

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av 54 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt 21 § i lagen om fritt bildningsarbete

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt av lagen om fritt bildningsarbete. Propositionens syfte är att säkra en sakelig och tillräcklig övervakning genom en effektivare granskningsverksamhet. I vardera lagen tas in bestämmelser om statsbidragsmyndighetens rätt att bemyndiga en utomstående revisor att granska riktigheten av de uppgifter som behövs för att bestämma finansieringen. Därtill föreslås ett tillägg i vardera lagen om att statsbidragsmyndigheten ges rätt att vid behov fatta be-

slut om begäran om bistånd av en utomstående sakkunnig vid granskningen. I lagarna tas in bestämmelser om att de allmänförvaltningsrättsliga författningar som tryggar garantierna för god förvaltning ska tillämpas på utomstående revisorer och sakkunniga. Beslut om utförandet av granskningar ska också i fortsättningen fattas av statsbidragsmyndigheten. Utbildningsstyrelsens ställning som den myndighet som utför granskningar förändras inte.

Lagarna avses träda i kraft sommaren 2009.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning

För att säkra riktigheten av de uppgifter som finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamheten grundar sig på granskas huvudmän och anordnare av utbildning och annan verksamhet på uppdrag av undervisningsministeriet.

I 54 § (1071/2005) i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998), nedan finansieringslagen, och i 21 § (1200/2005) i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) ingår bestämmelser om finansieringstagarens skyldighet att tillställa statsbidragsmyndigheten de uppgifter som behövs för att bestämma finansieringen, om undervisningsministeriets rätt att granska

uppgifternas riktighet samt om finansieringstagarens skyldigheter och granskarens rättigheter vid lagstadgade granskningar.

Enligt 54 § 1 mom. i finansieringslagen och 21 § 1 mom. i lagen om fritt bildningsarbete ska finansieringstagaren lämna de upplysningar om kostnaderna och verksamhetens omfattning till statsbidragsmyndigheten som behövs för att bestämma finansieringen enligt vad undervisningsministeriet bestämmer.

Med stöd av 54 § 2 mom. i finansieringslagen och 21 § 2 mom. i lagen om fritt bildningsarbete har undervisningsministeriet rätt att granska ekonomin och verksamheten hos den som får finansiering för att konstatera upplysningarnas riktighet. Enligt vardera lagen kan undervisningsministeriet även ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningarna.

Den som får finansiering ska utan ersättning ge den tjänsteman som utför granskningen alla nödvändiga uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och annat material som behövs för granskningen och ska även i övrigt bistå vid granskningen. De uppgifter, utredningar och handlingar samt upptagningar som behövs utgörs av samtliga upplysningar och handlingar som ligger till grund för finansieringsbeslutet.

Den som utför granskningen har även rätt att i den omfattning granskningen kräver få tillträde till lokaler som är i finansieringstagarens besittning eller användning för den verksamhet som finansieras samt till andra områden. Denna rätt omfattar alla de utrymmen och områden där förhållandena är av betydelse för bedömningen av om grunderna för beviljandet av finansiering uppfylls. Sådana utrymmen är åtminstone kontorslokaler eller motsvarande utrymmen, ekonomibyggnader samt de egentliga verksamhetsutrymmena. Granskning får dock inte utföras i lokaler som omfattas av hemfriden. Kärnområdet för hemfriden utgörs av en enskilds privatbostad.

Enligt 54 § 3 mom. i finansieringslagen och 21 § 3 mom. i lagen om fritt bildningsarbete får den tjänsteman som utför granskningen omhänderta det material som är föremål för granskning, om granskningen kräver det. Omhändertagande kan komma ifråga, när en sak inte kan utredas på det sätt som krävs i samband med granskningen under själva granskningen. Alla handlingar, upptagningar och annat material som omfattas av granskningsrätten kan vara föremål för omhändertagande. I samband med granskningen ska ett protokoll över omhändertagandet upprättas. Där ska nämnas syftet med omhändertagandet och det material som omhändertagits. I nämnda moment förutsätts dessutom att det omhändertagna materialet återlämnas utan dröjsmål, så snart det inte längre behövs för granskningen.

Därutöver föreskrivs i 54 § 4 mom. i finansieringslagen och i 21 § 4 mom. i lagen om fritt bildningsarbete om undervisningsministeriets och utbildningsstyrelsens rätt att få nödvändig handräckning av polis- och utskyningsmyndigheter.

I tillämpliga delar äger 54 § 2—4 mom. i finansieringslagen och 21 § 2—4 mom. i lagen om fritt bildningsarbete sin motsvarighet i de bestämmelser om rätt till granskning, utförande av granskning och om handräckning som ingår i 16—18 § i statsunderstödslagen (688/2001). De uppgifter som är underkastade granskning enligt statsunderstödslagen hänför sig i vidare mening till bland annat material som berör bokföring och bokslut och annat material som eventuellt behövs för att uppfylla de villkor som ligger till grund för beviljandet och användningen av statsbidrag, medan granskningar i enlighet med finansieringslagen och lagen om fritt bildningsarbete snarast fokuserar på dokument som handlar om antal studerande och verksamhetens omfattning.

Enligt 16 § i statsunderstödslagen kan statsbidragsmyndigheten genom beslut beställa en annan myndighet eller en utomstående revisor att utföra sådana granskningar som är nödvändiga för utbetalningen av statsunderstöd och övervakningen av dess användning. Därutöver ingår bestämmelser om möjligheten att begära bistånd av en utomstående sakkunnig.

