKT-investeringen som statsförvaltningen hittills gjort: de totala kostnaderna för projektet var närmare 200 miljoner euro 2008–2013.[6] TUVE har skapats för att uppfylla kraven på hög beredskap och säkerhet.

Det digitaliserade samhället är utsatt för nya slags risker som ska hanteras vid sidan av innovation och utveckling

Tillhandahållandet av digitala tjänster utgörs av flera delar som är beroende av varandra. Därför kan endast ett fel i en del medföra störningar för andra delar eller till och med förlama dessa. Fel som först verkar små kan utvecklas till allvarliga situationer som riskerar säkerheten i samhället. Hotbilder som inte upptäcks och uppmärksammas kan ge upphov till störningar i den normala vardagen som kan orsaka ineffektivitet, höja kostnader och försvaga förtroendet för det digitaliserade samhället. Det digitaliserade samhället är utsatt för störningar och mycket sårbart om nya hotbilder inte tas på tillräckligt stort allvar.

Hanteringen av allvarliga hotbilder är fortfarande viktig, men framöver ska beslutsfattarna också ägna mer uppmärksamhet åt förvaltningens förmåga att tillhandahålla vardagens tjänster störningsfritt och säkert. Det är viktigt att sörja för detta i synnerhet vid ändringar av förvaltningens strukturer och organisation.

Vid tryggandet av försörjningsberedskapen ligger fokus på att trygga samhällets vitala funktioner och den väsentliga infrastrukturen:

Vid styrningen av informationssäkerheten inom statsförvaltningen ligger fokus på att skydda känsliga uppgifter, inte på en störningsfri tillgång till uppgifter:

15.1.2015
Lag om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015)
TUVE-projektet slutförs, säkerhetsnätsverksamheten inleds

1.3.2014
Valtoris verksamhet inleds

1.1.2014
Lag om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013)

5.12.2013
Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen

24.1.2013
Statsrådets förordning om Säkerhetskommittén (77/2013)
Statsrådets principbeslut om en strategi för cybersäkerheten

5.12.2012
Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten

1.3.2012
Beredskapslag (1552/2012)

16.12.2010
Statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället

1.7.2010
Statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (681/2010)
Anvisning om verkställighet av förordningen om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI 2/2010)

8.4.2009
TUVE-projektet tillsätts

1.12.2009
Statsrådets principbeslut om utvecklandet av informationssäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI 7/2009)

Figur 2: Viktigaste beslut och riktlinjer de senaste åren för hantering av allvarliga hotbilder

Den offentliga förvaltningens digitala tjänster tillhandahålls av många olika aktörer

Allt fler av den offentliga förvaltningens digitala tjänster tillhandahålls i samarbete med den privata sektorn. Dessutom kan flera myndigheter inom olika förvaltningsområden delta i produktionsnätverken. I de statliga myndigheternas digitaliserade verksamhet deltar i praktiken alltid Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori, och ofta aktörer som tillhandahåller stödtjänster för den digitaliserade ärendehanteringen, bland vilka Befolkningsregistercentralen är en av de viktigaste. På ministerienivå påverkas tillhandahållandet av tjänster av beställare-producent-arrangemangen. Med dessa avses att statsrådets förvaltningsenhet upphandlar de tjänster som ministerierna behöver hos Valtori, som i sin tur kan beställa dem hos privata tjänsteproducenter genom att använda ramavtal som Hansel Ab konkurrensutsatt. De kedjor som behövs för att tillhandahålla tjänster är allt längre.

Vid granskningarna framkom att det var svårt att säkerställa funktionssäkerheten i leveranskedjorna på grund av statsförvaltningens flera olika krav på klassificering av data och på IKT-beredskapen[7] och att kraven tolkades på olika sätt beroende på aktör. Tolkningsskillnader förekommer lätt i kraven på skydd eller användbarhet av data i synnerhet när en tjänst ska integreras i en annan myndighets processer och databaser.

Tillhandahållandet av digitala tjänster blir mer komplicerat i och med att beroendeförhållandena mellan olika parter blir mer omfattande

När den privata sektorn och aktörer i aktiebolagsform ansluts till produktionen av offentliga tjänster, riskerar det transparensen i kostnaderna och riskhanteringen[8] samt användbarheten och hanteringen av störningar. Det sistnämnda utgör en risk särskilt om ansvarsområdena i praktiken är oklara, alla ömsesidiga beroendeförhållanden inte kan identifieras eller rapporteringen inte tillgodoser alla parters behov[9]. Utifrån observationerna vid granskningarna är det i synnerhet ansvarsområden som inte till alla delar är klara. Hanteringen av beroendeförhållanden mellan leveranskedjor är fortfarande inte till alla delar avancerad.

Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att bestämmelserna uppdateras i fråga om ansvarsområdena inom dataskydd och verksamhetskontinuitet. Myndigheterna har ansvar för att organisera dataskydd, men de saknar i praktiken behörighet att besluta om organisering av tekniskt dataskydd, eftersom de är skyldiga att använda servicecentrets lösningar.

Ansvarsområdena inom funktionssäkerhet och informationssäkerhet uppdateras inte när myndigheternas uppgifter förändras

Anvisningarna och rekommendationerna om statsförvaltningens och den offentliga förvaltningens funktionssäkerhet och informationssäkerhet beaktar inte den tväradministrativa verksamheten och den verksamhet som bedrivs i nätverk med den privata sektorn, vilket förutsätts enligt målet i regeringsprogrammet gällande tjänster som fås från ett och samma ställe. Dessutom ska det beaktas att statens bolagiseringsåtgärder kan försämra transparensen i verksamheten.

Anvisningarna och föreskrifterna motsvarar inte till alla delar behoven i den tväradministrativa verksamheten och den verksamhet som bedrivs i nätverk med den privata sektorn

Transparensen i den offentliga förvaltningens verksamhet ska säkerställas även i fortsättningen, trots att fler privata aktörer och företag än tidigare deltar i tillhandahållandet av tjänster. Lagberedarna bör ägna mer uppmärksamhet åt att behörighetsförslagen i författningsförslagen inte står i strid med de ansvarsområden som fastställs i andra författningar.

Centralisering av dataskyddskompetens har fördelar, men också risker

Finansministeriet har motiverat inrättandet av Valtori med potentiella kostnadsbesparingar och bland annat att det är möjligt att nå en betydligt högre dataskydds- och beredskapsnivå än vid en decentraliserad modell genom att centralisera kompetens, hantering och tekniker för dataskydd och beredskap.[10] Valtori står inför en svår situation på grund av att förväntningarna på dess verksamhet har visat sig vara orealistiska: Valtoris möjligheter att utveckla sina tjänster begränsas av att centret, med resurser som hela tiden minskar, samtidigt ska både ta fram nya tjänster och tillhandahålla ett flertal olika gamla tjänster enligt de avtal som har överförts på centret.

Valtori, som är en viktig funktion för statsförvaltningens digitala tjänster, kan ännu inte till alla delar betjäna kunderna på önskat sätt

Datasäkerhetsövervakningen, som hanterar Valtoris tekniska dataskyddsincidenter, koncentrerar sig för tillfället i praktiken enbart på statens gemensamma datakommunikationstjänster, dvs. VY-nätet.[11] Processerna och rutinerna för Valtoris risk- och kontinuitetshantering har fortfarande inte förenhetligats.[12] När ämbetsverken och inrättningarna som är beroende av informationsförvaltningstjänster har blivit Valtoris kunder, har de förlorat behörigheter och resurser med vilka de själva skulle ha kunnat säkerställa kontinuiteten och cyberskyddet i sin verksamhet.

Vad betyder ordet cyber?

Enligt Strategin för cybersäkerheten i Finland har man internationellt börjat använda begreppet cyberomgivning "för en mångsidig omgivning som är avsedd för hantering av information i elektronisk form och som har ett ömsesidigt beroendeförhållande". Med andra ord hänvisar ordet cyber bland olika begrepp till användningen av det aktuella begreppet just i cyberomgivningen.

Med till exempel cyberskydd avses skydd mot skadliga datatekniska åtgärder som strävar efter att försämra säkerheten i cyberomgivningen, till exempel försök till dataintrång i en tjänst eller försök att förhindra funktion eller tillgång till en tjänst.

Centralisering av dataskyddskompetens skapar nya risker som hotar funktionssäkerheten och informationssäkerheten: inverkan av potentiella störningar är omfattande, varvid det också är mer sannolikt att bli föremål för avsiktliga attacker. Därför kräver gemensamma lösningar mer omfattande beredskapslösningar, vilket i sin tur höjer kostnaderna. Enligt lag ska Valtoris samtliga kostnader, med undantag för kostnaderna för TUVE, täckas med kundavgifter.

Prissättningen av Valtoris tjänster har försvårat i synnerhet de små ämbetsverkens ekonomi. Valtori har till exempel mitt i räkenskapsåret gjort stora prishöjningar som har kommit som en överraskning för kunderna.[13] Centret har bland annat höjt priserna för VY-nätet med 10 procent. Kundernas möjligheter att påverka tjänsterna och deras priser är synnerligen små[14] och de statliga ämbetsverken kan inte byta leverantör, eftersom de enligt lag är förpliktade att använda Valtoris tjänster.[15]

Tjänsterna och reaktionsberedskapen i Kommunikationsverkets Cybersäkerhetscenter betonas vid praktiska cyberkränkningar. Cybersäkerhetscentret har en självklar plats som myndighet som förebygger kränkningar av informationssäkerhet och informerar om informationssäkerhetsärenden (CERT-FI), men på samma sätt som vid andra centraliserade tjänster är Cybersäkerhetscentrets risker förknippade med finansiering och resurser.[16] En betydande del av finansieringen har byggt på tidsbegränsade avtal om avgiftsbelagd verksamhet och det är osäkert om avtalen förlängs. Eftersom finansieringen är osäker, är det svårt att behålla den höga sakkännedomen i Cybersäkerhetscentret. Om centrets funktionsförmåga blir sämre kan konsekvenserna vara omfattande. På Kommunikationsverkets förvaltningsområde pågår en ämbetsverksreform, vars konsekvenser för Cybersäkerhetscentrets ställning och funktionsförmåga är oklara.

Det är allt viktigare att säkerställa Cybersäkerhetscentrets ställning och funktionsförmåga i framtiden

Valtoris situation ska följas upp noggrant. Den ovan nämnda ämbetsverksreformen kräver lagändringar. När ändringar görs gäller det att se till att Cybersäkerhetscentrets ställning och funktionsförmåga säkerställs även i fortsättningen.

Förbättringar ska särskilt göras i riskhanteringen och kostnads-nyttoanalysen

År 2017 ändrade delegationen för intern kontroll och riskhantering grunderna för riskhanteringen vid statliga ämbetsverk och inrättningar[17]. Varje ämbetsverk och inrättning har fortfarande en egen riskhantering, men reformen kommer att förenhetliga riskhanteringen inom statsförvaltningen utifrån standarden SFS-ISO 31000[18]. Målet för reformen är att förbättra ämbetsverkens bild av sina risker med tanke på beslutsfattandet och att underlätta samarbetet mellan ämbetsverken. Anvisningar om riskhanteringen vid ämbetsverken ges inte enbart av delegationen för intern kontroll och riskhantering utan även av ledningsgruppen för informations- och cybersäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI). Om de anvisningar som olika parter har gett om riskhanteringen inte samordnas i tillräckligt stor utsträckning, kan beslutsfattare få en oenhetlig och snedvriden helhetsbild av riskhanteringen.

Ämbetsverken har allt fler kopplingar med varandra och privata aktörer. Därför kräver riskhanteringen allt mer samarbete mellan olika aktörer. Vid granskningen framkom att till exempel riskerna i säkerhetsnätsverksamheten samtidigt var risker för användarorganisationernas verksamhet, men att behandlingen av riskerna inte hade samordnats ordentligt.

Riskhanteringen kräver allt mer samarbete mellan organisationerna inom statsförvaltningen

Ramarna för riskhanteringen är oenhetliga och delvis outvecklade på den övre nivån av sektorn eller statsförvaltningen. Detta kan utgöra ett hinder för att nå synergifördelar vid riskhanteringen. I anslutning till stora projekt som berör flera sektorer skulle det vid riskhanteringen vara nyttigt om riskanalysarbetet inom olika sektorer var kommensurabelt och samordnat. Vid sidan av att risker identifieras och utvärderas i anslutning till lagberedningen bör hanteringen av risker börja utvecklas så tidigt som möjligt. Riskernas och riskhanteringens kostnadseffekter ska rapporteras tillsammans med lagförslagets ekonomiska konsekvenser.

Kostnaderna för och nyttorna av riskhanteringsåtgärder analyseras inte alltid vid ämbetsverken. Särskilt kraven på dataskyddet och funktionssäkerheten har inte alltid ställts utgående från risker. Förfarandena för riskhantering varierar dock vid olika ämbetsverk. De ämbetsverk som har ansvarat för vissa grunddatalager har byggt upp beredskapen för IKT-risker som en del av den normala verksamheten. Verksamhet enligt standarden ISO/IEC 27001 Ledningssystem för informationssäkerhet är en del av vardagen i dessa ämbetsverk. Den konventionella riskhanteringen vid dataskyddet har dock ofta utgått från incidenter, inte från hot. En reaktiv verksamhet kan leda till felaktiga slutledningar om statusen för organisationens cyberskydd. Vid identifiering av cyberrisker betonas behovet att granska incidenter i större omfattning än enbart utifrån fel eller som enskilda fall.

Kostnaderna för och nyttorna av riskhanteringsåtgärder analyseras inte nödvändigtvis

Vid de ämbetsverk som ansvarar för vissa grunddatalager är IKT-beredskapen och informationssäkerheten i regel i ordning

Statsrådets kansli sammanställer en lägesbild av den övergripande säkerheten, som också omfattar en syn på risker och hot. Behandlingen och hanteringen av risker för den digitala säkerheten skiljer sig dock på olika förvaltningsområden och i olika ämbetsverk, vilket gör det svårt att skapa en tillförlitlig helhetsbild.

I riskhanteringen inom cybersäkerhet ska fokus ligga på en förutseende verksamhet i stället för reagerande

Kontinuitet kräver inte enbart tekniska lösningar

Tekniska lösningar är ytterst viktiga i förvaltningens åtgärder för att trygga funktionssäkerheten. Ett exempel på detta är förvaltningens redan avslutade säkerhetsnätsverksamhet (TUVE), där användarorganisationernas funktionella behov inte tillgodosågs tillräckligt snabbt. Det var trögt och dyrt att ta fram tjänster för TUVE-miljön.[19]

Hanteringen av allvarliga hot mot säkerheten i samhället har övats i nationella cyberövningar[20]. Målet var att i enlighet med den nationella cybersäkerhetsstrategin förbättra cyberförsvarets observationsförmåga och hanteringen av incidenter i en komplex miljö med många aktörer. Särskilt de stora ämbetsverken har även genomfört övningar där de viktigaste samarbetspartnerna, som Valtori, har deltagit. Fokus i övningarna har legat på observationer av störningar i den tekniska miljön, återhämtning efter störningarna och information om störningarna. Vid granskningarna framkom att organisationerna inte nödvändigtvis planerar eller övar i på vilket sätt tjänster tillhandahålls eller arbete utförs under störningar.

Till beredskapen hör övningar av störningssituationer

Cyberskydd kräver både nationella åtgärder och internationellt samarbete

Behörighetsfrågor kan utgöra ett hinder för skötseln av omfattande störningar

Ansvarsområdena och styrrelationerna inom funktionssäkerhet har genom tiden blivit en omfattande och mångfacetterad helhet, där ansvarsfördelningen har överenskommits på principiell nivå mellan olika ministerier. Ingen ansvarar dock egentligen för helheten och samordningen av sektorerna. Långt utvecklade cyberattacker som konventionella skyddsmetoder inte känner till kan spridas så fort att det kan vara svårt för statsrådet att lika fort besluta om hantering av störningen i enlighet med reglementet. Ansvaret för styrningen av verksamheten förbli då oklart. Detta kan leda till att man alltför långsamt reagerar på incidenter som snabbt utvecklas till betydande incidenter och därmed tappar kontrollen över situationen.

Staterna behöver stöd av varandra för sitt cyberskydd. Europeiska unionens reglering har genom tiden ökat och blivit allt mer förpliktande. Integrationen av statens informationssäkra verksamhet i det övriga samhället och Europeiska unionen har inte skett helt smidigt, utan det finns många nationella rutiner i Finland.

Europeiska unionen strävar efter att skapa världens säkraste nätmiljö på den inre marknaden. Detta främjas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen. Enligt direktivet krävs ett övergripande angreppssätt på unionsnivå, som omfattar en gemensam miniminivå för kapacitetsuppbyggnad och planering, utbyte av information, samarbete och gemensamma säkerhetskrav för leverantörer av samhällsviktiga tjänster och leverantörer av digitala tjänster.

I Finland stöds cyberskyddet av teleoperatörernas skyldighet att kontinuerligt övervaka sina kommunikationsnät och kommunikationstjänster i syfte att upptäcka och förebygga situationer som stör eller hotar operatörernas verksamhet eller dataskydd. För utredning av cyberbrott finns det utredningsmyndigheter och samarbetsarrangemang mellan myndigheterna. CERT-FI vid Kommunikationsverkets Cybersäkerhetscenter har ett omfattande internationellt samarbetsnätverk, där centret har etablerat sin ställning som resultat av ett långsiktigt arbete.

Infrastrukturen ska stödja e-tjänster och deras funktionssäkerhet

En infrastruktur som digitala tjänster kräver kan inte byggas upp i glesbygderna på marknadsvillkor

För att digitala tjänster ska kunna tillhandahållas, krävs det att den offentliga förvaltningens kunder har funktionssäkra och trygga förutsättningar att använda tjänsterna. Målet är att befolkningen erbjuds en infrastruktur och förbindelser till offentliga e-tjänster och att elektroniska serviceformer blir primära. Dessutom ska de digitala tjänsterna vara tillgängliga för invånare som bor i glesbygderna. I sådana områden kan en infrastruktur inte byggas upp på marknadsvillkor.

Staten stödde bredbandsbyggandet i glesbygderna i projektet Bredband för alla, som fortgår under namnet Snabbt bredband. Målet var att med stöd av staten och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling bygga mycket snabba bredband som är tillgängliga för cirka 120 000 hushåll. Stödet fick inte orsaka störningar för konkurrensen. För Bredband för alla-projekten kunde man inte i den målsatta omfattningen få tillräckligt många genomförare som uppfyllde kraven. Projektet genomfördes ojämnt i olika områden. Byggandet av bredbandsnät var splittrat i flera olika företag som hade olika utgångspunkter vid byggandet och underhållet av nät samt vid affärsverksamheten. Det är relativt dyrt att bygga och underhålla små Bredband för alla-nät.[21] Utifrån en utredning som Kommunikationsverket offentliggjorde 2016 är framtiden positiv enligt största delen av de företag som hade fått stöd för byggande av nät. Det finns några företag vars ekonomiska läge är oroande.[22]

Vid en analys av kostnaderna för och nyttorna av förvaltningens digitaliseringsprojekt ska man komma ihåg att även beakta de kostnader som orsakas av tillgången till tjänster, det vill säga på vilket sätt man sörjer för att tjänsterna är tillgängliga i glesbygderna. Även om digitaliseringen främjas genom enskilda projekt ska den genomföras genom att sörja för en funktionssäker helhet.

För att omstruktureringarna ska lyckas måste målsättningen vara tydlig och målen ska ges en stark styrande roll vid beslut.

2 Beslutsfattandets faktaunderlag vid strukturella reformer

Vid strukturella reformer betonas betydelsen av ett omfattande faktaunderlag och högkvalitativa konsekvensbedömningar. Utifrån de granskningar som Statens revisionsverk har utfört har tillförlitligheten i faktaunderlaget varierat stort mellan strukturpolitiska beslut. Detsamma gäller också vikten av informationen som en faktor som styr beslutsprocessen. Konsekvensernas osäkerhet har inte heller alltid tagits upp på ett öppet sätt i beslutssituationerna. Vid granskningarna har revisionsverket rekommenderat att osäkerheten med ekonomiska analyser lyfts fram på ett tydligt sätt, eftersom det är lätt att göra gynnsamma val när risker och osäkra faktorer har identifierats på ett systematiskt sätt. Dessutom är det lätt att göra gynnsamma val om tillräcklig tid har avsatts för beredningsarbete så att faktaunderlaget kan utnyttjas fullskaligt och vid behov kompletteras. Revisionsverket har rekommenderat att öppenheten ökas i beräkningen av hållbarhetsunderskottet, som används som en central grund för strukturella reformer, samt i dess bakgrundsmaterial.

De observationer som presenteras i detta kapitel bygger på följande granskningar och utredningar:

- Faktaunderlag för strukturpolitiska beslut (revisionsberättelse 13/2015)
- Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018 (B 18/2016 rd)
- Finanspolitiska risker – internationella rekommendationer (utredning 2/2017)
- Uppskattningar av utvecklingen av sociala utgifter (utredning 1/2017)
- Högbehövande och höganvändande kunder inom primärvården (revisionsberättelse 11/2017)

Faktaunderlaget för strukturella reformer omfattar information om nuläget och framtidsanalyser

Behovet av strukturella reformer har betonats i de senaste regeringarnas program och de rekommendationer för den ekonomiska politiken som Europeiska unionen, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och Internationella valutafonden (IMF) har gett Finland. Som begrepp är strukturella reformer och strukturpolitik inte helt tydliga i förhållande till finanspolitiken eller de reformer som berör förvaltningens strukturer. I detta kapitel hänvisar strukturella reformer till åtgärder för att på lång sikt uppnå betydande effekter på den offentliga ekonomins hållbarhet.

Omfattande registermaterial, statistik och forskningsmaterial ger goda utgångspunkter för att bereda strukturella reformer i Finland. Trots detta är utvärderingen av reformernas konsekvenser och orsakssamband förknippad med stora utmaningar även i Finland. Vid sidan av faktaunderlagets existens är en kritisk fråga också om tillgänglig information utnyttjas i beslutsprocessen i tillräckligt stor utsträckning.

En stor del av beslutsfattandet sker redan under beredningen av strukturella reformer

Viktiga beslut fattas redan under beredningen av strukturella reformer. Informationsmaterial behövs när en reform motiveras och konsekvenser av olika åtgärdsalternativ utvärderas. Kvaliteten på ett faktaunderlag påverkar först och främst hur tillförlitlig bild av problemets existens och omfattning det är möjligt att skapa. När lösningsalternativ och deras konsekvenser sedan utvärderas, är man tvungen att göra antaganden om till exempel externa utvecklingstrender och ekonomiska aktörers beteende i framtiden. Eftersom reformer till stor del är unika, är det vanligen inte möjligt att få noggrann information om tidigare reformer eller sådana erfarenheter i andra länder som kan tillämpas direkt i den aktuella beredningen. Möjligheterna att skapa modeller för reformers konsekvenser varierar också stort.

Hållbarhetsunderskottet som grund för reformer är inte entydigt

Behovet av strukturella reformer motiveras vanligen med hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. För reformerna anges en betydande roll i minskningen av underskottet. Beräkningen av hållbarhetsunderskottet beskriver differensen mellan offentliga inkomster och utgifter på lång sikt. Hållbarhetsunderskottet anger hur mycket den offentliga ekonomin bör anpassas för att den ska stå i balans på lång sikt, med beaktande av utvecklingen av de åldersrelaterade utgifterna.

Det kan dock finnas stora skillnader mellan de beräkningar av hållbarhetsunderskottet som har gjorts av Finansministeriet och olika forskningsinstitut och internationella institut. Det finns med andra ord skillnader på flera miljarder euro mellan olika parters åsikter om hur mycket den offentliga ekonomin, för att den på lång sikt ska stå i balans, borde balanseras genom strukturella reformer och ändringar av utgifter och inkomster. Trots skillnaderna i storleksklassen har beräkningarna varit likriktade i det avseendet att det finns ett hållbarhetsunderskott i Finland.

