

OFR 2008

Del: Mätning och bedömning av resultat

Frågorna 1–4, sammanlagt 4 poäng

För besvarandet av frågorna 1–4 reserveras 120 min.

1. SWOT -analys av de utvärderingsstandarder som fastställts av Europeiska unionen (0,5 poäng, rekommenderad tidsåtgång 15 min.)

Utarbeta en s.k. SWOT -analys av de EU-utvärderingsstandarder som ska behärskas enligt OFR - examenskraven. Du ska alltså bedöma utvärderingsstandarderna med avseende på deras styrkor (S) och svagheter (W) samt de möjligheter (O) och eventuella risker (T) de medför. Presentera koncist resultaten av din SWOT -analys i uppställningen nedan och endast där.

SWOT -analys av EU-utvärderingsstandarderna:

<p>S: EU -utvärderingsstandardernas styrkor</p> <ul style="list-style-type: none">- De utgör ett stöd för EU-organen då de ger utvärderingsprojekt i uppdrag- De utgör också ett stöd vid bedömningen av utvärderingsprojektens resultat- De kan möjliggöra besparingar i fråga om kostnaderna för utvärderingen- De skapar ett enhetligt utvärderingsfält i Europa, i synnerhet i medlemsstaterna- De möjliggör internationella jämförelser inom området, också med aktörer som tillämpar standarder av annat slag (t.ex. andra aktörer som bedriver utvecklingssamarbete, aktörer som tillämpar sådana standarder som fastställts av internationella organisationer inom utvärderingssektorn, medlemsstaternas regeringar)	<p>W: EU-utvärderingsstandardernas svagheter</p> <ul style="list-style-type: none">- De kan göra verksamheten mindre flexibel- De kan ge upphov till föreställningar om att de standarder som en gång fastställts räcker för de mest varierande syften- Om de inte förnyas kan de bromsa innovationsverksamheten- De lämpar sig kanske inte för alla syften
<p>O: Möjligheter som EU-utvärderingsstandarderna erbjuder</p> <ul style="list-style-type: none">- De kan utgöra utgångspunkten för en process genom vilken standarderna genomgår behövliga förnyelser- De kan utgöra grunden för särskilda utvärderingsstandarder som utarbetas för bestämda syften- De kan, såsom t.ex. revisionsstandarderna, i sig utgöra ett exempel på hur standarder kan användas för styrning, utveckling och i viss mån också för förenhetligande av verksamheten	<p>T: Eventuella risker som EU-utvärderingsstandarderna medför</p> <ul style="list-style-type: none">- Schablonmässighet- Byråkrati- Komplicerade utvärderingar- Framtvingad harmoni- Åsidosättande av de särskilda behov som hänför sig till bestämda utvärderingssyften- Eventuella illusoriska föreställningar om att "allt är väl" tack vare standarderna

2 Jämförelse mellan standarder gällande vissa objekt (0,5 poäng, rekommenderad tidsåtgång 15 min.)

Jämför följande typer av standarder med varandra med avseende på de givna dimensionerna.

	Standarder för extern revision	Standarder för intern revision	Standarder för utvärdering (evaluering)
1. Vilken aktör eller vilka aktörer har utfärdat eller kan utfärda (utarbета, godkänna, fastställa, offentliggöra osv.) standarderna i fråga?	Internationella organisationer för yrkesfolk eller offentliga organ inom branschen, lagreglering kommer också i fråga	Internationella organisationer för yrkesfolk eller offentliga organ inom branschen, lagreglering kommer också i fråga	Internationella organisationer inom branschen, EU-kommissionen, staternas regeringar
2. Kan det, och i så fall under vilka förutsättningar, bli aktuellt att antingen helt eller delvis reglera standarderna i lag?	Ja, möjligtvis dock genom tolkning av standarderna på en allmän nivå	Ja, möjligtvis dock genom tolkning av standarderna på en allmän nivå	Det finns åtminstone inte tills vidare några direkta exempel, men det är kanske inte alldeles uteslutet
3. Vilka faktorer gäller eller kan de nämnda standarderna gälla (om de gäller flera faktorer, ge åtminstone exempel)?	Bl.a. revisionsorganens och revisorernas förhållande till revisionsobjekten (oavhängighet), rapporteringen, resultatens offentlighet, revisorernas yrkesskicklighet	Bl.a. revisionens ställning inom organisationen, förhållandet mellan revisorerna och organisationens ledning, förfarandet ifall olagligheter uppdagas, revisorernas yrkesskicklighet	Olika typer av utvärderingar, utvärderingens ställning, organiseringen av utvärderingar, rapporteringen, planeringen av utvärderingar
4. Vilken bindningsnivå har standarderna eller (om det finns alternativ) vilken kan bindningsnivån vara, vilka är villkoren för deras bindande verkan och vilka är eller kan sanktionerna vara för brott mot standarderna (om det alls finns sådana)?	Om standarderna inte har reglerats i lag grundar sig deras bindande verkan bl.a. på yrkesetik och sanktionen är klander inom yrkeskåren, domstolen kan fatta beslut om standardernas bindande verkan och utdöma sanktioner särskilt i de fall då det finns detaljerad lagreglering om saken	Standardernas bindande verkan grundar sig bl.a. på yrkesetik och sanktionen är klander inom yrkeskåren, ifall det till någon del finns lagreglering om saken kan domstolen fatta beslut om standardernas bindande verkan och utdöma sanktioner	Om en finansiär har bestämt att tillämpningen av utvärderingsstandarderna utgör ett villkor för finansieringen men detta villkor inte har iakttagits, kan finansiären vid behov även få saken prövad vid en domstol, annars är sanktionen närmast klander inom yrkeskåren

3 (1 poäng) Ta ställning till huruvida följande påståenden är riktiga genom att skriva ”stämmer” eller ”stämmer inte” på den tomma raden (rekommenderad tidsåtgång 30 min.).

3.1 Med hjälp av en experimentell utvärderingskonstellation strävar man bl.a. efter att utreda huruvida det råder ett positivt statistiskt förhållande eller ett samband som kan påvisas på något annat sätt mellan de antagna verkningarna och deras antagna orsaker, dvs. de åtgärder som föregår verkningarna. Vidare utreder man huruvida de omständigheter som utgör antagna orsaker har yppat sig före de antagna verkningarna och huruvida det i sådan mån har saknats övriga omständigheter som kunnat inverka på de antagna verkningarna att de antagna verkningarna åtminstone inte i någon betydande utsträckning har kunnat föranledas av dessa eventuella övriga omständigheter. **Stämmer**

3.2 En kvasiexperimentell utvärderingskonstellation är inte som sådan valid, dvs. giltig, eller reliabel, dvs. tillförlitlig. **Stämmer inte**

3.3 Utvärderingen ska alltid genomföras först efter att hela den åtgärdshelhet eller det objekt som ska utvärderas har färdigställts helt och hållet. **Stämmer inte**

3.4 Till särdragen för den utvärderingsmetod som är känd som realistisk utvärdering hör att man bortser från sådana övriga omständigheter som eventuellt påverkar de faktorer som är föremål för granskning. Dessa övriga omständigheter kan inte iaktas direkt utan de utövar inflytande i form av ett slags dolda ”strukturer” och medför kanske bara indirekt det som däremot kan iaktas direkt.

