

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 28/2004 rd

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet: given 7.9.2004

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2004 Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet (B 12/2004 rd) till finansutskottet för beredning

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets gransknings- och förvaltningsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör Tapio Leskinen, Statens revisionsverk.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- revisionschef Erkki Pitkänen, revisionsråd Hannu Nieminen, inspektionsråd Jarmo Soukainen, överinspektör Berndt Lindman, överinspektör Eeva Miettinen, överinspektör Nina Pesonen och överinspektör Juha Sarpakunnas, Statens revisionsverk
- understatssekreterare Pertti Majanen, biträdande avdelningschef Juhani Toivonen och enhetschef Sinikka Antila, utrikesministeriet
- utredningsman Markku Hirvonen, finansministeriet
- projektchef Esa Markkanen, Utlänningsverket.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Berättelsen till riksdagen från Statens revisionsverk (SRV) av den 7 september 2004 är den tredje berättelsen i sitt slag. Den har så småningom funnit sina former och är en av de viktigaste statsfinansiella berättelserna sett i riksdagens perspektiv. Revisionsverkets granskningsverksamhet medverkar till att fullfölja riksdagens budgetmakt, och det är i själva verket ett av målen med verksamheten.

I likhet med tidigare år har finansutskottet och dess delegationer hört sakkunniga under hela året i takt med att enskilda granskningsberättelser har blivit klara. Utfrågningarna har samtidigt tjänat som bakgrund för finansutskottets övriga arbete, framför allt för behandlingen av statsbudgeten och tilläggsbudgetar. Granskningsberättelserna och iakttagelserna där har integrerats i riksdagens dagliga arbete. I hög grad av denna anledning har utfrågningen med anledning av den årliga berättelsen denna gång begränsats till finansutskottet och dess förvaltnings- och granskningsdelegation.

Synpunkterna på berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd är värdefulla delar i berättelsen, påpekar finansutskottet. Avsnittet ingick för första gången i berättelsen för ett år sedan. Finansutskottet har haft nytta av resultatrapporteringen inom justitieministeriets förvaltningsområde och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, men också av resultatrapporteringen angående statens affärsverk, för betänkande FiUB 22/2004 rd om berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd.

Enligt utskottet är det viktigt att revisionsverket fortlöpande följer upp hur de ekonomiska styrmedlen inom förvaltningen fungerar. Redan om man ser till beloppen utgör statsunderstöden och statsstöden en så stor post att kriterierna och bevilningspraxis då och då bör omprövas, precis som revisionsverket säger i sin berättelse. Alla ämbetsverk och inrättningar har en upphandlingsfunktion. Den spelar en stor ekonomisk roll och är ingående reglerad. Det är bra att revisionsverket fortsätter att granska denna funktion inom olika sektorer.

Revisionsverket har utfört en årlig revision i alla 115 räkenskapsverk under statsrådet och i två fonder som står utanför statsbudgeten. Konklusionerna angående bokslutet och bokföringen i enskilda räkenskapsverk har rapporterats i separata revisionsberättelser. En viktig sak är att revisionsverket inte anser anmärkningarna i revisionsberättelserna vara så allvarliga med hänsyn till väsentlighetsprincipen att de skulle hindra att statsbokslutet som undertecknats av Statskontoret fastställs.

Av de enskilt rapporterade iakttagelserna har utskottet i detta sammanhang gått närmare in på korruptionsrisken inom det bilaterala utvecklingssamarbetet (Revisionsberättelse 77/2004), Utlänningsverkets verksamhet — granskad närmast från verksamhetsprocessernas synpunkt (Revisionsberättelse 74/2004) och myndigheternas verksamhet för bekämpande av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet (Revisionsberättelse 76/2004).

