



# Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2015



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen  
om revisionen av statsbokslutet och  
regeringens årsberättelse för år 2015

L 1796-9549  
ISSN 1796-9549 (HÄFT.)  
ISSN 1796-9654 (PDF)  
URN:NBN: VTV-K152016VP  
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K152016VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k152016vp)  
LÖNNBERG PRINT & PROMO  
HELSINGFORS 2016

# Till riksdagen

Statens revisionsverk har granskat statsbokslutet som ingår i regeringens årsberättelse för 2015 och som utgör en berättelse enligt 46 § i grundlagen om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt redogörelserna för statsfinanserna och statens ekonomi och verksamhetsresultatet för finansåret 2015 och lämnar med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) denna särskilda berättelse om revision till riksdagen.

Helsingfors den 31 maj 2016

Generaldirektör  
Tytti Yli-Viikari

Överdirektör  
Marjatta Kimmonen



På basis av revisionen av statsbokslutet konstaterar Statens revisionsverk, att statsbokslutet för 2015 har gjorts upp i enlighet med gällande bestämmelser.

För finansåret 2015 gav revisionsverket totalt 60 revisionsberättelser om revisionerna av ministerierna och andra bokföringsenheter.

Vid revisionerna konstaterades hos åtta bokföringsenheter sådana felaktiga förfaranden, där en given anmärkning eller flera anmärkningar tillsammans innebar att de betraktades som sådana mot budgeten eller de centrala bestämmelserna om den stridande förfaranden, att om dem infördes i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten. De främsta orsakerna var riktande av utgifter på finansåret i strid med budgeten och förlängning av anslags eller fullmakts användningstid. Anslag och fullmakt hade överskridits i två fall.

Vid revisionen av uppgifter om samhällliga effekter i regeringens årsberättelse granskades rapporteringen i förhållande till de mål som uppställts för förvaltningsområdena i budgeten och de behov som riksdagen fastställt. På basis av revisionen har framställningen av uppgifter om samhällliga effekter fortsatt att utvecklas i en positiv riktning. Samtliga förvaltningsområden har rapporterat om utfallet för de effektmål som ställts för dem. De har också lyckats komprimera rapporterna jämfört med tidigare år.

Det största problemet i rapporteringen är ändå detsamma som tidigare. Ofta är de uppställda effektivitetsmålen sådana att en egentlig effektivitetsrapportering inte är möjlig. Detta är ett återkommande och erkänt problem som bör lösas för att rapporteringen ska kunna göras mer förenlig med principerna för resultatstyrning.

Den beskrivning av den offentliga ekonomin som lämnas i regeringens årsberättelse motsvarar revisionsverkets observationer. Rapporteringen om statsfinanserna och de offentliga finanserna har blivit mer informativ. Statens ekonomiska ställning beskrivs på ett mer heltäckande sätt genom statens totalkalkyler och även uppgifterna om bolagsinnehaven är mer detaljerade än tidigare. Regeringens årsberättelse innehåller en koncis redogörelse för ansvarsförbindelserna, som garantierna, jämte riskerna inom statsfinanserna



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för 2015</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Uppgifter om samhällliga effekter i regeringens årsberättelse</b>	<b>15</b>
	3.1 Ministeriernas effektivitetsrapportering	15
	3.2 De viktigaste politikfrågorna i rapporterna	16
	3.3 Utveckling av årsberättelsen	17
<b>4</b>	<b>Den offentliga ekonomin enligt regeringens årsberättelse</b>	<b>19</b>





# 1 Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för 2015

Statens revisionsverk lämnar denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2015. Revisionen har utförts av ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä och ledande redovisningsrevisor, OFR Riitta-Liisa Heikkilä. Revisionen har övervakats av överdirektör Marjatta Kimmonen.

Revisionen har utförts i enlighet med revisionsverkets revisionsinstruktion och den har hänfört sig till det i 17 a § i lagen om statsbudgeten avsedda statsbokslutet samt de i lagens 18 § avsedda behövliga noterna för givande av riktiga och tillräckliga uppgifter till den del de gäller statens budgetekonomi. I revisionen har inkluderats budgetens utfallskalkyl, intäkts- och utgiftskalkyl, balansräkning, finansieringskalkyl och noter samt en revision av statens centralbokföring, som utgör grund för bokslutsuppgifterna. Revisionen har också gällt de förfaranden, med vilka säkerställs att uppgifterna är oförändrade och riktiga i centralbokföringen och i beredningen av statsbokslutet.

