



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet samt statens bokslutsberättelse för finansåret 2011

B 14/2012 rd



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet samt statens bokslutsberättelse för finansåret 2011

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (häft.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
Edita Prima Ab
Helsingfors 2012

Till riksdagen

Statens revisionsverk har reviderat statsboks-
slutet samt beskrivningarna av statsfinan-
serna och statsfinansernas skötsel samt verk-
samhetens resultat för finansåret 2011, vilka
ingår i den bokslutsberättelse vilken såsom i
46 § i grundlagen avsedd berättelse om sköt-

seln av statsfinanserna och om hur budgeten
har följts har lämnats till riksdagen, och ger
med stöd av 6 § i lagen om statens revisions-
verk (676/2000) denna särskilda berättelse
om sin revision till riksdagen.

Helsingfors den 22 maj 2012

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Marjatta Kimmonen

Huvudsakligt innehåll

På basis av revisionen av statsbokslutet konstaterar Statens revisionsverk att statsbokslutet för år 2011 har gjorts upp i enlighet med de för detta gällande bestämmelserna.

På basis av granskningen av finanspolitikens faktaunderlag kan den i bokslutsberättelsen för finansåret 2011 framförda bedömningen att ramarna för statsfinanserna underskridits under finansåret 2011 betraktas som riktig. Revisionsverket anser det vara bra, att finansministeriet i bokslutsberättelsen för år 2011 alltså har fortsatt med den exakta rapporteringen om iakttagandet av ramarna.

I Finland är konjunkturaspekterna i finanspolitiken och målsättningarna på lång sikt inbördes motstridiga efter det att skuldskrisen i euroområdet har skärpts på nytt. Att lösa motstridigheten förutsätter att särskild uppmärksamhet ägnas åt att stärka ekonomins tillväxtförutsättningar samt åt åtgärder vilka syftar till att förbättra den offentliga sektorns produktivitet och höja sysselsättningsgraden.

Revisionsverket fäster särskild uppmärksamhet vid hur utgifterna utanför ramen utvecklas, Ramförfarandets möjligheter att säkerställa hållbarhet i den offentliga ekonomin är begränsade på grund av ramarnas inskränkta täckningsgrad. I en promemoria från en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp för utvecklande av ramsystemet har klart framförts ramsystemets ändamål: Utgiftsregelns ändamål är att begränsa det totala beloppet av de utgifter som skattebetalarna har att betala. Enligt revisionsverkets uppfattning kan det undantag som gäller överföring av rundradioskattens avkastning inte betraktas som konsekvent i ljuset av detta bärande ändamål med ramsystemet.

Till ministeriernas ansvarsområde hör enligt 68 § i grundlagen som en väsentlig del att ministerierna för ettvarit finansår rapporterar till riksdagen om hur de medel som har tilldelats dem i budgeten har använts. Statens revisionsverk har till uppgift att som oavhängig extern revisor för skötseln av statsfinanserna och statsbudgeten granska riktigheten och tillräckligheten för uppgifterna i statsbokslutet och den därtill anknuten bokslutsberättelsen.

På basis av revisionen av uppgifterna om samhälleliga verkningar i statsbokslutet ger statens bokslutsberättelse inte en till alla delar rättvisande och tillräcklig bild av hur de samhälleliga effektmålen har uppnåtts. Rapporteringen har inte utarbetats på ett enhetligt sätt på olika förvaltningsområden och om alla samhälleliga effektmål som har anknytning till användningen av statens medel rapporteras inte. Att den redovisningsskyldighet som är förenad med medelanvändningen uppfylls bör ägnas särskild uppmärksamhet, ifall regeringens åtgärdsberättelse och statens bokslutsberättelse sammanslås till regeringens årsberättelse.

Statsrådet och som en del av detta finansministeriet har under åren 2011 och 2012 förbättrat det sätt på vilket de uppgifter som berör åtaganden och de med dem förenade riskerna presenteras i de riksdagshandlingar som ges till riksdagen. I uppgifterna om statens åtaganden och de i dem ingående riskerna i bokslutet och bokslutsberättelsen för år 2011 har vid revisionen inte observerats väsentliga felaktigheter. Det är skäl att alltså utveckla bedömningen och specificeringen av riskerna i bokslutsberättelsen i syfte att ge en bättre täckande helhetsbild.

Det är skäl att alltfört utveckla utvärderingen av de ekonomiska verkningar och risker som är förenade med åtgärderna i skötseln av krisen i euroområdet, så att riksdagen ska få en tillförlitlig och riktig bild av helheten. Finansministeriet har också utvecklat utvärderingen av de ekonomiska verkningarna av och riskerna med krishantering i euroområdet i motiveringarna till regeringens 26.4.2012 givna proposition RP 34/2012 rd om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen.