Stämmer

3.5 Vid utvärdering av effektiviteten kan man inte under några omständigheter ifrågasätta huruvida de mål som uppställts med avseende på utvärderingsobjektet har varit motiverade t.ex. med beaktande av de behov som ska tillgodoses eller de förändringar som skett i fråga om behoven.

Stämmer inte

3.6 Lönsamheten och produktiviteten utgör redan i sig i så stor utsträckning utvärderingskriterier, att man inte kan tänka sig att utvärdera huruvida lönsamhets- eller produktivetsmål nåtts.

Stämmer inte

3.7 Inom utvärderingskunnandet förekommer uppfattningar om att redan det faktum att personer är föremål för uppmärksamhet, inklusive utgör objekt för ett offentligt handlingsprogram, kan påverka det som senare kan iaktas i deras beteende. Detta beteende och de eventuella förändringar av beteendet som till följd av de genomförda åtgärderna sker i önskad riktning är föremål för intresse inom utvärderingen. **Stämmer**

3.8 Om man skulle uppfinna en ny medicin som kanske fullkomligt och permanent skulle bota även patienter med långt framskriden aids, men som har farliga biverkningar, kunde det vara svårt att neka de sjukaste patienterna denna medicin, vilket emellertid kunde försvåra utredningen av huruvida biverkningarna är så allvarliga att medicinen inte borde godkännas för permanent användning. **Stämmer**

3.9 Utvärderingen är till sin karaktär sådan att den inte under några omständigheter kan missbrukas t.ex. genom att man påbörjar utvärderingar som inte är avsedda att ge något klart resultat med tanke på framtida beslut gällande utvärderingsobjektet, eller genom att man hänvisar till att en sådan utvärdering påbörjats och därigenom försöker uppskjuta eller förhindra förändringar i det objekt som är föremål för utvärdering. **Stämmer inte**

3.10 Enligt det universella utvärderingskunnandet är de grundläggande kriterier som används vid utvärderingen av offentliga handlingsprogram 'effektivitet', 'lönsamhet' och 'produktivitet'.

Stämmer inte

4 ”Teorin” som de facto styr utvärderingen (2 poäng, rekommenderad tidsåtgång 60 minuter)

Du har till uppgift att på basis av följande utvärderingsuppgift koncist och konsekvent presentera utvärderarnas uppfattning om önskvärd utövning av offentlig politik, om utvärdering av den samt om förhållandet mellan den offentliga politiken och utvärderingen. Du har till uppgift att specifikt redogöra för två frågor:

1. Utvärderarna har i själva verket ett slags outtalad ”teori” om vilka som är ämnesområdets centrala dimensioner och om
2. hurdana sakförhållandena i bästa fall borde vara.

Vid formuleringen av svaret ska du utnyttja det du känner till på basis av den litteratur gällande utvärdering som hör till OFR -examenskraven.

Beskrivningen i utvärderingsuppgiften är hämtad ur en publikation som hör till OFR - examenskraven, men det konkreta verksamhetsfältet har utplånats med hjälp av de ändringar som uttrycks med streckade linjer, parenteser och klamrar. Syftet med ändringarna är att man genom att de mest konkreta detaljerna har åsidosatts ska befatta sig med det väsentliga, dvs. med det aktuella fallets allmänna särdrag och deras betydelse.

”Det ansvar de olika aktörerna inom det politiskt -administrativa verksamhetssystemet bär för att efterfrågan och utbudet på utvärderingsinformation möts är knapphändigt, ospecificerat och även i kvalitativt avseende otillräckligt. I samband med reformen av statens bokslut specificerades förpliktelse och ansvarsförhållandena genom att man införde ansvar för rapportering av den insamlade utvärderingsinformationen, genom att räkenskapsverkens och ministeriernas inbördes ansvarsförhållanden förtydligades, genom att de grundläggande begreppen definierades samt genom att man skapade ... en institution som utövar allmän tillsyn över uppkomsten, sammanställningen och rapporteringen av utvärderingsinformation samt över dess kvalitet, dvs. statsrådets controller -funktion. ... Det har visat sig att man inte med dessa metoder kan lösa ... de särskilda problem gällande hanteringen av utvärderingsverksamheten som hör samman med verksamhetsbetingelserna för statsförvaltningens olika aktörer.

Det tillvägagångssätt som är rådande inom utvärderingsverksamheten har snarare varit reaktivt än proaktivt. De metoder med vilka man ser till att utvärderingarna utnyttjas och att responskedjan fungerar på olika nivåer är situationsbundna och varierar från fall till fall, och de utgör inte någon tydlig funktionell helhet. Aktörerna har inte ... tillräckligt väl förvärvat sig om att ... det ständigt alstras information som är relevant med tanke på politikproblemen och politikmålen. Det förekommer också brister när det gäller att säkerställa att den altrade informationen processas, tolkas och sammanställs (syntetiseras) på ett tillförlitligt sätt samt förmedlas till de relevanta beslutsprocesserna på ett ändamålsenligt sätt och i en sådan form att man kan tillgodogöra sig informationen.

Aktörerna har inte strävat efter ... en medveten koordinerad utveckling av sina utvärderingsförfaranden. ... En orsak till detta är att ... den ansvarsåläggande

utvärderingskulturen i Finland ... har utvecklats långsamt inom detta område. Utvecklingen är för närvarande bara i begynnelsestadiet. De procedurer i samband med vilka man tillgodogör sig den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen, såsom i de redogörelser som ges till riksdagen, i samband med bokslutsprocessen och vid utarbetandet av regeringens strategidokument, har uppfattats [enbart] som en nödvändighet. Aktörerna saknar traditioner och incitament som skulle stöda aktivt deltagande i de processer genom vilka man drar nytta av informationen. Genom förnyelsen av bokslutsprocessen strävade man efter att accentuera ministeriernas uppgifter och ansvar i egenskap av centrala ansvarsorgan när det gäller den offentliga verksamhetens samhälleliga verkningsfullhet. Ministeriernas funktionella roll som garant för den utvärderingsinformation som alstras har emellertid förblivit vag och otydlig.

