

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2024

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2024 (B 20/2024 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör Sami Yläoutinen, Statens revisionsverk
- effektivitetsrevisionsråd Visa Paajanen, Statens revisionsverk
- ledande effektivitetsrevisor Antti Halmetoja, Statens revisionsverk
- ledande effektivitetsrevisor Nina Martikka, Statens revisionsverk
- överinspektör Simo Pesola, Statens revisionsverk
- överinspektör Sini Salmi, Statens revisionsverk
- överinspektör Pietari Suomela, Statens revisionsverk
- överinspektör Elina Vedenkannas, Statens revisionsverk
- överinspektör Nina von Hertzen-Oosi, Statens revisionsverk
- direktör för strategi- och styrningsenheten Tiina Snellman, inrikesministeriet
- finansråd, enhetschef Pasi Leppänen, finansministeriet
- finansråd Ville Salonen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Timo Ertola, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Sanna Koivumäki, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Hanna Liski-Wallentowitz, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Jaana Heinonen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Jussi Lind, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande överinspektör för socialvården Sari Husa, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- datamodellerare Nestori Leponiemi, Statskontoret
- chefsforskare Matti Sarvimäki, Statens ekonomiska forskningscentral
- enhetschef Esko Leinonen, Livsmedelsverket
- finansieringsexpert Marianne Muotio, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten
- enhetschef Jyrki Pitkänen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland
- upphandlingschef Santtu Sundvall, UF-centret
- finansieringsexpert Mikko Teivaala, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- enhetschef Antti Jaatinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- chef för kompetenscentret Mikko Toivanen, Folkpensionsanstalten

Betänkande ReUB 1/2025 rd

- medicinalråd Kirsti Tolonen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- ledande expert Nina Knape, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- specialsakkunnig Jutta Nieminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ledande expert Timo Aulanko, Helsingfors sysselsättningstjänster
- chef för sysselsättningstjänster Tuomas Paananen, Jyväskylä stad
- chef för sysselsättningstjänster Pirjo Oksanen, Kuopio stad
- sysselsättningsområdesdirektör Pipa Turvanen, Åbo stad
- utvecklingschef Sari Korento, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Minna Korkiakoski-Västi, Velfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
- velfärdsområdesdirektör Max Lönnqvist, Östra Nylands velfärdsområde
- velfärdsområdesdirektör Olli Naukkarinen, Egentliga Tavastlands velfärdsområde
- ansvarsområdesdirektör Tuija Koivisto, Mellersta Finlands velfärdsområde
- velfärdsområdesdirektör Jari Jokela, Lapplands velfärdsområde
- organiseringsdirektör Marika Lanne, Satakunta velfärdsområde
- jurist Tiia Tuovinen, Vanda och Kervo velfärdsområde
- chef Irina Lindroos, Egentliga Finlands velfärdsområde.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdssektorn vid Helsingfors stad
- Norra Karelens velfärdsområde
- Norra Savolax velfärdsområde.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Statens revisionsverks årsberättelse innehåller slutsatser om statsfinanserna och förvaltningen som dragits utifrån resultaten av revisionerna samt en sammanfattning av de viktigaste observationerna vid revisionerna ur riksdagens synpunkt. Årsberättelsen behandlar på ett mångsidigt sätt riskerna i samband med statsfinanserna och den statsstödda verksamheten. Berättelsen för 2024 lyfter fram flera viktiga teman. Bland dem fäster utskottet särskild uppmärksamhet vid utvärderingsförfarandet vid styrningen av kommunerna och velfärdsområdena, arbetskraftsservicen för svårssysselsatta och investeringsstöden för jordbruket.

Utvärderingsförfarandet vid styrningen av kommunerna och velfärdsområdena

Utskottet har satt sig in i revisionsberättelsen Utvärderingsförfarandets funktion i balanseringen av kommunernas ekonomi och tryggheten av tjänsterna (2/2024) som man rapporterar om i revisionsverkets årsberättelse. Syftet med granskningen var att utreda om man i utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner har lyckats identifiera problemen i kommunens ekonomi, garantera balansen i kommunens ekonomi på medellång sikt samt trygga tillgången till lagstadgad basservice.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört har utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner och uppnåendet av målen för förfarandet inte tidigare granskats i lika stor utsträckning som nu. Granskningen går också igenom bestämmelserna om utvärderingsförfarandet i velfärdsområden. Bestämmelserna om utvärderingsförfarandet i velfärdsområden har många likheter med utvärde-

Betänkande ReUB 1/2025 rd

ringsförfarandet i fråga om kommuner, så iakttagelserna från granskningen kan utnyttjas vid utvecklingen av praxis för utvärderingsförfarandet i välfärdsområden. Granskningen är således mycket aktuell.

Utskottet har vid beredningen av detta betänkande utrett om kunskapsunderlaget är tillräckligt vid utvärderingsförfarandet i välfärdsområden, särskilt vid bedömningen av välfärdsområdenas förmåga att ordna social- och hälsovårdstjänster och räddningsväsendets tjänster. Utskottet anser det vara viktigt att redan i det inledande skedet av genomförandet av reformen fästa uppmärksamhet vid hur de ekonomiska och funktionella kriterier för utvärderingsförfarandet som införts i lagstiftningen om välfärdsområdena fungerar i praktiken.

Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner

Utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner togs in i lagstiftningen i samband med kommun- och servicestrukturreformen 2007 (169/2007). För närvarande finns bestämmelserna om utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner och samkommuner i 118 och 119 § i kommunallagen (410/2015). Dessutom innehåller 110 § i kommunallagen en skyldighet för kommunerna att täcka sina underskott. Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. I balansen för ekonomiplanen kan hänsyn tas till överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Också det underskott som ackumulerats det år budgeten uppgjorts eller senare ska täckas inom den utsatta tiden. Syftet med utvärderingsförfarandet är att stödja skötseln av kommunernas ekonomi och trygga de lagstadgade tjänsterna också i kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning.

Finansministeriet svarar för att utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner inleds och genomförs. Beslut om att inleda förfarandet och inrätta en utvärderingsgrupp fattas utgående från ministeriets ekonomiska uppföljning och de diskussioner som förts med kommunerna. Utvärderingsgruppen har till uppgift att utreda kommunens ekonomiska situation och åtgärderna för att balansera ekonomin samt kommunens förutsättningar att fortsätta som självständig. Gruppen lägger på basis av sitt arbete fram ett förslag till behövliga åtgärder och en eventuell kommunindelningsutredning. Kommunfullmäktige behandlar utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delger finansministeriet sitt beslut, varefter ministeriet antingen följer hur åtgärderna för att balansera ekonomin genomförs eller inleder en kommunindelningsutredning.

Kriterierna för utvärderingsförfarandet har uppfyllts i sammanlagt 54 kommuner under åren 2007—2023. Av dessa har 41 kommuner inlett förfarandet efter en helhetsbedömning. Cirka 70 procent av dessa kommuner har färre än 5 000 invånare. Det är alltså bara en liten del av kommunerna som har varit föremål för utvärderingsförfarandet. Enligt revisionsverket finns det vissa gemensamma drag hos de kommuner som varit föremål för förfarandet. Dessa är en allt sämre demografisk försörjningskvot och ett allt sämre inkomstunderlag i kombination med ett ökat servicebehov. Enligt finansministeriets yttrande till utskottet är utvärderingsförfarandet avsett endast som ett mycket begränsat förfarande som riktar sig till den kommungrupp som har den allra svagaste ekonomiska ställningen och inte som ett styrmedel som skulle kunna användas mer omfattande i den kommunala ekonomin.

Betänkande ReUB 1/2025 rd

I granskningen analyserades ekonomiska nyckeltal med statistiska metoder både för de kommuner som var föremål för förfarandet och för en motsvarande jämförelsegrupp åren 2000—2020. Granskningen visar att det har skett en statistiskt signifikant förbättring av årsbidraget för de kommuner som deltog i förfarandet. Enligt revisionsverket tyder resultatet på att kommunernas ekonomi har utvecklats i en mer positiv riktning efter utvärderingsförfarandet. Även de kommuner som deltagit i utvärderingsförfarandet har upplevt att utvärderingsförfarandet har främjat åtgärderna för att balansera ekonomin. De flesta av de kommuner som deltog i utvärderingsförfarandet har därför kunnat lämna förfarandet tack vare åtgärderna. Sparbesluten har enligt revisionsverket fokuserat på åtgärder av engångskaraktär, såsom försäljning av egendom.

Finansministeriet får tillämpa prövning vid inledandet av ett utvärderingsförfarande. Därför anser revisionsverket att dokumentationen av förfarandet bör förtydligas och att besluten i anslutning till det bör motiveras på ett transparent sätt. Det vore viktigt att som underlag för dessa beslut tydligt motivera i vilka situationer ett utvärderingsförfarande inte ska inledas och hur snart ett nytt förfarande bör inledas om kriterierna fortfarande uppfylls. Det är också viktigt med proaktiv kommunikation eftersom ändringar i bedömningskriterierna eller statsandelarna har kunnat leda till överraskande situationer i kommunerna. Enligt de sakkunniga som utskottet hört bör man bli bättre på att förutse kommunernas ekonomiska problem så att drastiska anpassningsåtgärder ska kunna undvikas.

Revisionsverket rekommenderar att programmet för kommunernas ekonomi bör innehålla noggrannare uppgifter om hur kriterierna uppfylls kommunvis samt om motiveringarna till att man inte inleder ett utvärderingsförfarande. De sakkunniga som utskottet hört understöder rekommendationen om att öka rapporteringen. Enligt ministeriernas yttranden har det i det program för kommunernas ekonomi som offentliggörs varje höst redan under de senaste åren tagits in uppgifter om motiveringarna till utvärderingsförfarandet. Dessutom finns det ett eget avsnitt om utvärderingsförfarandet på finansministeriets webbplats. Där presenteras uppgifter om utvärderingsförfarandet i större utsträckning än i programmet för kommunernas ekonomi, till exempel uppgifter från alla kommuner om uppfyllandet av kriterierna. Utskottet ställer sig mycket positivt till detta. Utskottet anser också att man fortfarande bör öka den allmänna kännedomen om hur kriterierna uppfylls i olika kommuner.