Beräkningarna av hållbarhetsunderskottet bygger på ett stort antal antaganden om till exempel den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen av befolkningsstrukturen. Finansministeriets beräkning av hållbarhetsunderskottet omfattar åldersrelaterade utgifter som beräknas med Social- och hälsovårdsministeriets modell för analys av sociala utgifter. Modellens resultat är utsatta för antaganden om utveckling av vård- och omsorgsutgifterna som beräknas som en del av de åldersrelaterade utgifterna[23]. Antagandena gäller till exempel utveckling av produktiviteten och vårdbehovet inom social- och hälsovårdssektorn. I utredningen 1/2017 Uppskattningar av utvecklingen av sociala utgifter granskade revisionsverket användningen av modellen för analys av sociala utgifter. Revisionsverket rekommenderade att resultaten skulle offentliggöras regelbundet, vilket skulle öka öppenheten och transparensen i social- och hälsovårdspolitiska beslut och Finansministeriets beräkning av hållbarhetsunderskottet, främja utveckling av modellen och på så sätt öka tillförlitligheten i faktaunderlaget för strukturella reformer.

Revisionsverket har understrukit behovet av att även förbättra transparensen i beräkningarna av hållbarhetsunderskottet genom att foga in känslighetsanalysen i Finansministeriets regelbundna rapporter om hållbarhetsunderskottet. I Ekonomisk översikt våren 2017 kompletterade ministeriet avsnittet om den långsiktiga hållbarheten i den offentliga ekonomin med känslighetsanalyser av hållbarhetsunderskottet. När känslighetsanalyser offentliggörs regelbundet, förbättras förståelsen av osäkerheten i beräkningen av hållbarhetsunderskottet. Dessutom rekommenderade revisionsverket att Finansministeriet skulle göra och publicera en omfattande metodbeskrivning av processen för beräkning av hållbarhetsunderskottet, för att i framtiden förbättra transparensen i det faktaunderlag som används som central grund för strukturella reformer. I juni 2017 publicerade Finansministeriet en separat beskrivning av de metoder som hade använts vid beräkningen av hållbarhetsunderskottet.

För att kunna begripa beräkningen av hållbarhetsunderskottet krävs det fakta om beräkningens känslighet för förändringar i bakgrundsantagandena

Sammanställning av strukturella åtgärder kan åstadkomma en oproportionerlig helhet

Vid sidan av beredningen av enskilda reformer har syftet i Finland varit att besluta om flera åtgärder som påverkar de ekonomiska strukturerna som helheter. Vid granskningen 13/2015 Faktaunderlag för strukturpolitiska beslut behandlade revisionsverket faktaunderlaget och beredningsprocessen för beslutsfattandet i anslutning till det strukturpolitiska programmet 2013. Programmet utarbetades i syfte att åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Dessutom strävade man efter att utvärdera vilka konsekvenser de åtgärder som valts för programmet hade haft för hållbarhetsunderskottet. På så sätt utgjorde programmet i princip en trovärdig utgångspunkt för att minska hållbarhetsunderskottet.

Vid granskningen fästes uppmärksamhet vid att det strukturpolitiska programmet innehöll tiotals åtgärder med olika innehåll och storleksklasser, vars samband med minskningen av hållbarhetsunderskottet ibland var oklart. De presenterade bedömningarna av den inverkan som skulle minska hållbarhetsunderskottet var mycket allmänna och utgjorde inget ändamålsenligt underlag för beslutsfattande i förhållande till utgångspunkten för programmet, det vill säga minskningen av hållbarhetsunderskottet.

Orsaken till den otillräckliga informationen som använts vid beslutsfattandet var den bristfälliga beredningen av informationen. Sammanställningen av faktaunderlaget och beredningen av det praktiska beslutsfattandet organiserades på kort tid utan förhandsplanering, och beredningstiden var kort. Beslutsfattarna saknade tillgång till enhetligt och kommensurabelt material om de enskilda åtgärdernas ekonomiska och övriga verkningar.

De tillgängliga beräkningsmetoderna ska utnyttjas fullt ut vid konsekvensbedömningar

Pensionsreformen, som trädde i kraft vid ingången av 2017, är ett exempel på en strukturell reform vars konsekvenser kunde modelleras i relativt stor omfattning. Under beredningen av reformen gjordes flera beräkningar av konsekvenserna med hjälp av bland annat Pensionsskyddscentralens och ETLA:s modeller. Konsekvensbedömningarna hade också stor betydelse i processen för beredning av reformen. I utredningen 2/2017 Finanspolitiska risker – internationella rekommendationer var revisionsverkets bedömning att förutsättningarna för ett faktabaserat beslutsfattande vid pensionsreformen var goda och de också utnyttjades vid beredningen och beslutsfattandet. Ramvillkoren för beredningsprocessen var konsekventa i förhållande till minskningen av hållbarhetsunderskottet.

Konsekvensbedömningen hade stor betydelse för beredningen av pensionsreformen

Revisionsverket upptäckte dock vissa utvecklingsbehov i det slutliga beslutsskedet. I regeringens proposition till riksdagen presenterades bakgrundsantagandena i konsekvensbedömningarna inte heltäckande, och beräkningen av hållbarhetsunderskottet hade gjorts innan alla slutliga drag i reformen var klara. Några omfattande känslighetsanalyser gjordes inte med den beräkningsmodell som hade använts vid propositionens konsekvensbedömningar. I regeringens proposition inkluderades inte heller några resultat av känslighetsanalyserna i de separata beräkningar som statsrådets kansli hade beställt hos ETLA. Därför innehöll propositionen inte till exempel av ETLA inrapporterad information om konsekvensernas ganska stora känslighet för förändringar i preferensantagandena i modellen.

Som en del av revisionsverkets utredning gjorde Pensionsskyddscentralen nya känslighetsanalyser av pensionsreformens konsekvenser. Konsekvenserna utvärderades med samma beräkningsmodell som hade använts vid bedömningen av sysselsättnings- och pensionsutgiftseffekterna, som ingick i regeringens proposition. Resultaten av beräkningarna tyder inte på konsekvensernas betydande känslighet för bakgrundsantaganden, men betonar behovet att noggrant följa upp hur ändringarna i pensionssystemet fungerar.

Det är viktigt att konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner är så realistiska och omfattande som möjligt och också beskriver osäkerheten kring konsekvenserna. I sin utredning rekommenderade revisionsverket att regeringens propositioner om betydande strukturella reformer, eller deras bakgrundsmaterial, skulle beskriva hållbarhetsunderskottskonsekvensernas känslighet för förändringar i bakgrundsantagandena när de tillgängliga beräkningsmetoderna möjliggör det.

De svar som ekonomiteorin ger varierar stort beroende på valda antaganden

Efter en förhandlingsprocess med många faser nåddes en uppgörelse om konkurrenskraftsavtalet i Finland den 29 februari 2016. För att stöda godkännandet av avtalet beslutade regeringen i juni 2016 om skattesänkningar vars storlek var kopplad till avtalets slutgiltiga omfattning. Konkurrenskraftsavtalet undertecknades senare i juni.

Regeringen inkluderade skattesänkningarna i budgetpropositionen för 2017. I Ekonomisk översikt lyfte Finansministeriet upp osäkerhetsfaktorer kring avtalets sysselsättningseffekter och presenterade en beräkning enligt vilket avtalet på lång sikt skulle stärka den offentliga ekonomin en aning. I ett utlåtande till riksdagens finansutskott i oktober 2016 lyfte rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken fram osäkerheten kring Finansministeriets beräkning genom att presentera en alternativ beräkning. Utifrån den alternativa beräkningen skulle den inverkan som enligt avtalet ökar sysselsättningen vara betydligt mindre än enligt Finansministeriets beräkning.

Enligt den alternativa beräkningen skulle avtalet totalt sett försvaga den offentliga ekonomin på lång sikt, eftersom inkomstbortfallet till följd av skattesänkningarna är större än de effekter som stärker den offentliga ekonomin. I rapporten vid mitten av valperioden 2015–2018 om övervakningen av finanspolitiken var revisionsverkets bedömning i sin tur att avtalet skulle ha en betydande inverkan som försvagar den offentliga ekonomin på kort sikt. Revisionsverket ansåg att avtalet skulle göra att det blir allt svårare att uppnå målet för den offentliga sektorns underskott och det medelfristiga målet för det strukturella saldot, om sysselsättningen inte förbättrades avsevärt.

De beräkningar som hade gjorts av Finansministeriet och rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken utgick från uppskattningar som byggde på ekonomivetenskaplig litteratur. Uppskattningarna rörde priselasticiteten i efterfrågan på arbetskraft, det vill säga i praktiken hur snabbt företag reagerar på förändringar i enhetsarbetskostnaderna. De uppskattningar av priselasticiteten som presenteras i ekonomivetenskaplig litteratur varierar stort. Fallet åskådliggör bra att valet av en viss parameter kan ha avgörande betydelse för resultatet av en kalkyl, även om den grundläggande uppfattningen om det orsakssamband som är relevant för en reform är sammanfallande. Presentation av osäkerheten kring olika konsekvenser och av bakgrundsantaganden är inte enbart teknisk bifogad information utan även en viktig del av beslutsfattandets faktaunderlag.

Osäkerheten i faktaunderlaget ökar om reformer har många olika mål

Det finns ett tydligt samband mellan social- och hälsovårdsreformen, som fastställs i regeringsprogrammet för valperioden 2015–2019, och minskningen av hållbarhetsunderskottet. I regeringens proposition om reformen fastställs sparmålet för reformen i förhållande till basscenariot för utveckling av social- och hälsovårdsutgifterna, beräknat med modellen för analys av sociala utgifter. Basscenariot ingår också i Finansministeriets beräkning av hållbarhetsunderskottet. Trots att de scenarior som beräknats med modellen för analys av sociala utgifter är känsliga för förändringar i bakgrundsantagandena, är modellen totalt sett ett mycket motiverat och informationsbaserat verktyg för modellering av utvecklingen av social- och hälsovårdsutgifterna. Därför är sambandet mellan reformen och hållbarhetsunderskottet på allmän nivå konsekvent.

Ett omfattande faktaunderlag förutsätter information om effekternas osäkerhet och bakgrundsantagandena i bedömningarna

Helhetsbilden blir dock osäker när man granskar mekanismer med vilka reformen i praktiken skulle påverka utvecklingen av de åldersrelaterade utgifterna. Sambandet mellan lagstiftningen angående reformen och sparmålet är mycket vagt. Sparmålet har på ett konsekvent sätt förts in i landskapens finansieringsmodell, men modellen är inte mindre trovärdig på grund av osäkra effekter av kostnadsutvecklingen. Existensen av sparpotentialen i produktionen av social- och hälsovårdstjänster har motiverats i bakgrundsmaterialet för lagpropositionen, medan faktaunderlaget om reformens effekter på kostnaderna är bristfälligt.

I landskapens finansieringsmodell finns det brister i det relevanta faktaunderlaget till exempel när det gäller att identifiera kunder som behöver och använder flera olika social- och hälsovårdstjänster. Enligt olika undersökningar orsakar cirka 10 procent av befolkningen eller användarna av social- och hälsovårdstjänster 70–80 procent av social- och hälsovårdskostnaderna. Med tanke på de besparingar som eftersträvas i servicesystemet inom social- och hälsovården är det viktigt att identifiera högbehövande kunder.

Utifrån granskningen 11/2017 Högbehövande och höganvändande kunder inom primärvården är färdigheterna att identifiera sådana kunder på hälsovårdscentralerna inte tillräckliga. Högbehövande kunder identifieras ännu inte på ett systematiskt sätt. Utifrån en enkät till hälsovårdscentralernas ledning bor över 2,6 miljoner finländare inom ansvarsområdena för hälsovårdscentraler som saknar skriftliga anvisningar för identifiering av dessa kunder eller som inte strävar efter identifiering av dem.

Hälsovårdscentralerna bör identifiera höganvändande kunder på ett systematiskt sätt

I utredningen 2/2017 Finanspolitiska risker – internationella rekommendationer utvärderade revisionsverket osäkerhetsfaktorerna för vård- och landskapsreformen. Reformen inbegriper betydande förändringskostnader som utfaller med större automatik än de eftersträvade besparingarna. Faktaunderlaget för förändringskostnaderna är dock också bristfälligt, eftersom det är mycket svårt att till exempel göra en total uppskattning av IT-kostnaderna på flera miljarder euro och dela in dem i merkostnaderna för reformen och de kostnader som i alla fall utfaller. Detta, i kombination med att det går trögt att uppnå de eftersträvade besparingarna, ökar osäkerheten kring reformens effekter i den omfattningen att det är osäkert om hållbarhetsunderskottet kan minska genom reformen.

Effekten av vård- och landskapsreformen på hållbarhetsunderskottet är osäker

Det är naturligt att det är svårt att göra tillförlitliga konsekvensbedömningar vid en djupgående och omfattande reform. Detta är dock inte den enda orsaken till att osäkerheten kring vård- och landskapsreformens effekter har varit stor. Eftersom innehållet i reformen har utökats under beredningsprocessen och hållbarhetsmålets styrande roll i beslut om riktlinjer varit svag, har detta lett till en situation där faktaunderlaget om reformens effekter har varit dåligt under beslutsprocessen.

Grundläggande innehållsliga val har gjorts i reformprocessen utan att bedömningar med syftet att säkerställa uppfyllelsen av huvudmålen spelat en stark styrande roll vid beslut. Enligt beslutet skulle antalet självstyrande områden vara betydligt fler än vad som utifrån en tjänstemannautredning skulle ha varit ändamålsenligt för att uppnå huvudmålen. Dessutom skulle en omfattande valfrihetsmodell fogas in i reformen innan några utvärderingar eller utredningar om modellens effekter hade gjorts. I de beredningsmaterial som senare blev färdiga var slutledningen att relationen mellan valfrihetsmodellen och integrationen av tjänster, som är viktig med tanke på måluppfyllelsen, var problematisk. Detta är också ett exempel på de kompromisser som påverkar uppnåendet av huvudmålen och som omfattningen av reformen har krävt.

Vid reformen fattades grundläggande innehållsliga beslut oberoende av om de bidrar till att uppnå huvudmålen

Samlande av ett tillräckligt omfattande faktaunderlag är ett långsiktigt arbete

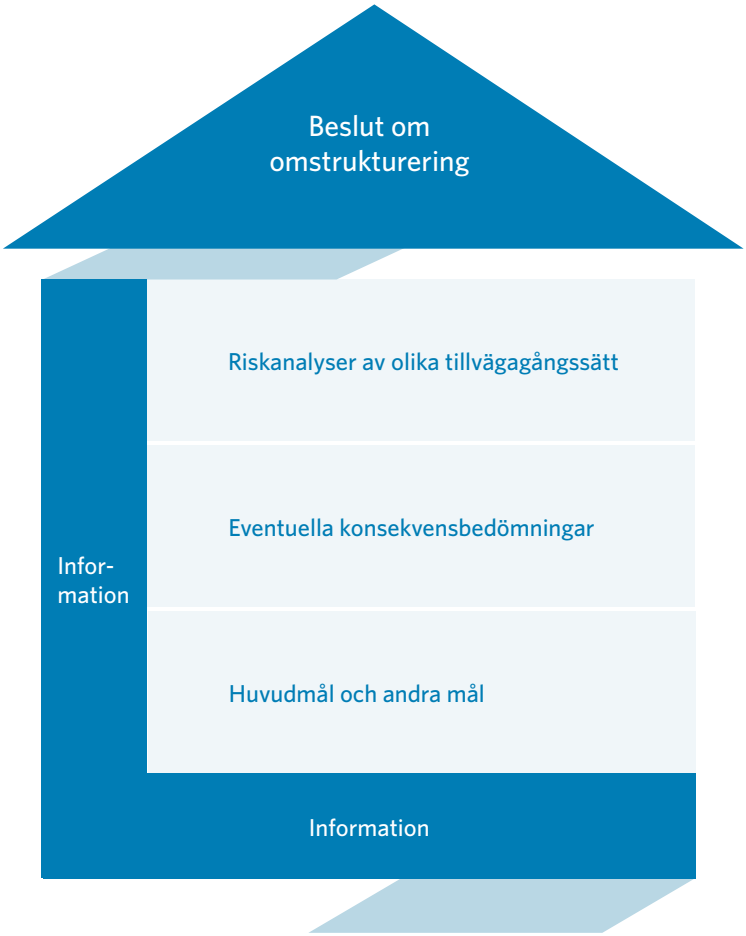
Revisionsverket fokuserar revisionsverksamheten på faktaunderlaget för strukturella reformer, eftersom särdraget i strukturella reformer är att de är långsiktiga och har stor statsfinansiell betydelse jämfört med annat beredning- och lagstiftningsarbete. Beredningsprocessen är i sig en stor investering och tidsschemana för beredningen bör inte diktera kvaliteten på tillgängligt faktaunderlag. Vid reformer som påverkar tiotals år gäller det att undvika situationer där pressen på kortsiktiga tidsscheman medför onödiga hinder för att använda befintlig information eller ta fram ny information.

Det är viktigt att beslutsfattandet bygger på en konsekvent process där informationen har största möjliga betydelse. Kraven på informationens kvalitetsnivå ska dock vara realistiska och stå i rätt proportion till omfattningen av de problem som ska lösas. Osäkerheten kring reformerna blir mindre och konsekvensbedömningen enklare om målsättningen vid de strukturella reformerna är tydlig och huvudmålen har en central styrande roll i beslutsprocessen. Det är inte alltid möjligt att göra noggranna konsekvensbedömningar, men vid beslut kan man även då utnyttja riskanalyser när det gäller att utvärdera olika sätt att framskrida.

Om det inte är möjligt att göra noggranna och tillförlitliga bedömningar av en komplicerad reform, vilket ofta är oundvikligt, är det nyttigt att på ett tydligt och öppet sätt kommunicera om effekternas osäkerhet. Detta bidrar till att förbättra osäkra delområden eller att välja alternativ som har säkrare effekter. Att ta upp effekternas osäkerhet leder sannolikt till bättre beslut.

Även om det inte är möjligt att göra noggranna konsekvensbedömningar kan riskanalyser utnyttjas vid beslut

Det gäller att sörja för faktaunderlaget i alla skeden av beslutsprocessen oberoende av vilken form beslutsprocessen har (regeringsledd process, trepartsprocess, parlamentarisk process). Även om en väsentlig del av beslutsfattandet vid strukturella reformer sker innan regeringen lämnar sina propositioner och i vissa situationer utanför lagstiftningsprocessen, är det för att säkerställa riksdagens faktiska makt viktigt att beslutsfattandets faktaunderlag är starkt när riksdagen behandlar lagstiftningsfrågor.



Figur 3: Beslutsfattandets element vid strukturella reformer

Rådet för bedömning av lagstiftningen, som inrättades 2016, har en viktig uppgift i utvecklingen av kvaliteten på bedömningar av ekonomiska konsekvenser. Frågor gällande konsekvensbedömningar har delvis i och med rådets utlåtanden fått stor uppmärksamhet, vilket troligen också förbättrar kvaliteten på konsekvensbedömningar av andra förslag än dem som blir föremål för utvärdering. Det är önskvärt att positiva konsekvenser på lång sikt också avspeglas i de tidigare skedena av beslutsprocessen och därigenom i beslutens innehåll.

Statsminister Sipiläs regerings finanspolitiska åtgärder

3 Vård- och landskapsreform

Revisionsverkets viktigaste observationer om vård- och landskapsreformen gäller statlig finansiering, ordnande av social- och hälsovården, utveckling av regionerna och regionernas tillväxttjänster samt digitalisering. Uppbyggande och utveckling av IKT-system, integration av social- och hälsovårdstjänsterna och fungerande styrsystem för landskapen hör till de mest kritiska förutsättningarna för att vård- och landskapsreformen ska kunna lyckas. Landskapens samtliga uppgifter ska omfatta arbete med att bromsa upp ökningen av de offentliga utgifterna. När det gäller finansieringen till landskapen bör de sporrande effekterna av finansieringsgrunderna utvärderas på ett övergripande sätt. Nyckelfaktorer vid genomförandet av reformen är sådana indikatorer för fördelning och uppföljning av finansiering som motsvarar verkliga behov och landskapens välfärdstillstånd.

För att sparmålet för social- och hälsovårdsreformen ska kunna nås, krävs det att del- och etappmål ställs upp för de olika delområdena av sparmålet och att del- och etappmålen följs upp på ett systematiskt sätt. Valfrihetsmodellen gör att de ekonomiska effekterna av vård- och landskapsreformen blir allt osäkrare. Modellen som bygger på kundernas val skapar osäkerhet även för funktionen på marknaden för social- och hälsovårdstjänster. Genom strukturen av ersättningssystemet för social- och hälsovården skulle landskapen bäst kunna påverka kostnadseffektiviteten och kvaliteten på social- och hälsovårdstjänsterna.

Till de viktigaste åtgärderna för att minska långtidsarbetslösheten och effektivisera den sysselsättningsfrämjande verksamheten hör den statliga styrningen vid skötseln av sysselsättningen och åtgärderna för att ordna och tillhandahålla integrationsfrämjande tjänster och samordna tjänsterna efter kundernas behov.

De observationer som presenteras i detta kapitel bygger på följande utlåtanden:

- Utlåtande till Social- och hälsovårdsministeriet och Finansministeriet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till en landskapsreform och en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till relaterade lagar 9.11.2016 (Dnr 283/31/2016)
- Utlåtande till Social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till valfrihetslag 31.1.2017 (Dnr 017/31/2017)
- Utlåtande till Finansministeriet om kompletteringen av lagutkastet (RP 15/2017) om finansieringen av landskapen 12.4.2017 (Dnr 128/31/2017)
- Utlåtande till Arbets- och näringsministeriet om regeringens proposition med förslag till lagar om utveckling av regionerna och tillväxttjänster och lagar om ordnande av tillväxttjänster i landskapet Nyland 25.4.2017 (Dnr 118/31/2017)
- Utlåtande till Finansministeriet om lagstiftningen om genomförande av landskapsreformen och omorganisering av de statliga tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifterna 12.6.2017 (Dnr 168/31/2017)
- Utlåtande till Arbets- och näringsministeriet om lagar om offentliga rekryterings- och kompetenstjänster, utveckling av regionerna och finansiering av tillväxttjänster o.d. och lagar om främjande av integration av invandrare 15.6.2017 (Dnr 177/31/2017)
- Utlåtanden om regeringens proposition 15/2017 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården: till förvaltningsutskottet 27.3.2017 (Dnr 138/32/2017) och social- och hälsovårdsutskottet 19.4.2017 (Dnr 157/32/2017) och 9.5.2017 (Dnr 178/32/2017)
- Utlåtanden om regeringens proposition 47/2017 rd till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk: till revisionsutskottet 29.5.2017 (Dnr 191/32/2017), finansutskottet 7.6.2017 (Dnr 193/32/2017), förvaltningsutskottet 9.6.2017 (Dnr 196/32/2017) och social- och hälsovårdsutskottet (regeringens proposition 52/2017 rd till riksdagen om med förslag till lag om produktion av social- och hälsotjänster) 16.6.2017 (Dnr 198/32/2017)

Finansiering av reformen och styrning av ekonomin

Det är ändamålsenligt att integrera landskapsekonomin som en separat helhet i planen för de offentliga finanserna och att ställa upp målet för det strukturella saldot i landskapsekonomin, eftersom vård- och landskapsekonomin utgör en betydande del av hela statsbudgeten. Detta är viktigt för att de offentliga finanserna och landskapsekonomin ska kunna kontrolleras som en helhet och för att de uppställda målen för reformen ska kunna nås. Det är bra om den ekonomiska planeringen berör hela landskapskoncernen och om skyldigheten att täcka underskott bygger på penningflödet från verksamhet och investeringar. Revisionsverket har i sina utlåtanden konstaterat att en finansieringsmodell som till största delen bygger på statlig finansiering, i kombination med den statliga styrningen, är motiverad i statens rådande ekonomiska läge. Modellen skulle dock inte skapa tillräckliga incitament för landskapen att söka kostnadseffektiva och innovativa lösningar och skaffa tilläggsfinansiering.[24, 26, 30, 31]

Styrmodeller för landskapens finansiering och ekonomi skulle bidra till att nå sparmålet för reformen och målet för minskningen av kostnaderna, även om lanskapens beslutanderätt begränsades betydligt av förfarandet för styrning av investeringar och av att investeringar som görs av landskapens dottersammanslutningar ingick i styrförfarandet.[24, 26, 30, 31]

Å andra sidan skulle styrmekanismen inte omfatta långvariga serviceavtal som landskapskoncernerna ingår och som kan vara ekonomiskt vittsyftande och betydande. En stram budgetbegränsning är motiverad i finansieringen av social- och hälsovården, som ska täcka över 80 procent av den planerade statliga finansieringen för reformen. Budgetbegränsningen ska hjälpa landskapen med en ansträngd ekonomi när hållbarheten i den offentliga ekonomin har försämrats och skuldsättningen riskerar att fortsätta trots att ekonomin återhämtar sig. Revisionsverket har i sina utlåtanden också konstaterat att de förslag som läggs fram till följd av landskapens bedömningsförfarande bör styra och vara tillräckligt bindande för landskapsfullmäktige att vidta korrigerande åtgärder.[24, 26, 30, 31]