Utvärderingsställningstagandena [av det högnivåråd som tillsatts för varje politiksektor] ... är mycket allmänt hållna och begränsar sig till ad hoc –iakttagelser [som gjorts på basis av behoven vid en bestämd tidpunkt]. Detta framgår t.ex. av att man tar ställning till de problem och utmaningar som är förknippade med de systemiska utvärderingsrollerna endast genom ett generellt omnämnande gällande en utvärdering av effekterna av [det centrala systemet inom hela den berörda politiksektorn]. Enligt omnämnandet kommer en sådan utvärdering att utföras före år 2010. ... När det gäller de strategiska och systemiska rollerna riktar rådet och ministerierna i första hand förväntningar mot varandra och mot finansieringsinrättningarna, och är restriktiva med att ställa sig själva till svars. Detta innebär att utvärderingsinformationen inte ackumuleras till tillförlitlig och generaliserbar information angående goda eller problematiska metoder och verksamhetsmodeller. Man sporrar inte till en förnyelse av utvärderingens ansvarsåläggande aspekt genom att regelbundet skapa en helhetsbild av de aktuella bristerna och begränsningarna i fråga om informationen. Till beslutsfattarna förmedlas inte heller en sådan helhetsbild av verksamhetens styrkor och problem i förhållande till dess riktlinjer och eventuella effektivitetsmål som den aktuella utvärderingsinformationen möjliggör.

Såväl i Finland som på det internationella planet har betydelsen av [det centrala verksamhetssystemet inom respektive politiksektor och dess omgivning] betonats som den finska verksamhetsmodellens styrka. ... Den tvärspektoriella utvärderingsdimensionen med sina gemensamma politikmål och utvärderingsmetoder är emellertid utvecklad i Finland. På varje organisationsnivå definieras behoven av utvärderingsinformation i första hand med tanke på de egna behoven. Man har inte inom detta verksamhetsområde systematiskt utrett ... utvärderingsinformationens hela spektrum, i synnerhet när det gäller möjligheterna och gränserna samt dynamiken och utvecklingspotentialen i anslutning till den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen. ... Det har riktats både alltför stora och alltför små förväntningar på utvärderingsinformationen.

Vid internationella utvärderingar har det finska kontrollförfarandet [som gäller den berörda politiksektorn] ... [ställt i relation till] dess nordiska kontext. Förfarandet har karaktäriserats som botten up–inriktat [dvs. som utgår "från botten", från nivån för den egentliga verksamheten]: lätt, smidigt, responsivt, lämpligt för en invecklad kontext och högklassigt – ifall man klarar av att samordna aktörernas roller. När det gäller hanteringen av den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen är slutledningen den att det inte finns en tydlig eller heltäckande fördelning av rollerna eller ansvaret mellan aktörerna. Vid det förfarande man tillägnat sig utgår man inte från den diversifierade botten up–inriktning som bygger på aktörernas självreglering och som skulle kräva ett aktivare utvärderingsgrepp och mer systematiska verksamhetsmodeller av finansieringsinrättningarna, t.ex. ibruktagande av sådana utvärderingsstrategier där man beaktar utvärderingens olika syften, verksamhetsbetingelserna och den kunskapsmässiga kontexten. Eftersom [det högnivåråd som fungerar inom respektive politiksektor] ... står vid sidan om de processer som berör den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen, har man inte utarbetat interna styrnings- eller koordineringsmekanismer för detta verksamhetsområde. Därför har modellen inte heller en centraliserad utgångspunkt. Regeringens strategidokument har hittills endast haft en ringa betydelse med tanke på styrningen av verksamhetsområdet och utvärderingen.

[Vid utvärderingen] iakttogs [också] följande beträffande det förfarande man tillägnat sig:

- De informationsbehov som hör samman med utvärderingen utreds inte och utvärderingsuppgifterna definieras inte noggrant eller på ett ändamålsenligt sätt.
- Utvärderingsprojektens syfte och aktörernas motiv i förhållande till utvärderingarna förblir oklara.
- Utvärderingens objektivitet tillgodoses inte alltid på ett optimalt sätt.
- De olika möjligheterna att genomföra utvärderingarna urskiljs inte alltid.
- Det sker ingen förnyelse av frågeställningarna och synvinklarna vid utvärderingarna.
- Utvärderingens resultat behandlas, förmedlas och utnyttjas inte på ett effektivt eller ändamålsenligt sätt.

1. Utvärderarna har i själva verket ett slags outtalad ”teori” om vilka som är ämnesområdets centrala dimensioner.

Utgångspunkten är att de olika aktörerna inom det politiskt-administrativa verksamhetssystemet ansvarar för att efterfrågan och utbudet på utvärderingsinformation möts. Reformen av statens bokslut erbjöd en grund för detta i och med att förpliktelseerna och ansvarsförhållandena specificerades. Reformen är emellertid inte i sig tillräcklig för att man ska kunna lösa de särskilda problem som gäller hanteringen av utvärderingsverksamheten hos statsförvaltningens olika aktörer.

Utvärderingsverksamheten karaktäriseras bl.a. av huruvida det förhärskande tillvägagångssättet är reaktivt eller proaktivt. Aktörerna berörs av utmaningar som gäller huruvida det alstras information som är relevant med tanke på politikproblemen och politikmålen samt huruvida den alstrade informationen är tillförlitlig och i tillräcklig utsträckning förmedlas till beslutsfattandet.

Utvecklingen av utvärderingsförfarandena styrs av den rådande utvärderingskulturen, med anledning av vilken utvärderingen uppfattas antingen som ett tvång eller som en metod för aktivt deltagande bl.a. när det gäller för ministerierna att göra sig förtrogna med den samhälleliga verkningsfullheten i fråga om deras förvaltningsområden. I det senare fallet innebär ackumuleringen av utvärderingsinformation att god praxis stöds och att det skapas en bild av helheterna. Till de viktiga frågor som berör det aktuella utvärderingsområdet hör också frågan om huruvida det utvärderingsperspektiv som omfattats överskrider sektorgränserna och även i andra avseenden är vittomfattande.

Med tanke på det aktuella utvärderingsområdet är det av betydelse huruvida verksamheten är uppbyggd utgående från den grundläggande nivån, dvs. enligt bottom up –principen, eller tvärtom, på basis av impulser som riktar sig uppifrån ner, dvs. enligt top down –principen. Om verksamheten inte är uppbyggd på någotdera sättet, bör den närmast betraktas som oordnad, utan gedigen kontroll.