Den andra rekommendationen gäller beaktandet av kommunernas tjänster i utvärderingsförfarandet. Enligt revisionsverket tar man i olika skeden av utvärderingsförfarandet inte systematiskt hänsyn till det att tjänsterna bör tryggas, trots att syftet med utvärderingsförfarandet är att utreda kommunens möjligheter att för sina invånare trygga de tjänster som lagstiftningen förutsätter samt att vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för att ordna tjänsterna. Utvärderingsförfarandet är inriktat på skötseln av ekonomin, och situationen för den kommunala basservicen granskas inte vare sig innan förfarandet inleds eller efter förfarandet. Enligt revisionsverket kan detta bero på att det för närvarande inte finns tillräckligt täckande information om tillgången till och kvaliteten på kommunernas lagstadgade tjänster. Revisionsverket rekommenderar att det kunskapsunderlag som finns att tillgå om basservicen utvecklas så att situationen när det gäller ordnandet av tjänster i kommunen kan beaktas i utvärderingsförfarandet.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört baserar sig tryggandet av förutsättningarna för att ordna kommunala tjänster i hög grad på kommunernas ekonomiska situation. Bakgrunden till detta är

Betänkande ReUB 1/2025 rd

att utvärderingsförfarandet riktar sig till kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning och att kriterierna i förfarandet därför uteslutande gäller ekonomi. De sakkunniga välkomnar dock revisionsberättelsens idé om att utvidga utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner till att omfatta kriterier som beskriver kvaliteten på och tillgången till basservicen i enlighet med de krav som ställs i substanslagstiftningen för respektive uppgift. Det är emellertid mycket svårt att uppnå detta mål eftersom det befintliga kunskapsunderlaget är bristfälligt och normerna i substanslagstiftningen är vaga. Därför är det nödvändigt att fastställa indikatorer och kriterier för äventyrande av till exempel undervisnings- och bildningstjänsterna samt att utveckla den datainsamling som behövs. Också utvärderingsgruppens sammansättning och innehållet i utvärderingsförfarandet borde då vara annorlunda för att säkerställa tillräcklig kompetens för att bedöma tjänsternas kvalitet. Det skulle innebära att sektorministerierna deltar i utvärderingsgruppens arbete. Enligt de sakkunniga bör det ändå noteras att kommunerna inom ramen för sin självstyrelse har ett omfattande uppgiftsfält och beslutanderätt i fråga om hur och i vilken omfattning de tillhandahåller tjänster. Således är det inte helt okomplicerat att fastställa kriterier för olika kommuners olika tjänster.

Finansministeriet konstaterar i sitt yttrande att målet redan länge har varit att utveckla utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner. Ministeriet anser dock inte det som realistiskt att man på kort sikt skulle kunna hitta heltäckande och entydiga kriterier som beskriver tjänsternas innehåll och som mycket noggrant beskriver kommunens olika uppgifter och situationen i olika kommuner. Enligt ministeriet är det dock motiverat att sträva efter att nå dit. Utskottet anser det vara viktigt att utreda hur man bättre än för närvarande kan beakta servicekvaliteten och tillgången till tjänster i utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner. Utskottet anser att också man bör överväga stärkandet av sektorministeriernas roll i utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner.

Utvärderingsförfarandet i välfärdsområden

Bestämmelserna om utvärderingsförfarandet i välfärdsområden finns i lagen om välfärdsområden 611/2021 och i lagen om ordnande av social- och hälsovård 612/2021. Vid utvärderingsförfarandet bedöms välfärdsområdets ekonomiska och andra förutsättningar för att ordna social- och hälsovårdstjänster och räddningssvarendes tjänster så att det kan klara av sina uppgifter. Finansministeriet kan inleda ett utvärderingsförfarande, om de ekonomiska kriterier som anges i 123 § i lagen om välfärdsområden uppfylls. Dessutom kan social- och hälsovårdsministeriet, om kriterierna enligt 27 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård uppfylls, lämna initiativ till finansministeriet om att inleda ett utvärderingsförfarande.

För utvärderingsförfarandet tillsätts en utvärderingsgrupp, vars medlemmar utses av finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet och välfärdsområdet. Syftet med utvärderingsgruppens sammansättning är att säkerställa ett så mångsidigt kunnande som möjligt om välfärdsområdets ekonomi och uppgifter. Finansministeriet utser en person som är oberoende av välfärdsområdet och ministerierna till ordförande för gruppen efter att ha hört välfärdsområdet. Utvärderingsgruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att sanera välfärdsområdets ekonomi och trygga förutsättningarna för att ordna tjänsterna. Välfärdsområdesfullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet för eventuella fortsatta åtgärder. Finansministeriet beslutar utifrån utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och välfärdsområdesfullmäktiges beslut att tillsätta en områdesindelningsutredare för att

Betänkande ReUB 1/2025 rd

utreda en ändring av välfärdsområdenas indelning enligt 8 § i lagen om indelningen i välfärdsområden och landskap (614/2021), om situationen kräver det.

Ekonomiska kriterier

I 123 § i lagen om välfärdsområden fastställs de ekonomiska kriterierna för att inleda ett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde som följer: 1. välfärdsområdet har inte täckt underskottet i balansräkningen inom tidsfristen, 2. förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i välfärdsområdets koncernresultaträkning är under 80 procent två räkenskapsperioder i rad, 3. koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag är under 0,8 två räkenskapsperioder i rad, eller 4. välfärdsområdet har fått en i 15 § 3 mom. avsedd fullmakt att uppta lån eller beviljats tilläggsfinansiering enligt 11 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering.

De ekonomiska kriterierna för ett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde är strikta jämfört med utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner. Dessutom räcker det med att ett av kriterierna uppfylls för att förfarandet ska kunna inledas. Utgångspunkten för lagstiftningen om välfärdsområdena har varit en stark statlig styrning och tillsyn för att dämpa kostnadsökningen inom social- och hälsovården och trygga hållbarheten i de offentliga finanserna. Välfärdsområdenas ekonomiska situation har dock visat sig vara sämre än vad man i förväg bedömde under beredningen av lagstiftningen. Enligt de ursprungliga finansieringskalkylerna borde välfärdsområdena ha inlett sin verksamhet 2023 i en ekonomiskt balanserad situation och avsikten var att nedskärningarna i finansieringen skulle ha börjat stegvis från och med 2025.

Under de första verksamhetsåren täcker finansieringen av välfärdsområdena dock inte kostnaderna för verksamheten. Enligt bokslutsuppgifterna var välfärdsområdenas sammanlagda underskott 1,3 miljarder euro år 2023. Det sammanlagda underskottet för 2024 uppgår enligt de bokslutskalkyler som meddelats Statskontoret i januari 2025 till 1,2 miljarder euro. I de bokslutskalkyler som rapporterades i augusti 2024 var underskottet ännu något större, sammanlagt 1,4 miljarder euro. De slutliga bokslutsuppgifterna för 2024 rapporteras senare våren 2025.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört finns det flera orsaker till att finansieringen av välfärdsområdena är otillräcklig. Dessa är till exempel förändringar i omvärlden, av vilka de viktigaste är löneuppgörelserna inom social- och hälsovården och den allmänna kostnadsökningen år 2022. Enligt de välfärdsområden som utskottet hört fick de dessutom mer skyldigheter och kostnader än finansiering. Därför har flera välfärdsområden betydande kumulativa underskott från de första verksamhetsåren, dvs. 2023 och 2024. Dessa kumulativa underskott borde täckas före utgången av 2026. Enligt de välfärdsområden som utskottet hört är det ett realistiskt mål att täcka underskotten inom utsatt tid.

En del av välfärdsområdena kommer därför att hamna i en situation där de blir tvungna att bryta antingen mot skyldigheten enligt 115 § 2 mom. i lagen om välfärdsområden (611/2021) att täcka underskottet för att fullgöra ansvaret för att ordna lagstadgade tjänster eller mot skyldigheten enligt 7 § att ordna tjänster för att täcka underskott. Detta innebär att regionerna antingen måste välja mellan att balansera ekonomin, varvid de försummar det lagstadgade organiseringsansvaret eller fullgörandet av lagstadgade organiseringskyldigheter, varvid välfärdsområdets ekonomi inte är i balans inom utsatt tid. I sitt yttrande till utskottet påpekar Valvira att det skärpta ekonomiska

Betänkande ReUB 1/2025 rd

läget i välfärdsområdena gör det svårare för dem att ordna tjänsterna i enlighet med lagen. Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken uttrycker också sin oro över den strama tidtabellen för skyldigheten att täcka underskott och dess inverkan på välfärdsområdenas verksamhetsbetingelser i en färsk rapport (28.1.2025). Enligt rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken vore det med tanke på tryggandet av tjänsterna vettigt att välfärdsområdena kunde fördela besparingarna jämnare över en längre tidsperiod. Rådet rekommenderar att välfärdsområdena tillfälligt får ytterligare flexibilitet.

Utskottet anser att den uppkomna situationen är ytterst oroväckande med tanke på huruvida reformen lyckas. Utskottet anser att utmaningarna i de offentliga finanserna måste tas på allvar, men att alltför kraftiga korrigerande åtgärder på kort sikt kan leda till negativa konsekvenser i framtiden. Ett viktigt mål med social- och hälsovårdsreformen har varit att på lång sikt spara kostnader genom att flytta tyngdpunkten från dyr specialiserad sjukvård till förebyggande primärvård. Utskottet konstaterar i sitt betänkande om Statens revisionsverks rapport om övervakningen av finanspolitiken 2023 (ReUB 3/2024 rd) att välfärdsområdenas verksamhet sannolikt behöver effektiviseras, men att besparingarna dock inte får äventyra de primärvårdstjänster som är väsentliga för att reformen ska lyckas.