Skuldskrisen orsakar alltfjämt osäkerhet och risker för statsekonomin utveckling och för statens ekonomiska ställning. Skuldsättningen i staterna i euroområdet och det stora låntagningsbehovet i kombination med de svaga utsikterna för den ekonomiska tillväxten, folkhushållens problem med konkurrenskraften och hållbarhetsgapet i de offentliga ekonomierna har blivit en källa till

ekonomisk instabilitet och en omständighet som bidrar till en långsammare ekonomisk tillväxt. Många tryck och risker riktas alltfjämt mot staternas tillgång till låntagning och dess pris. På marknaden råder alltfjämt misstroende mot den låntagning som bedrivs att ett flertal stater i euroområdet.

Enligt Statens revisionsverks åsikt ger de uppgifter som rapporteras om statens skuldhantering en riktig och tillräcklig bild av statsskulden och riskerna i skuldhantering. I bedömningen av skuldhanterings risker bör man emellertid ägna uppmärksamhet åt kreditklassificeringens beständighet och möjligheten att förverkliga en ändamålsenlig skuldhanteringsstrategi.

I berättelsen ingår revisionsverkets bedömning av den rapportering i statens bokslutsberättelse som riksdagen har förutsatt av regeringen.

Innehåll

1	Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2011	9
2	Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	12
3	Av riksdagen förutsatt rapportering i bokslutsberättelsen	14
4	Uppgifter om samhällliga effekter i bokslutsberättelsen	16
4.1	Revisionsverkets ställningstaganden	16
4.2	Vid revisionen gjorda observationer av presentationen av uppgifter om effekter	19
4.3	Genomförande av revisionen	20
5	Ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens faktaunderlag	21
5.1	Revisionsverkets ställningstaganden	21
5.2	Granskningen av ramförfarandet i statsfinanserna	23
5.2.1	Iakttagandet av ramarna för statsfinanserna och ramförfarandets transparens finansåret 2011	23
5.2.2	Tillämpningen av ramarna för statsfinanserna i budgeten för år 2012 och i det första tilläggsbudgetförslaget samt i rambeslutet 2013–2016	24
5.3	Statliga ansvarsförbindelser som ingåtts för tryggnad av den finansiella stabiliteten i euroområdet	28
5.3.1	Revisionsfrågan och -kriterierna	28
5.3.2	Tryggnaden av finansiell stabilitet i euroområdet i förhållanden med stater i skuldskris	30
5.3.3	Informationen i riksdagshandlingarna som underlag för riksdagens beslutsfattande	34
5.3.4	Statens bokslutsberättelse och bokslut för år 2011	38
5.4	Uppgifterna om statsskulden och skuldhanteringen	41

1 Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2011

Statens revisionsverk lämnar denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2011. 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, intäcks- 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.

Vid revisionen av budgetens utfallskalkyl har konstaterats, att på moment 31.10.78.1.10 (Vissa trafikledsprojekt, reservationsanslag 3

år) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten intäktsförts intäkter av samfinansierad verksamhet 0,2 miljoner euro.

På moment 32.30.80 (Lån för Finlands Exportkredit Ab:s refinansieringsverksamhet, förslagsanslag) i strid med 3 a § i lagen om statsbudgeten som intäkt noterats amorteringar på lån som getts från anslag på samma moment (24,4 miljoner euro).

På moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har i strid med 3 a § i lagen om statsbudgeten som utgiftsminskning noterats till förskott anknutna ränteintäkter (0,5 miljoner euro)

På momenten 26.40.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag), 29.80.52 (Tippnings- och penninglotterivinstmedel för främjande av konsten, förslagsanslag), 30.01.22 (Samarbetsforskning, reservationsanslag 3 år i budgeten för år 2009) och 32.50.43 (Landskapsutvecklingspengar, reservationsanslag 3 år i budgeten för år 2009) har utgifter som hör till finansåret 2012 i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten noterats som utgift för år 2011 (totalt 0,4 miljoner euro). Emedan man tillämpat en felaktig grund för riktandet, har av förfarandet följt att anslaget användningstid har förlängts i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten.

Anslag på moment 31.10.20 (Anslag för bastrafikledshållning, reservationsanslag 2 år) har enligt budgeten använts för betalning av utgifter (1,4 miljoner euro) som hör till moment 31.10.77.1.1 (Utvecklande av tra-

fikledsnätet, E 18 Fredrikshamns omfartsväg, reservationsanslag 3 år). Av detta är enligt budgeten 0,2 miljoner euro utgifter som hör till år 2010 och 1,2 miljoner euro utgifter som hör till år 2011. Om utgifterna hade noterats rätt, hade det projektvisa anslaget i punkt 31.10.77.1.1 överskridits med 0,8 miljoner euro.