Det krävs ett fungerande styrsystem och tydliga ansvarsförhållanden i landskapskoncernen för att kostnadsbesparingarna ska kunna uppnås

Landskapets koncernledning ska utöva omfattande rätt att styra landskapet och dess affärsverk och dottersammanslutningar. En komplex landskapskoncern bör ägna särskild uppmärksamhet åt att styr-, lednings- och ansvarsförhållandena är tydliga, och skapa förutsättningar för en fungerande ägarstyrning.[24, 30, 31]

I utlåtandena har revisionsverket konstaterat att de olika revisionsmyndigheterna bör ha tydliga roller och revisionsbehörigheter. Statens revisionsverk kan ta fram objektiv och oberoende information om landskapens ekonomi och verksamhet för riksdagen, ministerierna och de organisationer som underställda dem. Målet är att säkerställa statens möjlighet att övervaka ordnandet och tillhandahållandet av tjänster som till många delar är grundläggande rättigheter och som främst finansieras med statsmedel.[24, 26, 27, 33]

Revisionsmyndigheten bör kunna övervaka användningen av statlig finansiering vid ordnande och tillhandahållande av offentliga tjänster i hela landet

Sparmålet för social- och hälsovårdsreformen och ersättningssystemets funktionsduglighet

Revisionsverket anser att sparmålet för social- och hälsovårdsreformen är mycket ambitiös sett till omfattningen och tidsschemat. Sparmålet innebär en minskning med cirka 13 procent av de nuvarande utgifterna för tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänsterna före 2029. Det är möjligt att en medveten minskning av kostnaderna genom statens ekonomiska styrning också kan inskränka serviceutbudet och -nivån. Detta förutsätter i sin tur färdigheter att prioritera de tjänster som tillhandahålls. Revisionsverket har i sin utlåtanden poängterat att uppnåendet av sparmålet för social- och hälsovårdsreformen borde följas upp på ett målinriktat och systematiskt sätt. Vid uppföljningen av kostnadsutvecklingen bör förändringar som beror på bakgrundsfaktorer, till exempel förändringar i migrationen och prevalensen, åtskiljas från de egentliga effekterna av social- och hälsovårdsreformen.[24, 25, 26, 28, 30, 31, 32]

Sparmålet och kostnadsutvecklingen för social- och hälsovårdsreformen bör följas upp på ett systematiskt och övergripande sätt

De uppställda målen för ersättningssystemet inom social- och hälsovården är både riksomfattande och regionala och utgår från såväl befolkningens som individernas behov. Systemet har också krav på tjänsteproducenterna om en konkurrens som bygger på kostnadseffektivitet och tjänsternas kvalitet. Dessutom kan landskapen ställa egna villkor utöver dessa krav. Dessa mål och krav kan dock vara svåra att uppnå samtidigt. Med prestationsbaserade ersättningar kan tjänsteproducenter styras och uppmuntras att effektivisera sin verksamhet och förbättra tjänsternas kvalitet. Prestationsbaserade ersättningar ska endast gälla den andel av ersättningarna som inte ingår i den fasta, kapitationsbaserade ersättningen.[25, 30, 31]

Genom incitament och avtalsvillkor för ersättningssystemet inom social- och hälsovården kan landskapen styra marknaden för tjänster och tjänsternas kvalitet

Finansiering av landskapen för andra uppgifter än uppgifterna inom social- och hälsovården, räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet

Begränsningen som enligt förslaget till finansieringslag bromsar upp kostnadsökningen ska endast tillämpas på finansieringen som grundar sig på de kalkylerade kostnaderna för social- och hälsovården. Revisionsverket har ägnat uppmärksamhet åt att ökningen av de offentliga utgifterna borde bromsas upp på ett övergripande sätt och i landskapens samtliga uppgifter. Annars kan behovet av finansiering öka vid landskapens övriga uppgifter, särskilt om den statliga finansieringen till landskapen utifrån kalkylerade faktorer inte motsvarar landskapens faktiska behov.[27, 29, 31]

Landskapens samtliga uppgifter ska omfatta arbete med att bromsa upp ökningen av de offentliga utgifterna

Reformens mål för att centralisera uppgifter till större enheter i syfte att effektivisera ordnandet av tjänster är ekonomiskt lönsamt. För att målet ska kunna uppnås krävs ett väl fungerande samarbete mellan landskapen. Revisionsverket har i sina utlåtanden konstaterat att de presenterade delfaktorerna i koefficienten för tillväxttjänster inte tar tillräckligt stor hänsyn till faktorer där det finns stora skillnader mellan landskapen och som påverkar behovet av finansiering för tillväxttjänster. Faktorer som ska tas i beaktande är till exempel långtidsarbetslöshet, de offentliga arbetsplatsernas andel och landskapets försörjningskvot.[27, 31]

Riksdagens budgetmakt att fördela anslag på olika användningsändamål skulle försvagas, eftersom största delen av den statliga finansieringen till landskapen är allmän finansiering. I statsbudgeten ska över 70 procent av de utgifter som kommer att täckas med allmän finansiering vara överföringsutgifter som omfattas av landskapens beslutanderätt. Revisionsverket anser att uppmärksamhet därför ska ägnas åt landskapens budgeteringsförfaranden. Dessa ska säkerställa att landskapen fördelar finansieringen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, registreringskedjan för utgifter från statsbudgeten till mottagare av enskilda bidrag eller ersättningar kan verifieras och förvaltningsprocesserna är tillförlitliga, förenliga med bestämmelserna och ändamålsenliga.[27, 31]

Riksdagens budgetmakt skulle försvagas, eftersom finansieringen till landskapen är en allmän finansiering

Integration, tillgång och valfrihet av social- och hälsovårdstjänster

Lika tillgång till tjänster påverkas av hur bra finansieringen av social- och hälsovårdstjänster fördelas på olika delområden och prioriteringarna inom hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och socialvården motsvarar behoven vid ordnandet av närliggande service. Risken är att klientavgifternas nivå varierar i landskapen. På landskapsnivå är det viktigt hur bra indikatorer som beskriver verksamhet, förhållanden och resultat motsvarar landskapets verkliga välfärdstillstånd och hur bra landskapet lyckas integrera tjänsterna och ordna kundorienterade servicehelheter.[24, 25, 30, 31, 33]

Nyckelfaktorer vid genomförandet av reformen är sådana indikatorer för fördelning och uppföljning av finansiering som motsvarar verkliga behov och landskapens välfärdstillstånd.

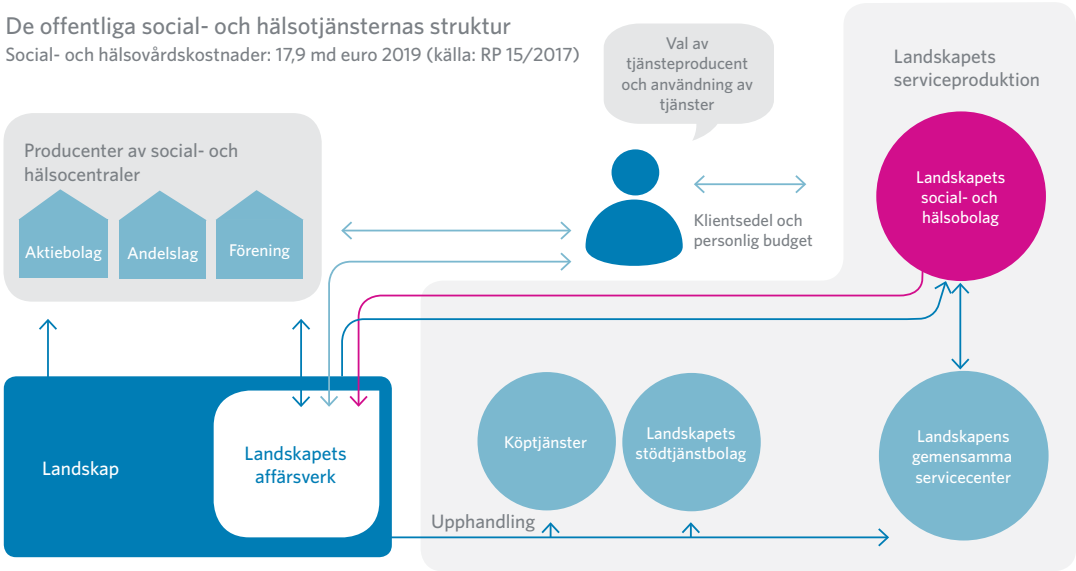
Revisionsverket har konstaterat att landskapens egna, varierande förfaranden för godkännande av och avtal med tjänsteproducenter kan leda till skillnader i tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet i olika regioner. Bestämmelserna ger landskapen möjlighet att utöver de lagstadgade kraven ställa andra villkor på producenterna av direktvalstjänster. Detta förutsätter dock att landskapen fastställer tjänstespecifika krav redan före registreringen av tjänsteproducenter och att de uppställda villkoren skrivs in i avtalen med tjänsteproducenterna. Revisionsverket har identifierat ett missförhållande i de avtalsförfaranden som presenteras i lagpropositionen, nämligen att landskapens avtal inte gäller underleverantörer till producenter av direktvalstjänster. Avtalsförfarandena gör det möjligt för små aktörer att delta i tillhandahållandet av tjänster genom en nätverksliknande verksamhetsmodell. Detta förutsätter att landskapen har god upphandlingskompetens och kompetens om förvaltning av avtal. Ett hinder för att små aktörer ska kunna komma in på marknaden kan vara att bestämmelserna kräver att tjänsteproducenten åtskiljer den aktuella verksamheten från övrig verksamhet och ansluter sig till olika IKT-system, vilket ökar producentens administrativa kostnader.[24, 25, 30, 31, 33]

Systemet med många social- och hälsovårdsaktörer och kundens valfrihet gör servicesystemet till en helhet som är svår att hantera

Producenterna av direktvalstjänster (social- och hälsocentralerna) ska ha totalansvar för de tjänster som omfattas av valfriheten. I så fall bygger landskapets styrning och möjligheter att påverka direktvalstjänster på hur landskapet fastställer servicehelheterna och deras minimikrav. Landskapets affärsverk bedömer servicebehovet för högbehövande kunder och kunden får välja tjänsteproducenter. I så fall överförs i praktiken en del av ansvaret för hanteringen av servicehelheten även på kunden. Få kunder har faktisk möjlighet att påverka kvaliteten på de tjänster som kunden får. Kundens möjligheter att påverka sina egna tjänster kommer att bero på marknaden för tjänster, vägledningen till tjänster, kvaliteten på informationen om tjänster och kundens förmåga att bedöma vilka tjänster som bäst lämpar sig för kunden.[25, 31, 33]

Revisionsverket anser att valfrihetsmodellen medför risker även för integrationen av tjänster, eftersom en del av tjänsteproducenterna inte kommer att omfattas av serviceanordnarens direktkontroll. På marknaden för social- och hälsovårdstjänster skulle det uppstå marknadsbrister i lösningar där marknadsaktörer främst används till följd av kunders val, inte genom den offentliga aktörens konkurrensutsättning.[32, 33]

Valfrihetsmodellen komplicerar integrationen av tjänster och skapar osäkerhet i marknadens funktion



Figur 4: Det offentliga servicesystemet inom social- och hälsovården vid social- och hälsovårdsreformen (källa: Social- och hälsovårdsministeriet)

Utveckling av regionerna och organisering av tillväxttjänster i hela landet

Till följd av reformen ökar landskapens möjligheter att påverka utvecklingen av regionerna. I sina utlåtanden har revisionsverket fäst uppmärksamhet vid att landskapens samarbetsskyldighet vid centralisering av tjänster bör få större fokus i lagpropositionen. Dessutom har revisionsverket fäst uppmärksamhet vid att ansvars- och uppgiftsfördelningen bör förtydligas mellan riksomfattande tillväxttjänster och de tjänster som landskapet ordnar samt mellan uppgifter som främjar landskapens och kommunernas livskraft och integration av invandrare. Dessutom ska ansvaret vara tydligt för de tillväxttjänster som omfattas av valfriheten och för myndighetsuppgifterna inom utövande av offentlig makt.[29, 31, 35]

Ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara tydlig mellan riksomfattande aktörer, landskap och kommuner

Revisionsverket har fäst uppmärksamhet vid att lagen inte kommer att fastställa detaljerade principer för utbetalning av ersättningar till producenter av tillväxttjänster, utan den låter landskapen besluta om och bygga upp ersättningssystem.[35] En annan betydande risk är privatisering av rekryterings- och kompetenstjänster, vilket kan äventyra lika behandling av kunder. Utredningen om marknaden för tillväxttjänster bör centraliseras till Arbets- och näringsministeriet, för att ministeriet ska ha tillgång till aktuell och tillförlitlig information om tillväxttjänsternas läge och utveckling i hela landet.[29, 31, 35]

Privatisering av tillväxttjänster och framtagning av principer för ersättningssystem utgör en utmaning för en effektiv skötsel av sysselsättningen

I ett utlåtande om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet har revisionsverket konstaterat att en ändamålsenlig, uppgiftsspecifik ansvars- och arbetsfördelning ska säkerställas mellan Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet och olika aktörer genom modellen för styrning av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet, som har tagits fram av åtta ministerier. Det är viktigt att kundsäkerheten, patientsäkerheten och de konstitutionella rättigheterna föreligger särskilt vid reformens övergångsskede. En stor förändring jämfört med nuvarande tillsynspraxis är att tyngdpunkten i tillsynen övergår från efterhandskontroll till förebyggande egenkontroll.[34]

Digitalisering vid vård- och landskapsreformen

Revisionsverket anser att det är möjligt att uppnå kostnadsfördelar på lång sikt genom integration av IKT-system. Reformen bidrar dock samtidigt till att öka behovet av IKT-investeringar och andra investeringar och de administrativa kostnaderna under de första reformåren. Det är bra med statsrådets styrning av genomförandet av IKT-projekt inom social- och hälsovården. Det gäller att säkerställa hela den statliga finansieringen för utveckling av digitaliseringen vid social- och hälsovårdsreformen i stället för den projektspecifika finansieringen.[28, 31, 36]

För att landskapsreformen ska lyckas, ska IKT-system utvecklas och implementeras på ett kontrollerat sätt

IKT-kostnaderna för social- och hälsovårdsreformen		IKT-sparpotentialen för social- och hälsovårdsreformen
Säkring av verksamhetens kontinuitet	Verksamhetsutveckling	Besparingar på 10–15 procent per år i IKT-kostnaderna
Investeringar i landskapens informationsförvaltning och informationssystem: 400–500 mn €	Senare utvecklingsinvesteringar som stödjer besparingar: över 1 md €	Harmonisering av upphandlingen, systemen och underhållet: 50–60 mn € per år
Integration av patient- och klientuppgiftssystemen: 150–200 mn €		Förbättring av användbarheten av patient- och klientuppgiftssystemen: 80 mn € per år
Överföring av uppgifter till systemen: 15–20 mn €		Ändringar i verksamheten till följd av nya och effektivare IKT-lösningar 100 mn € per år
Inrättande av ett nationellt IKT-servicecenter: 130 mn €		

Figur 5: Uppskattningar av IKT-kostnaderna och IKT-besparingarna vid social- och hälsovårdsreformen

Revisionsverkets rekommendationer om målbilden [24, 28, 31, 36]

Under de första reformåren har man säkerställt planen för de informationssystembehov och krav som en landsomfattande servicestruktur för social- och hälsovården förutsätter, och den finansiering som ett systematiskt och långsiktigt genomförande av planen förutsätter.

Man har säkerställt en stark styrning och samordning på nationell nivå och landskapsnivå av informationsarkitekturen, IKT-tjänsterna och informationsförvaltningen inom social- och hälsovården.

Man har utgående från en nationell beredning genomfört harmoniseringen, kvaliteten, underhållet och utvecklingen av informationsstrukturerna och informationsarkitekturen inom social- och hälsovården, inklusive utvecklingen av Kanta-tjänsterna och integrationen av socialvårdens klientuppgifter i Kanta-tjänsterna.

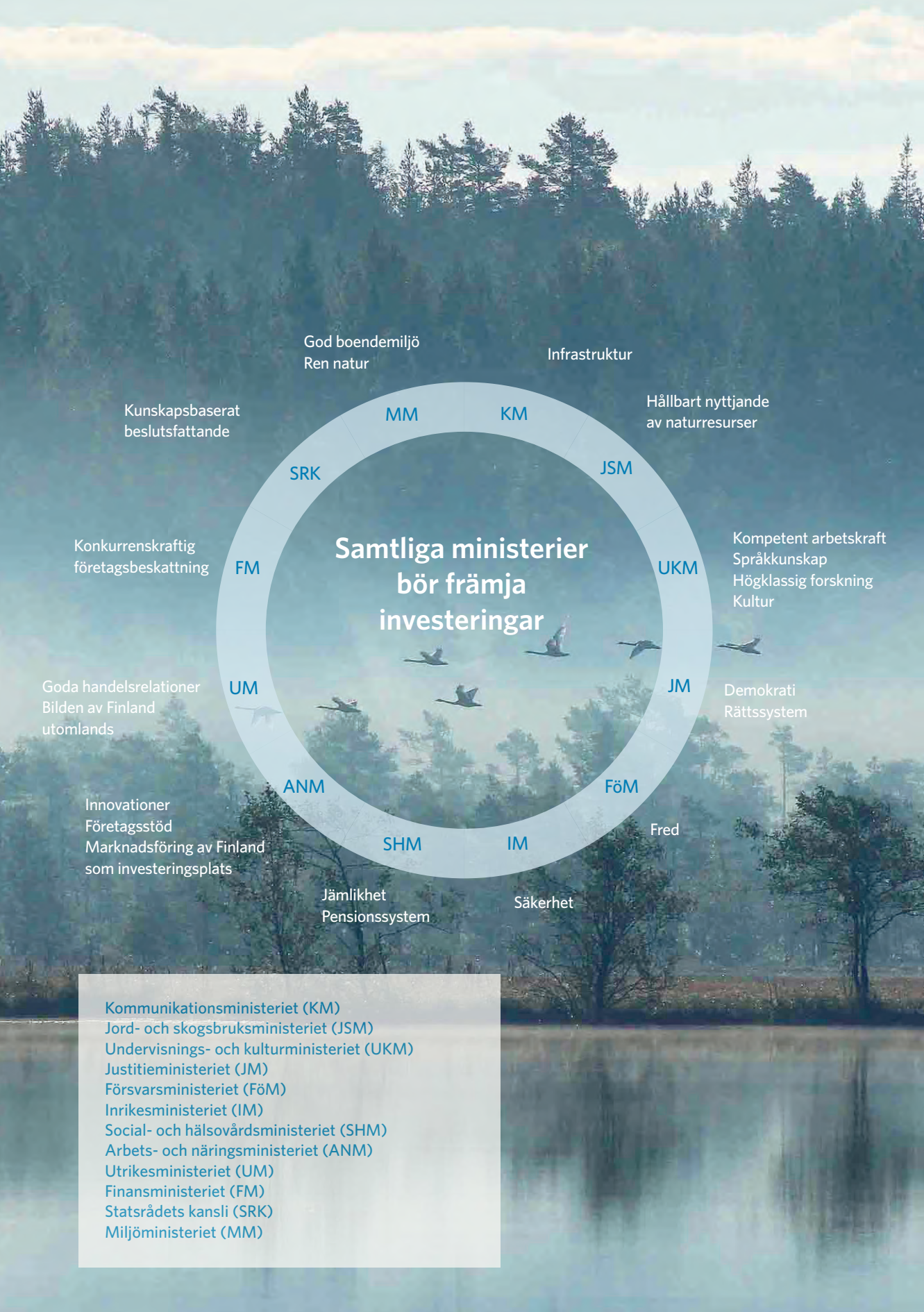
Man har genom lagstiftning löst frågorna gällande dataskyddet vid överföring och behandling av patient- och klientuppgifter.

Man har säkerställt tillräcklig kompetens inom landskapen och vid det nationella IKT-servicecentret om specifikation, upphandling, avtalsförvaltning, projekthantering och införande av system för IKT-tjänster.

Man har inrättat ett nationellt IKT-servicecenter, som ägs av landskapen, i god tid före ikraftträdandet av reformen, och specificerat de tjänster som centret tillhandahåller landskapen.

Man har byggt upp en IKT-infrastruktur för landskapen och informationstjänster som stödjer tjänsterna innan landskapen börjar sköta de nya uppgifter som överförs på dem, med beaktande av de tjänster som IKT-servicecentret tillhandahåller, landskapens gemensamma IKT-investeringar och behoven av information om de tjänster som omfattas av kundens valfrihet.

Man har ordnat insamlingen av statistiska uppgifter och indikatorinformation på nationell nivå och landskapsnivå, vilket ska stödja styrning, uppföljning och utveckling av kvalitet, effekter, kostnader och effektivitet i social- och hälsovårdstjänsterna.



Kommunikationsministeriet (KM)
Jord- och skogsbruksministeriet (JSM)
Undervisnings- och kulturministeriet (UKM)
Justitieministeriet (JM)
Försvarsministeriet (FöM)
Inrikesministeriet (IM)
Social- och hälsovårdsministeriet (SHM)
Arbets- och näringsministeriet (ANM)
Utrikesministeriet (UM)
Finansministeriet (FM)
Statsrådets kansli (SRK)
Miljöministeriet (MM)

4 Främjande av företagsinvesteringar

Förvaltningen ska göra sina beslutsprocesser smidigare, särskilt tillstånds- och besvärsprocesserna. Samtidigt ska statsförvaltningens beslut vara långsiktiga och framsynta, vilket ger företag möjlighet att planera och genomföra investeringar och affärsverksamhet på lång sikt.

Högklassig utbildning är viktig för alla företag, men utbildningsmetoderna varierar delvis beroende på bransch. I gruvverksamheten ska utbildning i branschen kunna tillhandahållas nära verksamheten. Programindustrin behöver i sin tur aktuell kompletterande utbildning vid sidan av arbete och kompakta metoder för att utbilda sig, till exempel genom korta examina. Lågkonjunkturen löste detaljhandelns problem med tillgången till arbetskraft. I och med att handelns uppgifter blir allt mer komplicerade och förnyas och högkonjunktur råder, är den yrkesutbildning som anordnas av den offentliga makten allt viktigare för att få kompetent arbetskraft.

Att förbättra de allmänna verksamhetsbetingelserna för företag är ett bättre sätt att främja affärsverksamhet och företagsinvesteringar än de direkta företagsstöden. För att locka utländska investeringar ska styrkorna i investeringsmiljön i Finland marknadsföras i större omfattning utomlands genom att förbättra kommunikationen av Finlandsbilden till företag med den högsta statsledningen och företagsledare samt Finlands ambassader som språkrör.

Statsförvaltningen ska tillgodose en del av företagens immateriella behov genom interaktion, inte genom bestämmelser. Sådana behov är bland annat förväntningar och krav på kundupplevelse, förtroende och samarbete.

Dessutom ska statsförvaltningen fortsätta det målmedvetna arbetet för att öka den offentliga innovationsupphandlingen.

De observationer som presenteras i detta kapitel bygger på följande granskningar:

- Främjande av företagsinvesteringar Helhetsbedömning (revisionsberättelse 3/2017)
- Främjande av företagsinvesteringar Perspektiv från fyra affärsbranscher (revisionsberättelse 4/2017)
- Innovativa modeller för offentlig upphandling (revisionsberättelse 8/2017)
- Genomförande av innovationsstrategin i offentlig upphandling (revisionsberättelse 9/2017)

Till Finlands särskilt starka sidor hör högklassig grundläggande utbildning och ett starkt IKT-kluster

Länderna konkurrerar om företagsinvesteringar och experter. I denna konkurrens är Finlands fördelar bland annat en utbildad arbetskraft, ett jämlikt samhälle och en öppen kultur. Dessa är dock också starka sidor i många konkurrerande länder. Å andra sidan kan Finland på grund av de obetydliga skillnaderna mellan länderna få konkurrensfördelar genom att ytterligare stärka sina nuvarande starka sidor. Finland skulle kunna eftersträva en positiv profilering till exempel genom serviceförmågan och innovationsinställningen inom den offentliga förvaltningen samt medborgarnas förtroende för myndigheterna och varandra. Det är särskilt viktigt att bevara följande två av Finlands särskilt starka sidor: den högklassiga grundläggande utbildningen och det starka IKT-klustret.