## Statsbokslutet

Innehållet i statens bokslutskalkyler och sättet för presenterande av dem samt den bokföring som utgör grund för dem har reviderats i tillräcklig omfattning för att klargöra huruvida statens bokslutskalkyler och noter till väsentliga delar har uppgjorts riktigt.

Återbetalningarna till moment 12.24.99 (Inkomster inom utrikesministeriets förvaltningsområde) (minst 0,38 miljoner euro) har i strid med statsbudgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten hänförts till moment 24.30.66 (Egentligt utvecklingssamarbete, reservationsanslag 3 år) och inkomsterna till moment 12.24.99 (0,12 miljoner euro) har i strid med statsbudgeten hänförts till moment 24.01.01 (Utrikesförvaltningens omkostnader, reservationsanslag 2 år). Utrikesministeriet ska återta de intäktsförda beloppen från motsvarande anslag som överförts till år 2016.

Utgifter som hör till 2015 (9,4 miljoner euro) har i strid med statsbudgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till utgifter för 2016 på moment 28.60.12 (Kompetensutveckling, reservationsanslag 2 år). Om utgifterna hade inriktats enligt budgeten, skulle anslaget ha överskridits med 1,4 miljoner euro.

Utgifter som hör till 2016 (totalt 0,38 miljoner euro) har i strid med statsbudgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförs till 2015 på momenten 32.01.20 (Civiltjänst, förslagsanslag), 32.01.21 (Produktivtetsanslag för arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, reservationsanslag 2 år i budgeten för 2014) och 32.70.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag). Med förfarandena har anslagets användningstid förlängts i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten.

Utgifter som hänförs till moment 32.20.47 (Räntestöd till Finnvera Abp och ersättningar för Finnvera Abp:s förluster, förslagsanslag) har i strid med statsbudgeten och 6 a § i lagen om statsbudgeten finansierats åren 2014–2016 (7,7 miljoner euro) med förskottsbetalningar som utbetalats från anslagen för 1993–1994. Arbets- och näringsministeriet ska vidta åtgärder för återkrav av de återstående förskottsbetalningarna (9,1 miljoner euro) jämte räntor.

Anslag på momenten 35.01.01 (Miljöministeriets omkostnader, reservationsanslag 2 år) och 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år, i budgetarna för 2013 och 2014) har i strid med 5 § i lagen om statsbudgeten och statsbudgeten använts för betalning av överföringsutgifter (totalt 0,45 miljoner euro).

På moment 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader) har i strid med statsbudgeten och 10 § i lagen om statsbudgeten använts en fullmakt (2,5 miljoner euro) som beviljats i budgeten för tidigare år och som i enlighet med bokslutet för 2014 inte kunde förnyas. Förfarandet innebär att motsvarande fullmakt som beviljats i budgeten för 2015 överskreds med 2,5 miljoner euro.

På moment 32.50.64 (EU-medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013) har under 2015 använts fullmakter som beviljats i budgetar för tidigare år och som i enlighet med bokslutet för 2014 inte kunde förnyas. Med förfarandet har man i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten förlängt fullmaktens användningstid.

De uppgifter angående fullmakter som har lämnats till Statskontoret för uppgörande av statsbokslutet kan som helhet betraktas som riktiga och tillräckliga. Uppgifterna om fullmakter i statsbokslutet motsvarar uppgifterna från den centraliserade fullmaktsuppföljningen.

Utifrån revisionen kan man fastställa att statens intäcks- och utgiftskalkyl och balansräkning har upprättats på föreskrivet sätt.

Noterna till statsbokslutet har presenterats på det sätt som förordningen om statsbudgeten förutsätter.

Statens centralbokföring har ordnats i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

## Intern kontroll

Den interna kontroll som hänför sig till statsbokslutet har utvärderats med riskanalyser och har reviderats i samband med revisionerna av statens centralbokföring, statsbokslutet och de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut.