På moment 31.10.76 (Anskaffningar av och ersättningar för jord- och vattenområden, reservationsanslag) har utgifter som enligt budgeten hör till år 2011 noterats som utgift 2,8 miljoner euro för år 2012. På momentet har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten de facto intäktsförts intäkter som hör till jordanskaffning. Om utgifterna hade riktats rätt på år 2011, hade anslaget överskridits med ca 2,7 miljoner euro. Om inverkan av intäkterna beaktas, blir inriktningsfelet och anslagsöverskridningen större än de nämnda.

Vid revisionen av bokföringsenheterna framkom också en del fall, där anslag har använts i strid med budgeten och användningsändamålet i 5 § i förordningen om statsbudgeten. Dessa gällde bl.a. att anslag använts för betalning av till ordinarie tjänst utnämnda personers löneutgifter i strid med budgeten från annat än för detta ändamål avsett anslag.

Vid revisionen av fullmaktsuppgifterna har konstaterats, att på moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt) har den projektvisa fullmakten i punkten Lusi–Vaajakoski överskridits med 4 miljoner euro. Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får en fullmakt inte överskridas.

Användningstiden för oanvända fullmakter (83,3 miljoner euro) som beviljats landskapsförbunden från moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013,

förslagsanslag) har förlängts i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten, emedan fullmakterna inte kunde förnyas enligt arbets- och näringsministeriets bokslut.

Brister har konstaterats i de uppgifter angående fullmakter som har lämnats till Statskontoret i och för uppgörande av statsbokslutet. Av denna anledning kan uppgifterna i budgetens utfallskalkyl i statsbokslutet om fullmakter, deras användning och utgifter som orsakas av användningen inte till alla delar betraktas som tillförlitliga.

Statens bokslutskalkyler har till övriga delar uppgjorts på det sätt som lagstiftningen om statsbudgeten förutsätter.

I uppgifterna i bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser) ingår alltför en del fel och risker av fel. Sättet för presentationen av uppgifterna har utvecklats med en förnyelse av bokslutsschemat.

Bilagans uppgifter om finska statens åtaganden i de finansiella stabiliseringsarrangemangen i Europa har presenterats som kalkylmässiga andelar som baserar sig på finansministeriets bokslut. Lånefordringarna har i fråga om kapitalet värderats till deras nominella värde. Det sätt på vilket uppgifterna har presenterats har utvecklats och i bilageuppgifterna om statens ansvarsförbindelser i Europa och euroområdet har inte konstaterats väsentliga fel.

Bilageuppgifterna i statsbokslutet har uppgjorts 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 med intern kontroll av centralbokföringen bidragits till att uppgifterna i den centralbokföring som utgör grund för statsbokslutet inte innehåller väsentliga fel.

Helsingfors den 22 maj 2012

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä

Revisionsverkets ställningstagande till bokslutet

Statsbokslutet för år 2011 har gjorts upp i enlighet med gällande bestämmelser.

2 Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2011 gav revisionsverket totalt 86 revisionsberättelser om revisionerna av ministerierna, ämbetsverken och inrättningarna. Av dem gavs 60 om revisioner av bokföringsenheter och 26 om revisioner av andra ämbetsverk och inrättningar.

Vid revisionerna för finansåret 2011 konstaterades hos 14 bokföringsenheter och fyra andra ämbetsverk 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 för åren 2010 och 2011 lämnade siffrorna är inbördes jämförbara dvs. i stort sett samma antal berättelser gavs. År 2009 hörde universitetet till budgetekonomin, varför också antalet berättelser var större, och de siffror som gäller negativa ställningstaganden till lagenligheten är inte jämförbara med uppgifterna från de övriga åren.

	REVISIONSBERÄTTELSE	NEGATIVA STÄLLNINGSTAGANDEN		
	ÅR	TILL LAGENLIGHETEN ÅR		
	2011	2009	2010	2011
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1	1		
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2			
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7	2		
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	2	1	1
Finansministeriets förvaltningsområde	15	3	3	2
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	7	16	5	2
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9	1	2	2
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	5	4	1	2
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	27	5	7	7
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5	2	1	1
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			
	86	37	21	18

Antalet ämbetsverk som har getts ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat med tre jämfört med år 2010. Emdan anmärkningarna kunde gälla olika saker, var anmärkningarnas sammanräknade antal 35.