Vid utvärderingen kan man särskilja följande skeden och dimensioner:

- Utredning av de informationsbehov som hör samman med utvärderingen och definition av utvärderingsuppgifterna.
- Fastställande av utvärderingsprojektens syfte och aktörernas motiv i förhållande till utvärderingarna.
- Utvärderingarnas objektivitet.
- Identifiering av olika möjligheter att genomföra utvärderingarna.
- Förnyelse av frågeställningarna och synvinklarna vid utvärderingarna.
- Behandling, förmedling och utnyttjande av utvärderingarnas resultat.

2. Hurdana borde sakförhållandena i bästa fall vara?

”Det ansvar som de olika aktörerna inom det politiskt -administrativa verksamhetssystemet bär för att efterfrågan och utbudet på utvärderingsinformation möts ska vara tillräckligt omfattande, specificerat och uppfylla kvalitetskraven. I samband med reformen av statens bokslut specificerades förpliktelserna och ansvarsförhållandena genom att man införde ansvar för rapportering av den insamlade utvärderingsinformationen, genom att räkenskapsverkens och ministeriernas inbördes ansvarsförhållanden förtydligades, genom att de grundläggande begreppen definierades samt genom att man skapade ... en institution som utövar allmän tillsyn över uppkomsten, sammanställningen och rapporteringen av utvärderingsinformation samt över dess kvalitet, dvs. statsrådets controller -funktion. ... Eftersom man inte med dessa metoder kan lösa ... de särskilda problem gällande hanteringen av utvärderingsverksamheten som hör samman med verksamhetsbetingelserna för statsförvaltningens olika aktörer, måste man finna sådana metoder och tillvägagångssätt som lämpar sig för syftet samt bedriva behövt utvecklingsarbete.

Tillvägagångssättet inom utvärderingsverksamheten borde vara proaktivt istället för reaktivt. De metoder med vilka man ser till att utvärderingarna utnyttjas och att responskedjan fungerar på olika nivåer får inte endast vara situationsbundna och specifika för varje fall, utan de ska utgöra en tydlig funktionell helhet. Aktörerna ska tillräckligt väl ha förvärvat sig om att det ständigt alstras information som är relevant med tanke på politikproblemen och politikmålen. Man bör likaså tillräckligt väl säkerställa att den alstrade informationen processas, tolkas och sammanställs (syntetiseras) på ett tillförlitligt sätt samt förmedlas till de relevanta beslutsprocesserna på ett ändamålsenligt sätt och i en sådan form att man kan tillgodogöra sig informationen.

Aktörerna ska säkerställa att det sker en medveten koordinerad utveckling av utvärderingsförfarandena. Därför ska man bl.a. se till att utvärderingskulturen i Finland omgående förbättras så att den blir mer ansvarsåläggande. De procedurer i samband med vilka man tillgodogör sig den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen, såsom i de redogörelser som ges till riksdagen, i samband med bokslutsprocessen och vid utarbetandet av regeringens strategidokument, ska ges en ställning som gör att de kan upplevas som nyttiga. För aktörerna bör man skapa incitament som stöder aktivt deltagande i de processer genom vilka man drar nytta av informationen och därigenom kan skapa en ny tradition inom utvärderingskulturen. Genom förnyelsen av bokslutsprocessen strävade man efter att accentuera ministeriernas uppgifter och ansvar i egenskap av centrala ansvarsorgan när det gäller den offentliga verksamhetens samhälleliga verkningsfullhet. Ministeriernas funktionella roll som garant för den utvärderingsinformation som alstras bör emellertid göras stabil och tydlig.

Utvärderingsställningstagandena [av det högnivåråd som tillsatts för varje politiksektor] bör vara bättre inriktade samt exaktare och inte i huvudsak begränsa sig bara till observationer som gjorts med stöd av de rådande behoven vid en bestämd tidpunkt. I sina strategiska och systemiska roller ska rådet och ministerierna även rikta förväntningar mot sig själva samt med tillförsikt och utan omsvep bära sitt ansvar. Då de agerar på detta sätt ackumuleras utvärderingsinformationen till tillförlitlig och generaliserbar information om såväl goda som problematiska metoder och verksamhetsmodeller. Man ska sporra till en förnyelse av utvärderingens ansvarsåläggande aspekt, så att man regelbundet skapar en helhetsbild av de aktuella bristerna och begränsningarna i fråga om informationen. Till beslutsfattarna ska man med stöd av den aktuella utvärderingsinformationen förmedla en oförskönad helhetsbild av verksamhetens styrkor och problem i förhållande till dess riktlinjer och eventuella effektivitetsmål.

Såväl i Finland som på det internationella planet har betydelsen av [det centrala verksamhetssystemet inom respektive politiksektor och dess omgivning] betonats som den finska verksamhetsmodellens styrka. ... Den tvärssektoriella utvärderingsdimensionen med sina gemensamma politikmål och utvärderingsmetoder ska emellertid beästras, i avvikelser från den gällande situationen. Behoven av utvärderingsinformation ska även på varje organisationsnivå definieras vidsträckt och inte bara med tanke på de egna behoven. Man ska systematiskt utreda ...

utvärderingsinformationens hela spektrum, i synnerhet när det gäller möjligheterna och gränserna samt dynamiken och utvecklingspotentialen i anslutning till den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen. Detta bidrar också till att såväl de överdrivna som de alltför inskränkta förväntningar som hittills riktat sig mot utvärderingsinformationen blir mer realistiska.

Vid internationella utvärderingar har det finska kontrollförfarandet [som gäller den berörda politiksektorn] ... [ställt i relation till] dess nordiska kontext. Förfarandet har karaktäriserats som bottom up -inriktat [dvs. som utgår "från botten", från nivån för den egentliga verksamheten]: lätt, smidigt, responsivt, lämpligt för en invecklad kontext och högklassigt – ifall man klarar av att samordna aktörernas roller. Fördelningen av rollerna och ansvaret mellan aktörerna ska emellertid, i avvikelser från vad som gäller för närvarande, göras tydlig och heltäckande. När det gäller hanteringen av den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen måste man etablera förfaranden som utgår från den diversifierade bottom up-inriktning som bygger på aktörernas självreglering. För att man ska uppnå detta krävs det ett aktivare utvärderingsgrepp och mer systematiska verksamhetsmodeller av finansieringsinrättningarna, t.ex. ibruktagande av sådana utvärderingsstrategier där man beaktar utvärderingens olika syften, verksamhetsbetingelserna och den kunskapsmässiga kontexten. Det högnivåråd som fungerar inom respektive politiksektor bör ges en centralare ställning i förhållande till de processer som berör den ansvarsåläggande utvärderingsinformationen. Dessutom borde man utarbeta ordentliga interna styrnings- och koordineringsmekanismer inom detta verksamhetsområde. Regeringens strategidokument bör också få en större genomslagskraft när det gäller styrningen av verksamhetsområdet och utvärderingarna.