I berättelsen sägs att Revisionsverket eftersträvar en motiverande och konkurrenskraftig

lönesättning och på den vägen försöker trygga yrkeskompetensen med hjälp av ett flerårigt utvecklingsprogram som bygger på verkets årliga budgetar. I flera sammanhang har finansutskottet lyft fram revisionsverkets möjligheter och konkurrenskraft i egenskap av arbetsgivare. I betänkande FiUB 39/2003 rd om statsbudgeten för i år påpekar utskottet att detta kräver en justering av eftersläpningarna i lönerna. Utskottet krävde de facto ett flerårigt program för att rätta till personalens lönenivåer. Ett sådant program har nu sammanställts och enligt utskottet är det viktigt att genomförandet startar så snart som möjligt. De avsatta tilläggsanslagen ska användas till att rätta till eftersläpningarna i lönerna och till att förbättra revisionsverkets konkurrenskraft som arbetsgivare på det sätt som riksdagen har förutsatt.

Korruption; en risk för det bilaterala utvecklingssamarbetets resultat

I år får det bilaterala utvecklingssamarbetet, som har granskats, anslag om 128 miljoner euro. Det är cirka 31 procent av det totala anslaget till egentligt bistånd. Den stora frågan vid revisionen var om utrikesministeriets mekanismer mot korruption inom det bilaterala utvecklingssamarbetet är adekvata och om de tillämpas i det verkliga livet. Bakgrunden till frågan är att ledningsgruppen på avdelningen för utvecklingssamarbete vid utrikesministeriet i december 2001 lade upp en strategi med de viktigaste linjerna för arbetet mot korruption.

Vid revisionen framkom det att anvisningarna och procedurerna i huvudsak är adekvata och lämpliga. Samtidigt fick utrikesministeriet tio rekommendationer för hur insatserna kan förbättras. Utrikesministeriet har ansett rekommendationerna vara nyttiga för antikorrupsionsarbetet inom utvecklingssamarbetet.

En viktig utvecklingsinsats enligt finansutskottet är till exempel att utrikesministeriet bygger upp ett uppföljningssystem för fall av korruption och missbruk och meddelar anvisningar om hur de ska anmälas. I förhandlingarna om utvecklingssamarbete bör utrikesministeriet till

exempel mycket mer framhålla att resultaten av arbetet mot korruption är en av de faktorer som i hög grad påverkar samarbetsrelationerna. I överensstämmelse med strategin mot korruption har en korruptionsklausul med sanktioner nu tagits in i alla avtal om utvecklingssamarbete. För att operationalisera strategin mot korruption tog utrikesministeriet redan 2002 i bruk en handbok för hur korruption kan undvikas i internationellt utvecklingssamarbete. Boken ger biståndsarbetare tips om hur korruption kan förebyggas.

Det är alarmerande, påpekar utskottet, att korruptionsläget är så dåligt i länder som Finland har ett långsiktigt samarbete med och att läget försämrats mycket i många länder de senaste fem åren. Revisionsberättelsen gör en viktig iakttagelse, att Finlands möjligheter och instrument för att utöva direkt övervakning försämrats ytterligare när traditionella bilaterala projekt blir sektorsprogram med direkt budgetstöd. I berättelsen framhålls att man i förväg måste försäkra sig om att samarbetsländerna har en pålitlig ekonomisk förvaltning. Detta ställer allt större krav på Finlands beskickningar i samarbetsländerna. Det är viktigt att Finland är med och söker nya utvägar för att effektivisera övervakningen och trygga resurserna för satsningar på korruptionsfria mekanismer.

I revisionsberättelsen sägs det att inga fall av korruption har än så länge uppdagats i Finlands bilaterala utvecklingssamarbete. Efter att berättelsen publicerats har det emellertid uppstått misstankar om missbruk i Costa Rica och om korruption vid Instrumentarium Abp:s export av sjukhusutrustning. Utrikesministeriet har beviljat räntestöd för projektet.

Enligt uppgifter till utskottet har utrikesministeriet sedan maj 2004 utrett frågorna kring räntestöds krediterna till Costa Rica. Fallet kom fram när myndigheterna i Costa Rica började undersöka om allt gått rätt till när krediten ansöktes och antogs i Costa Rica. Det har också ifrågasatts om leveranserna av sjukhusutrustning har gått rätt till. I dagsläget har det inte kommit fram något som ger anledning att misstänka att frågan har handlagts lagstridigt vid utrikesmi-

nisteriet. Ministeriet har planer på att skicka ut en utredningskommission bestående av experter till Costa Rica. Meningen är att kommissionen ska utreda om den utrustning som avses i kreditavtalet har levererats och använts i Costa Rica och om utrustningen är adekvat och nödvändig.