Enligt den uppfattning som fåtts i samband med revisionen av statsbokslutet har man med intern kontroll av centralbokföringen bidragit till att uppgifterna i den centralbokföring som utgör grund för statsbokslutet inte innehåller väsentliga fel.

## Revisionsverkets ställningstagande till bokslutet

Statsbokslutet för 2015 har gjorts upp i enlighet med gällande bestämmelser.

Helsingfors den 12 maj 2016

Generaldirektör  
Tytti Yli-Viikari

Ledande redovisningsrevisor  
Aila Aalto-Setälä



## 2 Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2015 gav revisionsverket totalt 60 revisionsberättelser om revisionerna av ministerierna och andra bokföringsenheter.

Vid revisionerna konstaterades hos åtta bokföringsenheter sådana felaktiga förfaranden, där en given anmärkning eller flera anmärkningar tillsammans innebar att de betraktades som sådana mot budgeten eller de centrala bestämmelserna om den stridande förfaranden, att om dem infördes i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten.

	Revisionsberättelser	Negativa ställningstaganden till lagenligheten		
	år	år		
	2015	2013	2014	2015
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1			
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2		1	
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7			
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	1	1	1
Finansministeriets förvaltningsområde	12			1
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	7	3	1	
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	5			
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	5	2	1	1
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	8	2	3	3
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5		1	
Miljöministeriets förvaltningsområde	3	2	2	1
	60	11	11	8

Antalet bokföringsenheter som har getts ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat jämfört med tidigare år. Eftersom anmärkningarna kunde gälla flera olika saker, var anmärkningarnas sammanräknade antal 22 (2014: 29).

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. De gav upphov till totalt 15 anmärkningar till åtta bokföringsenheter. Anmärkningarna gällde användningsändamål för

anslag eller fullmakt i strid med budgeten, riktande av utgifter på finansåret i strid med budgeten, förlängning av anslags användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten eller förlängning av fullmakts användningstid i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten, hantering av intäkter som utgiftsminskning samt reellt överskridande av fullmakt eller anslag.

Fyra bokföringsenheter fick en anmärkning om brister i ordnande av resultatredovisningen och i rapporteringen om den avgiftsbelagda verksamheten eller den övriga funktionella effektiviteten.

De negativa ställningstagandena till lagenligheten gäller i allmänhet något delområde av finanserna eller enskilda förfaranden. De negativa ställningstagandena kan således inte leda till slutsatsen att skötseln av statsfinanserna inte skulle uppfylla det uppställda laglighetskravet eller att bakgrunden till ett negativt ställningstagande vore missbruk av statens medel. Vid bedömning av betydelsen av negativa ställningstaganden till lagenligheten bör man också beakta ämbetsverkens varierande storlek i ekonomiskt hänseende. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten bör emellertid alltid betraktas som en allvarlig sak med tanke på skötseln av finanserna vid ifrågavarande ämbetsverk. Revisionen har till uppgift att rapportera om förfaranden som innebär en avvikelse från att iaktta statsbudgeten och den centrala lagstiftningen om den.

## 3 Uppgifter om samhälleliga effekter i regeringens årsberättelse

Samtliga ministerier har lämnat heltäckande rapporter om sina mål för de samhälleliga effekterna enligt budgeten, och rapporteringskvaliteten är till denna del i stort sett oförändrad. De krav som riksdagen ställt på rapporteringen har uppfyllts bättre än tidigare och rapporterna är något mer komprimerade, trots att mängden uppgifter som ska rapporteras har ökat.

### 3.1 Ministeriernas effektivitetsrapportering

Ministerierna har lyckats komprimera sina rapporter jämfört med tidigare år. Den gemensamma rapportstrukturen är tydlig och informativ och den har bidragit till att uppfyllelsen av de uppställda målen också beaktas i rapporterna. Å andra sidan har den standardiserade strukturen lett till upprepningar i årsberättelsen. Exempelvis anser nästan alla ministerier att den svaga offentliga ekonomin är en avsevärd omvärldsrisk och många ministerier har rapporterat om invandringen som en betydande förändring i omvärlden.

