

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/2001 rd

Regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2000

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2001 regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2000 (B 13/2001 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Under behandlingens gång har finansutskottet hört

- finansrådet Immo Pohjola och budgetrådet Vesa Jatkola, finansministeriet.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli

- revisionsrådet Erkki Mäki-Ranta, Statens revisionsverk
- konsultative tjänstemannen Rainer Alanen, konsultative tjänstemannen Matti Korkealehto och överinspektör Tarja Mankkinen, inrikesministeriet
- regeringsrådet Timo Lankinen, direktör Markku Mattila och ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- överinspektör Viveca Arrhenius, biträdande avdelningschef Marjatta Blanco Sequeiros, biträdande avdelningschef Tuulikki Haikarainen, utvecklingsdirektör Klaus Halla, konsultative tjänstemannen Olli Hämäläinen, specialplanerare Minna Liuttu och biträdande avdelningschef Reijo Väärälä, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Ismo Lumijärvi, Tammerfors universitet
- utredningschef Petri Uusikylä, Net Effect Oy
- enhetschef Jorma Back, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2000 (nedan relationen angående statsverket) ger en rätt omfattande bild

av resultaten inom förvaltningen. Beskrivningen av resultaten inom ministerierna åtföljs vanligen av en kommentar från respektive ministerium till följande saker: omvärlden, användningen av anslag, måluppfyllelsen i fråga om de viktigaste målen, granskning av bokslutet samt den avgiftsbelagda verksamheten.

I detta betänkande koncentrerar sig finansutskottet framför allt på att bedöma resultaten inom den offentliga verksamheten utifrån relationen och utfrågningen av de sakkunniga.

Resultaten inom förvaltningen

Resultat och effektivitet anses vara viktiga förutsättningar för en hållbar offentlig verksamhet. Tack vare resultatbudgetering har förvaltningen på senare år fått bättre kapacitet att klara av sina grundläggande åtaganden. Att döma av de uppgifter som förvaltningen själv lämnat klarar förvaltningsområdena till största delen av att uppfylla de mål för verksamheten som ingår i statsbudgeten. Men de två senaste åren har den kalkylerade produktiviteten inom statsförvaltningen försämrats, vilket innebär att de kontrollerade prestationerna har ökat långsammare än satsningarna på dem. Av berättelsen framgår att den totala produktiviteten inom kommunernas tjänsteproduktion försämrades 1998 och 1999 och att arbetets produktivitet minskade 1999 och 2000 inom staten. Utvecklingen gick i samma riktning inom de flesta förvaltningsområdena.

I relationen framhåller regeringen att den vikande produktivitetens utvecklingen kan bero på många faktorer och att tjänstevolymen och produktivitetens utvecklingen för enskilda år är utsatta för tillfälliga fluktuationer. Med utgångspunkt i de negativa siffrorna de senaste åren drar regeringen slutsatsen att produktiviteten inom den offentliga sektorn håller på att avmattas mer än önskvärt, särskilt i proportion till den snabbt tilltagande produktiviteten inom den privata sektorn.

Så kallad resultatstyrning har varit en av de metoder som den offentliga sektorn på senare år har tillämpat för att främja resultaten. Den bärande idén har varit att genom resultatavtal skapa en logisk balans mellan tillbudsstående resurser och möjliga resultat.

Också de senaste utredningarna har pekat på att resultatstyrningen inom statsförvaltningen ytterligare behöver förbättras för att förfarandet med resultatavtal skall kunna stärkas. För att säkerställa att målformuleringen och verksamhe-

ten ger resultat i det omgivande samhället vore det till fördel om de resultatstyrda ämbetsverken och den samlade verksamheten utvärderades regelbundet, till exempel vart femte år, av utomstående experter.

Vidare har man stannat för att ett av de viktiga elementen för att understryka resultatstyrningen är att utveckla behandlingen av resultatrapporterna i ministerierna. I detta syfte skall ministerierna behandla ämbetsverkens bokslut och verksamhetsberättelser och sammanställa en skriftlig rapport utifrån dem. Rapporten skall innehålla en utvärdering av resultaten vid respektive ämbetsverk i ljuset av sitt resultatavtal.

Med hänvisning till erhållen utredning framhåller finansutskottet att det finns ett uppenbart behov av större fokusering på resultatansvar i de statliga ämbetsverken. Utskottet hänvisar till en granskning av alla de 116 räkenskapsverken inom staten som Statens revisionsverk gjorde 2000. I detta sammanhang tog revisionsverket också ställning till möjligheten att ministeriernas resultatmål också skulle inbegripa ekonomiskt tänkande eller kostnader samt om räkenskapsverkens bokslutsuppgifter på dessa punkter är riktiga och tillräckliga. Vid granskningen upptäckte revisionsverket att bara 14 procent av räkenskapsverken hade både behöriga mål för ekonomisk effektivitet eller kostnader och hade rättvisande och tillräckliga uppgifter i bokslutet. Hela 59 procent av räkenskapsverken saknar, av granskningen att döma, behöriga mål för ekonomisk effektivitet eller kostnader och lägger fram bristfälliga uppgifter i sina bokslut.

Utskottet har lagt märke till att relationen angående statsverket numera rapporterar ekonomisk effektivitet betydligt bättre än tidigare, men att rapporteringen fortfarande är splittrad och inte lika ingående för alla förvaltningsområden. Det framgår till exempel inte exakt hur de resultatmål för förvaltningsområdena som riksdagen fastställt i statsbudgeten har utfallit. Å andra sidan kan det påpekas att till exempel också effektivitets- och kostnadsperspektivet ofta är bristfälligt i resultatmålen i förklaringsdelen i motiveringen till kapitlen i budgeten. Utskottet förelägger för övervägande om beskrivningen av

ministerierna borde samordnas så att ministeriernas resultat redovisas antingen enligt åtagande, resultatområde eller den formella uppdelningen i avdelningar.