Finansministeriet kan tillämpa prövning vid inledandet av ett utvärderingsförfarande på motsvarande sätt som vid utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner. Enligt ministeriets yttrande till utskottet är det väsentliga vid denna prövning att välfärdsområdet målmedvetet och på ett verifierbart sätt har genomfört alla tillgängliga åtgärder för att balansera sin ekonomi och reformera sin verksamhet. Beslutet om att inleda eller låta bli att inleda ett utvärderingsförfarande ska enligt de sakkunniga som utskottet hört grunda sig på öppna och transparenta motiveringar, eftersom utvärderingsförfarandet avsevärt inskränker välfärdsområdenas självstyrelse. Det är enligt utskottet ytterst viktigt att finansministeriets prövning sker enhetligt och på lika grunder i fråga om olika välfärdsområden.

I september och oktober 2024 inledde finansministeriet en striktare styrning av sex välfärdsområden (Vanda-Kervo, Östra Nyland, Mellersta Finland, Egentliga Tavastland, Satakunta och Lappland). Enligt uppgift till utskottet fick dessa välfärdsområden inte någon motivering till varför de hade blivit föremål för den striktare styrningen. Välfärdsområdena meddelades bara att finansministeriet effektiviserar styrningen av dem. Utskottet anser att öppenhet och transparens i fråga om beslut är en viktig princip i alla situationer. Därför uppmanar utskottet finansministeriet att i fortsättningen offentliggöra motiveringarna i motsvarande situationer. Utskottet anser att finansministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet årligen för varje välfärdsområde ska rapportera uppgifterna om uppfyllandet av kriterierna för utvärderingsförfarandet samt de välfärdsområdesspecifika motiveringarna till att ett utvärderingsförfarande eventuellt inleds eller till varför något välfärdsområde inte har blivit föremål för förfarandet trots att kriterierna uppfyllts.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpo skärps den ekonomiska styrningen av välfärdsområdena ytterligare. Lagen om ändring av lagen om välfärdsområden (1056/2024) trädde i kraft den 1 januari 2025. Till lagen om välfärdsområden har det fogats en ny 13 b § om ett så kallat förebyggande förfarande för ekonomisk styrning. Det handlar om ett förhandlingsförfarande för välfärdsområdet och finansministeriet, vars syfte är att förhindra att välfärds-

Betänkande ReUB 1/2025 rd

områdets ekonomiska läge äventyras. Social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet deltar i förhandlingsförfarandet. Över förhandlingsförfarandet utarbetas under ledning av finansministeriet ett dokument där det antecknas vilka frågor som har behandlats i förfarandet och vad parterna har kommit fram till i förhandlingarna. Dokumentet innehåller också de åtgärdsrekommendationer för sanering av ekonomin och tryggnad av ordnandet av tjänster som getts välfärdsområdet och uppföljningen av genomförandet av dem samt rapporteringstidtabellen. Syftet med förfarandet är att trygga kontinuiteten i välfärdsområdets verksamhet och tjänster.

Operativa kriterier

De operativa kriterierna för att inleda ett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde enligt 27 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård är följande: 1. jämlikheten i social- och hälsovården eller social- och hälsovårdens tillräcklighet är äventyrad, 2. kvaliteten på social- och hälsovården tryggar inte klient- eller patientsäkerheten i enlighet med bestämmelserna, 3. de behovsstandardiserade social- och hälsovårdskostnaderna per invånare eller deras utveckling äventyrar en jämlik och tillräcklig tillgång på social- och hälsovård, 4). välfärdsområdet har inte den personal, kompetens, funktionsförmåga, beredskap eller egna tjänsteproduktion som ordnandet av social- och hälsovård kräver, 5. välfärdsområdets förmåga att ordna social- och hälsovård har äventyrats allvarligt av någon annan orsak än de som avses i 1—4 punkten.

De ovannämnda kriterierna är enligt de sakkunniga som utskottet hört i viss mån oklara och lämnar rum för tolkning. För dem har det inte fastställts eller kan inte fastställas entydiga gränsvärden på samma sätt som för de kriterier som beskriver den ekonomiska situationen. Detta innebär en betydande utmaning för det faktaunderlag som används. Jämlikheten i social- och hälsovården eller social- och hälsovårdens tillräcklighet kan anses vara äventyrad till exempel om tiderna för tillträde i fråga om tjänster som omfattas av välfärdsområdets organiseringsansvar inte stämmer överens med bestämmelserna, väntetiderna är långa eller tillgången till vård är svag.

Vid beredningen av detta betänkande har utskottet tagit reda på det faktaunderlag som används i utvärderingsförfarandet i ett välfärdsområde och faktaunderlagets tillförlitlighet. Utskottet är särskilt intresserat av det faktaunderlag som används vid bedömningen av kriterierna för ordnande av tjänster. Vid bedömningen av huruvida kriterierna uppfylls utgörs det centrala faktaunderlaget av de lagstadgade utskrivningsregisteruppgifter inom hälso- och socialvården som välfärdsområdena rapporterar till Institutet för hälsa och välfärd och de indikatorer som bildats av dem.

Social- och hälsovårdens jämlikhet och kvalitet bedöms också utifrån de uppgifter som erhålls i samband med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovårdens och regionförvaltningsverkens årliga tillsyn. Tillsynsmyndigheterna ska årligen lämna social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd en redogörelse för jämlikheten i social- och hälsovården i välfärdsområdena enligt 30 § 2 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021). Tillsynsmyndigheternas redogörelse görs i enlighet med uppdrag från social- och hälsovårdsministeriet vid regionförvaltningsverken under samordning av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Regionförvaltningsverkens redogörelser baserar sig på de uppgifter som fås i samband med den årliga tillsynen över social- och hälsovården, och de prioriteringar som anges i ministeriets uppdrag syns således inte nödvändigtvis i regionförvaltningsverkens tillsynsobservationer.

Betänkande ReUB 1/2025 rd

Enligt utskottets sakkunnigutfrågning kan ärenden ha kommit fram vid regionförvaltningsverken till exempel genom klagomål, anmälningar, ämbetsverkens egna omfattande utredningar, andra myndigheters begäranden om utlåtanden och samarbete med olika intressegrupper samt i medier. I regionförvaltningsverkens yttrande framförs också att det delvis är slumpmässigt vilka ärenden som anmäls till tillsynsmyndigheten eller vilka ärenden som annars kommer till tillsynsmyndighetens kännedom. Det faktum att tillsynsmyndigheten inte har fått kännedom om vissa saker innebär med andra ord inte nödvändigtvis att det inte skulle finnas missförhållanden och tillsynsbehov i fråga om dessa saker. Utskottet anser att denna aspekt är oroväckande med tanke på tryggheten av social- och hälsovårdstjänsterna på lika villkor. Utskottet anser att det inte får vara slumpmässigt på vilka omständigheter myndigheternas bedömningar av ordnandet av tjänster i olika områden grundar sig. Vid bedömningen av ordnandet av tjänster bör arbetet och planeringen av arbetet vid tillsynsmyndigheterna därför i mån av möjlighet också inriktas på de behov som är i linje med välfärdsområdesreformen.

Institutet för hälsa och välfärd bedömer årligen varje välfärdsområdes verksamhet före styrningsförhandlingarna mellan välfärdsområdet och ministeriet. Uppgifterna i Institutet för hälsa och välfärds årliga utvärderingsrapport samt det omfattande rapporteringsmaterial som ligger till grund för rapporten är av central betydelse vid bedömningen av ordnandet av tjänster. För bedömningen av de operativa kriterierna enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård har uppgifter samlats in för bara två hela kalenderår. Tillsynsmyndigheternas utredningar om områdena har för sin del lämnats endast en gång, i maj 2024.

Ordnandet av välfärdsområdenas tjänster utvärderas årligen också i fråga om räddningsväsendet. Utvärderingen handlar om kraven i substanslagstiftningen och uppfyllandet av dem (räddningslagen 379/2011, lagen om ordnande av räddningsväsendet 613/2021). Utmaningen med utvärderingen av räddningsväsendets tjänster är enligt de sakkunniga som utskottet hört att indikatorer och uppgifter som beskriver tjänsteproduktionen tills vidare inte finns tillgängliga på ett heltäckande sätt. Till denna del ansvarar inrikesministeriet för utvecklingen av faktaunderlaget.

Kvalitetssäkring av faktaunderlaget för utvärderingsförfarandet i välfärdsområden

Enligt de sakkunniga som utskottet hört har Institutet för hälsa och välfärds årliga bedömningar ännu inte i inledningsskedet varit tillräckligt grundliga som faktaunderlag för att inleda ett utvärderingsförfarande. Enligt de sakkunniga beror det delvis på skillnaderna i fråga om källmaterialet och rapporteringen eller bokföringen mellan välfärdsområdena samt på att verksamhetsmiljöerna är olika. Delvis beror olikheterna i uppgifterna på att välfärdsområdena använder olika klient- och patientdatasystem och har olika sätt att registrera och hänföra uppgifter. Tills vidare är faktaunderlaget också enligt Institutet för hälsa och välfärds egen bedömning delvis innehållsmässigt oenhetligt och bristfälligt, vilket försvagar uppgifternas regionala jämförbarhet. Institutet för hälsa och välfärd har på förhand försökt säkerställa att uppgifterna i sina bedömningsrapporter är korrekta och ändamålsenliga bland annat genom att ge välfärdsområdena möjlighet att kommentera utkastet till rapporter om dem.

Institutet för hälsa och välfärd sörjer också för kvalitetssäkringen av de insamlade uppgifterna på många olika sätt. Viktiga delområden är enhetliga datastrukturer, stöd och handledning för registreringen samt rådgivning till yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården, datainsam-

Betänkande ReUB 1/2025 rd

lingshandböcker och andra anvisningar, samarbete med leverantörer av datasystem och kvalitets-säkring av mottagna uppgifter. Institutet för hälsa och välfärd ansvarar också för faktaunderlaget och kvalitetssäkringen i fråga om vårdanmälningssystem. Vårdanmälningssystemet (Hilmo) bildar ett riksomfattande informationsresurs som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd. I informationsresursen samlar man in uppgifter om användningen av social- och hälsovårdstjänster, orsakerna till användningen och de åtgärder som vidtagits.