Kvaliteten på rapporteringen varierar fortfarande avsevärt mellan ministerierna. Likaså finns det skillnader i hur kvaliteten har utvecklats: hos vissa ministerier mot det bättre och hos andra mot det sämre. Det största problemet i rapporteringen är detsamma som tidigare. Ofta är de uppställda effektivitetsmålen sådana att någon effektivitetsrapportering inte ens är möjlig. Detta är ett återkommande och erkänt problem som bör lösas för att rapporteringen ska kunna göras mer förenlig med principerna för resultatstyrning. En av de faktorer som orsakar variation i de uppställda målen kvalitet är att ministerierna själva uppställer och formulerar sina mål. Med enhetligare eller mer samordnade metoder kan det vara möjligt att få ett bättre slutresultat i rapporteringen.



## 3.2 De viktigaste politikfrågorna i rapporterna

För att göra rapporteringen i årsberättelsen för 2015 mer aktuell och intressant har man tagit med vissa specialfrågor. De handlar om många olika ämnen, som ekonomisk politik och finanspolitik, regeringens spetsprojekt och strukturförändring, utrikes- och säkerhetspolitik, migration och invandring och uppfyllelse av EU:s politiska mål.

Rapporteringen om specialfrågorna är mer varierande än årsberättelsen i övrigt. I vissa fall saknas så gott som helt uppgifter om måluppfyllelsen och rapporten beskriver målen och de åtgärder som inletts eller planerats. Detta är förståeligt när det gäller regeringens spetsprojekt och strukturförändring, eftersom regeringen tillträdde nyligen. Största delen av de rapporterade uppgifterna skulle ändå mer naturligt höra hemma i regeringens strategi- eller planeringsdokument. Invandring är en så högaktuell fråga att det inte är möjligt att rapportera om måluppfyllelsen, utan bara om åtgärder som vidtagits. Även i fråga om EU-politiken innehåller rapporterna främst beskrivningar av målen och de vidtagna åtgärderna. I regeringens årsberättelse borde tonvikten i rapporteringen ändå ligga på måluppfyllelsen. Åtgärder bör beskrivas endast sparsamt, speciellt om det inte är klart att åtgärderna leder till att målen uppfylls.

### 3.3 Utveckling av årsberättelsen

Kraven på innehållet i regeringens årsberättelse ändrades genom förordning av statsrådet den 11 februari 2016. Ändringarna bidrar till att uppfylla målet att ytterligare komprimera årsberättelsen, samtidigt som de ställer mer detaljerade krav på årsberättelsens omfattning. Förordningen innebär också ändringar i kraven på årsberättelsen för 2015 som redan är under beredning.

Statens revisionsverk anser utifrån sina revisioner att utvecklingen av årsberättelsen i framtiden bör fokusera på bättre målsättning och rapportering av måluppfyllelsen. Målen bör uppställas så att de i så stor omfattning som möjligt beaktar effekterna och att det redan vid måluppställning borde finnas en plan för vilka uppgifter som kan användas för rapportering av måluppfyllelsen. En fungerande styrning av ett förvaltningsområde kräver systematisk uppföljning och rapportering om måluppfyllelsen.

- Föremål för revisionen var kvaliteten på rapporteringen i regeringens årsberättelse. Bedömningskriterierna var rapporteringens nytta som styrinstrument och metod för effektivitetsbedömning, rapporteringens inriktning på viktiga frågor i samhället och dess betydelse för riksdagens beslutsfattande. Förvaltningsområdenas effektivitetsrapportering granskades också i förhållande till de mål som uppställts för förvaltningsområdena i budgeten.
- Statsrådets förordning (118/2016, 1243/1992) ändrades våren 2016 och kraven på innehållet i regeringens årsberättelse förnyades. Ändringarna gäller retroaktivt även rapporteringen för 2015. Syftet för ändringen var att åstadkomma en mer komprimerad årsberättelse med mer användbara uppgifter.
- Förvaltningsområdenas effektivitetsrapportering har reviderats på samma sätt sedan 2011, vilket gör det möjligt att också bedöma hur rapporteringen har utvecklats.