Förvaltningsområdena har beskrivits med utgångspunkt i vilka projekt som har genomförts. Men det är svårt att då sluta sig till vilka direkta resultat projekten har haft, för att inte tala om effekterna. Utskottet påpekar vidare att informationen om ekonomin och informationen om resultaten inom verksamheten ges separat i det tredje kapitlet i regeringens relation angående statsverket. Bedömningen av resultaten försvåras av att regeringen inte ger nästan några uppgifter alls om relationerna mellan input och output eller kostnader och effekter. Därför är det ofta omöjligt att säga vilket mervärde den samlade satsningen inom förvaltningen har genererat.

Också presentationen av de strategiska prioriteringarna och resultatmålen inom förvaltningsområdena är mycket bristfällig i kapitlet om resultat, på några få undantag när (till exempel SHM). I nuläget prioriterar beskrivningen av resultaten inom förvaltningsområdena nästan inte alls åtgärder, till exempel med utgångspunkt i strategiska prioriteringar eller avvägningar i regeringens projektportfölj. Med den här konstellationen drunknar samhällspolitiskt viktiga projekt i floden av mindre och obetydliga projekt.

Utskottet anser det nödvändigt att resultaten jämförs mer systematiskt med ministeriernas mål, men också med målen i regeringsprogrammet. Inom vissa förvaltningsområden innehåller tabellerna en jämförelse mellan mål och utfall, vilket gör det betydligt lättare att bedöma resultaten. Ännu tydligare vore det om avvikelserna i tabellerna också relaterades i text. På så sätt vore det lättare att bedöma om någon avvikelse beror på till exempel en oväntad förändring i omvärlden. Vid sidan av sifferuppgifterna behövs det en mer ingående kvalitativ beskrivning. Enligt vad utskottet har erfarit har till exempel den kommunala sektorn gått in för en mer diversifierad mätning av resultaten.

När det krävs långsiktighet inom förvaltningen vore det i vissa fall på sin plats att ge en bild

av hur läget ser ut i ljuset av den verkställda utvecklingen och de planerade insatserna, till exempel om tio år. Utskottet understryker att relationen angående statsverket självfallet skall lägga tonvikten vid att beskriva den gångna tiden.

Vidare anser finansutskottet att beskrivningen av förvaltningsområdena kunde innehålla fler nyckeltal och mer resonemang kring de personella resurserna, hur de ser ut och hur de utvecklats. På så sätt skulle också riksdagen få en uppfattning om hur ledarskapet inom respektive förvaltningsområde fungerar och om förvaltningen satsar tillräckligt mycket på personalfrågor som är av betydelse för verksamheten.

De uppgifter om förvaltningens resultat som ingår i relationen angående statsverket kontrolleras inte, utan utvärderingen av resultaten bygger på uppgifter och kalkyler som förvaltningsområdena själva lämnat, påpekar utskottet. För närvarande bedöms ministeriernas verksamhet och deras resultat årligen problemorienterat och begränsat i statsrevisorernas berättelse.

Också Statens revisionsverk (SRV), som arbetar i anknytning till riksdagen och årligen granskar alla räkenskapsverk, tillför utvärderingen av förvaltningens resultat nya aspekter. Men den avancerade årliga revisionen av räkenskapsverken innefattar inga konklusioner om hela förvaltningsområdet som regeringens relation angående statsverket.

Revisionsanmärkningsberättelsen

Av revisionsanmärkningsberättelsen i relationen (s. 147) framgår det att finansministeriet den 12 september 2000 som ett led i reformen inom centralförvaltningen tillsatte ett projekt som skall låta göra en övergripande utvärdering av hur resultatstyrningen fungerar. Utifrån utvärderingen skall projektet lägga fram ett förslag till hur resultatstyrningen kan skäpas, speciellt gällande de tillhörande ansvarssystemen, styrningen av verksamheten, rapporteringen och bokslutsbehandlingen.

I synnerhet bokslutsförfarandena hänger samman med reformen av berättelserna till riksdagen, påpekar finansutskottet. I samband med

detta hänvisar utskottet till sitt utlåtande FiUU 12/2001 rd om regeringens berättelse om sina åtgärder under år 2000. Utskottet ansåg det angeläget att de viktigaste aktörerna snabbt kallas samman till exempelvis en arbetsgrupp med det främsta målet att samordna informationen i och rationalisera behandlingen av berättelserna om statsfinanserna. Talmanskonferensen har nu tillsatt en arbetsgrupp för detta.

Att relationen om statsverket gör ett så ostrukturerat intryck beror sannolikt delvis på att det är en aning oklart hur relationen och regeringens andra berättelser (framför allt berättelsen om sina åtgärder) förhåller sig till varandra. Det

finns både överlappningar och inkonsekvenser i rapporterna.

I nuläget har finansutskottet ingenting att anmärka med anledning av åtgärderna i revisionsanmärkningsberättelsen.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår finansutskottet vördsamt

att riksdagen beslutar sända detta betänkande jämte anmärkningar och förslag till regeringen för att de åtgärder skall kunna vidtas som sakerna i betänkandet ger anledning till.

Helsingfors den 9 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd (delvis)
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Timo Ihamäki /saml (delvis)
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Markku Laukkanen /cent (delvis)
Tuija Nurmi /saml
Virpa Puisto /sd (delvis)
Ola Rosendahl /sv

Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml (delvis)
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Jukka Vihriälä /cent
ers. Liisa Hyssälä /cent
Kari Kantalainen /saml (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst
Iivo Polvi /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i delegationen var
utskottsrådet Alpo Rivinoja.