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde

användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. Sådana anmärkningar ingick i tio bokföringsenheters revisionsberättelser. Anmärkningarna i denna grupp gällde användningsändamål för anslag eller fullmakt i strid med budgeten, inriktning av utgifter i strid med budgeten, förlängning av anslags eller fullmakts användningstid i strid med

budgeten, notering av intäkter på bruttobudgeterat utgiftsmoment samt reellt över-skridande av anslag eller fullmakt. Antalet sådana anmärkningar var nära 30.

Brister i ordnandet av resultatredovisningen och lämnandet av uppgifter om den funktionella effektiviteten ledde till anmärkningar i fem bokföringsenheters revisionsberättelser. Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synnerhet uppgifter om det funktionella resultatet ska kunna presenteras i bokslutet. Som helhet har situationen förbättrats något jämfört med föregående år.

På basis av revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna har konstaterats, att det alltså är skäl att ägna uppmärksamhet åt att den interna kontrollen har ordnats i enlighet med 24 b § i lagen om statsbudgeten och principerna för god förvaltning. Enligt revisionsverkets åsikt bör särskild uppmärksamhet ägnas åt effektiva metoder för den interna kontrollen och åt att den interna kontrollen är vattentät. Lagen och den kompletterande förordningen om statsbudgeten bör därför fullständigas så, att författningen

stöder adekvata förfaranden också i de fall, där uppgifter har fördelats på flera aktörers ansvar.

De negativa ställningstagandena till lagenligheten gäller i allmänhet något delområde av finanserna eller enskilda förfaranden. Av de framförda negativa ställningstaganden till lagenligheten ska således inte dras den slutsatsen, att ca en fjärdedel av den helhet som skötseln av statsfinanserna utgör inte skulle uppfylla det för dem uppställda laglighetskravet eller att bakgrunden till ett negativt ställningstagande till lagenligheten vore missbruk av statens medel. När betydelsen av negativa ställningstaganden till lagenligheten bedöms bör också beaktas 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 Av riksdagen förutsatt rapportering i bokslutsberättelsen

I riksdagens skrivelse 50/2010 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2011 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 1 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att faktaunderlaget, öppenheten och insynen när det gäller ramarna för statsfinanserna ska förtydligas och förbättras. Faktaunderlaget för ramarna måste ge riksdagen bättre förutsättningar att fatta beslut om ramarna och bevaka att de följs och att målen fullföljs.
- 2 Riksdagen förutsätter att regeringen separerat för varje fond bedömer om de nödvändiga krav som avses i 87 § i grundlagen fortfarande finns för att organisera verksamheten och finansieringen i form av fonder utanför budgeten.
- 3 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att omstrukturera ramförfarandet så att det införs en mekanism som möjliggör lönsamma trafikinvesteringar som återbetalar sig själva och halvtidsöversyner av sådana.
- 4 Riksdagen förutsätter att regeringen undersöker om skattestöden bör tas med i ramförfarandet. Exempelvis är det motiverat att besluta om summan av skattestöden som en del av de finanspolitiska reglerna.
- 5 Riksdagen förutsätter, för att säkra hållbarheten i kommunalekonomin, att regeringen i ramarna för statsfinanserna skriver in en bindande gräns för hur mycket utgifter som staten under ramperioden får tilldela kommunsektorn genom lagstiftning och andra åtgärder.

6 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att flexibiliteten i ramarna ökas så att anslagen bättre kan disponeras inom och mellan olika förvaltningsområden.

7 Riksdagen förutsätter att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2011 rapporterar hur de frågor som nämns i punkterna 1_6 har åtgärdats.

I riksdagens skrivelse 17/2011 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2011 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 8 (1) Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten.
- 9 (2) Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som revisionsutskottet i betänkandet lägger fram om budgettuttalandena.
- 10 (3) Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar de åtgärder som riksdagen kräver i detta ställningstagande.

I riksdagens skrivelse 25/2011 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2011 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 11 (2) Riksdagen förutsätter att regeringen bereder och inför ett gemensamt ärendehanterings- och informationssystem för justitie- och inrikesförvaltningen och att tidplanen tillåter att den nya förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftning-

en träder i kraft enligt planerna, och att regeringen ger en rapport till riksdagen i nästa bokslutsberättelse.