Även de i 6 och 7 kapitlet i strukturfondslagen (1401/2006) avsedda revisionsmyndigheterna har rätt att bemyndiga en oberoende revisor att utföra inspektioner.

1.2 Praxis

Det uppföljningssystem som trädde i kraft i och med statsandelsreformen i början av år 1993 grundar sig huvudsakligen på de upplysningar som verksamhetens huvudman eller anordnare uppger för myndigheten, det vill säga på förtroende. Med beaktande av att finansieringen enligt finansieringslagen och lagen om fritt bildningsarbete i stor utsträckning grundar sig på den faktiska verksamhetens omfattning och att denna ordnas av såväl kommuner, samkommuner som privata samfund och stiftelser, har det i praktiken visat sig nödvändigt att utföra granskningar. I dessa fall kompletterar granskningsrätten finansieringstagarens rapporteringsskyldighet och övervakningen av densamme. Den som beviljas finansieringen har ansvaret för att tillstålla myndigheten de uppgifter som behövs

på vederbörligt sätt för att bestämma finansieringen samt svarar för dessa uppgifters riktighet.

Granskningarna har utförts årligen, och har närmast berört de kvantitativa prestationer som uppnåtts samt uppgifter angående kostnader och inkomster samt principerna för hur dessa hänförs till olika verksamhetsformer. Granskningarna fokuserar närmast på dokument beträffande elever, studerande, antal undervisningstimmar eller andra prestationer, bl.a. anmälningarna på registreringsdagarna samt uppgifter om antal elever respektive studerande och verksamhetsanordnarens beslut i anslutning till detta. I praktiken har granskningarna utförts av tjänstemän vid Utbildningsstyrelsen, vars årliga granskningsplan har godkänts vid undervisningsministeriet som fattat det administrativa beslutet om genomförandet av varje granskningsuppdrag. I praktiken har undervisningsministeriet självt inte utfört några granskningar.

1.3 Bedömning av nuläget

År 2008 fanns det 935 anordnare och huvudmän i enlighet med vad som avses med sådana i finansieringslagen och i lagen om fritt bildningsarbete, och av dessa var 464 privata verksamhetsanordnare. År 2009 har staten beviljat finansiering för cirka 3,7 miljarder euro, varav de privata verksamhetsanordnarnas andel är cirka 1,2 miljarder euro.

Utbildningsstyrelsen, som för närvarande tar hand om granskningarna, har utfört 2—3 granskningar om året. En del granskningsuppdrag har fortsatt inpå följande år. Utbildningsstyrelsen har cirka 1,5 årsverken avdelade för granskningsverksamhet, och de resurser som finns är klart otillräckliga för upprätthållandet av en effektiv granskningsverksamhet i förhållande till omfattningen av den verksamhet som bör granskas. Mindre än fem granskningar per år måste anses klart otillräckligt, inte bara i förhållande till finansieringens omfattning utan även till antalet finansieringstagare.

Syftet med tillsyns- och granskningsverksamheten är att främja att lagarna följs, trygga den allmänna laglydigheten och övervaka användningen av statliga medel. Syftet med granskningsverksamheten inom undervis-

nings- och kulturverksamheten är att försäkra sig om riktigheten av de upplysningar anordnarna och huvudmännen för verksamheten ger, samt att samla in uppgifter på ett enhetligt sätt om hur finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamheten fungerar.

Inom undervisningsministeriets verksamhetsområde har granskningarna på senare tid uppdagat flera fall av oklarheter. Emellertid tar granskningarna anmärkningsvärt mycket resurser i anspråk, särskilt i fall där det kan bli frågan om återkrav av statsandelar och en eventuell rättegång. För närvarande räcker resurserna inte till för upprätthållandet av en effektiv granskningsverksamhet. Det är alltså nödvändigt att utveckla granskningsverksamheten i snabb takt, bl.a. på grund av de oklarheter som på senare tid har uppdagats.

I motsats till statsunderstödslagen ingår det inte några bestämmelser i finansieringslagen och i lagen om fritt bildningsarbete om rätten att bemyndiga en revisor eller revisionssammanslutning från den privata sektorn att utföra granskningar eller att anlita en utomstående sakkunnig som bistår i granskningsuppdraget. I praktiken har det visat sig att det vore ändamålsenligt att få till stånd ett flexibelt system, där myndigheternas egen granskningsverksamhet kompletteras med den sakkännedom och med de resurser som står till buds inom den privata sektorn. Detta skulle underlätta tryggheten av en tillräcklig granskningsverksamhet samt motsvara bestämmelserna i statsunderstödslagen och i strukturfondslagen.

2 Föreslagna ändringar

2.1 Målsättning

Propositionens mål är att främja tillsynen över finansieringen för undervisnings- och kulturverksamhet genom effektivare granskningar och genom att försäkra sig om att de uppgifter som ligger till grund för finansieringen är riktiga. Avsikten är att organisera granskningarna på ett mer flexibelt sätt, så att de förutom till den del de bedrivs av myndigheterna själva även utnyttjar de resurser och den expertis som står till buds inom den privata sektorn.

Den avsedda utvecklingen av granskningsverksamheten innebär bättre metoder att upptäcka eventuellt missbruk, förhindra att det uppstår oklarheter om olika uppgifters riktighet och en effektivare användning av offentliga medel. Därtill innebär det att ett jämlikt bemötande av finansieringstagarna främjas då riktigheten av de upplysningar som uppgetts och övervakningen av detta ägnas större uppmärksamhet.