Det behövliga faktaunderlaget utvecklas också kontinuerligt. Till exempel beräkningen av enhetskostnaderna är sådant som utvecklas som bäst. Beräkningen av enhetskostnaderna förutsätter att registermaterial slås samman med ekonomiuppgifter. I framtiden utnyttjas de nationella enhetskostnaderna som en del av det material om ersättningskriterier som ligger till grund för behovsmodelleringen och de behovsstandardiserade kostnaderna. En del av registermaterialet färdigställs relativt långsamt, vilket innebär att de slutliga uppgifterna om behovsstandardiserade kostnader fås först ungefär 18 månader efter årets slut. Enligt Institutet för hälsa och välfärd bör välfärdsområdena dock kunna ta del av de rapporterade uppgifterna mer i realtid än för närvarande, i synnerhet av de behovsfaktorer och ekonomiska uppgifter som ligger bakom finansieringen och de behovsstandardiserade kostnaderna. Därför kommer Institutet för hälsa och välfärd i fortsättningen att årligen i början av mars publicera en preliminär tabell över föregående års sjukdomsuppgifter där man rapporterar antalet observationer efter sjukdomskategori per välfärdsområde.

Uppföljningen av utvecklingen av de behovsstandardiserade kostnaderna är en del av uppföljningen av de operativa kriterierna enligt 27 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Som faktaunderlag för behovsstandardiserade kostnader används utöver registermaterial också ekonomiuppgifter som välfärdsområdena rapporterat. Kommunerna och välfärdsområdena rapporterar sina ekonomiuppgifter till kommunernas och välfärdsområdenas ekonomitjänst som upprätthålls av Statskontoret. Till följd av revideringen av statistikföringen i början av år 2021 överfördes ansvaret för granskningen av driftsekonomi och investeringsutgifterna inom social- och hälsovården från Statistikcentralen till Institutet för hälsa och välfärd. Välfärdsområdena har för första gången rapporterat sina uppgifter till Statskontoret för räkenskapsperioden 2023. Institutet för hälsa och välfärd samlar inte själv in ekonomiuppgifterna, utan hämtar de bokslutsuppgifter som välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna rapporterat enligt tjänsteklass via Statskontorets slutna gränssnitt.

Statskontoret säkerställer kvaliteten på den ekonomiska information som kommunerna och välfärdsområdena rapporterat i två skeden genom att göra automatiska kontroller av det rapporterade materialet och genom att dessutom granska materialet manuellt till behövliga delar. De experter vid Statskontoret som ansvarar för ekonomirapportering går igenom och kontrollerar det rapporterade materialet och sänder vid behov begäran om ytterligare rapportering och tilläggsinformation utgående från sina observationer.

Institutet för hälsa och välfärd säkerställer för sin del kvaliteten på de ekonomiska uppgifterna genom att jämföra uppgifterna med föregående års uppgifter. I fråga om inkonsekventa utvecklingstrender och orsakerna till dem kontakter Institutet för hälsa och välfärd välfärdsområdena och begär en utredning eller att materialet rättas till. Uppgifternas innehållsmässiga tillförlitlighet påverkas dock enligt Institutet för hälsa och välfärd i hög grad av hur väl de yrkesutbildade per-

Betänkande ReUB 1/2025 rd

sonerna inom social- och hälsovården ursprungligen registrerar uppgifterna i sina egna informationssystem. I samband med kvalitetsgranskningen av materialet för 2023 bad Institutet för hälsa och välfärd om en tilläggsutredning eller en rättelse av materialet från 20 välfärdsområden. Man begärde alltså rättelser från nästan alla välfärdsområden.

Utskottet anser att tryggheten av tjänsterna är ytterst viktigt i styrningen av välfärdsområdena. Därför bör tjänsternas kvalitet och tillgänglighet noggrant bedömas som en del av den årliga styrningen av välfärdsområdena och vid behov också i utvärderingsförfarandet i välfärdsområden. Tills vidare håller faktaunderlaget för bedömningen av ordnandet av tjänsterna på att utvecklas och den fungerar i sin nuvarande form inte tillräckligt väl som utgångspunkt för ett utvärderingsförfarande som begränsar välfärdsområdets självbestämmanderätt. Utskottet anser att de pågående åtgärderna och utvecklingsprojekten för att förbättra faktaunderlaget och säkerställa kvaliteten är ytterst viktiga.

Finansieringen av välfärdsområdena

I detta sammanhang vill utskottet också fästa uppmärksamhet vid grunderna för bestämmandet av finansieringen för välfärdsområdena. Finansieringen av välfärdsområdena baserar sig för sin del på de behovskoefficienter som Institutet för hälsa och välfärd fastställt och som inverkar på hur den statliga finansieringen riktas till olika välfärdsområden.

Enligt Institutet för hälsa och välfärd yttrande till utskottet har behovsbaserad finansiering uppmuntrat välfärdsområdena att satsa på omfattningen och kvaliteten på uppgifterna i vårdanmälningssystemet. Enligt uppgift till utskottet fanns det dock betydande skillnader i de finansieringskalkyler som publicerades i september 2024 jämfört med de kalkyler som publicerades i april 2024. Detta beror enligt Institutet för hälsa och välfärd på att det från vissa välfärdsområden har kommit rikligt med dataleveranser om diagnoser som har inverkat på de slutliga behovskoefficienterna. Välfärdsområdena har stegvis förbättrat sina dataleveranser, vilket har ökat antalet servicehändelser och diagnoser i vårdanmälningssystemet. Till följd av detta ökar finansieringen till vissa välfärdsområden, medan andra välfärdsområden förlorar en del av sin finansiering.

De välfärdsområden som utskottet hört kritiserar hur grunderna för bestämmande av finansieringen fungerar. Med tanke på att finansieringen är behovsbaserad är det särskilt tvivelaktigt att fördelningen av finansieringen mellan välfärdsområdena baserar sig på de uppgifter i vårdanmälningssystemet som välfärdsområdena själva meddelat och vars kvalitet inte säkerställs systematiskt på nationell nivå.

De sakkunniga som utskottet hört lyfter i sina yttranden också fram betydelsen av utvärderingsgruppens sammansättning och hur dess ordförande utses. Utnämningsprocessen jämte motiveringarna ska vara transparenta och det är viktigt att se till att ordföranden är oberoende. De välfärdsområden som utskottet hört anser att ordföranden inte kan vara direktör för ett annat välfärdsområde till skillnad från kommunernas utvärderingsförfarande. Motiveringen till detta är att antalet välfärdsområden är mycket mindre än antalet kommuner, och också att fördelningen av finansieringen till välfärdsområdena delvis baserar sig på uppgifter som välfärdsområdena själva meddelat. Utskottet anser det vara viktigt att man vid utnämningen av en ordförande för en utvärderingsgrupp beaktar dessa synpunkter för att ordförandens oberoende inte ska äventyras.

Betänkande ReUB 1/2025 rd

Utskottets slutsatser

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att ett tillförlitligt och heltäckande faktaunderlag är ytterst viktigt i styrningen av både kommunerna och välfärdsområdena. Utskottet anser att det är bra att ordnandet av välfärdsområdenas tjänster följs systematiskt årligen. Utskottet anser emellertid att det faktaunderlag som används vid bedömningen av ordnandet av tjänster ännu inte är tillräckligt för att man utifrån det skulle kunna inleda ett utvärderingsförfarande som begränsar välfärdsområdets självstyrelse. Enligt yttranden från ministerierna har förbättringen av faktaunderlaget varit ett av de viktigaste utvecklingsobjekten när välfärdsområdena startade. Utskottet anser det vara viktigt att detta arbete fortsätter och får tillräckligt med uppmärksamhet. Det är särskilt nödvändigt att producera och utveckla jämförbar information om tjänsterna för att man enhetligt ska kunna bedöma hur de ordnas i olika välfärdsområden. Det är viktigt att beakta denna aspekt också i styrningen av kommunerna, även om det inte går att entydigt fastställa tydliga kriterier för olika kommuners olika tjänster.

Arbetskraftsservice för svårsysselsatta personer

Statens revisionsverk rapporterade i sin årsberättelse 2024 om sin granskning av arbetskraftsservicen för svårsysselsatta personer (Statens revisionsverks revisionsberättelser 6/2023). Vid granskningen bedömdes om den nordiska arbetskraftsmodellen, den sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (TYP) och de resultatbaserade verksamhetsmodellerna förbättrar förutsättningarna för sysselsättning av svårsysselsatta. Granskningen är aktuell, eftersom det på grund av det stora antalet svårsysselsatta arbetssökande är av central betydelse att arbetskraftsservicen för dem fungerar och ger resultat när man vill stärka statsfinanserna genom att förbättra sysselsättningen och minska utgifterna för social trygghet.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är granskningen högklassig och resultaten av den kan utnyttjas vid planeringen av verkställigheten och utbudet av arbetskraftsservice. De sakkunniga understöder också i huvudsak revisionsverkets rekommendationer. Enligt vissa sakkunniga som utskottet hört genomfördes granskningen dock i fråga om den nordiska arbetskraftsmodellen för tidigt efter att modellen hade tagits i bruk. Modellen hade varit i bruk något över ett år vid tidpunkten för granskningen. Reformen var omfattande och gällde stora organisationer vars verksamhet det tar tid att ändra. Genomförandet av reformen försvårades också av att välfärdsområdena precis hade inlett sin verksamhet som bara höll på att byggas upp när granskningen gjordes. Utskottet välkomnar de sakkunnigas uppgifter om att revisionsverkets rekommendationer redan har genomförts i arbets- och näringsministeriets och social- och hälsovårdsministeriets lagstiftningsarbete för utveckling av arbetskraftsservicen under den senaste tiden.

Den nordiska modellen för arbetskraftsservice

Den nordiska modellen för arbetskraftsservice togs i bruk i maj 2022. Målet med den är att erbjuda arbetssökande individuellt stöd i ett tidigare skede och mer intensivt än tidigare och att öka arbetssökningen på eget initiativ. Med hjälp av modellen strävar man efter att förebygga utdragen arbetslöshet. Enligt servicemodellen ska det för en arbetslös arbetssökande i början av arbetslösheten ordnas en inledande intervju, fem kompletterande samtal om jobbsökning varannan vecka och ett samtal om jobbsökning tre månader efter jobbsökningens början. Den mer intensiva ser-

Betänkande ReUB 1/2025 rd

viceperioden följs av ett tre månaders uppehåll, varvid arbetssökanden koncentrerar sig på arbets-sökande på eget initiativ. När arbetslösheten har varat sex månader inleds en ny intensiv service-period, varvid ett samtal om jobbsökning och två kompletterande samtal om jobbsökning ordnas för arbetssökanden.