Enligt vad utskottet har erfarit är det vanligen inte utrikesministeriet och myndigheterna i mållandet som ingår avtal om räntestödslån. I vissa fall upprättas ett generellt ramavtal om det är nödvändigt på grund av kreditreglerna i mållandet eller för en bättre handläggning av kreditprocessen. I utrikesministeriets handbok mot korruption sägs beträffande räntestöds krediter att ministeriet inte har någon möjlighet att utöva direkt kontroll för att uppdaga missbruk. På den punkten hänvisas det till att ministeriet inte ingår avtal om projektgenomförande eller krediter. Det är Finlands Exportkredit Abp som kräver en antikorrupsionsförsäkran i enlighet med OECD:s regler av den som anholder om exportgaranti och av exportören. Om det efter att garantin eller krediten har beviljats visar sig att förmånstagaren har varit inblandad i korruption vidtar den som beviljat garanti respektive kredit åtgärder på behörigt sätt. Åtgärder som kan komma i fråga är att garantiersättning förvägras, att uttagna medel återkrävs och/eller att bevisen på korruption överläts till de nationella myndigheterna.

Oklarheterna och de eventuella missbruken kring räntestöds krediten till Costa Rica måste utredas i grunden och i rask takt, påpekar finansutskottet. Dessutom är det angeläget att det vidtas åtgärder för att minska korruptionsrisken i samband med räntestöds krediter i bilateralt utvecklingssamarbete. Erfarenheterna måste utnyttjas för att förbättra räntestödsinstrumentet.

Korruption följs upp med hjälp av ett korruptionsindex som Transparency International har tagit fram. Utskottet påpekar att Finland enligt indexet är ett av de minst korrumperade länderna i världen. Det förpliktar Finland, men ger oss också större möjligheter att överföra de goda modeller som gett utmärkta resultat i Finland till våra samarbetsländer.

Utlänningsverket

Ända sedan Utlänningsverket inrättades 1995 har anhopningen av ärenden varit ett stort problem. Som det sägs i revisionsberättelsen karakteriseras verksamheten vid Utlänningsverket av en viss oförutsägbarhet, vilket ger genomslag i form av osäkerhetsfaktorer i budgeten. Det i sin tur har lett till en stor andel tjänstemän med tidsbegränsade anställningar och stor personalomsättning.

Enligt berättelsen har de största problemen gällt handläggningstiderna av nationalitetsansökningar, familjeåterföreningar för flyktingar, asylansökningar och utvisningar. Revisionen visar att handläggningstiderna kan vara flera år långa och att det mestadels beror på att ansökningarna väntar på att bli behandlade eller på yttranden och kompletterande utredningar. Också dröjsmål vid den lokala polisen och i förvaltningsdomstolarna bidrar till de utdragna handläggningstiderna. Utskottet menar att det självklart är de sökande som blir lidande och att det handlar om människors rättssäkerhet. Revisionsverket menar att handläggningstiderna inte kan förkortas utan större satsningar och bättre nyttiggörande av datateknik.

I revisionsberättelsen föreslår revisionsverket en del omställningar i arbetsuppgifterna och omorganiseringar som kan effektivisera verksamheten vid Utlänningsverket. I höst har Utlänningsverket de facto begärt hjälp av inrikesministeriet med vissa förändringar för att avhjälpa situationen. Administreringen av mottagande av asylsökande samt enheten för förvar bör föras över på inrikesministeriets förvaltningsområde. Dessutom kunde en del tjänstemän från Utlänningsverket med fördel placeras på vissa av Finlands beskickningar i utlandet. Vidare bör Utlänningsverket också spela en framträdande roll när kvotflyktingar väljs till Finland. Ändringsförslagen är både viktiga och tål att tänkas på närmare, framhåller utskottet. Över lag vore det viktigt att söka nya möjligheter att effektivisera verksamheten vid Utlänningsverket.