## 4 Den offentliga ekonomin enligt regeringens årsberättelse

Revisionsverket lämnade den 17 maj en bedömning av statens finanspolitik under 2015. Bedömningen tar ställning till iakttagandet av finanspolitiska regler, inklusive statens ramregel. Den beskrivning av den offentliga ekonomin som lämnas i regeringens årsberättelse motsvarar revisionsverkets observationer.

De regler och mål som styr skötseln av den offentliga ekonomin tas inte upp i avsnittet om den offentliga ekonomins tillstånd. Det enda som uppges är att underskottet har underskridit den i stabilitets- och tillväxtpakten fastställda gränsen på tre procent. Att den offentliga sektorns skuld har överskridit den i pakten fastställda gränsen på 60 procent kommenteras inte. Underskottet i de offentliga finanserna anses allmänt höja skuldsättningsgraden även under kommande år.

Rapporteringen om statsfinanserna och de offentliga finanserna i regeringens årsberättelse har blivit mer informativ. Den innehåller bland annat uppgifter om skattefelet, vilket riksdagen har förutsatt. Dessutom presenteras uppgifter om statens bolagsinnehav på ett tydligare sätt än tidigare.

Statens ekonomiska ställning beskrivs på ett mer heltäckande sätt genom statens totalkalkyler som omfattar budgetekonomin samt intäkts- och utgiftskalkylerna och balansräkningarna för fonder utanför statsbudgeten och för affärsverk. Säkerheter och ansvarsförbindelser som inte upptas i den aggregerade balansräkningen specificeras. Det redogörs också för beräkningarnas substans och metoder. Av redogörelserna framgår bland annat att interna poster i de aggregerade kalkylerna delvis har eliminerats enligt uppskattning. Den bredare rapporteringen bidrar till en övergripande bild av statens tillgångar och ekonomi. Därigenom förbättras också transparensen i statsfinanserna med tanke på riksdagens styrningsrätt. Revisionsverket lämnade en revisionsberättelse av rapporteringen av aggregerad balansräkning och koncernrapportering (19/2015) i december 2015.

I totalkalkylerna ingår fortfarande inte bland annat de statsbolag som fullgör specialuppdrag, och deras tillgångar eller de förpliktelser som de medför staten därmed inte beaktas till fullo i kalkylerna.

## Statens ansvarsförbindelser och risker

Regeringens årsberättelse innehåller en koncis redogörelse för ansvarsförbindelserna jämte riskerna inom statsfinanserna. Statens ansvarsförbindelser består huvudsakligen av skuld, pensionsåtaganden, garantier och statens avtalsförbindelser. En uppskattning av statens ansvarsförbindelser presenteras som en sammanställning utifrån nominella värden. Utöver statsskulden har förbindelserna ökat de senaste åren till följd av en betydande ökning av garantierna, som nästan fördubblats på fem år. Speciellt garantier som beviljats av Finnvera ökade under 2015.

Ansvarsförbindelserna medför bland annat risker för makroekonomisk chock, marknadsrisker och andra risker som hänför sig till statens tillgångar och skulder samt risker som hänför sig till så kallade latent förbindelser som staten åtagit sig eller ålagts. Regeringens årsberättelse innehåller ingen utvärdering av sannolikheten för att riskerna ska slå in eller av den tidigare utvecklingen av förbindelsernas utfall, trots att kostnaderna om förbindelserna realiseras kan anses utgöra en betydande belastning för nationalekonomin. Den enda riskbedömning som görs gäller ränterisken i anslutning till statens ränteutgifter. Genom att garantierna har ökat kan även risken i statens ansvarsförbindelser antas ha ökat i ett läge med normala konjunkturväxlingar.

Riskerna bör behandlas mer ingående i statens årsberättelse, med bland annat omnämnande om intäkterna och utbetalningarna för garantiverksamheten under året. Eftersom statens ekonomiska ansvarsförbindelser inte bara uppstår inom statens budgetekonomi utan också inom den statliga och offentliga ekonomin vore det ändamålsenligt att ansvarsförbindelserna presenteras för hela den offentliga ekonomin i så stor omfattning som möjligt.



STATENS REVISIONSVERK  
ANTTIGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS  
TELEFON +358 9 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISSN 1796-9654 (PDF)