I den nordiska modellen för arbetskraftsservice ligger tyngdpunkten på närservice. Enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) ska den inledande intervjun i regel ordnas ansikte mot ansikte vid arbets- och näringsbyrå eller kommunens verksamhetsställe inom fem vardagar från jobbsökningens början. Reformen förutsatte en ökning av antalet anställda vid arbets- och näringsbyråerna och i de kommuner som deltog i ett kommunförsök för att främja sys-selsättningen. I samband med reformen utökades antalet anställda med omkring 1 200 årsverken. Det motsvarade en ökning av antalet anställda med omkring 40 procent. Anslagen för sysselsätt-ning ökade med cirka 70 miljoner euro.

I och med modellen infördes också en kvantitativ jobbsökningsskyldighet, enligt vilken en arbets-lös arbetssökande i princip ska söka fyra arbetsmöjligheter per månad för att hans eller hennes rätt till utkomstskydd för arbetslösa ska bestå. Arbets- och näringsexperterna har fortfarande kunnat sända förpliktande arbetserbjudanden, men först då sex månader har förflutit från den inledande intervjun. I samband med reformen jämkades längden på perioder utan ersättning på grund av för-summelse av skyldigheter, dvs. karenstiderna. Modellen gäller alla arbetslösa.

Enligt revisionsverkets granskning är den nordiska modellen för arbetskraftsservice för schema-tisk och leder till överservice för självständiga arbetssökande och till underservice för svårssys-selsatta arbetssökande. Revisionsverket bedömde också att personalresurserna vid arbets- och nä-ringsbyråerna och de kommuner som deltar i kommunförsöket för främjande av sysselsättningen var otillräckliga för att fullt ut genomföra modellen. Den jobbsökningsskyldighet som infördes i och med reformen är också enligt revisionsverket utmanande för många svårssys-selsatta personer vars hinder för sysselsättning beror på nedsatt arbetsförmåga. I fråga om dessa personer är pro-blemet närmast att det på grund av knappa resurser tar lång tid att få tillgång till social-, hälso-vårds- och rehabiliteringstjänster.

En del av de sakkunniga som utskottet hört lyfter fram att den personalresurs som utökades i och med den nordiska modellen för arbetskraftsservice inte nödvändigtvis var otillräcklig med tanke på ett fullständigt genomförande av kundservicemodellen. Problemet var snarare att resursan-vändningen inte organiserades så effektivt och ändamålsenligt som möjligt. Revisionsverkets be-dömning grundade sig på en enkät bland de anställda inom arbetskraftsservice. Det är möjligt att få kompletterande uppgifter om hur de anställda inom arbetskraftsservice använder sin arbetstid. Arbets- och näringsministeriet håller enligt uppgift till utskottet på att låta göra en undersökning om hur de anställda använder sin arbetstid. Utskottet välkomnar att resursanvändningen utreds också på annat sätt än genom enkäter. Det är viktigt att de korrigerande åtgärderna planeras på grundval av bästa tillgängliga information och analys.

När det gäller den nordiska modellen för arbetskraftsservice rekommenderar revisionsverket att arbets- och näringsministeriet genom lagstiftning och eventuella anvisningar i högre grad än för närvarande främjar en allokering av arbets- och närings-tjänsternas personalresurser i enlighet med kundens servicebehov. Dessutom bör ministeriet förenkla lagstiftningen och anvisningarna

Betänkande ReUB 1/2025 rd

om den kvantitativa jobbsökningsskyldigheten för att det ska vara entydigt för experterna att ålägga skyldigheten.

De sakkunniga som utskottet hört instämmer i huvudsak i de resultat och rekommendationer om den nordiska arbetskraftsmodellen som baserar sig på revisionsverkets granskning. En del sakkunniga konstaterar att revisionsverkets rekommendation om att i större utsträckning än för närvarande rikta personalresurserna i enlighet med kundens servicebehov under den senaste tiden har beaktats i det lagstiftningsarbete som gäller serviceprocessen för arbetssökande. I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Orpo bereder arbets- och näringsministeriet en regeringsproposition om utveckling av arbetskraftsservicen, inom ramen för vilken bland annat kundservicemodellen för arbetssökande ses över. Målet är att serviceprocessen för arbetssökande i fortsättningen i högre grad än för närvarande ska bygga på kundens servicebehov. I anslutning till detta arbete trädde lagen om ändring av lagen om ordnande av arbetskraftsservice (435/2024) i kraft i början av 2025. Genom den utökades experternas prövningsrätt i fråga om serviceprocessen för arbetssökande. Utskottet välkomnar att revisionsverkets rekommendation har beaktats vid utvecklingen av serviceprocessen för arbetssökande. Utskottet betonar att serviceprocessen för arbetssökande bör ordnas så att de personalresurser som anvisats för den används ändamålsenligt och effektivt.

En del av de sakkunniga som utskottet hört lyfter fram att det är möjligt att effektivisera resursanvändningen genom att ta i bruk digitala tjänster för personer som lätt hittar arbete och som inte nödvändigtvis behöver personlig service och handledning. På så sätt kan servicen i större utsträckning riktas till dem som sannolikt drar nytta av personlig service och olika sysselsättningsfrämjande tjänster. Utskottet ställer sig positivt till ibruktagandet av digitala tjänster, men betonar att också utbudet av dem bör grunda sig på en bedömning av servicebehovet som baserar sig på tillräcklig information.

Enligt uppgift till utskottet används uppgifter som innehas av andra än arbetskraftsmyndigheterna inte nödvändigtvis vid bedömningen av kundens servicebehov. Utskottet håller med de sakkunniga om att man bör ta reda på hur informationen som finns hos olika aktörer kunde utnyttjas i större utsträckning. Utskottet instämmer i att det är viktigt att tillgången till och användningen av alla centrala aktörers informationsresurser effektiviseras. I anslutning till detta välkomnar utskottet den uppgift som det fick av en sakkunnig om att utvecklingen av verktyg för segmentering av kunderna som baserar sig på artificiell intelligens kommer att inledas 2025.

Sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen

Sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen är en samarbetsmodell vars syfte är att främja sysselsättningen av långtidsarbetslösa genom att erbjuda dem offentlig arbetskraftsservice enligt servicebehovet samt social-, hälso- och rehabiliteringstjänster. Lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (1369/2014) trädde i kraft vid ingången av 2015. Med sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen avses en samservicemodell där arbetskraftsmyndigheten, välfärdsområdena och Folkpensionsanstalten tillsammans bedömer arbetslösa personers behov av service, planerar ändamålsenliga servicehelheter för dem och ansvarar för hur processen att sysselsätta de arbetslösa framskrider och för uppföljningen av den. Enligt verksamhetsmodellen ska dessa tre myndigheter anpassa sina tjänster till en helhet

Betänkande ReUB 1/2025 rd

som motsvarar kundens servicebehov. Den sektorsövergripande samservicen producerar inga egentliga tjänster, utan den bedömer kundens servicebehov och hänvisar kunden till de tjänster som han eller hon anses behöva. Åren 2023—2024 deltog arbets- och näringsbyrån eller myndigheterna i kommunförsöket, välfärdsområdet och FPA i den sektorsövergripande samservicen.

Revisionsverket konstaterade vid sin granskning att i genomsnitt en tredjedel av de arbetslösa arbetssökande som uppfyller de kundkriterier för den sektorsövergripande samservicen som baserar sig på arbetslöshetens längd omfattas av verksamheten. Klientrelationerna är i genomsnitt anmärkningsvärt långa. Nästan hälften av de klientrelationer som upphörde 2022 hade varat över tre år. För en del av klienterna är situationerna mycket komplicerade och de behöver väldigt många slags tjänster. En del av klienterna är de facto arbetsoförmögna. De som de facto är arbetsoförmögna omfattas av arbetskraftsservicen på grund av villkoren för erhållande av arbetslöshetsförmåner, eftersom de inte är berättigade till sjukpension.

Enligt resultaten av granskningen har man genom den sektorsövergripande samservicen lyckats främja det att de långtidsarbetslösa hänvisas till tjänster som motsvarar deras servicebehov, och de verkställande myndigheterna ansåg att verksamhetsmodellen i regel är effektiv. Klientrelationen inom sektorsövergripande samservice har också i någon mån främjat att personer som i praktiken är arbetsoförmögna övergår till en för honom eller henne lämplig orsaksbaserad förmån, eftersom något över en femtedel av klienterna hade pension som sin huvudsakliga försörjningskälla när klientrelationen inom den sektorsövergripande samservicen upphörde.

Enligt revisionsverkets iakttagelser har uppställandet, styrningen, utvecklingen och uppföljningen av målen för den sektorsövergripande samservicen dock varit småskaligt. I slutet av 2022 fanns det cirka 40 000 klienter inom den sektorsövergripande samservicen, dvs. cirka 15 procent av alla arbetslösa. Revisionsverket anser att det behövs aktiv styrning och aktivt genomförande av en verksamhetsmodell som berör en så pass stor grupp människor. Enligt de sakkunniga som utskottet hört har styrningen, utvecklingen och uppföljningen av den sektorsövergripande samservicen försvårats av de kontinuerliga förändringarna i arbetskraftspolitiken. Utskottet instämmer i revisionsverkets åsikt och anser att särskild uppmärksamhet bör fästas vid styrningen, utvecklingen och uppföljningen av servicen för svårsysselsatta arbetssökande som omfattas av den sektorsövergripande samservicen, och att deras tjänster bör tryggas också i samband med olika förändringar.

Bristen på uppställda mål och styrning i fråga om den sektorsövergripande samservicen har enligt revisionsverket för sin del lett till att de regionala skillnaderna i genomförandet och resursfördelningen av verksamheten har varit rätt så stora. Enligt verket har den regionala variationen möjliggjorts eftersom lagen om sektorsövergripande samservice är vag och det saknas tillämpningsanvisningar och riksomfattande mål. Vid granskningen upptäcktes att i vissa områden styrdes endast 10 procent av de klienter som uppfyllde kriterierna för arbetslöshetens längd till den sektorsövergripande samservicen år 2022. I det område där verksamhetens täckningsgrad var som högst omfattades rentav 70 procent av de klienter som uppfyllde kriterierna för den sektorsövergripande samservicen.