Finansutskottet anser också att budgeteringen av omkostnaderna vid Utlänningsverket måste bli mer långsiktig. Ungefär 20 procent av finan-

sieringen kommer från avgifter. Om avgifterna inte kan höjas för att motsvara självkostnadspri-set i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten, måste underskottet kompenseras genom statsbudgeten. Det är viktigt att verket har tillräckligt med personal, men minst lika viktigt är det att det anställs fast personal för fasta arbetsuppgifter.

Myndigheternas verksamhet för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet

I revisionen angående åtgärder för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet studerades också styrsystemen inom förvaltningen och deras funktion. Iakttagelserna är också mycket viktiga i ett statsfinansiellt perspektiv, påpekar finansutskottet. Revisionen pekade på att ingen klart och tydligt har det övergripande ansvaret för bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet eller för samordningen av verksamheten. Revisionsverket föreslår att det sammanställs en handlingsstrategi för alla myndigheter med ansvar för frågorna. Förr eller senare måste strategin ge utslag i effektiviserade åtgärder.

Revisionen är högaktuell också av den anledningen att statsrådets tredje program för bekämpning av ekonomisk brottslighet löper ut nästa år. Samtidigt avslutas också projektet för att utveckla samarbetet mellan myndigheterna (VIRKE). Det brådskar med planerna för fortsatta program och projekt.

Trots att det har vidtagits åtgärder orsakar den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten stora skador och utgör ett hot mot vårt samhälle. Enligt uppgifter till utskottet håller situationen på att förvärras. Trenderna har varit uppenbara till exempel inom bygg- och restaurangbranschen. Samtidigt blir den ekonomiska brottsligheten allt mer internationell och den organiserade brottsligheten får allt större fotfäste där.

I dagsläget är bestämmelserna om utlämnande av massinformation mellan myndigheterna och samordningen av uppgifterna mellan myndigheterna en av de brister i lagstiftningen som

mest påverkar myndigheternas verksamhet och samarbetet mellan myndigheterna. I dagsläget tillåter inte lagstiftningen på långt när så effektiva avslöjanden av ekonomisk brottslighet, prioriteringar av objekt och möjlighet att återfå den ekonomiska vinningen av brottslighet som myndigheternas uppgifter, informationssystem och tekniska utrustning ger möjligheter till. Som läget ser ut i dag har ingen myndighet rätt att sitta inne med information som ger en övergripande bild av den ekonomiska brottsligheten, behövs för riskanalys eller främjar förebyggande åtgärder. Vad värre är får den informationsmängd som behövs för en övergripande bild av läget inte ges ut till någon annan myndighet. Så länge bristerna i lagstiftningen inte rättas till kan ekobrottslingarna utnyttja luckorna i lagstiftningen och kontrollsystemen och dra nytta av att de nationella gränserna förhindrar informationsutbyte.

Utskottet menar att framför allt ansvarsförhållandena (huvudentreprenör/underentreprenörer osv.) bör förtydligas inom de problematiska sektorerna. Alla medel måste utnyttjas (inbegri-

pet t.ex. fackens kontroller) när det gäller att effektivisera övervakningen.

De rekommendationer som Statens revisionsverk lägger fram är av mycket stor betydelse, framhåller utskottet. Ett konkret förslag är att det snabbt bereds en lag om samverkan mellan myndigheterna vid bekämpning av ekonomisk brottslighet. Inrikesministeriet bör också starta ett fjärde program för bekämpning av ekonomisk brottslighet och utarbeta en tillhörande handlingsstrategi. Med hänvisning till de viktigaste uppdagade bristerna måste det framöver gå att ange vem som har det övergripande ansvaret för bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att betänkandet sänds till Statens revisionsverk och regeringen för kännedom och för eventuella åtgärder.

Helsingfors den 23 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent (delvis)
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent (delvis)
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomäki /sd

Iivo Polvi /vänst (delvis)
Virpa Puisto /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml (delvis)
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Esko Kiviranta /cent (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst
Maija Perho /saml (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Alpo Rivinoja.