Särskild vikt bör fästas vid följande:

- De informationsbehov som hör samman med utvärderingen ska utredas och utvärderingsuppgifterna ska definieras noggrant och på ett ändamålsenligt sätt.
- Utvärderingsprojektens syften och aktörernas motiv i förhållande till utvärderingarna ska definieras tydligt.
- Utvärderingarna ska vara tillräckligt objektiva.
- Förmågan att identifiera olika möjligheter att genomföra utvärderingar ska förbättras.
- Förnyelsen av frågeställningarna och synvinklarna vid utvärderingarna ska förbättras.
- Utvärderingens resultat ska behandlas, förmedlas och utnyttjas på ett tillräckligt effektivt och ändamålsenligt sätt.

Uppgift 5 (1 poäng, ca 30 min)

I den verksamhetsberättelse som upprättas av kommunstyrelsen i Rämpsä kommun konstateras det att *"nettokostnaderna för barndagvården är låga, beräknat i €/invånare, vilket beror på att barndagvården har ordnats på ett lönsamt sätt i kommunen. Detta beror i synnerhet på att verksamheten är välorganiserad och tidsenligt styrd. Vid upprättandet av nästa budget kan man överväga en sänkning av dagvårdsavgifterna."* I korridoriskussionerna förväntar man sig över kommunstyrelsens ställningstagande. I egenskap av OFR-revisor ska du säkerställa att denna information är korrekt. Till grund för utredningen skaffar du närmare jämförelseuppgifter från andra kommuner, **som utdelas i ett särskilt knippe vid examenstillfället**. I din utredning ska du besvara följande frågor.

- a) Presentera en motiverad beräkning/ett motiverat svar på huruvida barndagvården i Rämpsä kommun verkligen bedrivs på ett lönsamt sätt.

Svar: Vid granskningen av huruvida informationen i verksamhetsberättelsen är riktig ska man först utreda validiteten för de indikatorer och nyckeltal som det ovan nämnda påståendet grundar sig på. Beskriver indikatorn det som påstås, dvs. dagvårdens lönsamhet? Lönsamheten definieras som förhållandet mellan kostnader och prestationer = kostnader/prestationer. Man bör således granska att informationen om både prestationerna och kostnaderna är riktig. Vid bedömningen av huruvida verksamhetsberättelsen innehåller riktig information är följande iakttagelser viktiga:

1. Indikatorn **nettodriftskostnader €/invånare** beskriver inte verksamhetens lönsamhet, utan **vilken andel av kostnaderna för servicen som måste täckas med skattemedel**. Detta belopp påverkas särskilt av följande faktorer:
 - i. Åldersstrukturen: Dagvården gäller inte vuxna, utan bara barn i dagvårdsåldern behöver dagvård.
 - ii. Nettokostnaderna för dagvården påverkas också av inkomstnivån bland barnens vårdnadshavare. Personer med högre inkomster betalar högre dagvårdsavgifter, vilket innebär att nettokostnaderna av denna anledning kan bli mindre i kommuner med höginkomsttagare än i kommuner med låginkomsttagare.
2. Den andra indikator som använts i statistiken utgörs av **nettodriftskostnader/0-6-åringar**. Denna indikator beskriver emellertid inte heller direkt hur lönsam kommunens verksamhet är, utan hur mycket skattemedel som använts för varje 0-6-åring. Beloppet påverkas också av följande faktorer:
 - i. Andelen 0-6-åringar som vårdas inom den kommunala dagvården.
 - ii. Inkomstnivån hos vårdnadshavarna till de barn som vårdas inom den kommunala dagvården.
3. I statistiken används också en indikator för beräkning av **nettodriftskostnader/vårddag**. Denna indikator är den som närmast påminner om en verklig indikator för lönsamheten, men också denna påverkas av
 - i. inkomstnivån bland barnens vårdnadshavare.

På basis av den information som ingår i verksamhetsberättelsen kan man inte på ett tillförlitligt sätt konstatera att kommunens verksamhet har varit lönsam.

b) Vilka faktorer anser du att daghemsvårdens lönsamhet i allmänhet beror på?

Svar: *Man kan påverka verksamhetens lönsamhet genom att sänka kostnaderna eller öka mängden prestationer av standardkvalitet, eller genom att ändra prestationskonceptet så att kostnaderna minskar mer än mängden prestationer eller så att kostnaderna inte ökar lika mycket som mängden prestationer.*

Kostnaderna kan sänkas genom att man

- *höjer användningsgraden för kapaciteten,*
- *påverkar priset på enskilda produktionsfaktorer, närmast lönenivån,*
- *försöker minska frånvaron bland personalen,*
- *minimerar samkostnaderna, dvs. kostnaderna för ledning och administration, samt*
- *effektiverar användningen av centraliserade tjänster, dvs. bispisning, fastighetsskötsel, transporter osv.*

På prestationssidan kan kommunen sträva efter att förändra serviceutbudets struktur t.ex. genom att öka halvdagsvården, såsom Rämpsä kommun har gjort. Lönsamheten förbättras emellertid inte av att uppgifter lämnas ogjorda, utan de uppgifter som motsvarar normerna och/eller förväntningarna ska bli skötta med så små resurser som möjligt.

c) Hurdana restriktioner gäller för kommunen när den strävar efter att påverka barndaghemsvårdens lönsamhet?

Svar: *En central restriktion utgörs av att dagvården hör till de kommunala uppgifter beträffande vilka förhållandet mellan insats och utbyte har fastställts i förordning. Det finns alltså bestämmelser om hur många barn det får finnas i en grupp i relation till antalet vårdare med behörig utbildning. Enligt gällande lagstiftning får det finnas högst fyra 0-3-åringar eller sju 3-7-åringar per vårdare. Eftersom personalen är den viktigaste produktionsfaktorn är det svårt för tjänsteproducenterna att förbättra lönsamheten utan att bryta mot lagen.*

d) Vilket slags samband finns det enligt din åsikt mellan dagvårdsavgifterna och dagvårdens lönsamhet?

Svar: *Inget alls.*

På det hela taget är texten i kommunens verksamhetsberättelse således inte riktig.

Uppgift 6 (1 poäng, ca 30 min.)