När det gäller resursfördelningen för verksamheten observerades stora regionala variationer särskilt i fråga om icke-lagstadgade tjänster, men också i fråga om tillgången till hälsovårdstjänster.

Betänkande ReUB 1/2025 rd

Tillgången till hälsovårdstjänster är väsentlig för att verksamheten ska lyckas, eftersom de klienter som omfattas av verksamheten har många hälsoproblem som försvårar eller hindrar sysselsättning. När det gäller hälsovårdstjänsterna fanns det skillnader särskilt i hur många yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som fanns med i nätverken och om de arbetade på deltid eller heltid. Enligt de observationer som gjordes vid granskningen effektiviseras hänvisningen av klienterna till hälsovårdstjänsterna om det i nätverken för sektorsövergripande samservice finns tillräckligt med både hälsovårdare och läkare.

En del av de sakkunniga som utskottet hört påminner om att regionala variationer både i fråga om andelen klienter som omfattas av den sektorsövergripande samservicen och i fråga om resurserna delvis kan vara ändamålsenliga, eftersom sysselsättningsläget och serviceutbudet varierar mellan områdena. En del av de sakkunniga konstaterar också att behovet av social- och hälsovårdstjänster och rehabiliteringstjänster inte nödvändigtvis kräver hänvisning till verksamhetsmodellen för sektorsövergripande samservice, utan Arbetskraftsmyndigheten kan också samarbeta bilateralt exempelvis genom konsultering eller på något annat överenskommet sätt. Enligt vissa sakkunniga är frågan om huruvida tjänsterna inom den sektorsövergripande samservicen är tillräckliga lösräckt från helhetssituationen för tjänster för långtidsarbetslösa. De anser att man vid granskningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de aktiveringsplaner enligt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001) som Arbetskraftsmyndigheterna och socialvården gör upp i samarbete och som kan jämföras med sektorsövergripande sysselsättningsplaner och som i praktiken uppfyller samma behov som den sektorsövergripande samservicen. Enligt uppgift till utskottet har det gjorts klart fler aktiveringsplaner än sådana sektorsövergripande sysselsättningsplaner som görs upp för klienter inom den sektorsövergripande samservicen.

Revisionsutskottet anser att de sakkunnigas synpunkter som hänför sig till de regionala skillnaderna är värda att lyftas fram. Utskottet oroar sig ändå över de mycket stora regionala skillnaderna i genomförandet av den sektorsövergripande samservicen och de resurser som anvisats för verksamheten. Utskottet konstaterar att tjänsterna för svårsysselsatta arbetssökande ska vara jämlika och att tjänsternas kvalitet och omfattning inte får vara beroende av personens bostadsort.

Lagen om sektorsövergripande främjande av sysselsättningen (381/2023) trädde i kraft vid ingången av 2025. Lagen ersatte den tidigare lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (1369/2014). I den nya lagen föreskrivs det om Arbetskraftsmyndighetens, välfärdsområdets och FPA:s skyldighet att samordna de Arbetskrafts-, social- och hälsovårdstjänster som arbetslösa behöver samt vid behov FPA:s rehabiliteringstjänster till en helhet som främjar sysselsättningen (den så kallade samarbetsmodellen för sektorsövergripande stöd). Till denna helhet kan man också kombinera andra tjänster som den arbetslösa behöver.

Den mest betydande ändringen i den nya lagen är slopandet av det klientvillkor som grundar sig på arbetslöshetens längd. Det att den arbetslösa behöver sektorsövergripande stöd är det enda kriteriet för att han eller hon ska hänvisas till samarbetsmodellen för sektorsövergripande stöd. Detta innebär att klientens behov av sysselsättning kan tillgodoses i ett tidigare skede. Målet är att klientrelationens längd förkortas och serviceprocessens genomslag förbättras genom snabbt ingripande och tidigt stöd.

Betänkande ReUB 1/2025 rd

Enligt de sakkunniga som utskottet hört kommer slopandet av det klientvillkor som baserar sig på arbetslöshetens längd att ytterligare öka antalet klienter inom det sektorsövergripande främjandet av sysselsättningen. Också utgifterna för social- och hälsovårdstjänsterna beräknas öka på kort sikt. Utskottet anser att social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet bör se till att de svårsysselsatta får tillräckliga social-, hälsovårds-, rehabiliterings- och sysselsättnings-tjänster under den nya lagens giltighetstid.

I den nya lagen om sektorsövergripande främjande av sysselsättningen har utvecklings- och förvaltningscentret hand om juridisk rådgivning om verkställigheten av lagen. Till den juridiska rådgivningen hör också att utarbeta tillämpningsanvisningar när det anses vara nödvändigt. Utskottet instämmer i revisionsverkets och de sakkunnigas ståndpunkt om att det behövs en nationell tillämpningsanvisning till stöd för verkställigheten av lagen om sektorsövergripande främjande av sysselsättningen. Med hjälp av tillämpningsanvisningen tryggas likabehandlingen av klienterna och förhindras uppkomsten av regionala skillnader. Med hjälp av den riksomfattande tillämpningsanvisningen effektiviseras också resursanvändningen, när varje sysselsättningsområde inte behöver utarbeta egna anvisningar.

När det gäller uppföljningen av den sektorsövergripande samservicen framgick det vid granskningen att det är svårt att få tillförlitlig information om klienterna och verksamheten, även om klienterna utgör en betydande del av de svårsysselsatta arbetssökandena. En betydande faktor som försvårar uppföljningen av den sektorsövergripande samservicen har enligt revisionsverkets iakttagelser varit ett gemensamt kundregister för sektorsövergripande samservice (TYPPI-registret), som gör det möjligt att utbyta klientuppgifter mellan myndigheterna utan ett separat samtycke från klienten.

TYPPI-registret har dock knappt utvecklats sedan det togs i bruk och det stöder enligt revisionsverkets iakttagelser inte genomförandet av den sektorsövergripande samservicen. Problemet har varit att registret är svårt att använda, vilket för sin del har lett till varierande registreringspraxis och till att alla aktörer inte har använt registret. Detta har i sin tur försvagat registeruppgifternas tillförlitlighet och förhindrat också att tillförlitliga uppföljningsuppgifter om klientrelationerna inom den sektorsövergripande samservicen kan fås. Också de sakkunniga som utskottet hört lyfte fram att bristerna i TYPPI-registret försvårar uppföljningen av verksamheten i nätverken för sektorsövergripande samservice. Ett fungerande informationssystem som innehåller uppdaterad information är dock ett centralt verktyg för informationsutbyte i nätverksbaserat samarbete som underlättar aktörernas arbete och informationsgång.

Från och med år 2016 har utvecklings- och förvaltningscentret ansvarat för upprätthållandet av TYPPI-registret. Utskottet välkomnar att man är medveten om de problem som finns i TYPPI-registret och att det kommer att ersättas i samband med att de system som används inom arbetskraftsservice reformeras. Enligt uppgift till utskottet är avsikten att jobba för att ersätta systemet 2025. Vid systemändringen förs uppgifterna om klienterna inom den sektorsövergripande samservicen in i samma register som andra klienter inom arbetskraftsservicen (experternas version av Jobbmarknaden). Enligt de sakkunniga är det i det nya systemet lättare att samla in information och följa upp eventuella mål.

Betänkande ReUB 1/2025 rd

Enligt uppgift håller utvecklings- och förvaltningscentret också på att bygga en ny tjänsteplattform som heter Tuutti och som ska förbättra informationsgången och kontakten mellan aktörerna. Avsikten är att systemet ska möta informationsbehoven till följd av överföringen av organiseringsansvaret för arbetskraftsservicen. Utskottet har redan tidigare i olika sammanhang påpekat att servicen och servicestigarna för dem som har den sämsta ställningen på arbetsmarknaden bör fungera (ReUB 13/2022 rd). Utskottet betonar att fungerande och tidsenliga informationssystem spelar en central roll i detta sammanhang, och därför bör särskild uppmärksamhet fästas vid utvecklingen av dem och anvisningarna om hur de ska användas.

SIB-modellen

Sysselsättningen har under de senaste åren främjats genom vissa upphandlingsmodeller för resultatbaserade effekter, det vill säga så kallade SIB-projekt. SIB är en förkortning av det engelskspråkiga namnet Social Impact Bond. Det är ett sätt att genomföra samhällseliga investeringar där institutionella och privata investerare finansierar välfärdsfrämjande tjänster och bär de ekonomiska risker som är förenade med genomförandet. I SIB-projekten är det fråga om samhällspåverkande obligationer där en privat aktör står för kostnaderna för genomförandet av projektet och får betalt på basis av projektets verifierade effektivitet. Syftet med samhällspåverkande obligationer är att ändra karaktären av offentlig upphandling så att upphandlingar i stället för prestationer ska gälla resultat.

När det gäller projekt som genomförts enligt SIB-modellen behandlade revisionsverket vid sin granskning det av arbets- och näringsministeriet beställda projektet om främjande av sysselsättningen (arbets-SIB) och försöket med snabb sysselsättning och integration av invandrare (Koto-SIB). Projektet arbets-SIB har pågått sedan 2020 och avslutas i slutet av 2025. Projektet Koto-SIB genomfördes 2016–2019 och en projektutvärdering som beställdes av arbets- och näringsministeriet och som baserar sig på en tillförlitlig försökskonstellation blev klar hösten 2024 (Koto-SIB -kokeilun vaikutukset ja käytännön toteutus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Kotoutuminen, 2024:33, på finska och engelska). Enligt utvärderingen uppnådde Koto-SIB en del av de resultat som fastställdes som mål i inledningsskedet, eftersom inkomsterna och sysselsättningen i försöksgruppen under uppföljningsperioden var högre än i kontrollgruppen.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört finns det ännu ingen konsekvensbedömning av effekten av arbets-SIB-projektet om de långtidsarbetslösa inträde på arbetsmarknaden. Enligt revisionsverket var de preliminära resultaten av arbets-SIB-projektet lovande i det avseendet att deltagargruppens sysselsättning hade ökat bättre än i kontrollgruppen. De sakkunniga påpekar dock att man av skillnaderna i sysselsättningssiffrorna ännu inte kan dra några slutsatser om projektets effekter. Utskottet håller med de sakkunniga om att konsekvensbedömningarna av projektet bör grunda sig på den slumpmässiga uppställning som användes i programmet och på heltäckande registeruppgifter.