Det är problematiskt att Finlands styrkor inte är kända utomlands

Även om investeringar på bästa sätt kan lockas till Finland genom att etablera en god investeringsmiljö, är problemet att Finlands starka sidor inte är kända utomlands. Kommunikationen av Finlandsbilden till företag bör förbättras och utnyttjas i allt större utsträckning med den högsta statsledningen och företagsledare som språkrör.

Inget av de nordiska länderna är dock sällan ensamt en tillräckligt stor marknad för att kunna väcka internationella företags intresse för att göra investeringar i landet. De nordiska länderna är dock tillsammans även en globalt sett lockande marknad. Det nordiska samarbetet och den nordiska marknadsföringen som ett enhetligt ekonomiskt område har hittills utnyttjats i liten omfattning.

Immateriella investeringar blir allt viktigare, och därför ska den offentliga förvaltningen beakta nya förhållanden som nutida företag värdesätter. Den offentliga förvaltningen ska kunna agera allt snabbare, förbättra sin kundservice, stödja etablering av nätverk och kompetenskluster, främja försökskultur och samarbeta med företag.

Den offentliga upphandlingen bör betraktas som en del av innovationspolitiken. Hittills har offentliga innovationsupphandlingar gjorts i liten omfattning och främst i kommuner.

Företagsinvesteringar är viktiga för nationalekonomin och statsfinanserna

Att öka produktionsvolymen och skattebasen och främja företagsinvesteringar är viktiga mål i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering.

Investeringar är en viktig faktor för den ekonomiska tillväxten, eftersom de höjer produktiviteten till exempel genom att företag investerar i nya tekniker. Den ekonomiska tillväxten i Finland förutsätter de närmaste åren att produktiviten ökar. En nationalekonomi som är en god miljö för företagsinvesteringar är samtidigt en god miljö för ekonomisk tillväxt.

Den finländska offentliga sektorns problem kan inte lösas utan ekonomisk tillväxt

Att etablera en god investeringsmiljö är på många sätt synonymt med att bygga ett gott samhälle

Varje land måste välja på vilka delområden det vill eller inte vill överträffa andra länder. Välfärdsstater som Finland strävar efter konkurrensfördelar genom bra offentlig service och hög produktivitet. Produktiviteten i Finland är nästan tre gånger högre än världens genomsnitt, när indikatorn är värdet på bruttonationalprodukten per arbetstagare.

Strategin för en välfärdsstat bygger på hög produktivitet och bra offentlig service

Faktorer som inverkar på en god investeringsmiljö är bland annat marknadsområdets storlek, ekonomi, kultur, kompetent arbetskraft, högkvalitativ forskning, infrastruktur, tillgång och pris på energi, skatter och understöd, smidiga kontakter med myndigheter, lite korruption, fungerande rättssystem, landets profil utomlands och trivsamma bomiljöer. På bred front berör arbetet med att främja investeringar därför samtliga förvaltningsområden.

I de intervjuer av personer i företagsledningen som gjordes vid granskningarna ansåg de intervjuade att förbättring av de allmänna verksamhetsbetingelserna för företag var ett bättre sätt att främja investeringar än de direkta företagsstöden.

Det är viktigt för Finland att identifiera betydelsen av immateriellt kapital

Immateriella investeringar blir allt viktigare

Betydelsen av immateriella faktorer har ökat i såväl Finland som andra utvecklade länder, vilket avspeglas på ett tydligt sätt även i investeringar. Detta framkommer av företagens satsningar på forskning och produktutveckling, varumärkesuppbyggnad, ledningssystem, nätverk, arbetsförhållanden, programvaror och andra immateriella faktorer. Alla dessa bidrar till att öka kapitalet i bred bemärkelse.

Samtidigt som en allt större del av ekonomin och företagens verksamhet är immateriell, förändras många mjuka och abstrakta värden till konkreta tröskelfrågor. Den offentliga förvaltningen ska beakta nya förhållanden som nutida företag värdesätter.

Företagens immateriella behov ska tillgodoses genom interaktion, inte genom bestämmelser

De faktorer som företagen anser vara viktiga gäller kultur, erfarenheter och emotionella frågor: kundupplevelser, försökskultur, tillåtenhet, förtroende för myndigheterna och andra medborgare och samarbete mellan företag och myndigheter. Dessa immateriella behov har koppling till en god investeringsmiljö och, även på ett mer allmänt plan, till en god affärsmiljö och de ska först och främst tillgodoses genom interaktion, inte genom reglering.

Staten kan främja immateriella framgångsfaktorer i investeringsmiljön genom att bland annat stödja etablering av nätverk och kompetenskluster, höja värdesättningen av och kompetensen inom marknadsföring och bidra till nya livskraftiga stadscentrum.

Statens verksamhet önskas vara framsynt och långsiktig, men också snabb

Långvariga tillstånds- och besvärsprocesser utgör i värsta fall ett hinder för investeringar

Företagens behov är krävande: å ena sidan ska politikerna och myndigheterna enligt företagen fatta snabba beslut inom tillståndsförvaltningen och vid lagändringar, å ena sidan ska besluten vara långsiktiga och framsynta.

När det gäller framsynthet har Finland en konkurrensfördel som landet skulle kunna utnyttja i större utsträckning: förtroendekapital. Medborgarna litar på varandra och myndigheterna. Förtroende underlättar affärsverksamhet genom att det ger mindre transaktionskostnader och bättre framsynthet. Jämlikhet i samhället skapar förtroende.

Trots att företagen i tillståndsärenden värdesätter myndigheternas professionalism och litar på myndigheternas opartiskhet, innebär en god kvalitet på tillståndsprocessen framförallt snabbhet för företagen. Förvaltningen har redan identifierat vissa problem med tillstånds- och besvärsprocesserna, och arbetet med att göra processerna smidigare ingår i bland annat ett av regeringens spetsprojekt. Det är viktigt att de projekt som redan har inletts för att göra tillståndsprocesserna smidigare genomförs i rask takt.

En smidig tillståndsprocess är en viktig faktor i konkurrensen mellan länderna om företagsinvesteringar

Offentlig innovationsupphandling är en stor möjlighet som ännu inte utnyttjats

Med offentlig innovationsupphandling avses upphandling som ska lösa en viss utvecklingsutmaning på ett nytt sätt eller som har mer omfattande dynamiska effekter på en marknad eller den offentliga sektorns servicestrukturer. Vid en sådan upphandling stöder upphandlingsförfarandet och avtalslösningen ofta innovationen. I praktiken är det problematiskt att begreppet innovationsupphandling inte är entydigt och klart.

Offentlig innovationsupphandling är en del av innovationspolitiken

Målet i regeringsprogrammet är att andelen innovationsupphandling ska vara fem procent av all offentlig upphandling. För att kunna ställa upp kvantitativa mål bör man i detta sammanhang kunna definiera begreppet innovationsupphandling noggrannare. För tillfället är det inte känt på vilket sätt uppnåendet av målet ska följas upp. I det pågående projektet Tiekartta vaikuttaviin innovatiivisiin hankintoihin (Färdkarta över effektfull innovationsupphandling) är syftet dock att utveckla begreppet innovationsupphandling och mätningen av innovationsupphandlingen.

Arbetet med att främja innovation genom offentlig upphandling har stor potential, eftersom det totala värdet på den offentliga upphandlingen i Finland uppgår till cirka 35 miljarder euro per år.

Offentlig upphandling blev ett tema för innovationspolitiken i EU-området på 2000-talet. Den offentliga sektorns efterfrågan önskades åstadkomma innovativa lösningar, påskynda spridningen av innovationer och öka den privata sektorns intresse för innovationer.

Under 2010-talet har innovationsupphandlingar totalt sett genomförts i relativt liten omfattning, och deras mängd bör öka. Trots att Finlands nationella innovationsstrategier ställer upp ambitiösa mål för den offentliga innovationsupphandlingen, är det i praktiken främst kommuner som har gjort innovationsupphandlingar. Inom statsförvaltningen har det handlat om enstaka projekt.

Det är främst kommuner som har gjort innovationsupphandlingar

De nationella innovationsstrategierna har haft relativt liten betydelse i praktiken på upphandlingsenheterna. Upphandlingsorganisationernas identifiering och tillämpning av strategierna är tämligen begränsad. De nationella innovationsstrategierna bör förankras bättre i alla upphandlingsenheterna inom den offentliga förvaltningen.

En central faktor som begränsar den offentliga sektorns innovation är ett förhållningssätt där man vill undvika risker. En systematisk utveckling av innovationsupphandlingen bör utgå från en strategisk utveckling av upphandlingsenhetens verksamhetssätt. Innovation ska vara en del av organisationens dagliga arbete.

En central faktor som begränsar den offentliga sektorns innovation är ett förhållningssätt där man vill undvika risker

Konkreta metoder som ska tillämpas vid upphandling inom social- och hälsovården efter vård- och landskapsreformen håller endast på att ta form. Oberoende av vilka lösningar som görs vid reformen finns det skäl att beakta de upphandlingsstrategier som de nya upphandlingsenheterna inom landskapen har gjort upp och att utveckla samarbetsformerna och politikstyrningen inom den delvis nya upphandlingssektorn.

Styrkorna i investeringsmiljön i Finland är inte välkända i andra länder

Sverige, Danmark och Nederländerna står nära Finland vad gäller geografi, ekonomi, samhälle och kultur. På så sätt är de också konkurrerande länder i en allt hårdare konkurrens om företagsinvesteringar. Investeringsmiljöerna i dessa fyra länder jämförs med varandra enligt trafikljusprincip i figur 6. Figuren beskriver revisionsverkets helhetsbedömning som bygger på internationella index för konkurrenskraft.

Grönt ljus innebär att landet enligt denna indikator hör till de främsta i världen jämfört med andra utvecklade länder. Gult ljus innebär att landet placerar sig väl bland andra utvecklade länder, men inte i den absoluta toppen. Rött ljus innebär att landet har en tillfredsställande eller sämre placering bland andra utvecklade länder.

Pilen bredvid trafikljuset anger indikatorns utveckling 2008–2015. Pilen uppåt visar att indikatorn har förbättrats i relation till andra utvecklade länder och pilen neråt visar i sin tur att indikatorn har försämrats. Om pil saknas, har det inte skett någon nämnvärd förändring uppåt eller neråt i indikatorn.

	Finland	Sverige	Danmark	Nederländerna
KOMPETENS				
Befolkningens allmänna utbildningsnivå	↓ 🟡	↓ 🔴	🟢	🟢
Innovativt tänkande	🟢	↑ 🟢	↑ 🟢	🟢
Högkvalitativ forskning	🟢	🟡	↓ 🟡	🟢
ARBETSKRAFT				
Arbetets pris	↓ 🔴	↓ 🔴	↓ 🔴	🔴
Lätt att vara arbetsgivare	↓ 🔴	🔴	↓ 🟢	🔴
Marknadsföringskompetens	↓ 🔴	↓ 🟡	↓ 🟢	↓ 🔴
Kundservicekompetens	↑ 🔴	🟢	↓ 🔴	↑ 🟢
Tillgång till IKT-experter	↑ 🟢	↑ 🟡	🔴	↑ 🔴
LAGSTIFTNING				
Politisk förutsebarhet	🟡	↓ 🟡	↑ 🟢	🟢
Lätt att grunda företag	↓ 🟡	↓ 🔴	↓ 🟢	🟢
Enkel företagsjuridik	↓ 🔴	🟡	↓ 🟢	🟡
FINANSIERING				
Tillgång på finansiering	↓ 🟢	🟢	↓ 🔴	↓ 🔴
SKATTER OCH BIDRAG				
Företagsbeskattning	↑ 🟢	↑ 🟢	🟡	🟡
Beskattning av arbete	🔴	↑ 🔴	↑ 🟡	↑ 🟡
Moms	↓ 🟡	🟡	🟡	↓ 🟡
Kapitalbeskattning	↓ 🔴	🔴	↓ 🔴	↑ 🟢
Företagsstöd	🔴	↓ 🔴	↓ 🔴	↓ 🟡
Skattestöd till investeringar	↑ 🔴	↑ 🔴	↑ 🔴	↑ 🟡
INFRASTRUKTUR OCH ENERGI				
Vägar	🟡	🟡	↓ 🔴	↑ 🟢
Datanät	↑ 🟡	↓ 🟢	↓ 🟢	↓ 🟢
Flygplatser	🟢	↓ 🔴	↓ 🔴	🟢
Hamnar	🟢	↓ 🟡	↓ 🟢	🟢
Energipris	🟡	🟢	🟡	🟡
Tillgång på energi	🟢	↓ 🟡	🟢	🟢
SAMHÄLLE				
Ekonomisk och social jämlikhet	↑ 🟢	🟡	🟢	↓ 🟡
Känt land utomlands	↓ 🔴	🟢	🟡	↑ 🟢
Attraktivt för utländska experter	↓ 🔴	↓ 🟡	↓ 🔴	🟢
Landets internationella orientering	↑ 🟡	🟡	🟢	↑ 🟢
Frihet för utländska investeringar	🟢	🟢	🟢	🟢
Affärsmiljö i glesbygden	↓ 🔴	↓ 🔴	↓ 🟡	🟢

Figur 6: Helhetsbedömning av investeringsmiljön och dess utveckling i Finland, Sverige, Danmark och Nederländerna.

Inget av länderna framträder i trafikljustabellen som en genomgående bättre eller sämre investeringsmiljö. När det gäller befolkningens allmänna utbildningsnivå och högkvalitativ forskning placerar sig alla länder bra, med undantag för Sverige som endast får en tillfredsställande placering för befolkningens allmänna utbildningsnivå i relation till andra utvecklade länder. Alla länder hör till de världsbästa i innovationskapacitet. Det är en indikator där Finland inte har råd att halka efter de andra länderna. Finland skiljer sig positivt från de andra länderna vad gäller tillgången på ICT-experter. I fråga om marknadsföringskompetens och kundservicekompetens är Finland däremot det enda av de jämförda länderna som får ett tillfredsställande betyg.

De jämförda länderna konkurrerar främst med kompetens

De jämförda länderna toppar inte listan över de lägsta skatterna i världen. Nederländarna har dock en lättare beskattning än Finland, Sverige och Danmark. Finland får konkurrensfördel av sin relativt låga företagsbeskattning och samfundsskatten har också sänkts två gånger de senaste åren. I de intervjuer av personer i företagsledningen som gjordes vid granskningarna ansåg de intervjuade att samfundsskatten i Finland var rimlig och konkurrenskraftig.

De jämförda länderna har höga skatter – men å andra sidan är skatter inte deras främsta konkurrensmedel

De höga skatterna i kombination med socialavgifterna leder till att priset på arbete är relativt högt, åtminstone för lågproducerande jobb. Å andra sidan är låg skattesats och billigt arbete inte de främsta konkurrensmedlen på den internationella marknaden för välfärdsstater som Finland, Sverige, Danmark och Nederländerna, utan de strävar efter att konkurrera med arbetets kvalitet. Välfärdsstatens tjänster och jämlikhet kan dessutom göra landet attraktivt för utländska experter och högavkastande investeringar.

Finland placerar sig sämst bland de jämförda länderna när det gäller enkel företagslagstiftning, och dessutom har utvecklingen på detta område varit negativ. Även i fråga om förutsägbar politik och enkel etablering av företag ligger Finland inte i världstoppen. Däremot har Danmark och Nederländerna utmärkta betyg på dessa områden.

Finland får inte toppbetyg för att vara känt eller internationellt

Dessutom klarar sig Finland sämst bland de jämförda länderna när det gäller indikatorerna för hur intressant landet är för utländska företag. Till dem hörde kännedom om landet utomlands, landets attraktionskraft för utländska experter och landets internationella orientering. Nederländerna har det bästa betyget på dessa områden, vilket delvis beror på landets läge i Europa. Det verkar som om Finlands styrkor inte är kända utomlands. Detta är problematiskt eftersom utländska investeringar ger stor nytta: arbetstillfällen, kompetens, nätverk och konkurrens.

Finland har en tämligen bra infrastruktur när man beaktar de långa avstånden och det relativt ofördelaktiga läget. Vägarna, flygplatserna och hamnarna i Finland håller åtminstone bra global standard. För datanäten får Finland ett något sämre betyg än de andra länderna, men den nya sjökabeln från Helsingfors till Tyskland som togs i drift i början av 2016 har förbättrat dataförbindelserna.

Nederländerna får ett bättre betyg för infrastrukturen än de andra länderna, vilket delvis beror på att landet är litet och har ett fördelaktigt läge.

Den nya sjökabeln från Helsingfors till Tyskland har förbättrat dataförbindelserna i Finland

De starka och de dåliga sidorna i den finländska investeringsmiljön i ett nötskal

I figur 7 presenteras i ett nötskal de starka och de dåliga sidorna i investeringsmiljön i Finland.

	Styrkor	Svagheter
Företagsverksamhet	Bra och jämlik grundskola Högutbildad arbetskraft Innovationsförmåga och högkvalitativ forskning Bra naturresurser Bra tillgång och pris på energi Bra tillgång på arbetskraft inom många sektorer Konkurrenskraftig företagsbeskattning Bra flygförbindelser	Låg status och dålig kompetens inom marknadsföring Långsam planläggning och handläggning av bygglov Svårt att säga upp fasta anställningar Finland står inte alltid på sig på EU:s inre marknad Betingelserna för företagsverksamhet i glesbygden
Samhälle och livsmiljö	Bra bomiljö: bra basservice, ren natur och säkerhet Jämlikt samhälle Förtroende mellan medborgarna Kompetent och tillförlitlig förvaltning	Litet marknadsområde Ofördelaktigt läge Dåligt känd utomlands Städerna saknar internationell attraktionskraft Ökande skillnader i levnadsstandarden mellan medborgarna
Ekonomi	IKT-kluster och mjukvarukompetens Framgångsrik skogsindustri	Dåliga utsikter för ekonomisk tillväxt Smal näringslivsstruktur, få kända varumärken, dålig framgång på konsumentmarknaden Få utländska investeringar som skulle kunna attrahera nya investeringar

Figur 7: Styrkorna och svagheterna i investeringsmiljön i Finland

Fungerande och effektiva processer och kontroller är hörnstenen i en god intern kontroll och riskhantering. Verksamheten bör alltid granskas som en helhet även om den eller utvecklingen av den ofta i praktiken måste genomföras i delar eller etappvis.

5 God förvaltning och skötsel av statsfinanserna

God förvaltning i fråga om skötseln av statsfinanserna innebär bland annat budgetefterlevnad, lagenlig verksamhet och fungerande intern kontroll och riskhantering. Revisionsverket granskar funktionen av god förvaltning vid alla sina granskningar.

Redovisningsrevisionerna inriktas på budgeteringsförfarandet, bokslutet, den interna kontrollen och iakttagandet av budgeten och de viktigaste därtill hörande bestämmelserna. För finansåret 2016 gav revisionsverket 64 redovisningsrevisionsberättelser på basis av revisionerna av bokföringsenheterna.

Laglighetsgranskningarna inriktas på efterlevnaden av lagstiftningen och andra centrala normer. Under revisionsperioden gjorde revisionsverket två separata laglighetsgranskningar. Dessa gällde företagsstöd och den interna kontrollens och riskhanteringens tillstånd i statsförvaltningen. I anslutning till revisionerna granskade revisionsverket inkomster, jordbruksstöd och migrationsutgifter i den avgiftsbelagda verksamheten.

Anmärkningarna om bokslutskalkyler gällde främst budgetens utfallskalkyl. I målsättningen för det funktionella resultatet har det överlag inte skett några väsentliga förändringar under de senaste åren. Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår är situationen som helhet relativt bra.

Fungerande och effektiva processer och kontroller är hörnstenen i en god intern kontroll och riskhantering. Verksamheten bör alltid granskas som en helhet även om den eller utvecklingen av den ofta i praktiken måste genomföras i delar eller etappvis.

5.1 Budgetefterlevnad

Hänsyn ska tas till budgetefterlevnaden

Statsbudgeten är ett viktigt riksdagsbeslut som styr statsfinanserna. Den anger de ekonomiska ramarna, åtagandena och rättigheterna för förvaltningsfunktionerna. Redovisningsrevisionerna inriktas på budgeteringsförfarandet samt iakttagandet av budgeten och de viktigaste därtill hörande bestämmelserna.

År 2016 gav revisionsverket negativa ställningstaganden till lagenligheten för 13 bokföringsenheter, vilket innebär en ökning med fem jämfört med år 2015. Emedan de negativa ställningstagandena till lagenligheten gällde flera olika saker, var deras totala antal 32.

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag i strid med budgeten. De gav upphov till totalt 27 negativa ställningstaganden till lagenligheten för elva bokföringsenheter. Året innan var motsvarande andel 15 negativa ställningstaganden till lagenligheten för åtta bokföringsenheter. I revisionsberättelserna för 2016 gällde de negativa ställningstagandena till lagenligheten användningsändamål för anslag i strid med budgeten, hänförande av utgifter till finansåret i strid med budgeten och förlängning av anslags användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten.

Revisionsverket fortsätter att fästa uppmärksamhet vid förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den och i regel även mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.

De negativa ställningstagandena till lagenligheten gäller i allmänhet något delområde av finanserna eller enskilda förfaranden. De negativa ställningstagandena kan således inte leda till slutsatsen att skötseln av statsfinanserna inte uppfyller det uppställda laglighetskravet eller att bakgrunden till ett negativt ställningstagande är missbruk av statliga medel. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten bör emellertid alltid betraktas som en allvarlig sak med tanke på skötseln av finanserna vid ifrågavarande ämbetsverk.

Utvecklingsåtgärder ska meddelas revisionsverket

Enligt 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska revisionsobjektet och det ministerium till vars ansvarsområde revisionsobjektet hör meddela revisionsverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmärkningarna i granskningsberättelsen. I revisionsberättelserna har det specificerats de anmärkningar som förutsätter ett meddelande, och getts en fatalietid för meddelande om åtgärderna.

Revisionsberättelser 2016		Ålägganden att meddela		
Förvaltningsområde	Antal	2014	2015	2016
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1			
Utrikesministeriet	1	●	●	●
Justitieministeriet	5			
Inrikesministeriet	8			●
Försvarsministeriet	3	●	●	●
Finansministeriet	12			●
Undervisnings- och kulturministeriet	7			
Jord- och skogsbruksministeriet	5		●	●●
Kommunikationsministeriet	5	●	●	●
Arbets- och näringsministeriet	8	●●	●	●●
Social- och hälsovårdsministeriet	5			
Miljöministeriet	3	●●		
Totalt	64	7	5	9

Figur 8: Ålägganden att meddela revisionsverket

Åtgärdernas tillräcklighet kontrolleras i samband med följande revision. Negativa ställningstaganden till lagenligheten är i allmänhet ärenden som medför åläggande att meddela, men åläggande kan påföras också för anmärkningar som inte har lett till ett negativt ställningstagande till lagenligheten.

De senaste åren har antalet meddelandeålägganden varit ungefär oförändrat. Utifrån redovisningsrevisionerna 2016 påfördes sex bokföringsenheter åläggande att meddela. Orsakerna var ovan konstaterade brister i budgetefterlevnaden och förfarandena för intern kontroll av budgetefterlevnaden.

5.2 Redovisningsskyldighet och skötsel av statsfinanserna

Dokumentationen konkretiserar redovisningsskyldigheten

Dokument som förverkligar redovisningsskyldigheten vid skötseln av statsfinanserna är regeringens årsberättelse, statsbokslutet och boksluten för de statliga affärsverken, de statliga fonderna utanför statsbudgeten samt de statliga ämbetsverk och inrättningar som har fastställts som bokföringsenheter.

I anslutning till redovisningsrevisionen granskar Statens revisionsverk statsbokslutet, bokföringsenheternas bokslutskalkyler och noterna till dem samt de uppgifter som bokföringsenheterna har lämnat om den funktionella effektiviteten i sina verksamhetsberättelser.

Bland de övriga uppgifter som regeringen har lämnat i sin årsberättelse har revisionsverket granskat uppgifterna om de samhälleliga effekterna och de offentliga finanserna. Revisionsverket har rapporterat om dessa och revisionen av statsbokslutet i en särskild berättelse B9/2017 rd.