Möjligheterna att finansiera den offentliga förvaltningens funktioner har blivit mångsidigare under de senaste åren. Staten och kommunerna utnyttjar i allt större utsträckning privatfinansieringsmodeller vid finansieringen av olika investeringar. Även s.k. samfinansierade projekt ökar hela tiden. I fråga om samfinansierade projekt och funktioner håller man på att övergå till den s.k. totalfinansieringsmodellen. Totalfinansieringsmodellens tillämpning ställer krav på ämbetsverkens redovisningssystem, som ska generera tillräcklig information för att modellen ska kunna tillämpas. I egenskap av OFR-revisor bör du känna till finansieringsmodellen och de krav som den ställer på redovisningen. Besvara frågorna nedan.

a) Vad innebär ett samfinansierat projekt?

Svar: *Med ett samfinansierat projekt avses ett projekt där flera statliga ämbetsverk, inrättningar, privata företag eller andra aktörer deltar i finansieringen, men som oftast genomförs av ett ämbetsverk. I samband med ett samfinansierat projekt ska man utreda hur projektets kostnader beräknas och vilka kostnader var och en av parterna svarar för.*

b) Vad innebär totalfinansieringsmodellen?

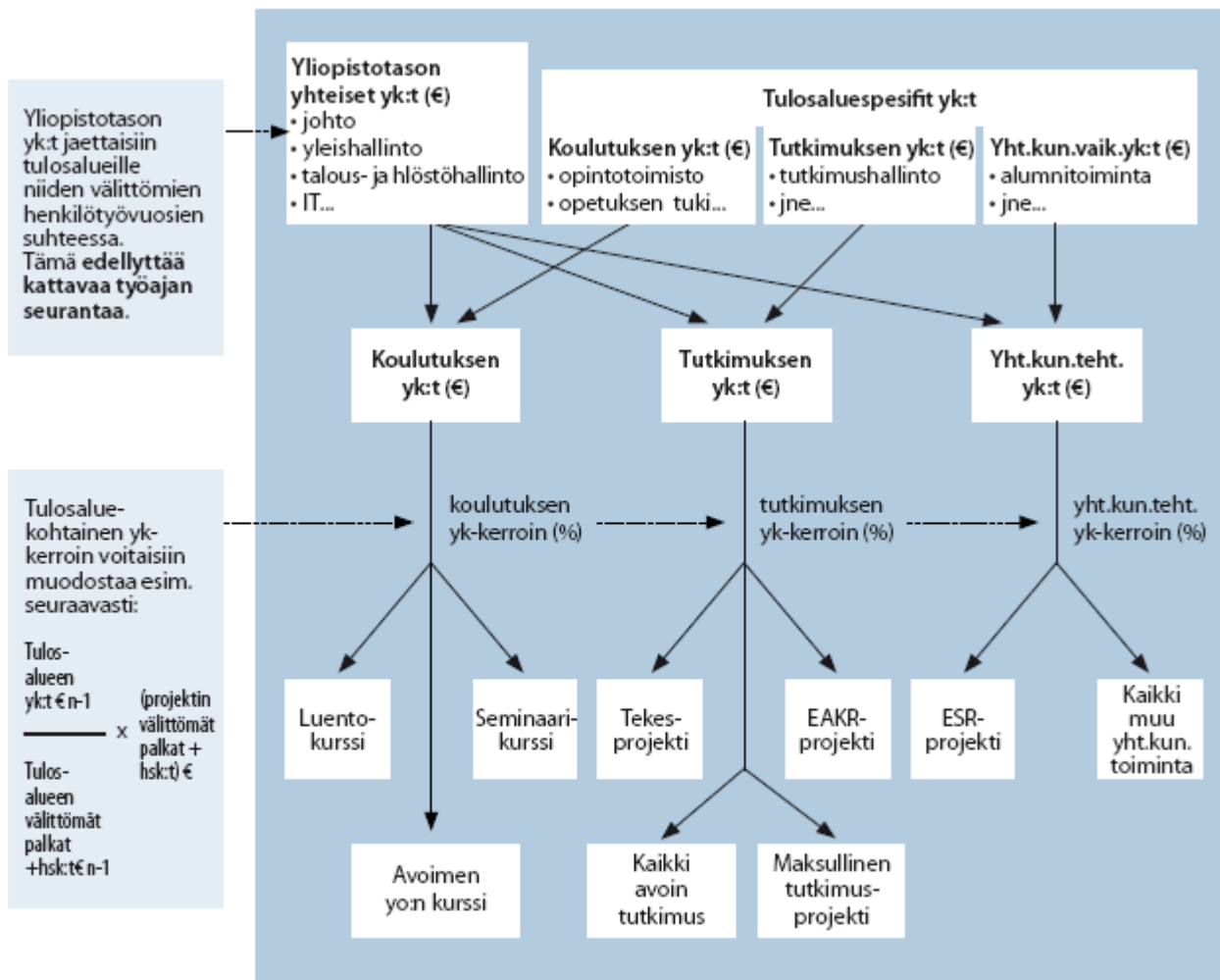
Svar: *Totalfinansieringsmodellen är en finansieringsmodell som innebär att alla faktiska kostnader som orsakas av projektet täcks. I EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling har man övergått till totalfinansieringsmodellen. Detsamma gäller i huvudsak också i fråga om strukturfondernas finansiering. I samband med projekten vid Tekes och Finlands Akademi har det också skett en förflyttning mot totalfinansieringsmodellen.*

c) På vilket sätt skiljer sig totalfinansieringsmodellen från den traditionellt tillämpade tilläggskostnads- eller tilläggsutgiftsfinansieringsmodellen?

Svar: *Inom de flesta sektorer har man intill dessa dagar i samband med samfinansierade projekt använt sig av en finansieringsmodell som bygger på merkostnader. Denna modell har inneburit att finansiären eller finansiärerna har stått för de merkostnader projektet föranlett för det ämbetsverk som genomfört projektet (tilläggskostnader, särkostnader) och därutöver vanligtvis betalat ett kalkylerat fast eller föränderligt omkostnadspåslag (koefficient).*

d) Hur struktureras verksamhetsenhetens (ämbetsverkets, inrättningens, företagets) kostnader vid tillämpningen av totalfinansieringsmodellen?

Svar: *Kostnadsstruktureringen enligt finansministeriets rapport, med universitetet som exempel.*



Kuvio 3. Esimerkki kokonaiskustannusten laskentamallista yliopistossa.

e) Hur kan utgifterna för den centrala produktionsfaktorn, dvs. personalen, allokeras på ett tillförlitligt sätt?