När det gäller SIB-projekt rekommenderar revisionsverket att man i framtida SIB-projekt i mån av möjlighet också beaktar projektens konsekvenser för arbets- och funktionsförmågan hos dem som hittar arbete. Utskottet har i sitt tidigare arbete tagit ställning till användningen av dessa så kallade mjuka konsekvenser för att mäta konsekvenserna av arbetskraftsservicen (ReUB 13/2022 rd) och förhåller sig i princip positivt till revisionsverkets rekommendation. Utskottet håller med

Betänkande ReUB 1/2025 rd

en sakkunnig som utskottet hört om att enkätundersökningar och andra indikatorer än sådana som baserar sig på register över verksamhetens konsekvenser på ett trovärdigt sätt kan användas som grund för resultatpremier i SIB-modellerna, förutsatt att de uppfyller åtminstone följande krav. För det första måste det vara omöjligt att manipulera indikatorn. Därför bör mätningen skötas av en aktör som är oberoende av tjänsteleverantören. För det andra ska indikatorn vara heltäckande, och eventuell frivillighet och det urval som följer av den får inte påverka indikatorns värde. För det tredje måste beställaren på förhand kunna bedöma hur en förändring i indikatorns värde till följd av en åtgärd omvandlas till exempelvis euro för att den ska kunna tas med i resultatpremie-systemet.

SIB-projekten är komplexa och kräver omfattande sakkunskap och omsorgsfull planering. Revisionsverket betonar i sin granskning att planeringen och uppföljningen av SIB-projekt som är avsedda att främja sysselsättningen bör utvecklas ytterligare för att resultatmått och resultatpremier bättre ska gynna de centrala aktörerna. De sakkunniga som utskottet hört lyfte fram problem i fråga om arbets-SIB-projektet både i fråga om grunderna för utbetalning av resultatpremier och i fråga om en tillförlitlig bedömning av projektets konsekvenser. Utskottet anser att särskild uppmärksamhet bör fästas vid uppställandet av projektens resultatmål så att faktorer utanför projektet inte ska kunna påverka dem utan de ska uppnås till följd av projektet. Utskottet håller också med revisionsverket och de sakkunniga om att bedömningen av resultaten av SIB-projekten och utbetalningen av resultatpremier förutsätter omfattande kännedom om och analysfärdigheter i registerbaserad information. I och med att ansvaret för att ordna arbetskraftsservicen övergick till kommunerna vid ingången av 2025 bör man dessutom se till att kommunerna vid behov har tillgång till aktuella registeruppgifter.

Investeringsstöd för jordbruket

Bestämmelser om investeringsstöd för jordbruket finns i lagen om strukturstöd till jordbruket (1476/2007) samt i statsrådets förordning om strukturstöd till jordbruket (265/2023) och i statsrådets förordning om styrning av investeringsstöd för gårdsbruk (266/2023). Stöd för gårdsbrukens investeringar kan enligt 7 § i lagen om strukturstöd beviljas för utveckling av effektiviteten och kvaliteten inom produktionsverksamheten inom jordbruket. Investeringsstöd beviljas som en procentuell andel av de godtagbara kostnaderna för den åtgärd som stöds. Stöd kan beviljas till ett belopp av högst 1,5 miljoner euro per gårdsbruk under tre skatteår, varav högst 1,2 miljoner euro kan anslås till investeringar i konkurrenskraft och modernisering. Investeringsstödet uppgår årligen till cirka 80–150 miljoner euro i form av understöd, räntestöd och statsborgen. Åren 2015–2022 beviljades investeringsstöd till ett sammanlagt belopp av cirka 809 miljoner euro. Finansiering för investeringsstöd anvisas både ur statsbudgeten och ur Gårdsbrukets utvecklingsfond (Makera). De stöd som anvisats ur budgeten är i huvudsak delfinansierade av EU.

Statens revisionsverk granskade investeringsstöden för jordbruket 2024 (Revisionsverks ställningstaganden 7/2024). Granskningen gällde investeringsstöd för jordbruksproduktion vars syfte särskilt är att förbättra jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft. Av de investeringsstöd som koncentrerar sig på produktionen är de mest betydande stöden inom husdjursproduktionen, såsom byggnadsinvesteringar inom mjölk- och nötkreatursskötsel, svinhushållning och fjäderfä-hushållning, samt byggnadsinvesteringar inom växthusproduktion. Investeringsstöd som har en mer indirekt inverkan på jordbruksproduktionen hade uteslutits från granskningen. Sådana stöd är

Betänkande ReUB 1/2025 rd

till exempel stöd som är avsedda att förbättra miljöns tillstånd, förbättra produktionshygien eller främja djurens välbefinnande. Syftet med granskningen var att bedöma om investeringsstöden hade inverkat på jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft samt hurdan framtida jordbruk investeringsstöden främjar och hur detta motsvarar målen med jordbrukspolitik.

Strukturuomvandlingen inom jordbruket

I Finland har antalet gårdar minskat redan länge och samma utveckling förutspås fortsätta också i framtiden. Strukturuomvandlingen har dock tagit olika uttryck i olika regioner. Från år 2011 till år 2021 lade relativt sett flest gårdsbruksenheter ned sin verksamhet i Kajanaland, Sydöstra Finland, Österbotten, Åland, Satakunta, Södra Savolax och Egentliga Finland. I dessa områden lade 25–32 procent av gårdsbruksenheterna ned sin verksamhet under den tioåriga referensperioden. Nedgången i antalet gårdsbruksenheter har varit långsammast i Mellersta Finland och Birkaland.

Samtidigt som antalet gårdsbruksenheter minskat har den genomsnittliga storleken på gårdsbruksenheterna mätt med åkerareal ökat. Revisionsverket konstaterade vid sin granskning att statistikföringen av gårdsbruksenheterna i olika kategorier av åkerarealer inte har följt förändringen i gårdsbruksenhetens storlek inom jordbruket. I den arealbaserade klassificeringen är de största kategorierna över 100 eller 150 hektar och det finns inga större hektarkategorier, medan de mindre arealerna har kategoriserats väldigt noggrant. De största gårdsbruksenheternas (över 100 hektar) andel av alla gårdsbruksenheter har dock ökat mest och de är de enda gårdsbruksenheterna vars antal har ökat även i absoluta tal. År 2004 fanns det 2 311 gårdsbruksenheter vars areal var över 100 hektar, medan antalet sådana gårdsbruksenheter år 2021 redan var mer än dubbelt så stort, nämligen 5 258 gårdsbruksenheter. I och med att antalet stora gårdar ökar syns förändringarna inom lantbruket inte längre i den nuvarande statistikföringen.

Andelen lantbruksföretag som ägs av privatpersoner är fortfarande störst i Finland, men gårdsbruksenheterna i aktiebolagsform har ökat. Vid granskningen upptäcktes att aktörerna i aktiebolagsform är överrepresenterade bland de gårdsbruksenheter som fått investeringsstöd. Till exempel 2022 var andelen stödtagare i aktiebolagsform 15,1 procent, trots att andelen lantbruksföretag i aktiebolagsform bara var 3,1 procent av alla lantbruksföretag. De fick dock 36,8 procent av det beviljade investeringsstödet, vilket är mer än tio gånger så mycket som deras andel av alla jordbruksföretag.

Revisionsverket konstaterar att de statistiska nyckeltal som beskriver jordbrukets struktur och de indikatorer som beskriver jordbrukets lönsamhet inte motsvarar utvecklingen av gårdsstrukturen. I och med att gårdsbruksenheterna i aktiebolagsform blir vanligare behövs det annorlunda information om gårdsbruksenheternas ekonomi än vad som hittills har samlats in. Nyckeltal som för närvarande används för att beskriva gårdsbruksenheterna är företagarinkomsten från jordbruket samt lönsamhetskoefficienten för jordbruket. Företagarinkomsten från jordbruket beskriver den del av intäkterna från jordbruket som blir kvar som ersättning för företagarens eget arbete och eget kapital. Lönsamhetskoefficienten för jordbruket beskriver å sin sida hur väl lönekravet för företagarens eget arbete och räntekravet på eget kapital uppnås. Lönsamhetskoefficienten lämpar sig för att beskriva lönsamheten för familj jordbruk, men den är bristfällig när den borde beskriva lönsamheten för gårdsbruksenheter i aktiebolagsform. Dessutom framfördes det vid utfrågningen av de sakkunniga att ingetdera av dessa nyckeltal berättar särskilt mycket om gårdsbruk-

Betänkande ReUB 1/2025 rd

senhetens likviditet. Utskottet instämmer i revisionsverkets rekommendation att insamlingen och statistikföringen av uppgifter om lantbruksföretagarnas ekonomi och jordbrukets strukturer ska ordnas så att de motsvarar det nuvarande jordbruket och informationsbehoven i anslutning till det.

Vid sidan av jordbrukets viktigaste uppgift, dvs. livsmedelsproduktionen, framförde de sakkunniga jordbrukets viktiga sysselsättande effekt samt, i synnerhet i östra Finland, jordbrukets roll i att trygga att hela landet förblir bebott. Jordbruket spelar fortfarande en stor roll när det gäller att bevara landsbygdens livskraft. När jordbruksproduktionen koncentreras regionalt är matproduktionen mer sårbar ifall en lokal kris bryter ut, såsom exceptionella väderleksförhållanden eller en djur- eller växtsjukdom. Utskottet anser att det med tanke på försörjningsberedskapen och också säkerheten är en oroväckande utvecklingstrend att jordbruket koncentreras endast till vissa delar av landet, och att man vid utvecklingen av stödformerna för jordbruket också bör komma ihåg försörjningsberedskaps- och säkerhetsaspekterna. De sakkunniga lyfte fram som exempel anskaffningen av reservkraftsystem, säkerhetsupplagringen av spannmål, proteingrödor och bränslen samt tryggheten av vattenförsörjningen på gårdsbruksenheterna.