Bestämmelser om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut finns i lagen om statsbudgeten och den kompletterande förordningen. Enligt förordningen om statsbudgeten är de ämbetsverk och inrättningar, vilka Finansministeriet har förordnat att fungera som bokföringsenheter, utöver republikens presidents kansli och ministerierna skyldiga att göra upp ett bokslut som innehåller bokslutskalkyler och verksamhetsberättelse.

Bokslutskalkyler görs separat på de olika bokförings-enheterna

Enligt 21 § i lagen om statsbudgeten ska ämbetsverken och inrättningarna i bokslutet ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader och ekonomiska ställning. Kravet gäller bokföringsenheterna.

	Anmärkningar		
	2014	2015	2016
Utfallskalkylen för statsbudgeten	11	10	12
Intäkts- och utgiftskalkyl	3	3	1
Balansräkning	1	1	3
Noter	4	4	2
Granskning av bokslutskalkylerna			
Godkännande av bokslutet	1	1	1

Figur 9: Bokföringsenheter som getts en anmärkning gällande bokslutskalkylerna

Anmärkningar som gällde bokslutskalkylerna och deras noter ingick i 12 revisionsberättelser. Anmärkningarna om bokslutskalkyler gällde främst budgetens utfallskalkyl.

Budgetens utfallskalkyl inkluderar uppgifter om budgetintäkter och -utgifter samt uppgifter om fullmakter och hur de har använts. Härvid gällde anmärkningarna användningsändamål för anslag i strid med budgeten, hänförande av utgifter till finansåret i strid med budgeten och förlängning av anslags användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten.

År 2016 förfogade 28 bokföringsenheter över fullmakter. Anmärkningar om hur uppgifterna om fullmakter presenterats eller hur fullmakten använts gavs åt två bokföringsenheter.

Måluppställandet ska förbättras

I resultatstyrningen samordnas kraven på verksamhetens effekter och serviceförmåga med lönsamheten och produktiviteten. De målsättningar och uppgifter som gäller lönsamheten och produktiviteten utgör oberoende av styrsystem grundvalen för en bedömning av effekter, serviceförmåga och funktionell effektivitet.

I budgetförslagets motiveringar ska det presenteras resultatmål för de samhälleliga effekterna och det funktionella resultatet. Sedan riksdagen har offentliggjort statsbudgeten ska ministerierna fastställa resultatmålen för ämbetsverken och inrättningarna. Ämbetsverken och inrättningarna ska lämna riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten i verksamhetsberättelsen som ingår i bokslutet. Beskrivningen ska innehålla uppgifter om det funktionella resultatet jämte nyckeltal och en jämförelse med de uppställda resultatmålen.

I samband med revisionerna har revisionsverket utvärderat täckningsgraden för de av ministerierna fastställda resultatmålen angående lönsamhet och produktivitet samt uppgifterna om dessa i boksluten.

Det har inte skett några nämnvärda förändringar i måluppställelsen

Med avseende på lönsamhet och produktivitet är de av ministerierna godkända resultatmålen alltjämt bristfälliga. Täckande målsättningar för lönsamheten hade godkänts endast för 42 procent av bokföringsenheterna. För lönsamhetsmålens del har situationen förblivit ungefär oförändrad jämfört med tidigare år. Ministerierna hade något oftare fastställt produktivitetsmål i resultatavtalen, med andra ord för 48 procent av bokföringsenheterna.

Tabell 1: Uppställande av målen 2014–2016

År	Lönsamhet	Produktivitet
2014	46 %	51 %
2015	40 %	47 %
2016	42 %	48 %

När täckningsgraden för lönsamhets- och produktivitetsmålen bedöms tillsammans, hade tillräckliga målsättningar uppställts endast för 34 procent av bokföringsenheterna.

När täckningsgraden för målen som gäller lönsamheten och produktiviteten granskas på basis av omkostnader, täckte lönsamhetsmålen 38 procent och produktivitetsmålen 76 procent av statens egen verksamhet. Mål för lönsamheten och produktiviteten behöver i någon form ställas upp för alla ämbetsverk, inrättningar och ministerier.

Rapporteringen av den funktionella effektiviteten är relativt bra

Vid redovisningsrevisionen säkerställer revisionsverket att verksamhetsberättelsen som ingår i bokslutet innehåller riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten. Funktionell effektivitet omfattar lönsamhet, produktivitet, avgiftsbelagd verksamhet och dess lönsamhet samt den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet.

Tabell 2: Uppgifter om lönsamheten i boksluten

År	Riktiga och tillräckliga uppgifter
2014	93 %
2015	92 %
2016	94 %

Tabell 3: Uppgifter om produktiviteten i boksluten

År	Riktiga och tillräckliga uppgifter
2014	91 %
2015	93 %
2016	95 %

Uppgifterna om lönsamheten konstaterades vara riktiga och tillräckliga i 60 bokföringsenheter, eller 94 procent av bokföringsenheterna. I fråga om detta har det inte skett några nämnvärda förändringar de senaste åren. Ofta var lönsamhetsuppgifterna i boksluten kostnadsuppgifter och andra ersättande storheter. I flera fall kan presentationssättet anses vara tillräckligt.

Uppgifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga i 61 bokföringsenheter, eller 95 procent av bokföringsenheterna.

Lönsamhets- och produktivitetsuppgifterna täcker 96 procent av statens egen verksamhet

När täckningsgraden för lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamhet och produktivitet bedöms på basis av ämbetsverkens och inrättningarnas omkostnader, täckte de riktiga och tillräckliga uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten 96 procent av statens egen verksamhet. Täckningsgraden har stigit med cirka 30 procent jämfört med 2015, vilket beror på en förändring i två bokföringsenheter vilka sett till kostnaderna är betydande.

När uppgifterna om den funktionella effektiviteten granskas som en helhet, kan de lämnade uppgifterna betraktas som riktiga och tillräckliga i 61 bokföringsenheter, vilket är 95 procent av bokföringsenheterna. Som helhet har situationen förbättrats något under de senaste åren.

Ministerierna har som lönsamhetsuppgifter presenterat huvudsakligen kostnadsuppgifter enligt resultatområde eller på motsvarigt sätt specificerade. Framställningen kan anses vara fungerande för ministeriernas del. De uppgifter som ministerierna, med undantag av Utrikesministeriet och Arbets- och näringsministeriet, har lämnat kan på så sätt anses vara riktiga och tillräckliga.

Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår är situationen som helhet relativt bra. Uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten har betydelse med tanke på redovisningsskyldigheten som förverkligas i bokslutet, men även på ett mer allmänt plan vid beslutsfattande. En väl ordnad redovisning och riktiga och tillräckliga uppgifter som bygger på redovisningen gör det dessutom möjligt att ta fram stora mängder många slags information som kan användas vid olika beslut.

Rapporteringen om den avgiftsbelagda verksamheten är täckande

Enligt lagen om statsbudgeten ska kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet ordnas så att årsresultatet kan redovisas i samband med bokslutet, om inte den avgiftsbelagda verksamheten är obetydlig. Enligt förordningen om statsbudgeten ska verksamhetsberättelsen innehålla uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt en jämförelse med de uppställda målsättningarna.

Enligt uppgifterna i centralbokföringen var statens intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten totalt 1,1 miljarder euro, av vilket offentligrättsliga prestationer enligt lagen om grunderna för avgifter till staten utgjorde 0,4 miljarder euro, affärsekonomiskt prissatta prestationer utgjorde 0,3 miljarder euro och prestationer som prissätts med stöd av speciallagar utgjorde 0,4 miljarder euro. Dessutom uppgick ämbetsverkens och inrättningarnas avgiftsbelagda verksamhet som inte omfattas av avgiftslagstiftningen till totalt 0,3 miljarder euro.

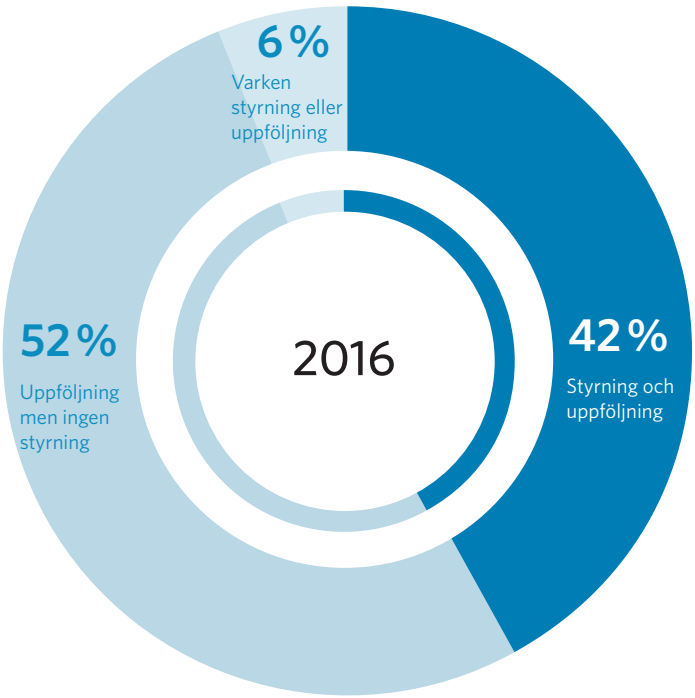
År 2016 bedrev totalt 46 bokföringsenheter sådan avgiftsbelagd verksamhet som avses i lagen om statsbudgeten. Ministerierna hade ställt upp resultatmål för den avgiftsbelagda verksamheten i 35 bokföringsenheter, det vill säga 76 procent av de bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

Av alla bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet lämnade 98 procent, eller 44 bokföringsenheter, riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat. Året innan var motsvarande andel 36 bokföringsenheter, det vill säga 84 procent.

När täckningsgraden för riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten bedöms på basis av intäkterna av den avgiftsbelagda verksamheten, täckte de riktiga och tillräckliga uppgifterna 97 procent. År 2015 var täckningsgraden cirka 80 procent. Totalt sett har bokslutsuppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten presenterats relativt bra.

Måluppställelse är en förutsättning för resultatstyrning

Utifrån revisionerna kan resultatstyrningens funktionsduglighet bedömas med tanke på målsättningen och rapporteringen av måluppfyllelsen. Som bedömningskriterier används täckningsgraden för de av ministerierna uppställda resultatmålen för lönsamheten och de uppgifter om måluppfyllelsen som bokföringsenheterna har lämnat i sina verksamhetsberättelser.



Figur 10: Resultatstyrningens funktionsduglighet

Andelen bokföringsenheter som styrs av tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter har ökat något jämfört med tidigare år. Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är motsvarande täckningsgrad fortfarande ungefär 40 procent av statens egen verksamhet.

Om det vid bedömningen av resultatstyrningens tillstånd görs en sammanställning av målsättning för lönsamhet och produktivitet med presentation av riktiga och tillräckliga uppgifter om måluppfyllelsen, utgör andelen bokföringsenheter som styrs med tillräckliga mål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter en tredjedel av bokföringsenheterna. För sex procent av bokföringsenheterna hade ministeriet inte ställt upp lönsamhets- och produktivitetsmål som ansågs vara tillräckliga, och dessa bokföringsenheter lämnade inte riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten och produktiviteten.

Bara färre än hälften av bokföringsenheterna har fungerande resultatstyrning

5.3 Intern kontroll och riskhantering

Den interna kontrollen utvärderas vid varje granskning

Med intern kontroll avses de förfaranden, organisatoriska lösningar och handlingssätt i styr- och verksamhetsprocesserna varmed man kan säkerställa lagenligheten i verksamheten och ekonomin, iakttagandet av budgeten och tryggandet av medlen. De interna kontrollförfarandena bidrar också till rapporteringen av riktiga och tillräckliga uppgifter om ekonomin och resultaten.

Vid revisionsverkets revisioner har den interna kontrollen utvärderats i riskanalysen och granskats i samband med revisionen av bokföringen, fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen, samt separat i samband med vissa andra revisioner. Till dessa hör granskningarna av informationssystemen i samband med revisionerna samt laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar.

Också Europeiska unionens medelöverföringar och penninganvändning granskas som en del av revisionen. Vid revisionerna har uppmärksamhet ägnats förutom åt bokföringens riktighet och verksamhetens laglighet, också åt styrningen av verksamheten samt i synnerhet åt olika frågor i anknytning till pengarnas administrering och ordnandet av den interna kontrollen. Information om ställningstagandena vid revisionerna har lämnats till de bokföringsenheter som har berörts av revisionerna eller som har ansvar för att korrigera bristerna.

Intern kontroll omfattar de viktigaste delområdena av finanserna vid bokföringsenheterna

- Inget väsentligt att anmärka
- Väsentliga brister, men korrigerande åtgärder har vidtagits
- Väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas

Figur 11: Den interna kontrollen finansåret 2016, 28 bokföringsenheter hade fullmakter

År 2016 utgjorde andelen bokföringsenheter, där revisionsverket upptäckte sådana väsentliga brister i den interna kontrollen som krävde åtgärder, 22 procent av alla bokföringsenheter. Andelen har varit nästan oförändrad jämfört med föregående år.

Andelen bokföringsenheter, hos vilka revisionsverket inte konstaterade någonting väsentligt att anmärka mot i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen, var ungefär lika stor som under tidigare år, det vill säga 86 procent av alla bokföringsenheter. Hos tolv procent av bokföringsenheterna konstaterade revisionsverket sådana väsentliga brister i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen som föranledde åtgärder.

Fullmakter stod i 28 bokföringsenheters förfogande. Vid fullmaktsuppföljningen konstaterades hos sju procent av dessa enheter sådant väsentligt att anmärka mot i ordnandet av den interna kontrollen som föranledde åtgärder. Situationen för fullmaktsuppföljningens del verkar ha förbättrats jämfört med året innan.

Den interna kontrollen av bokföringen och fullmaktsuppföljningen säkerställer riktigheten i bokslutet

Vid informationsförmedlingen mellan kundämbetsverken och servicecentret används en servicekanal som inte är planerad som ett system för kundserviceprocesser. Den interna kontrollen av kundserviceprocesser skulle kunna bli mer effektiv med tanke på helheten genom maskinella kontroller av riktigheten och integriteten hos uppgifter som lämnas till servicecentret via servicekanalen.

Vid servicecentret betonar volymerna betydelsen av intern kontroll

En fungerande och tillförlitlig intern kontroll förutsätter att behörighetsadministrationen och de maskinella kontrollerna är uppgraderade och fungerar. Riskfyllda arbetskombinationer och alltför omfattande befattningsbeskrivningar bör begränsas på ett mer effektivt sätt genom behörigheter. Detta kräver utveckling av den interna kontrollen av processen för behörighetsadministration. Maskinella kontroller bör styra till rätt ärendehantering så att utgifter behandlas i enlighet med förordningen om statsbudgeten. Dessutom gäller det att förbättra kontrollerna av fullkomligheten, riktigheten och förfarandet för riktande av avtal vid fakturering.

För närvarande saknas en tydlig ansvarstilldelning för att datasystemen för den interna kontrollen är ändamålsenliga och tillräckliga samt för därtill hörande informationssäkerhet. Ansvarstilldelningen i fråga om den interna kontrollen bör förtydligas.

De viktigaste bestämmelserna om resultatredovisningen finns i 16 § i lagen om statsbudgeten och närmare föreskrifter om redovisningen finns i förordningen om statsbudgeten. Bokföringen och resultatredovisningen ska ordnas så, att de producerar sådana väsentliga uppgifter som behövs i den externa styrningen av ämbetsverket eller inrättningen samt bokslutsuppgifter och uppgifter i verksamhetsberättelsen.

Den interna kontrollen av resultatredovisningen fungerar väl

I fråga om resultatredovisningen förefaller situationen i förvaltningen ha utvecklats i positiv riktning från den interna kontrollens synpunkt. År 2016 konstaterade revisionsverket endast hos två procent av bokföringsenheterna sådana väsentliga brister som har krävt korrigerande åtgärder i revisionsberättelserna.

Intern kontroll och riskhantering utgör en helhet

Bestämmelser om ordnande av intern kontroll och riskhantering finns i lagen och förordningen om statsbudgeten. Den interna kontrollen ska se till att de mål som fastställs i förordningen uppnås och att internationella standarder och rekommendationer iakttas vid ordnande av den interna kontrollen. Under revisionsperioden 2016–2017 genomförde revisionsverket en laglighetsgranskning som omfattade ordnande av den interna kontrollen och den därtill anknutna riskhanteringen inom hela statsförvaltningen.

De senaste åren har ändringar gjorts i statsförvaltningen i syfte att underlätta förfarandena för intern kontroll genom författningsreformer och anvisningar.

Grunden för en fungerande intern kontroll skapas genom en god kontrollmiljö.

Enligt internationella standarder är det viktigt hur den operativa ledningen förhåller sig till kontroller och överenskomna kontrollrutiner. I Finland har statsförvaltningen av hävd agerat på ett etiskt högklassigt sätt och förvaltningens praktiska verksamhet har utgått från att lagar iakttas. Detta skapar en stark grund för en god kontrollmiljö. Särskilt viktiga exempel och pionjärer är den högsta ledningen i ministerierna och ämbetsverken samt de myndigheter som ansvarar för styrningen och anvisningarna om den interna kontrollen och riskhanteringen. Det är viktigt att pionjärerna i sin verksamhet beaktar hur de påverkar utvecklingen av kontrollmiljön.

En god intern kontroll förutsätter effektiva processer och kontroller

Fungerande och effektiva processer och kontroller är hörnstenen i en god intern kontroll och riskhantering. Därför är det viktigt att ägna uppmärksamhet åt processhelheterna vid ordnande av funktionerna. Verksamheten bör alltid granskas som en helhet även om den eller utvecklingen av den ofta i praktiken måste genomföras i delar eller etappvis. Så är fallet särskilt vid stora förändringar där organisationsstrukturer och aktörer förändras avsevärt. Effektiva kontroller skapas automatiserade och vid kontrollerna används datasystem redan när processer inleds. Kontroller är nödvändiga när de svarar på väsentliga risker. Processerna bör byggas upp så att de åtgärder som i tidigare skeden varit avsedda som kontroller utnyttjas i nästa skeden. Den interna kontrollen blir inte bättre genom att upprepa kontroller.

Processerna för skötsel av statsfinanserna finns i de gemensamma datasystemen och även i ämbetsverkens datasystem. Detta gäller bland annat processerna för fakturering av statsunderstöd eller inkomster. Granskning av ämbetsverkens datasystem har varit en tyngdpunkt i redovisningsrevisionen.

Utifrån granskningarna har revisionsverket gett många utvecklingsrekommendationer. De flesta rekommendationer har handlat om organisering av behörighetsadministrationen samt process- och metodbeskrivningar av de datasystem som används. Dessutom gav revisionsverket utifrån granskningen flera rekommendationer för utveckling av fullständiga registreringskedjor och avstämningsrutiner i ämbetsverkens datasystem.

Den interna granskningen är en viktig aktör i en väl ordnad intern kontroll

Den interna granskningen är i regel underställd den högsta ledningen i organisationen. Budgetförordningen förutsätter att ämbetsverken ordnar intern granskning om omfattningen av ekonomin och verksamheten och innehållet i dessa kräver det. I anslutning till laglighetsgranskningen klargjordes ämbetsverkens och inrättningarnas interna granskningar. Dessa anser i allmänhet att de kan agera oberoende i enlighet med standarderna för intern granskning. Den högsta ledningen i ämbetsverken anser allmänt att den interna granskningen är tämligen nyttig för den egna organisationen. Revisionsverket ägnar uppmärksamhet åt att resurserna för den interna granskningen i statsförvaltningen har minskat och att de totalt sett är relativt små.

Enligt budgetförordningen ska den verksamhetsberättelse som ingår i bokföringsenhetens bokslut innehålla ett utlåtande om den interna kontrollens tillstånd och de viktigaste utvecklingsbehoven. I anslutning till laglighetsgranskningen utredde revisionsverket utarbetandet av utlåtandet i alla bokföringsenheter. I de flesta fall utarbetas utlåtandet utifrån den bedömningsram som Statskontoret rekommenderar eller enligt någon annan ändamålsenlig modell. Processen för beredning av utlåtande har i regel etablerats i ledningsprocessen. Utifrån en enkät för den högsta ledningen i ämbetsverken och inrättningarna har ledningen dock tämligen varierande åsikter om hur nödvändigt och nyttigt utlåtandet är.

År 2003 inrättades en finanscontrollerfunktion i anslutning till Finansministeriet. En av funktionens uppgifter är enligt budgetlagen att utveckla ordnandet av den interna kontrollen. Revisionsverket anser att funktionens roll i denna uppgift har varit relativt obetydlig. Den senaste tiden har verksamheten dock aktiverats och 2017 utarbetades en gemensam modell för riskhanteringspolicy i hela statsförvaltningen.

Prövning av om företagsstöd är nödvändigt är krävande

De senaste åren har företagsstöden ökat medan antalet företag som beviljats stöd har minskat. Ökningen av stöden har fokuserat på lån. År 2016 uppgick de stöd som betalades ut till näringslivet ur statsbudgeten till 4,136 miljarder euro (2015: totalt 3,265 miljarder euro). Granskningen fokuserade på sammanlagt tolv olika stöd och omfattade en fjärdedel av de företagsstöd som betalades ut 2016.

Vid granskningen av företagsstöden utredde revisionsverket om bestämmelser har iakttagits vid ansökan, beviljande, utbetalning och tillsyn över användningen av företagsstöd samt om den interna kontrollen av företagsstöd är ordnad på behörigt sätt. Utifrån granskningen konstaterade revisionsverket några enskilda förfaranden som stred mot bestämmelser, och brister i den interna kontrollen.

Prövning av om stödet är nödvändigt ska göras

Statsunderstödslagen innehåller bestämmelser om allmänna förutsättningar för beviljande av statsunderstöd. Till dessa hör också stödets nödvändighet. Statsunderstödet är nödvändigt om projektet inte kan genomföras utan understöd eller om projektet, som har bedömts som samhälleligt nyttigt, genomförs betydligt långsammare eller i betydligt mer begränsad omfattning utan statsunderstöd. Statsunderstödet är inte nödvändigt om sökanden av statsunderstöd kan finansiera projektet eller verksamheten genom egen finansiering eller annan finansiering som kan jämställas med finansiering med eget kapital.

Revisionsverket upptäckte att det var svårt att pröva och bedöma om stödet var nödvändigt, eftersom extern finansiering enligt den uppfattning som revisionsverket fick vid granskningen alltid ger något mervärde för projektet och detta i sig kan anses vara det enda beviset på att stödet är nödvändigt. Lagstiftningen bör utvecklas i detta avseende eller den nuvarande tolkningen av lagstiftningen bör förtydligas så att företagsstöden inte blir en stödautomat för företag som kan finansiera projekt även på något annat sätt. Vid prövning av om stödet är nödvändigt bör hänsyn i alla situationer samtidigt tas till de allmänna målen för det program som ska finansieras och för verksamheten i den organisation som beviljar stöd samt till definitionen av om stödet är nödvändigt enligt regeringens proposition om statsunderstödslagen.

Stöd ska ansökas innan projekt inleds

Stöd för virkesproduktion hade beviljats i strid med lag utan skriftlig ansökan om stöd, expeditionerna om beslut om forskningsfinansiering hade inte undertecknats på behörigt sätt och stödbesluten hade inte alltid motiverats i enlighet med förvaltningslagen.

När de utgifter som användes som grund för slutligt statsunderstöd för läkarhelikopterstöd fastställdes, förbisågs i strid med statsunderstödslagen och statsbudgeten de lagstadgade ersättningarna för patienttransporter som en faktor som minskar stödet.

Utvecklingsstöd för företag hade betalats i strid med lag för projekt som hade inletts redan före ansökan om stöd, och kostnader som stred mot villkor hade godkänts som stödberättigade kostnader. Dessutom hade bokföringens verifikat inte arkiverats på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Vid den interna kontrollen av processerna för utvecklingsstöd för företag och stöd för forskning, utveckling och innovation upptäcktes också vissa brister i dokumentation, iakttagande av beslutsvillkor, anvisningar och stödsystem.

Lämpligheten på den gemensamma marknaden av alla företagsstöd som ingick i granskningen hade undersökts redan innan stöden beviljades, och tillräckliga åtgärder hade vidtagits i syfte att uppfylla kraven i EU:s regler om statligt stöd.