Svar: *För att personalkostnaderna ska kunna klarläggas på ett tillförlitligt sätt krävs det en omfattande uppföljning av hur arbetstiden används vid ämbetsverket (åtminstone termerna uppföljning och allokering ska användas). Detta krävs både för att projektets direkta kostnader ska kunna klarläggas och för att de indirekta kostnaderna, dvs. omkostnadskoefficienterna, ska kunna utredas.*

f) Hur certifieras ämbetsverkets eller inrättningens kostnadsberäkningssystem?

Svar: *Enligt finansministeriets rapport ska finansiermyndigheten redan på förhand kunna godkänna de redovisningsprinciper som tillämpas inom stödtagarens*

kostnadsberäkningssystem och godta de kostnader som beräknats enligt dessa principer. Finansiären kan antingen själv utföra bedömningen av huruvida stödtagarens kostnadsberäkningssystem är korrekt eller skaffa en utomstående experts bedömning av saken, i praktiken ett utlåtande av en revisor. För räkenskapsverkets del kan man också utnyttja Statens revisionsverks årliga revisionsberättelser vid bedömningen. Enligt EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling innebär certifieringen bara att kostnadsberäkningssystemet granskas på grundval av ett särskilt uppdrag samt att ett utlåtande utfärdas på basis av granskningen. Enligt finansministeriets rapport har Finland inte tagit i bruk något allmänt certifieringsförfarande på nationell nivå.

g) Vilka är de tre mest kritiska punkter vars funktion måste säkerställas innan revisorn kan intyga att redovisningssystemet genererar riktig information?

Svar: *Det finns en stor mängd kritiska punkter. Innan revisorn kan konstatera att de rapporter som upprättats angående projektet är korrekta, ska revisorn särskilt säkerställa att totalkostnadskalkylerna är riktiga. Om kostnadsberäkningssystemet inte har certifierats, ska revisorn självfallet granska att de direkta kostnaderna för projektet har allokerats på ett riktigt sätt och i synnerhet att de kostnader som döljer sig bakom omkostnadskoefficienterna har allokerats korrekt. Till de centrala punkterna hör också granskningen av att systemet för allokering av arbetstidsanvändningen fungerar korrekt.*

Uppgift 7 (1 poäng, ca 30 min.)

I Kurki stad har de ekonomiska nyckeltalen under de senaste åren utvisat en oroväckande utveckling. Av **den statistik som särskilt delas ut vid examenstillfället** framgår bl.a. följande:

- Stadens bokslut har utvisat ett kumulativt och växande underskott.
- Årsbidraget för det senaste året är negativt.
- Inkomstskattesatsen är 0,71 procentenheter högre än genomsnittet i landet.
- Soliditetsgraden underskrider 50 %,
- Den relativa skuldsättningen är 82 %.
- Lånens belopp överstiger genomsnittet i landet.

Stadens nyckeltal närmar sig redan de gränsvärden som anges i den s.k. ramlagen (9 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform 9.2.2007/169) och i den statsrådsförordning som utfärdats på basis av lagen (statsrådets förordning om vissa gränsvärden för de nyckeltal som gäller för kommunens ekonomi 15.2.2007). Dessa gränsvärden beskriver finansieringens tillräcklighet och kommunens soliditet. I kommunen är man mycket bekymrad över situationen.

Stadsfullmäktige har krävt att styrelsen ska upprätta en rapport över situationen och över orsakerna till den. Kommunstyrelsen har tillsatt en expertgrupp för att utreda situationen och utarbeta ett förslag till hur kommunens ekonomiska situation ska åtgärdas.

Styrelsen anser att situationen har orsakats bl.a. av följande omständigheter:

- 1) Minskningen av skatteinkomsterna
- 2) Ökningen av de egna anskaffningsutgifterna för investeringarna
- 3) Inskränkningen av statsandelarna
- 4) Den förändrade åldersstrukturen
- 5) Ökningen av utgifterna för skolväsendet och utgifternas relation till statsandelarna
- 6) De bokföringsmässiga avskrivningarnas storlek
- 7) Verksamhetens olönsamhet

På basis av utredningen har stadsstyrelsen utarbetat ett förslag till åtgärdande av den ekonomiska situationen.

- 1) Anläggningstillgångarnas avskrivningstider förlängs, eftersom avskrivningsplanen i tiden har gjorts alltför degressiv.
- 2) Onödiga anläggningstillgångar säljs.
- 3) Anläggningstillgångarnas värden höjs, eftersom uppskattningarna var uppenbart i underkant då begynnelsebalansräkningen i tiden upprättades.
- 4) Lånen återbetalas i snabbare takt och lånebeståndet minskas.
- 5) Inkomstskattesatsen höjs med 1 procentenhet.
- 6) Serviceavgifterna höjs till de maximibelopp som lagen tillåter.
- 7) Den yrkesskola som staden upprätthåller överförs till den planerade samkommunen.

Besvara följande frågor:

- 1) I egenskap av sakkunnig är du väl förtrogen med hur informationen i kommunens bokslut avbildar dess ekonomi. Bedöm hur stadsstyrelsens förslag skulle eliminera de problem som den ekonomiska statistiken utvisar.

Svar: Först finns det skäl att särskilja vilka åtgärder som bara medför ändringar i kalkylerna och vilka åtgärder som de facto också påverkar kassaflödet. En del av åtgärderna har verkningar som både förbättrar kalkylerna och som också medför ett positivt kassaflöde. I Kurki kommun finns det behov av båda delarna.