Därutöver är målet för propositionen att ytterligare förbättra myndigheternas styrning och uppföljning av finansieringstagarna, trygga helhetsplaneringen av granskningsverksamheten och tillräckliga resurser för densamma samt att utveckla samarbetet och arbetsfördelningen mellan dem som deltar i granskningsverksamheten.

2.2 Alternativ

Ett alternativ för att effektivera granskingarna och övervakningen är att tilldela betydligt större personalresurser antingen till statsbidragsmyndigheterna, vilket i praktiken betyder till undervisningsministeriet, eller till Utbildningsstyrelsen, som för närvarande utför granskningarna. Detta skulle kräva nyrekrytering av personal, som i så fall måste utbildas för de krävande uppgifterna och innebära att man i motsvarande grad lät bli att utnyttja den kompetens som finns inom den privata sektorn. Med tanke på att behovet av resurser för granskningarna varierar, är detta ett mindre flexibelt tillvägagångssätt jämfört med upphandling av tjänster.

En preventiv metod som skulle förbättra övervakningen och som kan övervägas parallellt med de föreslagna lagändringarna vore att kräva att den kommunala sektorn respektive privata huvudmän och verksamhetsanordnare inlämnar ett revisorsutlåtande om riktigheten av de uppgifter som ligger till grund för statsandelarna. Enligt 73 § 1 mom. 3 punkten (519/2007) i kommunallagen (365/1995) ska kommunens revisorer granska att uppgifterna om grunderna för och användningen av statsandelarna är riktiga.

Även med stöd av vad som föreskrivs om statsbidragsmyndighetens tillsynsuppgift har man inom vissa sektorer krävt att statsbidragstagaren inlämnar ett revisorsutlåtande

om användningen av statsunderstödet. Enligt 15 § i statsunderstödslagen ska statsbidragsmyndigheten övervaka statsunderstödet på behörigt sätt och tillräckligt genom att inhämta uppgifter om användning och uppföljning av statsunderstödet samt andra uppgifter liksom genom att vid behov utföra granskningar.

Det vore möjligt att effektivera tillsynen av finansieringen av undervisnings- och kulturverksamhet genom att i tillämpliga delar kräva att privata verksamhetsanordnare och huvudmän lämnar in motsvarande revisorsutlåtande. I så fall kunde man till exempel kräva ett av revisorn undertecknat utlåtande om riktigheten över de grundläggande uppgifter en privat verksamhetsanordnare eller huvudman uppger eller vilka ingår i svaret på en kostnadsförfrågan.

En parallell metod av detta slag skulle emellertid kräva ytterligare utredningar, bland annat angående bestämmelserna om och praxis för revisionsverksamhet. Därutöver bör konsekvenserna av ibruktagandet av ett revisorsutlåtande utredas såväl beträffande vederbörande myndigheters anvisningar om tillgång till uppgifter och praxis i detta hänseende som finansieringstagarnas skyldigheter och vilka kostnader dessa skulle åsamkas.

I detta skede kan det mest kostnadseffektiva och snabbaste alternativet anses vara att effektivera granskningsverksamheten såväl genom att öka dess flexibilitet och möjligheten att använda sig av en utomstående revisor som genom att förbättra undervisningsministeriets och Utbildningsstyrelsens granskningsverksamhet.

2.3 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att det till lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och till lagen om fritt bildningsarbete fogas bestämmelser motsvarande dem som ingår i statsunderstödslagen och i strukturfondslagen om att bemyndiga en utomstående revisor att utföra granskning. Den utomstående revisorn får därvid befogenheter och skyldigheter som motsvarar vederbörande myndighets vid utförandet av granskningsuppdraget, förutom rätten att själv få

handräkning. Därutöver föreslås att det till finansieringslagen och till lagen om fritt bildningsarbete fogas bestämmelser motsvarande dem i statsunderstödslagen om rätten att anlita en utomstående sakkunnig vid granskningen.

I rubriken för 54 § i finansieringslagen och i rubriken för 21 § i lagen om fritt bildningsarbete föreslås en förkortning. Den nya rubriken, "skyldighet att lämna upplysningar samt granskning", ger en klar beskrivning av paragrafens centrala innehåll.

Det föreslås att det i 54 § 2 mom. i finansieringslagen och i 21 § 2 mom. i lagen om fritt bildningsarbete stadgas om statsbidragsmyndighetens rätt till granskning av finansieringsmottagarens ekonomi och verksamhet i syfte att granska de i 1 mom. avsedda uppgifternas riktighet. Med stöd av 53 § i finansieringslagen och 16 § i lagen om fritt bildningsarbete är det numera länsstyrelsen som fungerar som statsbidragsmyndighet för ärenden som gäller anläggandet av läroinrättningar och bibliotek och Utbildningsstyrelsen för vissa särskilda statsbidrag, och därför ska föreskrifterna om undervisningsministeriets granskningsrätt ersättas med föreskrifter om statsbidragsmyndighets allmänna granskningsrätt.

Enligt propositionen kan undervisningsministeriet alltjämt ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar.