I mottagningsverksamheten är det nödvändigt att förbereda sig för förändringar

Vid redovisningsrevisionen på Migrationsverket gjorde revisionsverket en laglighetsgranskning som fokuserade på de ersättningar som Migrationsverket hade betalat för mottagningsverksamheten. År 2016 betalade Migrationsverket ut 513,8 miljoner euro i ersättningar för kostnaderna för mottagningsverksamhet. Målet för granskningen var att utreda om tjänsterna vid mottagningsverksamheten hade ersätts i enlighet med bestämmelserna och om den interna kontrollen av ersättningsprocessen för mottagningsverksamhet var ordnad på behörigt sätt. Utredningen utfördes i 13 mottagningscentraler.

Ämbetsverkets ledning leder ordnandet av den interna kontrollen och ansvarar för att den interna kontrollen har ordnats på behörigt sätt. Den interna kontrollen ska säkerställa bland annat lagenligheten och resultaten i ekonomin och verksamheten samt tryggandet av egendom även när ämbetsverket har låtit uppgifterna skötas av någon annan.

Vid granskningen framkom brister i fråga om bestämmelserna om de avtal som krävs enligt 10 § i mottagningslagen. Dessutom konstaterades vissa registreringsförfaranden som stred mot budgeten.

Det fanns brister i den interna kontrollen av mottagningsverksamheten

Den interna kontrollen av ersättningsprocessen för Migrationsverkets mottagningsverksamhet har inte ordnats på det sätt som förutsätts i förordningen om statsbudgeten. Det finns betydande skillnader i ersättningsgrunderna för de avtal som Migrationsverket och mottagningscentralerna har ingått. Avtalen innefattar också motstridiga, bristfälliga och mångtydiga avtalsbestämmelser. Migrationsverkets tillvägagångssätt är till vissa delar oenhetliga när det gäller utbetalningen av ersättningar för kostnaderna för mottagningsverksamhet. Avtalsbestämmelser med varierande innehåll och en oenhetlig ersättningsprocess ökar risken för fel i olika skeden, och varierande tillvägagångssätt försvårar också uppföljningen. Dessutom upptäcktes brister i innehållet i mottagningscentralernas årsredogörelser och uppföljningen av den egendom som hade anskaffats för mottagningscentralerna med statliga medel.

Migrationsverket ansvarar för mottagningsverksamheten. Migrationsverket bör som en del av sin riskhantering förbereda sig för förändringar i mottagningsverksamheten bland annat genom att skapa rutiner och modeller för avtal och behandling av omkostnader, inkomster och statens tillgångar. Trots att det skedde väsentliga förändringar i mottagningsverksamheten under granskningsperioden, borde Migrationsverket ha förberett sig för dem i förväg.

Jordbruksstöden har beviljats i enlighet med bestämmelserna

I anslutning till redovisningsrevisionen i Landsbygdsverket 2016 genomförde revisionsverket en laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning. Målet för granskningen var att ta ställning till om den interna kontrollen av administrationen och utbetalningen av jordbrukarstöd har ordnats så att medel används enligt statsbudgeten och god förvaltningssed. I fråga om bidrag för jordbruksgrödor, nordligt husdjursstöd, allmänt hektarstöd och produktionsstöd för mjölk granskade revisionsverket utifrån uppgifter i datasystemen om stöden hade beviljats i enlighet med bestämmelserna.

Den interna kontrollen av administrationen och utbetalningen av jordbrukarstöd har till väsentliga delar ordnats på behörigt sätt. De granskade stöden hade till väsentliga delar beviljats i enlighet med bestämmelserna.

Systemet för jordbruksstöd är en mångfacetterad helhet och det finns många olika villkor för beviljande av stöd. Stödsystemet innefattar många växtkoder och djurenheter och olika procentbaserade beräkningsposter. Enligt den uppfattning som erhölls genom granskningen gör det stora antalet variabler och många olika skeden av beräkningen att beräkningen av jordbrukarstöd är komplicerad, vilket i sin tur ökar risken för fel. Särskilt när stödvillkoren ändras ställer det komplicerade stödsystemet krav på funktionen i de elektroniska stödsystemen. Detta avspeglades i de jordbrukarstöd som ansöktes 2015 så att stöden betalades ut senare än tidigare.

Det mångfacetterade stödsystemet är krävande för den interna kontrollen

Vid administrationen av jordbrukarstöd har välfungerande datasystem stor betydelse. Kommunens landsbygdsnäringsmyndigheter behandlar stödansökningarna, men utbetalningen sker vid Landsbygdsverket, ofta som stora massutbetalningar. I så fall spelar de automatiska kontroller som är inbyggda i stödprogrammen en viktig roll i den interna kontrollen.

Stöden utbetalas i regel i två satser, i förskott och slutbetalning. Det egentliga stödbeslutet ges stödmottagaren efter att hela stödet har betalats ut. Detta har varit praxis under hela den tid Finland har varit medlem i EU.

Besluten om jordbruksstöd 2015 har skickats till stödmottagarna exceptionellt sent. Stödbesluten har varit försenade på grund av reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och lagstiftningen om denna, eftersom reformen medförde betydande ändringar i villkoren för jordbrukarstöd. Detta orsakade ändringar i de datasystem som används vid administrationen av jordbrukarstöd. Besluten var försenade även på grund av att Landsbygdsverket tillsammans med Jord- och skogsbruksministeriet fastställde att utbetalningen av stöden till jordbrukarna enligt det nya tidsschemat var en viktigare uppgift än beredningen och sändningen av stödbesluten till stödmottagarna. Stödbeslut bör fattas före utbetalningen.

Stödbeslut ska fattas innan stöd betalas ut

Bestämmelserna har iakttagits i den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten

År 2016 uppgick statens intäkter av de offentligrättsliga prestationerna till totalt 691,2 miljoner euro. Laglighetsgranskningen fokuserade på inkomster i bokföringsenheter som sett till eurobeloppet var de mest betydande bokföringsenheterna. Granskningen täckte en stor del av den avgiftsbelagda offentligrättsliga verksamhet som omfattas av budgetekonomin.

De bestämmelser som styr den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten har i regel iakttagits. Till dessa bestämmelser hör lagen om grunderna för avgifter till staten, lagstiftningen om särskilda avgifter och andra bestämmelser som styr den avgiftsbelagda verksamheten. Revisionsverket upptäckte brister i fastställandet av avgifter så att dessa motsvarar självkostnadsvärdet, och i de anvisningar om användningen av rättelsemedlet som ges vid påförande av avgifter. Dessutom fanns det vissa brister i iakttagandet av lagstiftningen om särskilda avgifter.

Prissättningen bör motsvara självkostnadsvärdet

Enligt lagen om grunderna för avgifter till staten ska storleken på den avgift som staten uppbär för en offentligrättslig prestation motsvara beloppet av statens totalkostnader för prestationen, det vill säga självkostnadsvärdet. Prissättningen ska motsvara självkostnadsvärdet på enskilda prestationer med fast avgift eller prestationer med fast avgift som har prissatts enligt lagen om grunderna för avgifter till staten, åtminstone på prestationsgruppsnivå i grupper som inbegriper prestationer av samma slag.

Hos flera bokföringsenheter konstaterade revisionsverket att det fanns väsentliga skillnader mellan grunden enligt självkostnadsvärdet och kostnadsmotsvarigheten i vissa enstaka delområden av den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten och därmed fastställandet av avgifter för prestationer. Situationen hade i allmänhet varit sådan redan under en längre tid. Bokföringsenheterna angav att de hade strävat efter att på olika sätt korrigera kostnadsmotsvarigheten i delområdet.

Anvisningar om användningen av rättelsemedlet ska ges

Enligt lagen om grunderna för avgifter till staten ska myndigheten ge kunden anvisningar om användningen av rättelsemedlet när den påför avgiften. Omprövning av ett beslut om fastställande av en avgift får i det första skedet begäras inom sex månader från fastställandet av avgiften på det sätt som anges i förvaltningslagen. Syftet har varit att på ett smidigt sätt kunna korrigera eventuella fel i avgifterna. Till skillnad från privaträttsliga fordringar är avgifterna för offentligrättsliga prestationer utsökningsbara utan separat beslut. Därför är det nödvändigt att på ett entydigt sätt ange grunden för avgiften för betalaren och ge denne anvisningar om sökande av ändring i det första skedet.

Vanligen har tillbörliga anvisningar om användningen av rättelsemedlet fogats in i fakturorna eller det beslut som getts kunden eller i dess bilaga. Anvisningarna saknas i regel vid den elektroniska ärendehanteringen. Oberoende av på vilket sätt ärenden uträttas ska bokföringsenheterna se till att de aktuella anvisningarna ges när avgifter påförs.

Det behövs mål för avgiftsbelagd verksamhet

Den myndighet som utför en prestation ska se till att utförandet inte medför högre kostnader än vad en ändamålsenlig kvalitetsnivå förutsätter. Med prissättning av offentligrättsliga prestationer enligt självkostnadsvärdet avses att alla kostnader för utförande av prestationen inkluderas i den avgift som uppbärs, oberoende av hur effektiv verksamheten hos den myndighet som utför prestationen är. Vanligen har man ställt upp ett kostnadsmotsvarighetsmål för den avgiftsbelagda verksamheten, men andra mål endast i varierande utsträckning. De ministerier som styr bokföringsenheterna ska ägna uppmärksamhet åt att mål ställs upp för lönsamheten, produktiviteten och behandlingstiden i den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten.

Den interna kontrollen av den avgiftsbelagda verksamheten är i regel ändamålsenlig

Utifrån granskningen har den interna kontrollen av den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten till väsentliga delar ordnats på behörigt sätt. Revisionsverket upptäckte enskilda brister i den interna kontrollen när det gäller att följa upp prestationer och överföra uppgifter till externa parter samt i datasystemen för den avgiftsbelagda verksamheten, prissättnings- och kostnadsberäkningen och utredningen och rapporteringen av kostnadsmotsvarigheten på prestationsgruppsnivå.

Enligt 16 § i lagen om statsbudgeten ska ämbetsverken ordna kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet så att årsresultatet kan redovisas i samband med bokslutet. I fortsättningen ska bokföringsenheterna sträva efter att utarbeta noggrannare redogörelser och vid behov rapportera om kostnadsmotsvarigheten i offentligrättsliga prestationer i bokslutet också på en mer detaljerad nivå än i kalkylen gällande hela delområdet. I så fall kan det gälla till exempel tilläggskalkyler av kostnadsmotsvarigheten på prestationsgruppnivå eller, om beräkningsnoggrannheten tillåter, även på prestationsnivå.

Förvaltningen av EU-medel granskas på samma sätt som nationella medel

År 2016 reviderades överföringarna, förvaltningen och övervakningen av EU-medel enligt principen för enhetligt skydd som en del av de redovisningsrevisioner och laglighetsgranskningar som görs av revisionsverket, under iakttagande av samma principer som följs vid granskning av nationella medel.

Vid granskningen ägnas uppmärksamhet åt bokföringens riktighet, verksamhetens lagenlighet och en ändamålsenlig styrning av verksamheten samt åt olika frågor anknutna till förvaltningen av medlen och ordnandet av den interna kontrollen.

Under finansåret 2016 utfördes redovisningsrevisioner av Europeiska unionens medelöverföringar som hänförde sig till företags- och projektstöd med delfinansiering av jordbruksfonden (EJFLU) vid NTM-centralen i Kajanaland och Landsbygdsverket. Vid revisionen av företags- och projektstöd med delfinansiering av jordbruksfonden ägnade revisionsverket uppmärksamhet åt att grunden för statsunderstöd bör kunna verifieras till den del det gäller andra understöd än understöd som beviljas med de minimis-villkor. Revisionsverket upptäckte brister i införandet av ett elektroniskt arkiv i anslutning till systemet för administration av företags- och projektstöd (Hyrrä).

I fråga om Europeiska regionala utvecklingsfonden hänförde sig revisionen av EU:s medelöverföringar och den interna kontrollen av dem till NTM-centralen i Mellersta Finland. I den interna kontrollen av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden konstaterades brister i verifieringen av utgifternas stödberättigande när det gäller lönekostnader. I övrigt hade kostnadernas stödberättigande säkrats och dokumenterats på behörigt sätt. Vid revisionen rekommenderade revisionsverket att iakttagelser som görs vid kontrollerna av finansieringen och utbetalningen framöver skulle antecknas på kontrollistorna för att underlätta verifieringen av utgifter på platsen.

Den elektroniska administrationen bör ha metoder för att säkerställa riktigheten i uppgifter som sökande av stöd lämnar och den interna kontrollen av administrationen av stöden. När ett nytt elektroniskt ärendehanteringssystem införs, gäller det att säkerställa att den interna kontrollens kontroller är tillräckliga.

I revisionen av medel från Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) utredde revisionsverket informationsinnehållet, aktualiteten och funktionen i datasystemet EURA 2014 samt administrationen av behörigheter. Informationsinnehållet var fortfarande inte fullständigt och var delvis felaktigt. På grund av felaktiga uppgifter är det inte alltid möjligt att få en rätt bild av projektens status, och till exempel verifieringsbesök har inte kunnat inledas.

Vid behandlingen av finansieringsansökningar tolkades sekretessbestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet på ett varierande sätt. Arbets- och näringsministeriet ska fastställa riksomfattande enhetliga anvisningar till de förmedlande organen om tillämpning av offentlighetslagen vid strukturfondsprojekt.

5.4 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna

Enligt 16 § i lagen om statens revisionsverk tar Statens revisionsverk emot statliga myndigheters anmälningar om missbruk och anmälningar om regelstridigheter i användningen av Europeiska unionens stöd. Dessutom behandlar revisionsverket klagomål som hör till dess verksamhetsområde.

Förvaltningen gör lagstadgade anmälningar om missbruk

Vanligen är antalet anmälningar om missbruk litet och anmälningarnas ekonomiska betydelse är liten

Missbruk av statliga medel eller egendom kommer till revisionsverkets kännedom antigen utifrån revisionsverksamheten eller genom anmälningar om missbruk från förvaltningen.

År 2016 tog revisionsverket emot 13 (2015: 9 st.; 2014: 12 st.) av de statliga myndigheterna gjorda anmälningar om missbruk i deras verksamhet. Anmälningarna är fördelade på flera förvaltningsområden.

De statliga ämbetsverkens och inrättningarnas anmälningar omfattade inga fall där det var fråga om misstänkta missbruk gjorda av mottagare av statsunderstöd. År 2015 anmäldes ett sådant fall och 2014 tre sådana fall.

År 2016 var antalet anmälningar om missbruk litet, som tidigare, och deras ekonomiska betydelse var liten.

Anmälningar om regelstridigheter i användningen av EU-medel kommer från Arbets- och näringsministeriet och Landsbygdsverket

Arbets- och näringsministeriet samt Landsbygdsverket förvaltar EU-stöd och anmäler om regelstridig användning av stöd till revisionsverket. De lämnar anmälningarna även till Europeiska kommissionen i enlighet med kommissionens förordningar.

År 2016 tog revisionsverket emot sammanlagt 53 anmälningar (2015: 63 st.; 2014: 60 st.). I det totala antalet ingår både nya anmälningar och fortsatta anmälningar om tidigare regelstridigheter.

Anmälningarna hade liten ekonomisk betydelse.

Oftast leder klagomålen inte till åtgärder

En enskild person eller en sammanslutning kan lämna ett skriftligt klagomål till revisionsverket om denne misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna. Klagomålet kan gälla lagenligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Revisionsverket tar inte upp frågor som gäller ändamålsenlighet för behandling som klagomål.

Enskilda personer kan också framföra klagomål om missförhållanden i skötseln av statsfinanserna

Under 2016 tog revisionsverket emot 25 klagomål (2015: 43 st.; 2014: 31 st.) och behandlade också sammanlagt 25 klagomålsärenden (2015: 44 st.; 2014: 40 st.). Största delen, ungefär två tredjedelar, av klagomålen gällde i huvudsak ändamålsenlighetsfrågor och därför hade revisionsverket ingen anledning att vidta åtgärder. Resten av ärendena behandlades genom en klagomålsprocess där den myndighet som var föremål för klagomålet skulle bemöta klagomålet. Behandlingen avslutades med revisionsverkets beslut om klagomålet.

Klagomålens ekonomiska betydelse var liten. Bland de principiellt viktiga klagomålen kan det nämnas ett klagomål om författningsenligheten i ett visst ministeriums upphandling. I beslutet om klagomålet konstaterar revisionsverket att upphandlingar som hör till samma ärendehelheter i regel bör konkurrensutsättas, om upphandlingarnas sammanlagda värde överskrider det tröskelvärde som avses i gällande lag om offentlig upphandling (348/2007). I upphandlingar ska det undvikas situationer, där återkommande anskaffning av experttjänster från tidigare använda tjänsteproducenter leder till så kallade producentmonopol. Upphandlingarna ska i regel konkurrensutsättas genom förenklad konkurrensutsättning i enlighet med ministeriets upphandlingsanvisning.

Offentliga upphandlingar som hör till samma ärendehelheter ska konkurrensutsättas om deras sammanlagda värde överskrider det tröskelvärde som fastställs i lagen om offentlig upphandling

13

förvaltningsområden

64

bokföringsenheter

6 God förvaltning och redovisningsskyldighet enligt förvaltningsområde

I samband med redovisningsrevisionerna utvärderar revisionsverket om bokföringsenheternas bokslut innehåller riktiga och tillräckliga uppgifter om budgetutfall, intäkter, kostnader och ekonomi samt om riktiga och tillräckliga uppgifter har lämnats om funktionell effektivitet. Dessutom utvärderar revisionsverket om budgeteringsförfarandena är ändamålsenliga. I revisionerna utvärderar revisionsverket också hur resultatstyrningen fungerar, med andra ord om tillräckliga mål har ställts upp för verksamhetens lönsamhet och effektivitet och om riktiga och tillräckliga uppgifter har lämnats om målen.

Kapitlet innehåller också information om sådana observationer vid effektivitetsrevisionen och granskningen av finanspolitiken samt om relevanta observationer vid uppföljningen som inte ingår i de andra delarna i denna berättelse.

6.1 Republikens presidents kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställningstagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
REPUBLIKENS PRESIDENTS KANSLI						●	●

Figur 12: Sammandrag av revisionen

Utifrån revisionen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

6.2 Statsrådets kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Figur 13: Sammandrag av revisionen

Utifrån revisionen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

Användningen av nationellt handlingsutrymme och handlingsutrymmets effekter ska framgå tydligare av regeringens propositioner

Vid granskningen av införlivandet av EU-lagstiftningen (12/2017) framkom att användningen av det nationella handlingsutrymmet som EU-lagstiftningen möjliggör, motiveringen till användningen, effekterna av användningen eller de ändringar som gjorts utifrån utlåtanderespons inte alltid framgår av regeringens propositioner på ett tydligt sätt. Av alla propositioner som revisionsverket gick igenom framkom inte heller tillräckligt tydligt vilka frågor som bygger på nationella beslut och vilka frågor som helt utgår från EU-beslut.

Användningen av det nationella handlingsutrymmet som direktiven möjliggör och handlingsutrymmets effekter bör klargöras på ett öppet sätt i regeringens propositioner. Motiveringarna till regeringens propositioner ska också innehålla en tydlig beskrivning av till vilka delar nationella lagförslag beror på skyldigheter i EU-lagstiftningen och till vilka delar nationell lagstiftning föreslås efter helt nationella behov. Detta är relevant bland annat för att regeringens propositioner ska fungera som stöd för riksdagens beslutsfattande på ett ändamålsenligt sätt. Användningen av det nationella handlingsutrymmet kan motiveras och dess ändamålsenlighet utvärderas genom konsekvensbedömningar. Dessutom är det speciellt viktigt att lägga fram de ändringar som har gjorts utifrån utlåtandena om regeringens propositioner i situationer, där den EU-rättsakt som ska införlivas omfattar nationellt handlingsutrymme och åsikter om användningen av handlingsutrymmet har framförts i utlåtanden. I så fall framgår det tydligare av propositionerna på vilket sätt handlingsutrymmet har använts i förhållande till intressenternas åsikter.

Användningen av handlingsutrymmet och handlingsutrymmets effekter bör klargöras på ett öppet sätt i regeringens propositioner

6.3 Utrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Figur 14: Sammandrag av revisionen

Utifrån revisionen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

Vid Utrikesministeriet konstaterades sådana brister i den interna kontrollen av den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten som föranleder åtgärder av ministeriet.

Målen för utvecklingssamarbetet ska preciseras och rapporteringen av resultaten ska effektiviseras

Vid granskningen av det multilaterala samarbetet 6/2017 konstaterade revisionsverket att Finlands verksamhet i direktionerna för olika internationella organisationer och i andra beslutsorgan hade varit aktiv och att Finland också hade lyckats främja sina målsättningar på ett framgångsrikt sätt.

I synnerhet tidigare har Finland haft ett flertal olika utvecklingspolitiska mål och inte haft några tydliga riktlinjer för prioritetsordningen mellan målen. Detta har bidragit till att splittra verksamheten och på sätt sannolikt gjort påverkansarbetet mindre effektivt. Å ena sidan är antalet mål betydligt färre än tidigare i statsrådets redogörelse för utvecklingspolitiken 2016. För närvarande saknar Utrikesministeriet ett informationssystem som gör det möjligt att på ett systematiskt sätt sammanställa och strukturera resultaten av utvecklingssamarbetet som stöd för påverkningsarbetet och att rapportera om resultaten av arbetet.

Uppmärksamhet har ägnats åt antalet utvecklingspolitiska mål

Revisionsverket rekommenderade att utvecklingssamarbetet borde fokusera på ett begränsat antal mål som är mätbara, och så tydliga och konkreta som möjligt. Dessutom ska Utrikesministeriet utveckla informationssystemen så att de på ett effektivt sätt kan användas vid insamling av resultat av utvecklingssamarbetet samt vid rapportering och utveckling av verksamheten.

6.4 Justitieministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställnings-tagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
JUSTITIEMINISTERIET	●		●	●	●	●	●
Rättsregistercentralen				●	●	●	●
Brottspåföljdsmyndigheten				●	●	●	●
Åklagarväsendet				●	●	●	●
Utsökningsväsendet				●	●	●	●

Figur 15: Sammandrag av revisionerna

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Justitieministeriets revisionsberättelse handlade om att anslaget under moment 25.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom Justitieministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag) hade använts i strid med budgeten för betalning av utgifter (44 774 euro) som hörde till moment 25.10.50 (Ersättningar till privata rättsbiträden, förslagsanslag).

Vid Justitieministeriet konstaterades sådana brister i den interna kontrollen av hänförandet av utgifter till finansåret som föranleder åtgärder för ministeriet.

I samband med revisionen utvärderade revisionsverket resultatstyrningens tillstånd inom Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. På så sätt ansågs alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet vara enheter som styrs med tillräckliga mål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter.

6.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställnings-tagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
INRIKESMINISTERIET						●	●
Förvaltningens datateknikcentral					●		●
Nödcentralverket				●	●	●	●
Migrationsverket	●	●	●	●	●	●	●
Räddningsinstitutet				●	●	●	●
Polisstyrelsen	●		●	●	●	●	●
Gränsbevakningsväsendet				●	●	●	●
Skyddspolisen							

Figur 16: Sammandrag av revisionerna

Det negativa ställningstagandet till lagenligheten som ingick i Migrationsverkets revisionsberättelse gällde hänförandet av utgifter och deras rättelser till finansåret. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten som ingick i Polisstyrelsens revisionsberättelse handlade om att en del inkomster hade behandlats i strid med budgeten och paragraf 3 a § i Lagen om statsbudgeten på utgiftsmoment.

Med undantag för ifrågavarande ministerium bedrevs avgiftsbelagd verksamhet av samtliga bokföringsenheter inom förvaltningsområdet. Dessutom presenterade de riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten i boksluten.

Bristerna i den interna kontrollen gällde balansposterna, den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten, budgetefterlevnaden och ersättningsprocesserna för mottagningsverksamhet.

I samband med revisionen utvärderade revisionsverket resultatstyrningens tillstånd inom Inrikesministeriets förvaltningsområde utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. På så sätt ansågs alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet, med undantag för Inrikesministeriet, Skyddspolisen och Förvaltningens datateknikcentral, vara enheter som styrs med tillräckliga mål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter.

6.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställningstagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
FÖRSVARSMINISTERIET				●		●	●
Försvarsförvaltningens byggverk				●	●	●	●
Försvarsmakten					●	●	●

Figur 17: Sammandrag av revisionerna

Utifrån revisionerna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet.