- 11. Avskrivningsplanen ska grunda sig på realekonomin och överensstämma med användningstiderna. I kommunen är det fullmäktige som godkänner avskrivningsplanen. En förlängning av avskrivningstiderna medför inget kassaflöde, men underskottet minskar. Samtidigt innebär detta att resultatet ger mindre möjligheter till intern finansiering av investeringar och/eller amorteringar, vilket kan medföra problem i ekonomihushållningen.*
- 12. En försäljning av onödiga anläggningstillgångar medför ett faktiskt kassaflöde och förbättrar likviditeten. En minskning av anläggningstillgångarna medför också en minskning av avskrivningarna i kalkylerna och minskar därmed också underskottet. Denna åtgärd påverkar således både den ekonomiska situationen och rapporterna.*
- 13. Denna åtgärd kan vara befogad. Den förändrar inte den ekonomiska situationen, men den påverkar den rapport som beskriver ekonomin.*
- 14. Kommunen har inte möjlighet att på kort sikt försnabba återbetalningen av lånen. En förlängning av lånetiderna kunde emellertid underlätta ekonomihushållningen i och med att det årliga behovet av intern finansiering skulle minska.*
- 15. En höjning av inkomstskattesatsen skulle i verkligheten öka inkomsterna och även förbättra rapporterna. I själva verket finns det dock förhållandevis små möjligheter att höja inkomstskattesatsen eftersom den redan är tämligen hög. En mycket hög skattesats kunde också med tiden påverka flyttningsströmmarna.*
- 16. En höjning av avgifterna skulle förbättra både den ekonomiska situationen och den bild rapporterna ger av ekonomin. En höjning av avgifterna kan emellertid ha samma effekt som en skattehöjning.*
- 17. Om den yrkesutbildning som staden svarar för överförs till samkommunen minskar stadens utgifter, men samtidigt överförs enhetsprisfinansieringen från kommunen till samkommunen. Om yrkeshögskolans kostnader och enhetsprisfinansieringen har varit av samma storleksklass, har åtgärden knappast någon inverkan alls på kommunens ekonomiska situation.*
- 2) Vilka är dina egna lösningar, dvs. med vilka metoder borde kommunen försöka få nyckeltalen att vända i en bättre riktning så att de skulle motsvara kommunernas genomsnittliga nyckeltal?

Svar: Kommunens nyckeltal kan förbättras antingen genom att man bara påverkar nyckeltalen i sig eller genom att man förbättrar ekonomin, så att förbättringarna återspeglas i penningflödet. På lång sikt verkar kommunens centrala problem utgöras av obalansen mellan inkomsterna och utgifterna. Detta problem kan lösas antingen genom en ökning av inkomsterna eller genom en minskning av utgifterna. Någon patentlösning verkar inte finnas inom sikte, utan situationen måste förbättras genom en lösning som består av många mindre åtgärder. Det finns få sätt att öka inkomsterna, men en ökning av skatteinkomsterna och avgiftsinkomsterna kan medföra en liten förbättring. Problemet måste i huvudsak lösas genom en nedskärning av utgifterna. I detta syfte ska kommunen utarbeta en detaljerad nedskärningsplan. Planen ska grunda sig på noggrann kännedom om kostnaderna för servicen inom olika sektorer. Den ekonomiska situationen kan också delvis åtgärdas genom försäljning av onödig fast egendom. Enligt nyckeltalen är kommunens situation mycket besvärlig.

Uppgift 8 (1 poäng) (ca 30 min.)

Vid den resultatstyrningsprocess som gäller statliga ämbetsverk och anstalter tillämpas en begreppsapparat som hör samman med det s.k. resultatprismat. Du blir tvungen att utföra en årsredovisning av ett räkenskapsverk.

a) Vilka kategorier av ärenden ska granskas vid årsrevisionen av statens räkenskapsverk?

Svar: Räkenskapsverkets årsrevision omfattar enligt Statens revisionsverks anvisning följande punkter

- räkenskapsverkets styrning
- den interna kontrollen
- redovisningen
- bokslutet
- iakttagandet av budgeten

b) Hurdant är förhållandet mellan granskningen av resultatet och granskningen av räkenskaperna vid årsrevisionen?

Svar: Årsrevisionen innefattar båda delarna. Ibland är det emellertid svårt att dra en gräns mellan granskningen av resultatet och granskningen av räkenskaperna, och det är i själva verket inte ens nödvändigt. Resultatgranskning ingår bl.a. i granskningen av resultatmålen, redovisningen och verksamhetsberättelsen. Den information som berör resultatfrågor framgår vanligtvis inte direkt av bokföringen.

c) Vilka analytiska metoder använder du för att försäkra dig om att bokföringen innehåller ”riktiga och tillräckliga uppgifter”?

Svar: *Med analytiska metoder undersöker man sambanden mellan bokföringsinformation och övrig information. Dessutom testas huruvida informationen är rimlig och trovärdig. Urvalet av metoder omfattar allt ifrån enkla jämförelser till analyser där man tillämpar långt utvecklade statistiska tekniker. Vid granskningen utnyttjas i allmänhet adb-baserade revisionsprogram, t.ex. ACL-programmet.*

d) Hur säkerställer du att resultatprismats resultatuppgifter är riktiga? Strukturera ditt svar med hjälp av den begreppsapparat som hör samman med resultatprismat.

Svar: *Den begreppsapparat som hör samman med resultatprismat används som grund vid resultatstyrningen och rapporteringen av resultaten. En del av uppgifterna om räkenskapsverkets operativa resultat grundar sig på bokföringsinformation (uppgifter om kostnader och intäkter) och en del av uppgifterna finns i det registreringssystem som gäller prestationerna (t.ex. vid universiteten uppgifter om examina, studiekurser och publikationsverksamhet). Kvalitetssystemet beskriver räkenskapsverkets kvalitetsledning. Däremot finns det sällan någon allmänt registreringssystem som gäller de samhällliga verkningarna. Rapporterna angående de samhällliga verkningarna grundar sig istället på olika slags motiveringar och slutledningar som räkenskapsverkets ledning svarar för. Revisorn har till uppgift att säkerställa att rapporterna innehåller riktig information.*

e) Hur förhåller du dig i egenskap av revisor till att räkenskapsverket inte har uppnått de mål som man avtalat om i resultatavtalet?

Svar: *Revisorns primära uppgift är att konstatera att rapporterna innehåller tillräckliga och riktiga uppgifter. Om det i rapporterna sanningsenligt konstateras att målen av någon anledning inte har nåtts, konstaterar revisorn att denna information är riktig. Om informationen inte är korrekt, ska revisorn grundligt utreda saken. Revisionen utgör till sin grundläggande karaktär ”kontrollservice”.*

f) Hur granskar du redovisningssystemets funktion eller hur kan du förvissa dig om att redovisningssystemet är fungerande?

Svar: *Vid granskningen ska man säkerställa att de bestämmelser som gäller bokslutet, bokföringen och den övriga redovisningen har iakttagits. Dessutom ska man granska huruvida ämbetsverkets eller inrättningens förfaranden för intern kontroll garanterar att den externa redovisningen ger riktig och tillräcklig information. Granskningen av den centrala delen av redovisningen, dvs. bokföringen, innebär att bokföringssystemet och transaktionerna granskas med analytiska*

metoder. När det gäller den redovisning som stöder uppföljningen av hur resultatrik verksamheten är granskas fastställandet, insamlandet, registreringen och bevarandet av uppgifter som beskriver resultatet. Dessutom granskas tillförlitligheten av de kalkyleringssystem och andra liknande system samt kalkylkörningar som används vid resultatredovisningen. Granskningen omfattar också analyserna och rapporteringen av hur väl målen nåtts.