Ett nytt alternativ som ingår i propositionen är föreskrifter om statsbidragsmyndighetens rätt att anlita en utomstående revisor för granskningar. Rätten att utföra granskning föreslås kunna anförtros till en godkänd revisor eller revisionssammanslutningar enligt lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) eller enligt revisorslagen (459/2007), dvs. till en OFR-revisor eller OFR-revisionssammanslutning, till en CGR-revisor eller CGR-revisionssammanslutning, eller till en GRM-revisor eller GRM-revisionssammanslutning. Enligt förslaget ska revisionssammanslutningar utse en huvudansvarig revisor för granskningen.

För att granskningarna ska vara tillräckligt effektiva, förutsätts revisorn besitta den sakkunskap som behövs. I momentet föreslås bestämmelser om att revisorn ska ha tillräck-

lig förtrogenhet med finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamhet. Av revisorn krävs i synnerhet kännedom om verksamheten och den lagstiftning som gäller verksamheten. Eftersom kännedom om finansieringslagen för undervisnings- och kulturverksamhet ingår i examensfordringarna för OFR-revisorer, kan en OFR-revisor antas ha en tillräcklig teoretisk kunskapsbas om finansieringssystemet för undervisnings- och kulturverksamhet. CGR- och GRM-revisorer kan för sin del förvärva tillräckliga kunskaper genom praktiskt arbete.

Statsbidragsmyndigheten fattar ett förvaltningsbeslut om ett bemyndigande av en utomstående revisor. Beslutet påvisar för den som är föremål för granskning att den fullmakt som behövs för granskningen existerar. Enligt propositionen ska den revisor eller den revisionssammanslutning som statsbidragsmyndigheten har bemyndigat att utföra granskningen ha samma fullmakt som statsbidragsmyndigheten. Härigenom ska revisorn själv ansvara för att granskningen utförs på behörigt sätt.

Statsbidragsmyndigheten kan inte med stöd av denna paragraf överföra hela det tillsynsansvar som tillfaller myndigheten och för de granskningar som tillfaller den på en annan myndighet eller på en utomstående revisor. Bemyndigandet kan gälla enskilda granskningssuppdrag eller grupper av sådana. I sista hand är det alltid statsbidragsmyndigheten som har helhetsansvaret för att tillsynen och granskningarna sköts lagenligt och på behörigt sätt.

Det föreslås att det enligt 54 § 3 mom. i finansieringslagen och till 21 § 3 mom. i lagen om fritt bildningsarbete ingår en bestämmelse om att finansieringstagaren utan ersättning ska tillställa granskaren alla uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och övrigt material som behövs för granskningen, samt även i övrigt bistå vid granskningen. Med granskare avses såväl den tjänsteman som utför granskningen som en utomstående revisor. Därutöver föreslås att det ingår bestämmelser i momentet som motsvarar nuvarande bestämmelser om granskarens rätt att få tillträde till de lokaler eller områden som är i finansieringsmottagarens besittning eller användning samt rätt att omhändertaga material

i anslutning till granskningen och om förfarandet i detta hänseende.

Det föreslås att det i bestämmelserna om handräckning i 54 § 4 mom. i finansieringslagen och i 21 § 4 mom. i lagen om fritt bildningsarbete tas in en föreskrift om att statsbidragsmyndigheten har rätt till handräckning i stället för undervisningsministeriet. Enligt propositionen ska momentet föreskriva om statsbidragsmyndighetens och Utbildningsstyrelsens rätt att för en granskning få nödvändig handräckning av polis- och utsköningsmyndigheter. Rätten att få handräckning för en granskning föreslås inte utsträckas till en utomstående revisor. Inte heller i statsunderstödslagen har en utomstående revisor rätt att själv få handräckning. Begäran om handräckning måste komma från statsbidragsmyndigheten även i de fall då denna fattat beslut om bemyndigande av en utomstående revisor att utföra granskningen.

Det föreslås att det till 54 § 5 mom. i finansieringslagen och till 21 § 5 mom. i lagen om fritt bildningsarbete fogas en motsvarande bestämmelse som i statsunderstödslagen om rätten att använda en utomstående sakkunnig som bistår vid granskningen. Med en utomstående sakkunnig avses detsamma som i motiveringen till statsunderstödslagen, det vill säga en person som äger specialkunskaper som eventuellt behövs i granskningsuppdraget. En sådan person kan till exempel vara en teknisk expert som bistår vid granskningen av ett anläggningsprojekt.

Det föreslås att det i 54 § 6 mom. i finansieringslagen och i 21 § 6 mom. i lagen om fritt bildningsarbete tas in bestämmelser om att lagstiftningen om förvaltningsförfarande och om övrig allmän förvaltningsrätt ska tillämpas på utomstående revisorer och sakkunniga då de utför granskningsuppdrag enligt de nämnda lagarna. På utomstående revisorer och sakkunniga tillämpas förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och 14 och 15 § i statstjänstemannalagen (750/1994).

I förvaltningslagen ingår vid sidan om allmänna bestämmelser om förfarandet även bl.a. bestämmelser om jäv. Därutöver ska CGR- och GRM- revisorer iaktta de jävsgrunder för revisorer som föreskrivs i revi-

sionslagen samt revisionslagens allmänna krav på att förutsättningarna för en oberoende revision ska föreligga.

Revisorn och den sakkunniga ska enligt propositionen iaktta språklagens bestämmelser om vilket språk som ska användas i granskningsuppdraget samt i verksamhet i anslutning till detta.