Avgiftsbelagd verksamhet bedrevs av Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk, som också lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter om den i sitt bokslut.

I samband med revisionen utvärderade revisionsverket resultatstyrningens tillstånd inom Försvarsministeriets förvaltningsområde utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. På så sätt ansågs alla Försvarsministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk vara inrättningar som styrs med tillräckliga mål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter. När även produktiviteten tillades till bedömningen, fungerade resultatstyrningen endast i fråga om Försvarsförvaltningens byggverk.

6.7 Finansministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställnings-tagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
FINANSMINISTERIET						●	●
Statens ämbetsverk på Åland						●	●
Regionförvaltningsverket i Södra Finland						●	●
Verket för finansiell stabilitet						●	●
Statistikcentralen				●	●	●	●
Tullen				●	●	●	●
Statskontoret						●	●
Statens ekonomiska forskningscentral					●	●	●
Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning		●	●	●	●	●	●
Statens center för informations- och kommunikationsteknik			●			●	●
Skatteförvaltningen				●	●	●	●
Befolkningsregistercentralen				●	●	●	●

Figur 18: Sammandrag av revisionerna

Utifrån revisionerna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet.

Vid Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning gällde bristerna i den interna kontrollen kundserviceprocesserna. Detta ledde också till meddelandeåläggande i revisionsberättelsen. Vid Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori gällde bristerna i den interna kontrollen bokföringen.

Revisionsverket utvärderade resultatstyrningens tillstånd utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. Inom Finansministeriets förvaltningsområde fanns det fem bokföringsenheter som styrs med tillräckliga lönsamhets- och produktivitetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter. De som gav en tillräcklig rapport var Tullen, Skatteförvaltningen, Befolkningsregistercentralen, Statistikcentralen och Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning.

Styrningen av förvaltningsområdet kräver ytterligare uppmärksamhet

De mål som utgör en väsentlig del av styrningen har utvecklats

Utifrån uppföljningen av effektivitetsrevisionen av styrningssystemet på Finansministeriets förvaltningsområde 9/2014 har det inte skett någon nämnvärd utveckling i styrsystemet jämfört med läget vid revisionstidpunkten. Finansministeriet har utvecklat målsättningen inom huvudtiteln i budgeten så att den ska fungera som grund för styrningen av hela förvaltningsområdet. Däremot har ministeriet inte gjort upp en strategi på förvaltningsområdets nivå i enlighet med rekommendationerna vid revisionen. Ministeriet har dock utvecklat målsättningen i budgetpropositionen i en mer hierarkisk riktning och förbättrat rapporteringen av måluppfyllelsen. Finansministeriet har inte utvärderat sin omorganisering med tanke på styrningen. Resultatstyrningen av verksamhetsenheterna har inte utvecklats så att den bättre ska motsvara målen på den övre nivån.

Skatteförvaltningen har förbättrat sin serviceförmåga

Vid granskningen 1/2017 utvärderade revisionsverket hur omstruktureringen av Skatteförvaltningen hade lyckats med tanke på verksamhetens resultat. Skatteförvaltningen har under de senaste tio åren genomgått omstruktureringar som motiverats med bland annat förbättring av verksamhetens effektivitet och kvalitet. Skatteförvaltningen har infört en enstegsorganisation, skurit ner personalstyrkan och antalet verksamhetsställen och satsat på elektroniska system, och tjänsterna har blivit riksomfattande.

Ändringar i Skatteförvaltningens omvärld och lagstiftningen om Skatteförvaltningens befogenheter har utgjort goda och tillräckliga grunder för omstruktureringen av Skatteförvaltningen. Målen för den strategiska utvecklingen beaktades tillräckligt bra i resultatstyrningen av Skatteförvaltningen under omstruktureringen. De åtgärder som genomförts genom lagändringarna bidrar till och möjliggör att Skatteförvaltningen kan nå sina mål för den strategiska utvecklingen och på så sätt förbättra sin verksamhet. Däremot saknade regeringens propositioner tillräckligt noggranna beskrivningar av målen för lagändringarna.

Omstruktureringar har varit ett svar på förändringar i omvärlden

Riksdagens finansutskotts framställan om uppföljning av effekterna och rapportering till riksdagen iakttogs inte. På grund av varierande rapportering är det inte heller möjligt att utifrån regeringens bokslutsberättelser och årsberättelser få en helhetsbild av hur verksamheten har utvecklats. Kvaliteten på rapporteringen i regeringens årsberättelser bör förbättras och fokus bör läggas på rapporteringen till riksdagen. Finansministeriets uppföljning har varit tillräcklig.

Utifrån granskningen har effektiviteten, produktiviteten och lönsamheten i Skatteförvaltningens verksamhet samt serviceförmågan och verksamhetens kvalitet för det mesta blivit bättre under omstruktureringen. Skatteförvaltningen har dock inte kunnat specificera effekterna av de enskilda strukturella förändringarna på utvecklingen, och utifrån dess rapporter framgår omstruktureringens verkliga inverkan på resultatfaktorerna inte av rapporterna.

Lönsamheten och produktiviteten i Skatteförvaltningens verksamhet har förbättrats

Vid granskningen framkom att Skatteförvaltningen vid beredningen av de strukturella förändringarna inte hade gjort upp en plan för hur förändringarnas effekter skulle följas upp och rapporteras. Vid beredning av betydande omstruktureringar inom förvaltningen bör det alltid finnas en tydlig plan och ett klart beslut om hur förändringarnas önskvärda effekter på resultatet ska följas upp och rapporteras. Betydande omstruktureringar inom förvaltningen ska bygga på gedigen information om förändringarnas förväntade effekter på verksamheten och dess resultat.

Uppföljningen av målen för reformer ska vara mer systematisk

Alla risker ska beaktas vid utveckling av informationssystemen för skatterevision

Skatteförvaltningen har gjort framsteg i skatterevisionsverksamheten. Detta framgår av uppföljningen av genomförandet av de rekommendationer som revisionsverket gav vid effektivitetsrevisionen av Skatteförvaltningens skatterevision 5/2013. Skatterevisionens organistoriska ställning har förändrats så att den inte längre är en självständig enhet, utan en del av Skatteförvaltningens företagsskatteenhet och den övergripande skatteövervakningen. Skatteförvaltningen har tagit i bruk en modell i realtid för skatterevision och inför för tillfället ett gemensamt informationssystem. Dessa ändringar ger möjlighet att förbättra effektiviteten i skatterevisionen, även de också medför risker.

Resultatmålen för skatterevisionen var dock fortfarande sådana att de inte ger tillräckliga förutsättningar för att verifiera den verkliga utvecklingen för effektiviteten i skatterevisionen.

Resultatmålen bör bättre fungera som stöd för resultatuppföljningen

Behandlingen av klagomål har blivit mer effektiv vid regionförvaltningsverken

Vid revisionen av effektiviteten i behandlingen av klagomål vid regionförvaltningsverken 20/2016 konstaterade revisionsverket att nyckeltalen om produktiviteten och lönsamheten i behandlingen av klagomål var relativt tillförlitliga och jämförbara. Däremot används nyckeltalen nästan inte alls som verktyg för ledning. Digitaliseringen av behandlingen av klagomål hade heller inte framskridit som planerat. Ändringen av förvaltningslagen, som trädde i kraft 2014, och ändringarna av lagen om patientens ställning och rättigheter och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, som trädde i kraft 2015, har effektiviserat behandlingen av klagomål. Utifrån revisionen har regionförvaltningsverken goda förutsättningar att höja kostnadseffektiviteten i behandlingen av klagomål. Nyckeltalen bör dock utnyttjas i större utsträckning vid resultatledningen av regionförvaltningsverken. Observationerna vid revisionen är nyttiga när regionförvaltningsverkens uppgifter överförs till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet vid vård- och landskapsreformen.

6.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställningstagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET			●			●	●
Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO						●	●
Riksarkivet						●	●
Museiverket				●		●	●
Utbildningsstyrelsen						●	●
Finlands Akademi				●		●	●
Förvaltningsnämnden för Sveaborg				●	●	●	●

Figur 19: Sammandrag av revisionerna

Utifrån revisionerna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet.

Fem bokföringsenheter bedrev avgiftsbelagd verksamhet. Med undantag för förvaltningsnämnden för Sveaborg lämnade de riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat.

Vid Undervisningsministeriet fanns det brister i den interna kontrollen av informationssystemen.

I samband med revisionen utvärderade revisionsverket resultatstyrningens tillstånd inom Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. På så sätt förverkligades resultatstyrningen endast i fråga om förvaltningsnämnden för Sveaborg. När en motsvarande bedömning görs utifrån lönsamhetsmål och riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten, förverkligades resultatstyrningen vid Finlands Akademi, Museiverket och förvaltningsnämnden för Sveaborg. Läget har inte förändrats jämfört med tidigare år.

6.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställnings-tagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET	●		●			●	●
Livsmedelssäkerhetsverket	●			●		●	●
Naturresursinstitutet				●	●	●	●
Lantmäteriverket	●	●	●	●	●	●	●
Landsbygdsverket				●		●	●

Figur 20: Sammandrag av revisionerna

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Jord- och skogsbruksministeriets revisionsberättelse handlade om att anslaget under moment 30.20.47 (Nationellt utvecklande av livsmedelskedjan, reservationsanslag 3 år, i budgeten 2014) hade använts i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten för betalning av utgifter som hörde till 2017 (183 500 euro). Det andra negativa ställningstagandet till lagenligheten handlade om att anslaget under moment 30.20.47 (Nationellt utvecklande av livsmedelskedjan, reservationsanslag 3 år, i budgeten 2014) hade använts i strid med budgeten för betalning av utgifter (57 648 euro) som hörde till moment 30.01.21 (Internationellt samarbete, reservationsanslag 3 år, i budgeten 2015).

Det negativa ställningstagande som ingick i Livsmedelsverkets revisionsberättelse handlade om att anslaget under moment 30.01.21. (Internationellt samarbete, reservationsanslag 3 år, i budgeten 2015) hade använts i strid med budgeten för löneutgifter för till tjänst utnämnda tjänstemän (32 785 euro).

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Lantmäteriverkets revisionsberättelse handlade om att statliga medel hade satts in i ett penningsinstitut i strid med 33 § i förordningen om statsbudgeten utan Statskontorets tillstånd samt förfarandena för bokföring av medel i strid med 44 § i förordningen om statsbudgeten.

Antalet bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet var tre och de uppgifter som samtliga lämnade om den avgiftsbelagda verksamheten ansågs vara riktiga och tillräckliga.

På Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde konstaterades hos två bokföringsenheter sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för enheterna. Bristerna gällde förfarandena för ansökan om statsunderstöd och ordnandet av bokföringen.

I samband med revisionen utvärderade revisionsverket resultatstyrningens tillstånd inom Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. På så sätt förverkligades resultatstyrningen vid Lantmäteriverket och Naturresursinstitutet. När en motsvarande bedömning endast görs utifrån lönsamhetsmål och riktiga och tillräckliga uppgifter om dem, förverkligades resultatstyrningen med undantag för ministeriet hos samtliga bokföringsenheter.

6.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställningstagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
KOMMUNIKATIONSMINISTERIET					●	●	●
Meteorologiska institutet					●	●	●
Trafikverket	●	●	●		●	●	●
Trafiksäkerhetsverket					●	●	●
Kommunikationsverket				●	●	●	●

Figur 21: Sammandrag av revisionerna

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse gällde hänförandet av utgifter till finansåret. Det meddelandeåläggande som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse gällde bristerna i den interna kontrollen.

Uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla de fyra bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

Utifrån revisionen vid Trafikverket fanns det brister i den interna kontrollen av bokföringsförfarandena och den avgiftsbelagda verksamheten.

I samband med revisionen utvärderade revisionsverket resultatstyrningens tillstånd inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. Kommunikationsverket ansågs vara en enhet som hade styrts med tillräckliga målsättningar och som hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. Med avseende på produktiviteten fungerar resultatstyrningen bedömd på detta sätt enligt revisionen emellertid hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet.

6.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställningstagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET	●	●	●				
Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna	●	●	●			●	●
Energimyndigheten						●	●
Geologiska forskningscentralen						●	●
Innovationsfinansieringsverket Tekes	●		●	●	●	●	●
Konkurrens- och konsumentverket					●	●	●
Patent- och registerstyrelsen				●	●	●	●
Säkerhets- och kemikalieverket						●	●

Figur 22: Sammandrag av revisionerna

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Arbets- och näringsministeriets revisionsberättelse gällde användning av anslag i strid med budgeten. En del av anslaget under moment 32.01.01 (Arbets- och näringsministeriets omkostnader, reservationsanslag 2 år) har använts i strid med budgeten för överföringsutgifter (25 000 euro). En del av anslaget under moment 32.20.41 (Statsunderstöd för att främja företagens internationalisering och tillväxt, reservationsanslag 3, i budgeten 2015) har använts i strid med budgeten för finansiering av utvecklingsprojekt på statligt ämbetsverk (677 847 euro).

Innovationsfinansieringsverket Tekes revisionsberättelse innehöll en anmärkning om att en del av utgifterna (296 299 euro) under moment 32.60.40 (Energistöd, förslagsanslag) hade betalats i strid med budgeten från moment 32.20.40 (Stödjande av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet, förslagsanslag).

Revisionsberättelsen för Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna innehöll flera negativa ställningstaganden till lagenligheten. De gällde användning av anslag i strid med budgeten samt vissa bokföringsförfaranden.

Utgifter som hört till 2017 (26 236 euro) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till 2016 under moment 32.01.20 (Civiltjänst, förslagsanslag). Med förfarandet har man förlängt anslagets användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten.

I utgifter som väntar på upptagning på budgetkonto ingår utbetalda förskott (777 602 euro), som enligt budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten borde ha kostnadsförts under moment 32.70.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag) för 2016.

En del anslag på moment 35.10.20 (Bekämpning av miljöskador, reservationsanslag 2 år) har använts i strid med budgeten för överföringsekonomiska kostnader (297 946 euro).

Understöd för företags utvecklingsprojekt har betalats i strid med 15 § 2 mom. i lagen om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet från moment 32.30.45 (Stödjande av företagens utvecklingsprojekt, förslagsanslag) för projekt som har inletts före ansökan om understöd. Dessutom har kostnader som stått i strid med de närmare villkoren i beslutet om beviljande av understöd godkänts som stödberättigade kostnader i strid med 17 § i den nämnda lagen. Bokföringsverifikaten om statsunderstöd har inte till alla delar arkiverats på det sätt som förutsätts i 46 § i förordningen om statsbudgeten.

På Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde konstaterades hos tre bokföringsenheter sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för enheterna. Bristerna gällde budgetefterlevnad, beviljande av vissa stöd och intern kontroll av den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten.

Revisionsverket utvärderade resultatstyrningens tillstånd inom Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde utifrån uppställandet av resultatmålen för lönsamheten och produktiviteten och de riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifterna om dem. Utifrån revisionerna var Innovationsfinansieringsverket Tekes och Patent- och registerstyrelsen bokföringsenheter som hade styrts med tillräckliga mål och som hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Strukturfondsprogram har haft positiva effekter på sysselsättningen

Arbetslösheten har minskat genom strukturfondsprogram

Utifrån granskningen av strukturfondsprogrammens verkningar 21/2016 har sysselsättningen minskat och antalet arbetstillfällen ökat genom strukturfondsprogram. Antalet arbetslösa minskade särskilt i regioner var stöden mångdubblades. Dessutom har förvaltningen av programmen effektiviserats, vilket har minskat kostnaderna. Uppföljningen av programmen har däremot inte varit tillräckligt grundlig och informativ. Granskningen fokuserade på Europeiska regionala utvecklingsfondens effekter på sysselsättning och intäkter under programperioden 2007–2013.

Behandling av företagsstöd förutsätter förbättring av faktaunderlaget för uppföljningen

Vid landskapsreformen överförs behandlingen av företagsstöd till landskapen. Arbets- och näringsministeriet ska ta ansvar för den allmänna ledningen och den strategiska utvecklingen av tillväxttjänsterna, bland annat arbetet för att främja sysselsättning och företagsverksamhet. Ministeriet ska övervaka verksamheten i egenskap av förvaltningsmyndighet och attesterande myndighet till den del tillväxttjänster utförs genom finansiering inom ramen för EU:s strukturfondsprogram. Utifrån granskningen av behandlingen av NTM-centralernas beslut om företagsstöd 19/2016 kan behandlingen utvecklas om faktaunderlaget för uppföljningen av företagsstöd är tillförlitligt, utvecklingsåtgärderna bygger på verifierbara nyckeltal och rapporteringen fokuserar på utfallet av resultatmålen.

Stödet till vindkraft är inte kostnadseffektivt för staten

Inmatningspriset för vindkraft är ett dyrt och stelt system för staten

Utifrån granskningen av inmatningspriset för vindkraft är inmatningspriset i form av ett garantipris är dyrt sätt för staten att öka andelen förnybar energi i elproduktionen. I lagen om produktionsstöd är målet för vindkraftverkens totalkapacitet 2 500 megavoltampere. Detta kommer troligen att uppnås, men stödet har dålig kostnadseffektivitet så länge elpriserna är låga. Med dagens prisutveckling blir de totala stödutgifterna uppskattningsvis 2–3 miljarder euro mellan 2017 och 2030. Trots stödåtgärderna och produktionsökningen kommer vindkraften endast utgöra cirka 3,5 procent av den totala elproduktionen och under 3 procent av den totala elförbrukningen.

Inmatningspriserna är en betryggande stödform för producenten, men ett stelt system med avseende på kontrollen och styrningen av statens utgifter. Under stödets giltighetstid kan ändamålsenligheten och kostnaderna knappast påverkas i den utsträckning som förändringar i omvärlden kräver. Vid beredning av statliga stödsystem gäller det därför att fastställa mål för stödets kostnadseffektivitet och i systemen införa funktioner för att genomföra nödvändiga styråtgärder under stödperioden. Granskningen bör också innefatta ett alternativ utan stödförfarande.

6.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställningstagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET	●		●			●	●
Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet						●	●
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården						●	●
Strålsäkerhetscentralen						●	●
Institutet för hälsa och välfärd						●	●

Figur 23: Sammandrag av revisionerna

Det negativa ställningstagandet till lagenligheten som ingick i ministeriets revisionsberättelse handlade om att anslaget under moment 33.60.40 (Statlig finansiering av utgifterna för läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten, reservationsanslag 3 år) hade använts i strid med budgeten för forskning och utveckling av prehospital akutsjukvård (1,2 miljoner euro), och förfarandet där de lagstadgade ersättningarna för patienttransporter hade förbisetts i strid med 6 § i statsunderstödslagen när de utgifter som använts som grund för slutligt statsunderstöd för läkar- och sjukvårdshelikopterverksamhet fastställts.

I ministeriets berättelse ingick en anmärkning om den interna kontrollen, som gällde förfarandena för beviljande och budgetering av företagsstöd.

6.13 Miljöministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenhet	Negativt ställningstagande till lagliheten	Åläggande att meddela	Anmärkning om den interna kontrollen	Tillräckliga resultatmål		Riktiga och tillräckliga uppgifter	
				Lönsamhet	Produktivitet	Lönsamhet	Produktivitet
MILJÖMINISTERIET	●					●	●
Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet	●					●	●
Finlands miljöcentral					●	●	●

Figur 24: Sammandrag av revisionerna

Det negativa ställningstagandet till lagenligheten som ingick i ministeriets revisionsberättelse handlade om att anslagen under momenten 35.10.21 (Vissa utgifter för naturvård, reservationsanslag 3 år, i budgeten 2015) och 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år, i budgeten 2014) hade använts i strid med budgeten för överföringsutgifter (sammanlagt 1 753 724 euro).

Det negativa ställningstagandet till lagenligheten som ingick i revisionsberättelsen för Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet gällde utgifter för 2016 (totalt 20 miljoner euro) som inte hade hänförts till moment 35.20.55 (Understöd för reparationsverksamhet, reservationsanslag 3 år).

Långvariga förändringsprocesser kräver uppföljning

7 Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen

Statens revisionsverk följer upp vilka åtgärder revisionsverkets berättelser till riksdagen ger upphov till. Dessutom följer revisionsverket upp på vilket sätt de rapporteringsskyldigheter som fastställs i riksdagens ställningstaganden uppfylls.

Riksdagens ställningstaganden berör frågor, där genomförandet av förändringar ofta sker långsamt. De handlar också om samhälleligt viktiga frågor. Därför följer revisionsverket upp hur frågorna i ställningstagandena har förverkligats även efter den rapportering som riksdagen har krävt av förvaltningen. Riksdagens ställningstaganden berör enskilda frågor och utgör inte en sådan helhet som kan fungera som underlag för utvärdering av hur förvaltningen har utvecklats.

Numren för ställningstagandena nedan hänvisar till numreringen i registret över riksdagens uttalanden. Totalt är antalet ställningstaganden betydligt fler. Nedan behandlas endast de av riksdagens ställningstaganden som har samband med revisionsverkets verksamhet.

Tabell 4: Statens revisionsverk följer upp vilka åtgärder riksdagens ställningstaganden ger upphov till.

Ställningstagande 1/2015 B 9/2015 rd – B 15/2015 rd – RSk 26/2015 rd Utveckling av regeringens årsberättelse	Resultat av uppföljningen
Riksdagen förutsätter att regeringen fortsätter utveckla årsberättelsen med hänsyn till synpunkterna tidigare i betänkandet. Materialet i berättelsen måste vara mer läsarvänligt och informativt och det måste innehålla analyserade data om resultaten och effekterna av verksamheten och förändringar i verksamheten, särskilt de samhälleliga effekterna och hur de uppställda målen har förverkligats. Årsberättelsen bör vara en fungerande del av statsförvaltningens och regeringens planerings- och uppföljningsmekanism. Det i sin tur kräver bland annat tydligare målsättning när budgeten upprättas.	Revisionsverket granskar årligen statsbokslutet och regeringens årsberättelse och ger en särskild berättelse om denna till riksdagen. Utifrån granskningarna har regeringens årsberättelse utvecklats i positiv riktning. Den lägger bättre fokus än tidigare på beskrivningen av resultaten och effekterna och måluppfyllelsen. Dessutom har den något enhetligare och mer koncis disposition än tidigare. Problemet med måluppställelsen har än så länge inte lösts. I regeringens årsberättelse för 2016 anges det att måluppställelsen kommer att utvecklas i anslutning till planen för de offentliga finanserna för 2018–2021 och budgetpropositionen för 2018 som ges till riksdagen hösten 2017.

Ställningstagande 93

B 12/2014 rd – B 16/2014 rd – RSk 37/2014 rd

Bedömning av de viktigaste IKT-projekten

Riksdagen förutsätter att regeringen, som ett led i uppföljningen av projektportföljen, bedömer resultaten av, kostnaderna för och produktivitetsnyttan av de viktigaste IKT-projekten och rapporterar därom till riksdagen.

Resultat av uppföljningen

I årsberättelsen för 2016 har regeringen kortfattat presenterat resultaten av uppföljningen av de eftersträvade fördelarna. Hittills har inga nämnvärda produktivitetsfördelar upptäckts vid uppföljningen av projektportföljen. Vid revisionsverkets granskningar av funktionssäkerheten i det digitaliserade samhället har det framkommit problem med att beräkna kostnaderna för beredskap för olika hot. Särskilt riskhanteringen och kostnad-nytta-analyserna bör utvecklas.

Ställningstagande 2/2015

B 9/2015 rd – B 15/2015 rd – RSk 26/2015 rd

Bekämpning av den grå ekonomin

Riksdagen förutsätter att regeringen före utgången av 2016 ger riksdagen en utredning om vilka åtgärder regeringen har vidtagit för att förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna vid bekämpningen av grå ekonomi och även allmänt sett.

Ställningstagande 5/2016

B 10/2016 rd – B 15/2016 rd – RSk 14/2016 rd

Riksdagen förutsätter att regeringen i åtgärdsprogrammet fogar in de viktigaste projekt som har betydande effekter på bekämpningen av grå ekonomi, och säkerställer tillräckliga resurser för att genomföra projekten.

Resultat av uppföljningen

Våren 2017 slutförde revisionsverket uppföljningen av granskningen Program för bekämpning av grå ekonomi och samordning av bekämpningsarbetet 4/2015. Utifrån uppföljningen har arbetet i regeringen och ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet varit förenligt med rekommendationerna och ställningstagandena vid granskningen. År 2016 färdigställdes strategin för bekämpning av grå ekonomi. Syftet med strategin är att säkerställa att verksamheten fortsätter längre än under en regeringsperiod. I åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi tas bättre hänsyn till uppföljningen av projektverksamhetens effekter.