Investeringsstöd för jordbruket under programperioden 2015—2022

Största delen av de investeringsstöd för jordbruket som beviljades 2015—2022 riktades till husdjursgårdar. Enbart mjölkboskapsskötseln stod för 41,5 procent av stödet. Granskningen visade att de gårdsbruksenheter som investerar var större än gårdsbruksenheterna i genomsnitt, mätt med företagarinkomst, och att många av dem gjorde flera investeringar under granskningsperioden 2015—2022. Enligt granskningen riktas investeringsstödet för jordbruket till ett relativt litet antal jordbrukare inom växthusodling, fjäderfäköttproduktion, grisproduktion, övrig svinhushållning samt odling av trädgårdsväxter på friland. På gårdsbruksenheter som koncentrerar sig på dessa produktionsinriktningar görs det ofta investeringar och deras verksamhet är lönsam vid investeringstidpunkten. Dessa stödmottagare är geografiskt koncentrerade till Södra Österbotten, Egentliga Finland och Österbotten. Däremot riktas investeringsstödet till gårdsbruksenheter som koncentrerar sig på spannmålsodling, mjölkboskapsskötsel och köttboskapsuppfödning jämnare till ett större antal gårdsbruksenheter, eftersom de typiskt endast hade gjort en eller två investeringar under granskningsperioden. Granskningen visade också att andelen stödmottagare i aktiebolagsform på gårdsbruksenheterna med inriktning på spannmålsodling och mjölkboskapsskötsel var lägre än på de ovan nämnda gårdsbruksenheterna som investerar ofta.

Enligt revisionsverket var de gårdsbruksenheter som fick investeringsstöd redan när de fick stödet klart mer lönsamma än gårdsbruksenheterna i genomsnitt. Mätt med lönsamhetskoefficienten uppnådde dessa gårdsbruksenheter i genomsnitt lönsamhetskoefficienten 1, dvs. de genererade redan den ersättning för kapital som eftersträvades vid investeringstidpunkten och det lönekrav som uppställdes för arbetet. När det gäller investeringar i konkurrenskraft och modernisering krävs det för att få stödet att stödmottagaren får minst 25 000 euro i företagarinkomst från jordbruket senast det femte året efter det att stödet beviljades. På basis av revisionsverkets material om investeringsstöd från 2015—2022 var 86,7 procent av stödbesluten sådana att målet på 25 000 euro för företagarinkomsten hade uppnåtts redan vid investeringstidpunkten. Revisionsverket anser därför utifrån materialet att målet för företagarinkomst inte motsvarar utgångsläget för de gårdsbruksenheter som investerar, när målet redan är uppnått för en stor del av dem. Revisionsverket påpekar också att systemet med investeringsstöd för jordbruket i sin nuvarande form stö-

Betänkande ReUB 1/2025 rd

der effektiviseringen av det traditionella produktionssättet och inte strävar efter att främja utvecklingen av processer eller produktionssätt och innovationer inom branschen. Revisionsverket konstaterar att syftet med företagsstöd i allmänhet inte är att stödja normal verksamhet utan en mer innovativ utveckling.

Vid granskningen förblev den faktiska effekten av investeringsstödet oklar, eftersom man inte kunde göra någon egentlig utvärdering av investeringsstödet inverkan på gårdsbruksenheter och jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft på grund av att det fanns brister i materialet. Enligt revisionsverket har investeringsstöd i praktiken beviljats alla stödberättigande ansökningar, vilket innebär att det inte var möjligt att bilda en tillförlitlig kontrollgrupp för stödmottagarna. Enligt utredning till utskottet har det dock också meddelats avslag på ansökningar om investeringsstöd. Sökandens ekonomiska och produktionsmässiga förutsättningar bedöms redan före ansökningsprocessen, så närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) får väldigt få ansökningar som inte uppfyller stöd villkoren. I stora projekt är närings-, trafik- och miljöcentralens ekonomiska rådgivning starkt engagerad. Också de finansiella instituten bedömer och gallrar bland gårdsbruksenheter, eftersom projekten i regel utöver stödet också behöver annan extern finansiering. Det låga antalet nekande beslut kan också bero på att inlämnandet av stödansökan skjutits upp på grund av den kända bristen på finansiering.

De sakkunniga lyfter fram investeringsstödet centrala betydelse med tanke på den totala finansieringen av investeringen, eftersom finansiella institut nästan alltid ställer som villkor för sin utlåning att understöd och räntestöd ansöks för investeringen. Samtidigt konstaterar de också att de finansiella institutens bedömning av jordbruksföretagets lönsamhet och fortlevnad kan avvika från jordbruksförvaltningens bedömning. Enligt uppgift får ett betydande antal investeringsplaner inte något finansieringsbeslut av ett kreditinstitut, och då ansöks det inte något investeringsstöd alls för dessa investeringar. Investeringsstöd spelar dock en viktig roll när det gäller att genomföra investeringar. Enligt uppgift uppgav endast en liten del av mjölk-, nötkötts- och grisgårdarna i en utredning 2023 att de kommer att genomföra sitt projekt i den planerade omfattningen, om de inte får investeringsstöd för det. De sakkunniga lyfter fram som ett förbättringsförslag att räntestödslånets andel av stödbeloppet kunde ökas, vilket skulle fördela stödet över en längre tidsperiod och på så sätt stödja upprätthållandet av likviditeten.

Vid granskningen framgick det att bedömningen av effekterna av investeringsstöden för jordbruket knappt alls har gjorts med hjälp av metoder som klarlägger stödets inverkan på förändringen i resultatet av verksamheten. Enligt de sakkunniga följs de ekonomiska nyckeltalen praktiskt taget inte alls efter det att investeringen genomförts, och det krävs ingen uppföljning av stötagaren. Endast investeringsobjektets varaktighet kontrolleras, det vill säga om det objekt som fick stöd är i stötagarens besittning fem år efter den sista utbetalningen av stödet och används för det ändamål för vilket stödet beviljades. Om en aktör som tidigare fått investeringsstöd senare på nytt ansöker om investeringsstöd, kan uppgifterna, såsom till exempel lönsamhetskoefficienterna, jämföras också efter investeringen, om det i den nya investeringsansökan har krävts affärsplaner. I övrigt följer man efter investeringen inte separat upp förändringarna i de gårdsbruksenheters lönsamhet som hade fått investeringsstöd. En del av de sakkunniga som utskottet hört ansåg att ett villkor för att få stöd borde vara att uppföljningsuppgifter lämnas till Livsmedelsverkets ärendehanteringstjänst Hyrrä. Utskottet betonar vikten av att informationen är så täckande, beskrivande och uppdaterad som möjligt.

Betänkande ReUB 1/2025 rd

Revisionsverket hade för avsikt att bedöma investeringsstödens effekter på utvecklingen av lönsamheten och konkurrenskraften, men det framgick under granskningen att uppgifter om investeringsstöden och den ekonomiska framgången för de gårdsbruksenheter som fått dem inte samlas in systematiskt med tanke på effektivitetsbedömningen. Revisionsverket konstaterar att datainsamlingen och statistikföringen inte har ordnats på ett ändamålsenligt sätt med tanke på allokeringen av stöden, trots att behovet av effektivitetsuppgifter är tydligt. På basis av granskningen rekommenderar revisionsverket jord- och skogsbruksministeriet att producera information om investeringsstödens effekter på den enskilda gårdsbruksenhetens och på jordbruksproduktionens nivå, för att nyttan med stödet ska kunna bedömas och behövliga politiska åtgärder utvecklas. De sakkunniga som utskottet hört anser att revisionsverkets rekommendation om att förbättra faktaunderlaget är viktig. Också utskottet anser att det är viktigt att definiera, samla in och analysera uppföljningsuppgifter för att stödets verkningsfullhet ska kunna bedömas. I datainsamlingen måste man dock beakta befintliga resurser och också den administrativa bördan för lantbruksföretagarna. En lösning i denna situation kunde vara att låta externa aktörer genomföra separata utredningar om den ekonomiska utvecklingen i de gårdsbruksenheter som fått investeringsstöd.

Det elektroniska ärendehanteringssystemet Hyrrä

Ansökan om, beviljande och utbetalning av investeringsstöd för jordbruket sker via Livsmedelsverkets elektroniska ärendehanteringssystem Hyrrä. I systemet införs utöver ansökan dess bilagor, såsom en affärsplan som innehåller en likviditetskalkyl samt resultat- och balansräkningar för jordbruket. Kalkylerna ska utöver ansökningsåret omfatta uppgifterna för det föregående året samt minst sex räkenskapsperioder efter ansökningsåret på basis av bokföringsuppgifterna för de två räkenskapsperioder som föregått ansökan.

Vid utfrågningen av de sakkunniga framfördes det att planeringskalkylerna för de kommande åren ofta har utarbetats som statiska eller att de har högst smärre ändringar och således inte är realistiska. Dessutom anser de sakkunniga att anvisningarna för affärsplanen bör utvecklas så att de motsvarar dagens verksamhetsmiljö för jordbruket. Affärsplanen med ekonomikalkyler är den viktigaste bilagan vid bedömningen av ansökan om investeringsstöd, men trots det har blanketten jämte kalkyleringsanvisningarna varit nästan oförändrad redan i årtal. Utskottet anser det vara viktigt att ansökan om investeringsstöd jämte bilagor och anvisningar uppdateras så att den så väl som möjligt motsvarar den nuvarande verksamhetsmiljön för jordbruket och således betjänar både den som ansöker om stöd och den som fattar stödbeslutet på bästa möjliga sätt.

Även själva Hyrrä-systemet får kritik för sin användbarhet. Datasystemet stöder inte anmälan och uppföljning av nyckeltal som hänför sig till sökandenas lönsamhet och konkurrenskraft. Till exempel i fråga om bilagorna till ansökan är det enligt uppgift till utskottet svårt att rapportera via systemet. Utskottet anser det vara viktigt att man också ser till att datasystemen kan användas smidigt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Betänkande ReUB 1/2025 rd

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 20/2024 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 12.2.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Veijo Niemi saf
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Janne Jukkola saml
medlem Arja Juvonen saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen
utskottsråd Tanja Kirjavainen
specialsakkunnig Anne Kalliomäki.