Bestämmelserna i offentlighetslagen som är centrala med tanke på granskningarna är särskilt bestämmelserna om utlämnande av uppgifter och tystnadsplikt samt förpliktelsen att iaktta god informationshantering vid dokumentering, förvaring och överlåtande av uppgifter och handlingar.

I 14 och 15 § i statstjänstemannalagen ingår bestämmelser om att en tjänsteman bör iaktta ett behörigt uppträdande i sin tjänsteutövning. Enligt 14 § i nämnda lag ska en tjänsteman bland annat utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål samt uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Enligt 15 § i nämnda lag får en tjänsteman inte fordra, acceptera eller ta emot ekonomisk eller någon annan fördel, om detta kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten.

Det föreslås att det till 54 § 7 mom. i finansieringslagen och till 21 § 7 mom. i lagen om fritt bildningsarbete fogas bestämmelser om att straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på utomstående revisorer och sakkunniga. Det föreslagna tillägget till momentet utvidgar tillämpningsområdet för strafflagens bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar. En revisors eller en utomstående sakkunnigs lagstridiga förfarande kan alltså också bestraffas som tjänstebrott.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

En förutsättning för att uppnå de mål som ställs upp i detta förslag är att det riktas resurser till en effektivare granskningsverksamhet. Möjligheten att anlita utomstående revisorer och sakkunniga i enlighet med propositionen utgör ett komplement till den granskningsverksamhet som sker på myndigheternas försorg, samtidigt som de föreslagna lagändringarna möjliggör en flexibel ökning

av antalet granskningar. De föreslagna ändringarna gällande möjligheten att anlita en utomstående revisor föranleder i sig inga direkta kostnadsökningar för staten. Däremot uppstår det kostnader om man särskilt beslutar att upphandla tjänster av utomstående.

Den verksamhet som faller under finansieringslagen och under lagen om fritt bildningsarbete är av betydande omfattning. Till finansieringen av undervisnings- och kulturverksamhet hör statsandelarna för den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, yrkesskoleutbildningen, yrkesutbildningen för vuxna, yrkeshögskoleutbildningen, fritt bildningsarbete, grundläggande konstundervisning, morgon- och eftermiddagsverksamhet vid skolorna, biblioteken, det allmänna kulturväsendet, ungdoms- och idrottsväsendet, museer, teatrar och orkestrar.

Hur lång tid en granskning tar i anspråk varierar, vilket bl.a. beror på verksamhetsordnarens omfattning, den granskade verksamhetens natur och omfattning samt på tillgången till och antalet dokument som ska granskas. I snitt bedöms en utomstående granskning ta 10—15 dagar i anspråk, vilket innefattar planering, genomförande och rapportering. Priset för en dags granskning är cirka 500—600 euro. För ett anslag på t.ex. 200 000 euro kan man via upphandling få uppskattningsvis ca 25—35 granskningar utförda av auktoriserade revisorer, vilket innebär en klar ökning jämfört med det nuvarande läget.

Enligt förslaget kvarstår beslut om granskning alltid hos statsbidragsmyndigheten. En ökning av granskningsverksamheten genom en upphandling av revisorstjänster leder till ökade kostnader för statsbidragsmyndigheten, dvs. i praktiken för undervisningsministeriet. Detta gäller inte bara de kostnader som föranleds av att utomstående tjänster upphandlas, utan även på grund av ett ökat behov av organisering, planering, koordinering och övervakning.

Utbildningsstyrelsens ställning som myndighet som utför granskningar ändras inte i förslaget. Avsikten är att även Utbildningsstyrelsens granskningsverksamhet utvecklas och förstärks. Enligt granskningsplanen för år 2009 är antalet granskningar som pågår el-

ler som ska inledas nio stycken, varav fem gäller nya föremål för granskning.

Totalt sett kan en effektiviserad granskningsverksamhet och ett större antal granskningar bedömas ha en positiv kostnadseffekt för statens del. En effektivare granskningsverksamhet kan redan i sig anses resultera i en större noggrannhet vid uppgivandet av uppgifter. Risken för att åka fast skulle öka, vilket kan anses ha en förebyggande effekt och motverka missbruk. Således motverkar de föreslagna ändringarna i granskningsverksamheten uppgivandet av felaktiga uppgifter och medför en effektivare användning av offentliga medel.

Därutöver innebär en flexibel ökning av antalet granskningar genom att anlita utomstående revisorer förbättrade möjligheter att ingripa i oklara fall och då det föreligger misstankar om missbruk. Finansiering som beviljats och utbetalats på felaktiga grunder kan återkrävas snabbare och säkrare än hittills.

I vartdera fallet sparas budgetmedel som kan användas för andra ändamål. Någon entydig bedömning av propositionens sammanlagda ekonomiska effekter låter sig emellertid inte göras.

En effektivare övervakning och granskning stärker även tilltron till de gemensamma spelreglerna och till att statens skötsel av offentliga medel handhas på ett behörigt sätt.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

En utomstående revisor och sakkunnig i enlighet med vad som föreslås i propositionen kompletterar det granskningsarbete som utförs av respektive myndighet. Beslutsfattandet kvarstår alltjämt hos statsbidragsmyndigheten. Enligt såväl finansieringslagen som lagen om fritt bildningsarbete är det huvudsakligen undervisningsministeriet som fungerar som statsbidragsmyndighet. Vid anläggning av läroinrättningar och bibliotek är det dock länsstyrelsen samt beträffande vissa särskilda statsunderstödd Utbildningsstyrelsen som fungerar som statsbidragsmyndighet.