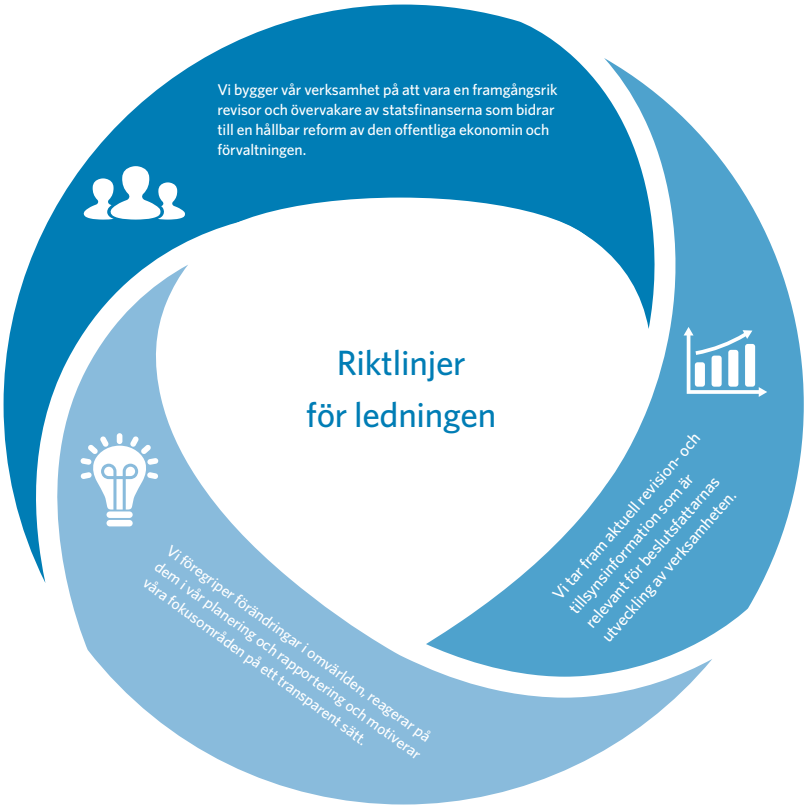
18
effektivitetsrevisioner och utredningar
Särskild berättelse om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2016
Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till års 2016 riksdag
68
redovisningsrevisioner och revisionsberättelser
4
berättelser till riksdagen
11
uppföljningar
Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018
2
laglighetsgranskningar
Berättelse om tillsynen över partifinansieringen 2016

8 Revisionsverkets verksamhet och verkningar

Statens revisionsverk är den i 90 § i grundlagen föreskrivna högsta externa revisorn av statsfinanserna i Finland. Revisionsverket är oavhängig och finns i anknytning till riksdagen. Verket reviderar skötseln av statsfinanserna och övervakar finanspolitiken och parti- och valfinansieringen. Revisionsverkets mål är att säkerställa att principerna för hållbar offentlig ekonomi, rättsstat och demokrati förverkligas. Revisionsverkets verksamhet inklusive resultat, ställningstaganden och rekommendationer ger mervärde för det finländska samhället och inverkar på skötseln av den finländska offentliga ekonomin. Verkets revisionsslag är granskning av finanspolitiken, laglighetsgranskning, redovisningsrevision och effektivitetsrevision.

Genom sin verksamhet skapar Statens revisionsverk förutsättningar för en hållbar förnyelse av den offentliga ekonomin och förvaltningen. De externa effektivitets- och resultatmålen har Statens revisionsverk uppfyllt väl, och totalt sett ligger revisionsverkets effektivitet på en mycket god nivå. Med tanke på riksdagens tillsynsmakt och revisionsverkets uppgift är det motiverat att riksdagen, efter den planerade landskapsreformen, med hjälp av revisionsverkets granskningar kan utöva tillsyn över hur den statliga finansieringen används för landskapens verksamhet. I egenskap av en expert på extern professionell granskning av statsfinanser kan revisionsverket ta fram objektiv och oberoende information för riksdagen även om landskapens ekonomi och verksamhet.

Statens revisionsverks uppgift är att ta fram oberoende information i egenskap av en extern professionell revisor



Figur 25: Revisionsverkets uppgifter och riktlinjer för ledningen

Målet är en hållbar reform av den offentliga ekonomin och förvaltningen

Revisionsverkets mål är att främja en lönsam och god skötsel av statsfinanserna och att skapa förutsättningar för en hållbar förnyelse av den offentliga ekonomin och förvaltningen.

Revisionsverket fullgör sin uppgift genom att ta fram information och delta i den offentliga diskussionen. Revisionsverket tar fram information i rätt tid för att tillgodose aktuella informationsbehov. Synvinkeln i revisionerna är utvecklande och mer framtidsorienterad. Revisionsverket informerar olika målgrupper om revisioner via flera olika kanaler. Vid informationen beaktas de viktigaste målgruppernas informationsbehov och nåbarhet. I riksdagen och statsförvaltningen inhämtar man informationen om revisionsresultaten huvudsakligen direkt ur revisionsberättelserna. Revisionsverkets arbete utnyttjas också på många olika sätt inom statsförvaltningen.

Insatserna riktas in på att stöda en hållbar förnyelse av den offentliga ekonomin och förvaltningen

Många av revisionsverkets intressenter får informationen främst via medierna. Utifrån medieuppföljningen är tonen i medieträffarna som hänför sig till revisionsverket huvudsakligen neutral. Revisionsverkets mediekommunikation tar upp de mest betydande observationerna för offentlig diskussion. Genom revisionsarbetet stödjer revisionsverket också medborgarnas förtroende för god förvaltning. I kommunikationen med intressenterna ligger fokus på åtgärdsrekommendationer med anslutning till revisionsrön samt framtidsscenarier och interaktion. Innehållen i de sociala medierna lyfter fram aktuella teman och bygger upp bilden av revisionsverkets organisation.

Figur 26: Kanaler för revisionsdata

Den oberoende information som tas fram i revisionsarbetet är en viktig del av den samhälleliga debatten. I och med digitaliseringen av revisionsarbetet är det möjligt att använda allt mer omfattande material när behandlingen och analysen av data automatiseras.

På basis av intressentenkäten 2015 har revisionsverket gjort responsrutinerna mer systematiska och infört en enkät för regelbunden inhämtning av respons efter granskningar. Dessutom vidareutvecklar revisionsverket interaktionen vid revisionerna, rekommendationernas genomförbarhet och revisionsresultatens relevans.

Under det senaste året fokuserade revisionsverkets interna kommunikation särskilt på förändringskommunikationen till följd av flytten till ett nytt verksamhetsställe. Med anledning av förändringen har revisionsverket ordnat öppna verkstäder för personalen och ökat kommunikationen mellan personalen, ledningen och cheferna samt andra möjligheter till interaktion. Rutinerna och reglerna för flytten och det nya verksamhetsstället har tagits fram tillsammans med personalen.

Revisionsverket utvärderar det nationella genomförandet av de hållbara utvecklingsmålen

De 17 hållbara utvecklingsmålen (SDG) hör till de viktigaste teman i det internationella samarbetet mellan överordnade revisionsorganisationer. Revisionsverket har i egenskap av andra ordförande för den europeiska riksrevisionsorganisationen EUROSAI under 2014–2017 aktivt främjat riksrevisionernas deltagande som stöd för FN i uppföljningen av det nationella verkställandet av målen. Revisionsverket medverkade vid beredningen av EUROSAI:s nya strategi och tog fram innehåll för EUROSAI:s tionde kongress.

Revisionsverket samordnade EUROSAI:s regionala förberedelser för den internationella takorganisationen för överordnade revisionsorganisationer INTOSAI:s kongress som behandlade temat för hållbar utveckling i december 2016. De överordnade revisionsorganisationerna har en viktig uppgift med att utvärdera det nationella genomförandet av de hållbara utvecklingsmålen. De kan granska de nationella förutsättningarna att genomföra de hållbara utvecklingsmålen och göra granskningar inom de olika ämnesområdena för hållbar utveckling. Det hållbara utvecklingsmålet 16 tangerar revisionsverkets verksamhetsområde, eftersom målet omfattar etablering av effektiva, redovisningsskyldiga och transparenta institutioner. Revisionsverket bidrar till att genomföra målet 16 genom att ge rekommendationer för att främja god förvaltning och ekonomi inom den offentliga sektorn och genom att i sitt revisionsarbete föregå med gott exempel på en effektfull och transparent verksamhet.

Etablering av effektiva, redovisningsskyldiga och transparenta institutioner är också ett av de hållbara utvecklingsmålen

Revisionsverket deltar som en del av samarbetet mellan Europeiska unionens riksrevisioner i tre parallella revisioner. I dessa behandlas riskerna för hållbar offentlig ekonomi, den nationella banktillsynen som en del av EU:s gemensamma banktillsyn samt EU:s strukturfonders inverkan på genomförandet av EU2020-strategin. Revisionsverket främjar transparens, ansvarsfullhet och öppenhet även i samordningen av Europeiska unionens ekonomiska politik. Genom parallella revisioner har revisionsverket följt upp banktillsynen och poängterat att verket inte har rätt att granska Finansinspektionen som finns i anknytning till Finlands Bank. Finland är ordförande i nätverket för granskning av finanspolitiken, som är underställt EU:s samarbetskommitté.

Revisionsverket tar fram objektiv information för riksdagen inom ramen för sin granskningsrätt

Bestämmelser om revisionsverkets granskningsrätt finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000).

I anslutning till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017) har revisionsverket uttalat sig att det med tanke på riksdagens tillsynsmakt och revisionsverkets uppgift är motiverat att riksdagen med hjälp av revisionsverket också kan utöva tillsyn över hur den statliga finansieringen används för landskapens verksamhet. Enligt regeringens proposition ska revisionsverket därför framöver ha rätt att granska lagenligheten av och ändamålsenligheten i skötseln av ekonomin i landskapen samt i sammanslutningar och stiftelser som hör till sådana landskapskoncerner som avses i 4 § i landskapslagen. Enligt propositionen ska revisionsverket också ha rätt att granska laglighet en av och ändamålsenligheten i ekonomin i de övriga sammanslutningar, stiftelser och ämbetsverk som avses i 4 § i landskapslagen till den del det är fråga om produktion av tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar, och således av landskapets finansieringsansvar, eller landskapets övriga verksamhet som grundar sig på landskapets ägande, avtal eller finansiering.

Enligt regeringens proposition är avsikten med rätten att granska landskapets att dess verksamhet ska vara omfattande. Utvidgningen av granskningsrätten ska för det första bygga på att landskapens verksamhet finansieras med statliga medel. I så fall är det motiverat att riksdagen också med hjälp av revisionsverkets granskning kan utöva tillsyn över hur den statliga finansieringen används för landskapens verksamhet. På så sätt har utvidgningen av revisionsverkets granskningsrätt en koppling i sak till statens revisionsverks uppgiftsområde enligt 90 § i grundlagen. Utvidgningen av granskningsrätten kommer inte att äventyra revisionsverkets oavhängighet.

Revisionsverket kan ta fram objektiv och oberoende information för riksdagen även om landskapens ekonomi och verksamhet. Sådan objektiv information kan också användas av ministerierna samt de statliga ämbetsverken och inrättningarna när dessa genomför sina lagstadgade uppgifter. Dessutom kommer revisionsverket att ha möjlighet att utvärdera uppnåendet av de övergripande målen för reformen och för eventuella senare ändringar.

Omfattningen av revisionsverkets granskningsrätt bestämmer vilken revisions- och tillsynsinformation revisionsverket kan ta fram för riksdagen

I anslutning till vård- och lanskapsreformen ska hänsyn tas till att Folkpensionsanstalten utgör en betydande helhet med tanke på statsfinanserna. Numera har revisionsverket rätt att få information av Folkpensionsanstalten. Om revisionsverkets granskningsrätt utvidgades så att Folkpensionsanstalten också omfattas av den, skulle relevant information kunna ges till riksdagen genom extern professionell granskning.

Revisionsverket gör årliga utvärderingar av hur verkets resultatmål har uppfyllts

För att utvärderingen av externa, kvalitativa mål ska kunna vara i balans, har utvärderingen av revisionsverkets enheter och intressentenkäten använts som mätare vid utvärderingen av hur revisionsverkets resultatmål för 2016 har uppfyllts. Revisionsverkets resultatmål har skrivits in i verkets revisionsplan 2017–2021. De externa effektivitets- och resultatmålen har Statens revisionsverk uppfyllt väl, och revisionsverkets effektivitet är bra. De interna resultatmålen har uppfyllts bra och ganska bra. Uppfyllandet av resultatmålen har beskrivits vid uppföljningen av resultatmålen 2016:

Figur 27: Uppföljning av resultatmålen 2016

Revisions rapportering september 2016–augusti 2017

Berättelser till riksdagen

B 17/2016 rd	Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till års 2016 riksdag
B 18/2016 rd	Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018
B 1/2017 rd	Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2016
B 9/2017 rd	Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2016

Redovisningsrevisionsberättelser enligt förvaltningsområde

67/53/16	Statsbokslutet

Republikens presidents kansli

6/53/16	Republikens presidents kansli

Statsrådets kansli

7/53/16	Statsrådets kansli

Utrikesministeriets förvaltningsområde

8/53/16	Utrikesministeriet

Justitieministeriets förvaltningsområde

9/53/16	Justitieministeriet
194/53/16	Rättsregistercentralen
10/53/16	Brottspåföljdsverket
163/53/16	Åklagarväsendet
175/53/16	Utsökningsväsendet

Inrikesministeriets förvaltningsområde

11/53/16	Inrikesministeriet
12/53/16	Förvaltningens datateknikcentral
13/53/16	Nödcentralverket
14/53/16	Migrationsverket
15/53/16	Räddningsinstitutet
16/53/16	Polisstyrelsen
17/53/16	Gränsbevakningsväsendet
18/53/16	Skyddspolisen
68/53/16	Brandskyddsfonden

Försvarsministeriets förvaltningsområde

19/53/16	Försvarsministeriet
20/53/16	Försvarsförvaltningens byggverk
21/53/16	Försvarsmakten

Finansministeriets förvaltningsområde

22/53/16	Finansministeriet
23/53/16	Statens ämbetsverk på Åland
24/53/16	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
25/53/16	Verket för finansiell stabilitet
26/53/16	Statistikcentralen
27/53/16	Tullen
28/53/16	Statskontoret
29/53/16	Statens ekonomiska forskningscentral
30/53/16	Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning
31/53/16	Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori
32/53/16	Skatteförvaltningen
33/53/16	Befolkningsregistercentralen

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

34/53/16	Undervisnings- och kulturministeriet
35/53/16	Centret för internationell mobilitet och internationell samarbete CIMO
36/53/16	Riksarkivet
37/53/16	Museiverket
38/53/16	Utbildningsstyrelsen
39/53/16	Finlands Akademi
40/53/16	Förvaltningsnämnden för Sveaborg

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

41/53/16	Jord- och skogsbruksministeriet
42/53/16	Livsmedelssäkerhetsverket
43/53/16	Naturresursinstitutet
44/53/16	Lantmäteriverket
45/53/16	Landsbygdsverket

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

46/53/16	Kommunikationsministeriet
47/53/16	Meteorologiska institutet
48/53/16	Trafikverket
49/53/16	Trafiksäkerhetsverket
50/53/16	Kommunikationsverket
69/53/16	Statens televisions- och radiofond

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

51/53/16	Arbets- och näringsministeriet
52/53/16	Utvecklings- och förvaltningscentret för Närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna
53/53/16	Energimyndigheten
54/53/16	Geologiska forskningscentralen
55/53/16	Innovationsfinansieringsverket Tekes
56/53/16	Konkurrens- och konsumentverket
57/53/16	Patent- och registerstyrelsen
58/53/16	Säkerhets- och kemikalieverket

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

59/53/16	Social- och hälsovårdsministeriet
60/53/16	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
61/53/16	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
62/53/16	Strålsäkerhetscentralen
63/53/16	Institutet för hälsa och välfärd

Miljöministeriets förvaltningsområde

64/53/16	Miljöministeriet
65/53/16	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
66/53/16	Finlands miljöcentral
70/53/16	Oljeskyddsfonden

Laglighetsgranskningsberättelser

187/52/16	Företagsstöd
188/52/16	Den interna kontrollens och riskhanteringens tillstånd i statsförvaltningen

Rapporter om övervakningen av finanspolitiken

10/2017	Rapport om granskningen av finanspolitiken våren 2017

Effektivitetsrevisionsberättelser och utredningar samt uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde

Statsrådets kansli

1/2016	Bedömning av lagstiftningens sektorövergripande konsekvenser
5/2017	Styrning och genomförande av företagsansvar i statsbolag Fallstudie: Arctia Ab, Kemijoki Oy, Vapo Oy

Utrikesministeriets förvaltningsområde

6/2017	Multilateralt utvecklingssamarbete

Justitieministeriets förvaltningsområde

18/2016	Minskning av återfallsbrottsligheten under och efter straff tiden

Uppföljningsrapporter

5/2014	Offentlig rättshjälp

Inrikesministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

14/2015	Program för bekämpning av grå ekonomi och samordning av bekämpningsarbetet

Försvarsministeriets förvaltningsområde

2/2016	Industriellt samarbete i HX-jaktplansprojektet

Finansministeriets förvaltningsområde

20/2016	Kostnadseffektivitet i behandlingen av klagomål (RFV)
1/2017	Strukturella förändringar inom Skatteförvaltningen
2/2017	Finanspolitiska risker – internationella rekommendationer

Uppföljningsrapporter

5/2013	Resultaten av skatteinspektionsverksamheten
9/2014	Styrningssystemet på finansministeriets förvaltningsområde
2/2015	Statens lönesystem

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

8/2013	Specialundervisningen i den grundläggande utbildningen

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

233/2011	VR-koncernen: Statens ägarstyrning och köpen av persontågtrafik

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

19/2016	Kostnadseffektivitet i behandlingen av NTM-centralernas beslut om företagsstöd
21/2016	EU:s strukturfondsprograms verkningar
2/2017	Inmatningspriserna i produktionsstödet till vindkraft
3/2017	Främjande av företagsinvesteringar Helhetsbedömning
4/2017	Främjande av företagsinvesteringar Perspektiv från fyra affärsbranscher
8/2017	Innovativa modeller för offentlig upphandling
9/2017	Genomförande av innovationsstrategin i offentlig upphandling

Uppföljningsrapporter

8/2014	Hantering av ungdomsarbetslöshet

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

1/2017	Uppskattningar av utvecklingen av sociala utgifter
11/2017	Högbehövande och höganvändande kunder inom primärvården
3/2017	Skolhälsovårdens förebyggande arbete mot psykisk ohälsa hos barn och insatser för barns välmående

Uppföljningsrapporter

3/2015	Användning av tekniska hjälpmedel vid servicen till äldre i hemmet

Miljöministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

2/2014	Hantering av och ansvarsfördelning för fartygsoljeskador på Finska viken
6/2014	Konjunkturrelaterade reparationsunderstöd

Referenser

Referenser

1 Statsrådets meddelande till riksdagen om programmet för statsminister Juha Sipiläs regering, tillsatt 29.5.2015

2 Principer för digitalisering till stöd för utvecklandet av offentlig service, Finansministeriets meddelande 3.2.2016

3 http://vm.fi/prosessien-digitalisointi

4 Statsrådets principbeslut om intelligent robotteknik och automatisering, 2.6.2016

5 Statsrådets principbeslut om nyttjande av data inom affärsverksamhet, 19.5.2016

6 Statens revisionsverk (2016): Styrning av förvaltningens säkerhetsnätsverksamhet, 14/2016, s. 12

7 Statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen 681/2010; VAHTI (2010): Anvisning om verkställighet av förordningen om informationssäkerheten inom statsförvaltningen, 2/2010; VAHTI (2012): Krav på ICT-beredskap, 2/2012

8 Statens revisionsverk (2016): Styrning av förvaltningens säkerhetsnätsverksamhet, 14/2016, s. 27 och 33

9 Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Ledning av funktionssäkerheten i e-tjänster

10 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster 150/2013 rd, s. 17

11 Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Organisering av cyberskydd

12 Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Ledning av funktionssäkerheten i e-tjänster

13 Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Ledning av funktionssäkerheten i e-tjänster

14 Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Ledning av funktionssäkerheten i e-tjänster

15 Lag om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013)

16 Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Organisering av cyberskydd

17 Valtiovarain controller -toiminnon suositus valtionhallinnon riskienhallintapolitiikkamallista 3.5.2017 (VM/532/00.01.00.00/2015)

18 SFS-ISO 31000:2011 Riskhantering. Principer och riktlinjer

19 Statens revisionsverk (2016): Styrning av förvaltningens säkerhetsnätsverksamhet, 14/2016, s. 26 och 41

20 Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Organisering av cyberskydd; Statens revisionsverk (2017, kommer att färdigställas): Ledning av funktionssäkerheten i e-tjänster

21 Statens revisionsverk (2015): Stöd för byggande av bredband, 8/2016

22 Kommunikationsverket (24.11.2016): Selvitys laajakaistatukea saaneiden toimijoiden taloudellisesta tilanteesta (Dnr 1139/942/2016)

23 Se till exempel Statens ekonomiska forskningscentral, 2014. Klavus, J. & Pääkkönen, J. Valmisteluraportit 20. Miksi kestävyysvajelaskelmat eroavat toisistaan? Hoito- ja hoivamenoista tehtyjen oletusten vaikutus tuloksiin.

24 Utlåtande till Social- och hälsovårdsministeriet och Finansministeriet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till en landskapsreform och en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till relaterade lagar 9.11.2016 (svar på e-enkäten, Dnr 283/31/2016)

25 Utlåtande till Social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till en valfrihetslag 31.1.2017 (svar på e-enkäten, Dnr 017/31/2017)

26 Sakkunnigutlåtande till riksdagens förvaltningsutskott om RP 15/2017 rd Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse 27.3.2017 (temat granskning av förvaltning och ekonomi, Dnr 138/32/2017)

27 Utlåtande till Finansministeriet om kompletteringen av lagutkastet (RP 15/2017) om finansieringen av landskapen 12.4.2017 (Dnr 128/31/2017)

28 Sakkunnigutlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om RP 15/2017 rd Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse 19.4.2017 (temat digitalisering, IKT-tjänster och informationsförvaltning, Dnr 157/32/2017)

29 Utlåtande till Arbets- och näringsministeriet om regeringens proposition med förslag till lag om utveckling av regionerna och tillväxttjänster samt lag om ordnande av tillväxttjänster i landskapet Nyland 25.4.2017 (svar på e-enkäten, Dnr 118/31/2017)

30 Sakkunnigutlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om RP 15/2017 rd Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse 9.5.2017 (temat finansiering av social- och hälsovårdsreformen, Dnr 178/32/2017)

31 Sakkunnigutlåtande till riksdagens revisionsutskott om RP 47/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk 29.5.2017 (temat revisionsverkets utlåtanden om vård- och landskapsreformen; finansiering, valfrihet och digitalisering, Dnr 191/32/2017)

32 Sakkunnigutlåtande till riksdagens finansutskott om RP 47/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk 7.6.2017 (Dnr 193/32/2017)

33 Sakkunnigutlåtande till riksdagens förvaltningsutskott om RP 47/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk 8.6.2017 (temat i synnerhet valfrihet, men samtidigt dess relation till landskapens självstyrelse (demokrati) i den föreslagna landskapslagen och lagen om ordnandet av social- och hälsovården, Dnr 196/32/2017)

34 Utlåtande till Finansministeriet om lagstiftningen om genomförande av landskapsreformen och omorganisering av de statliga tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifterna 12.6.2017 (svar på e-enkäten, Dnr 168/31/2017)

35 Utlåtande till Arbets- och näringsministeriet om lagar om offentliga rekryterings- och kompetenstjänster, utveckling av regionerna och finansiering av tillväxttjänster o.d. och lagar om främjande av integration av invandrare 15.6.2017 (svar på e-enkäten, Dnr 177/31/2017)

Referenser

36 Sakkunnigutlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om RP 47/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk samt om RP 52/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälsotjänster 16.6.2017 (temat IKT-lösningar, Dnr 198/32/2017)

Suomi Finland 100

STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119. FI-00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321 | WWW.VTV.FI | @VTV_fi

ISSN 1796-9654 (PDF)