Då statsbidragsmyndigheten köper in tjänster utifrån bör de bestämmelser som gäller offentlig upphandling iakttas liksom de bestämmelser om oberoende som gäller reviso-

rer och revisionssammanslutningar. Inledningsvis medför förslaget konsekvenser för personalen inom statsbidragsmyndigheten, där organiseringen och koordineringen av granskningsverksamheten medför att åtminstone vissa arbetsuppgifter måste omorganiseras. Lagändringarna borde emellertid inte påverka myndigheternas organisation på ett betydande sätt.

Undervisningsministeriets arbetsbörda i egenskap av övervakande och ansvarig statsbidragsmyndighet växer i och med det ökande antalet granskningsuppdrag. Effektiviseringen av granskningsverksamheten kommer att föranleda en större arbetsbörda för undervisningsministeriet, bl.a. när det gäller planering och utveckling av verksamheten, anbudstävlingar för upphandling av revisorstjänster, koordinering av granskningsverksamheten mellan myndigheten och den privata sektorn samt beslut om vilka fortsatta åtgärder som vidtas till följd av granskningar.

De föreslagna ändringarna inverkar på Utbildningsstyrelsens verksamhet bland annat genom att de granskningar som utförs av utomstående bör samordnas med dem som Utbildningsstyrelsen själv utför då den årliga granskningsplanen görs upp. Syftet är att effektivisera och utveckla Utbildningsstyrelsens granskningsverksamhet vilket innebär att Utbildningsstyrelsens arbetsbörda ökar.

För länsstyrelsernas och de blivande regionala förvaltningsmyndigheterna del möjliggör de föreslagna ändringarna en självständig granskningsrätt. Granskningar av anläggningsprojekt har inte tidigare utförts. En effektivisering av granskningsverksamheten i detta hänseende beror på behovet av tillsyn.

4 Beredningen av propositionen

Beredningen av propositionen har skett vid undervisningsministeriet som tjänsteuppdrag. Utlåtanden om utkastet till propositionen har inbegärts av finansministeriet, finanscontrollern, Utbildningsstyrelsen, länsstyrelserna, Finlands Kommunförbund, Yksityisen Opetusalan Liitto, Föreningen för utbildningsordnare (KJY) rf, Samverkande bildningsordnare rf, Ammatillisen Aikuiskoulutuksen Liitto ry, Läroavtalsutbildningsarrangörerna i Finland rf, Rådet för Yrkeshögskolornas

Rektorer ARENE rf, Finlands symfoniorkestrar rf, Finlands Teatrar rf, Teatercentrum rf, Finlands Museiförbund rf samt GRM-revisorerna rf, Föreningen för CGR-revisorer rf och Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf. I utlåtandena har propositionen allmänt taget ansetts vara motiverad. I flera utlåtanden fästes det uppmärksamhet vid att revisorernas sakkunskap på området måste tryggas. De synpunkter som framkom i utlåtandena har i mån av möjlighet tagits i beaktande i den fortsatta beredningen. Propositionen har behandlats genom statens och kommunernas samrådsförfarande så som bestäms enligt 8 § i kommunallagen.

5 Ikraftträdande

Lagen om ändring av 54 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt 21 § i lagen om fritt bildningsarbete föreslås träda i kraft sommaren 2009. Enligt förslaget kan åtgärder som föranleds av ikraftträdandet vidtas innan lagarna träder i kraft. Sådana åtgärder är bl.a. att inleda en anbudstävling för att upphandla utomstående granskning.

6 Förhållande till grundlagen

I 124 § i Finlands grundlag ingår bestämmelser om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt denna paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Granskningen av de uppgifter som behövs för finansieringsbeslut är en faktisk verksamhet, vilken inbegriper utövandet av offentlig makt. Avsikten är att anlita en utomstående revisor för att granska statsandelar och statsbidrag i enlighet med finansieringslagen och lagen om fritt bildningsarbete i de fall där detta är ändamålsenligt och ger ett funktionellt och ekonomiskt mervärde i statsbidragsmyndighetens skötsel av sitt tillsynsuppdrag. Enligt förslaget kan helhetsan-

svaret för granskningen inte överlåtas till en utomstående revisor. En utomstående revisor som har anförtrotts en granskning med stöd av ifrågavarande lagar kan endast ansvara för utförandet av ett enskilt granskningsuppdrag. Även i detta fall innebär förslaget att statsbidragsmyndigheten i sista hand själv svarar för att tillsynen av finansieringen så som den beviljas med stöd av dessa lagar är lagenlig och sakenlig.

De föreslagna bestämmelserna i 54 § 6 och 7 mom. i finansieringslagen samt i 21 § 6 och 7 mom. i lagen om fritt bildningsarbete om

en tillämpning av de allmänförvaltningsrättsliga bestämmelserna som tryggar garantierna för god förvaltning och av bestämmelserna om tjänsteansvar på utomstående revisorer och sakkunniga motsvarar grundlagens krav. För bevarandet av rättssäkerheten och förtroendet hos dem som utsätts för granskningar är det viktigt att samma bestämmelser som gäller granskare i tjänstemannaställning även gäller utomstående revisorer och sakkunniga.

Med stöd av vad som ovan anförts föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av 54 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 21 augusti 1998 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) rubriken för 54 § och 2—4 mom., sådana de lyder i lag 1071/2005, samt *fogas* till 54 §, sådan den lyder delvis ändrad i sistnämnda lag, ett nytt 5—7 mom. som följer:

54 §

Skyldighet att lämna upplysningar samt granskning

Statsbidragsmyndigheten beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Undervisningsministeriet kan ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Statsbidragsmyndigheten kan även ge en utomstående revisor i uppdrag att utföra granskningar. Revisorn ska vara en godkänd revisor eller revisionsammanslutning enligt lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) eller enligt revisionslagen (459/2007). Revisorn ska vara tillräckligt förtrogen med systemet för finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet. Revisionsammanslutningar ska utse en huvudansvarig revisor för granskningen.

Den som får finansiering ska utan ersättning ge den som utför granskningen alla nödvändiga uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och annat material som behövs för granskningen samt även i övrigt bistå vid granskningen. Den som utför granskningen har rätt att i den omfattning som granskningen kräver få tillträde till lokaler som är i finansieringstagarens besittning eller användning för den verksamhet som fi-

nansieras samt till andra områden. Granskning får dock inte utföras i lokaler som omfattas av hemfriden. Den som utför granskningen har rätt att omhänderta det material som är föremål för granskning, om granskningen kräver det. Över omhändertagandet av material ska ett protokoll upprättas i samband med granskningen. Där ska nämnas syftet med omhändertagandet och det omhändertagna materialet. Materialet ska återlämnas utan dröjsmål när det inte längre behövs för granskningen.

Statsbidragsmyndigheten och Utbildningsstyrelsen har rätt att för granskningen få nödvändig handräddning av polis- och utskökningsmyndigheterna.

En utomstående sakkunnig kan enligt beslut av statsbidragsmyndigheten bistå vid granskningen.

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) samt 14 och 15 § i statstjänstemannalagen (750/1994).

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 21 § i lagen om fritt bildningsarbete**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 21 augusti 1998 om fritt bildningsarbete (632/1998) rubriken för 21 §
och 2—4 mom., sådana de lyder i lag 1200/2005, samt
fogas till 21 §, sådan den lyder i sistnämnda lag, ett nytt moment 5—7 som följer:

21 §

*Skyldighet att lämna upplysningar samt
granskning*

Statsbidragsmyndigheten beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Undervisningsministeriet kan ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Statsbidragsmyndigheten kan även ge en utomstående revisor i uppdrag att utföra granskningar. Revisorn ska vara en godkänd revisor eller revisionsammanslutning enligt lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) eller enligt revisionslagen (459/2007). Revisorn ska vara tillräckligt förtrogen med systemet för finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet. Revisionsammanslutningar ska utse en huvudansvarig revisor för granskningen.

Den som får finansiering ska utan ersättning ge den som utför granskningen alla nödvändiga uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och annat material som behövs för granskningen samt i övrigt bistå

vid granskningen. Den som utför granskningen har rätt att i den omfattning som granskningen kräver få tillträde till de lokaler som är i finansieringstagarens besittning eller användning för den verksamhet som finansieras samt till andra områden. Granskning får dock inte utföras i lokaler som omfattas av hemfriden. Den som utför granskningen har rätt att omhänderta det material som är föremål för granskning, om granskningen kräver det. Över omhändertagandet av material ska ett protokoll upprättas i samband med granskningen. Där ska nämnas syftet med omhändertagandet och det omhändertagna materialet. Materialet ska återlämnas utan dröjsmål när det inte längre behövs för granskningen.

Statsbidragsmyndigheten och Utbildningsstyrelsen har rätt att för granskningen få nödvändig handräckning av polis- och utskökningsmyndigheterna.

En utomstående sakkunnig kan enligt beslut av statsbidragsmyndigheten bistå vid granskningen.

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

(621/1999) samt 14 och 15 § i statstjänstemannalagen (750/1994).

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar.

Denna lag träder i kraft den 20.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 27 mars 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Undervisningsminister *Henna Virkkunen*

*Bilaga
Parallelltext*

1.

Lag

om ändring av 54 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 21 augusti 1998 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) rubriken för 54 § och 2—4 mom., sådana de lyder i lag 1071/2005, samt *fogas* till 54 §, sådan den lyder delvis ändrad i sistnämnda lag, ett nytt 5—7 mom. som följer:

Gällande lydelse

54 §

*Skyldighet att lämna upplysningar, granskning
rätt och handräckning*

Undervisningsministeriet beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Undervisningsministeriet kan även ge utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Den som får finansiering skall utan ersättning ge den *tjänsteman* som utför granskningen alla nödvändiga uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och annat material som behövs för granskningen samt även i övrigt bistå vid granskningen. Den *tjänsteman* som utför granskningen har rätt att i den omfattning som granskningen kräver få tillträde till lokaler som är i finansieringstagarens besittning eller användning och som används för den verksamhet som finansieras samt till andra områden. Granskning får dock inte utföras i lokaler som omfattas av hemfriden.

Den *tjänsteman* som utför granskningen har rätt att omhänderta det material som är föremål för granskning, om granskningen kräver det. Över omhändertagandet av material skall ett protokoll upprättas i samband med granskningen. Där skall nämnas syftet med omhändertagandet och det omhändertagna

Föreslagen lydelse

54 §

*Skyldighet att lämna upplysningar samt
granskning*

Statsbidragsmyndigheten beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Undervisningsministeriet kan ge *Utbildningsstyrelsen* i uppdrag att utföra granskningar. *Statsbidragsmyndigheten* kan även ge en utomstående revisor i uppdrag att utföra granskningar. *Revisorn ska vara en godkänd revisor eller revisionsammanslutning enligt lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) eller enligt revisionslagen (459/2007). Revisorn ska vara tillräckligt förtrogen med systemet för finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet. Revisionsammanslutningar ska utse en huvudsvarig revisor för granskningen.*

Den som får finansiering ska utan ersättning ge den som utför granskningen alla nödvändiga uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och annat material som behövs för granskningen samt även i övrigt bistå vid granskningen. Den som utför granskningen har rätt att i den omfattning

materialet. Materialet skall återlämnas utan dröjsmål när det inte längre behövs för granskningen.

Undervisningsministeriet och utbildningsstyrelsen har rätt att få nödvändig handräckning av polis- och utsökningsmyndigheterna vid utförandet av granskningsuppgifter enligt 2 mom.

som granskningen kräver få tillträde till lokaler som är i finansieringstagarens besittning eller användning för den verksamhet som finansieras samt till andra områden. Granskning får dock inte utföras i lokaler som omfattas av hemfriden. Den som utför granskningen har rätt att omhänderta det material som är föremål för granskning, om granskningen kräver det. Över omhändertagandet av material ska ett protokoll upprättas i samband med granskningen. Där ska nämnas syftet med omhändertagandet och det omhändertagna materialet. Materialet ska återlämnas utan dröjsmål när det inte längre behövs för granskningen.

Statsbidragsmyndigheten och *Utbildningsstyrelsen* har rätt att för granskningen få nödvändig handräckning av polis- och utsökningsmyndigheterna.

En utomstående sakkunnig kan enligt beslut av statsbidragsmyndigheten bistå vid granskningen.

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) samt 14 och 15 § i statstjänstemannalagen (750/1994).

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar.

Denna lag träder i kraft den 20.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 21 § i lagen om fritt bildningsarbete**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 21 augusti 1998 om fritt bildningsarbete (632/1998) rubriken för 21 §
och 2—4 mom., sådana de lyder i lag 1200/2005, samt
fogas till 21 §, sådan den lyder i sistnämnda lag, ett nytt moment 5—7 som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

21 §

*Skyldighet att lämna upplysningar, gransk-
ningsrätt och handräckning*

*Skyldighet att lämna upplysningar samt
granskning*

Undervisningsministeriet beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Undervisningsministeriet kan också ge utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Den som får finansiering skall utan ersättning ge den tjänsteman som utför granskningen alla nödvändiga uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och annat material som behövs för granskningen samt även i övrigt bistå vid granskningen. Den tjänsteman som utför granskningen har rätt att i den omfattning som granskningen kräver få tillträde till lokaler som är i finansieringstagarens besittning eller användning och som används för den verksamhet som finansieras samt till andra områden. Granskning får dock inte utföras i lokaler som omfattas av hemfriden.

Den tjänsteman som utför granskningen har rätt att omhänderta det material som är föremål för granskning, om granskningen kräver det. Över omhändertagandet av material skall ett protokoll upprättas i samband med granskningen. Där skall nämnas syftet med omhändertagandet och det omhändertagna materialet. Materialet skall återlämnas utan dröjsmål när det inte längre behövs för granskningen.

Statsbidragsmyndigheten beslutar om granskningar av ekonomin och verksamheten som utförs hos den som får finansiering för att konstatera riktigheten av de i 1 mom. avsedda uppgifterna. Undervisningsministeriet kan ge Utbildningsstyrelsen i uppdrag att utföra granskningar. Statsbidragsmyndigheten kan även ge en utomstående revisor i uppdrag att utföra granskningar. Revisorn ska vara en godkänd revisor eller revisionsammanslutning enligt lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999) eller enligt revisionslagen (459/2007). Revisorn ska vara tillräckligt förtrogen med systemet för finansiering av utbildnings- och kulturverksamhet. Revisionsammanslutningar ska utse en huvudansvarig revisor för granskningen.

Den som får finansiering ska utan ersättning ge den som utför granskningen alla nödvändiga uppgifter och utredningar, handlingar, upptagningar och annat material som behövs för granskningen samt i övrigt bistå vid granskningen. Den som utför granskningen har rätt att i den omfattning som granskningen kräver få tillträde till de lokaler som är i finansieringstagarens besittning eller användning för den verksamhet som finansie-

Undervisningsministeriet och utbildningsstyrelsen har rätt att få nödvändig handräckning av polis- och utökningsmyndigheterna vid utförandet av granskningsuppgifter enligt 2 mom.

ras samt till andra områden. Granskning får dock inte utföras i lokaler som omfattas av hemfriden. Den som utför granskningen har rätt att omhänderta det material som är föremål för granskning, om granskningen kräver det. Över omhändertagandet av material ska ett protokoll upprättas i samband med granskningen. Där ska nämnas syftet med omhändertagandet och det omhändertagna materialet. Materialet ska återlämnas utan dröjsmål när det inte längre behövs för granskningen.

Statsbidragsmyndigheten och Utbildningsstyrelsen har rätt att för granskningen få nödvändig handräckning av polis- och utökningsmyndigheterna.

En utomstående sakkunnig kan enligt beslut av statsbidragsmyndigheten bistå vid granskningen.

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) samt 14 och 15 § i statstjänstemannalagen (750/1994).

På utomstående revisorer och utomstående sakkunniga tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar.

—————
Denna lag träder i kraft den 20.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

—————