Rapporteringen från regeringen

Regeringen har i bokslutsberättelsen rapporterat om de punkter vilka riksdagen har förutsatt. Punkterna 1–6 anknöt till Statens revisionsverks särskilda berättelse Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken (B 21/2010 rd). Revisionsverket kommer i samband med uppföljningen av den särskilda berättelsen att rapportera om saken till riksdagen. I punkt 8 har regeringen fattat det avgörande riksdagen har förutsatt. I fråga om punkt 11 har regeringen skridit till de åtgärder som riksdagen har förutsatt. Frågan kommer enligt planen att avgöras år 2014.

Punkt 8

I punkt 8 förutsatte riksdagen, att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten. Grundlagsutskottet gav om saken ett utlåtande 4/2011 rd, i vilket utskottet konstaterade, att kravet på täckning av budgeten inte förutsätter att det lån som angivits i budgeten lyfts till fullt belopp om det inte är nödvändigt med tanke på statens likviditet.

År 2011 avstod man från att lyfta ca 1,7 miljarder lån som angivits i de av riksdagen godkända budgetarna, emedan statens likviditet inte förutsatte att nettolåntagningen verkställdes i enlighet med budgeten. Den låneandel som inte har lyfts minskar på statens ränteutgifter, låt vara att någon exakt uppskattning av den åstadkomna besparingen inte har gjorts. Saken har framskridit på det sätt som riksdagen har förutsatt. Det bortlämnade av låntagning som den nya tolkningen möjliggjorde år 2011 hann inte bli utnyttjat till fullt belopp, varför sannolikt besparingarna under kommande år kommer att vara större än år 2011.

4 Uppgifter om samhällliga effekter i bokslutsberättelsen

4.1 Revisionsverkets ställningstaganden

Vid revisionen av uppgifter om samhällliga effekter i bokslutsberättelsen granskades rapporteringen i förvaltningsområdenas bokslutsberättelser i förhållande till de målsättningar som uppställts för förvaltningsområdena i budgeten. Revisionen av uppgifterna om effekter för år 2011 utfördes på samma sätt som i fråga om år 2010. Detta möjliggjorde också en utvärdering av hur berättelsens kvalitet har utvecklats. Utöver granskningen av uppgifterna om samhällliga effekter klargjordes i fråga om år 2011 processen för beredning av bokslutsberättelsen på förvaltningsområdena.

På basis av revisionen ger statens bokslutsberättelse inte en till alla delar rättvisande och tillräcklig bild av hur de samhällliga effektmålen har uppnåtts. Rapporteringen har inte utarbetats på ett enhetligt sätt på olika förvaltningsområden och om alla samhällliga effektmål som har anknytning till användningen av statens medel rapporteras inte. Saken accentueras i framtiden, ifall regeringens åtgärdsberättelse och statens bokslutsberättelse sammanslås till regeringens årsberättelse. Det nuvarande sättet för beredning av bokslutsberättelsen, där uppställandet av målsättningarna och rapporteringen om hur de har uppnåtts är separata verksamheter, möjliggör inte att redovisningsskyldigheten uppfylls på ett gott sätt. Också det att uppgifterna om effekter sammanställs i samband med bokslutsuppgifterna leder till problem,

tidtabellerna blir alltför strama för att sammanställa en information av detta slag, och beredningen blir ofta ett åliggande för ministeriernas ekonomienheter. När resultatstyrningen och rapporteringen utvecklas bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att den redovisningsskyldighet som anknyter till medelanvändningen blir uppfylld. Att redovisningsskyldigheten uppfylls väl skulle förutsätta att rapporteringen planeras redan i samband med att målsättningarna uppställs. Med tanke på rapporteringens täckningsgrad borde statsrådet säkerställa, att statsrådet och ministerierna rapporterar till riksdagen om alla uppställda målsättningar. Dessutom borde ministeriernas ledning engagera sig bättre än för närvarande i beredningen av rapporteringen.

På basis av revisionen kan sägas, att presentationen av effekter i förvaltningsområdenas bokslutsberättelser allmänt taget har förbättrats, med några få undantag. I synnerhet har utvärderingen av hur de uppställda målsättningarna har uppnåtts blivit mer täckande. Så gått som alla förvaltningsområden presenterade åtminstone en uppskattning av hur de i budgeten uppställda målsättningarna hade uppnåtts på skalan nöjaktigt-utmärkt.

Beredningen av uppgifterna om samhällliga effekter i bokslutsberättelsen präglas av brådska. Dessutom sker rapporteringen alltför åtskillt från måluppställandet. På ba-

sis av revisionen kunde situationen förbättras med en bättre planering redan i samband med att målsättningarna uppställs.

Redovisningsskyldighet innebär att rapportera om målsättningar med anknytning till medelanvändningen

Under tidigare år har vid revisionerna konstaterats ett problem med rapporteringen i bokslutsberättelsen vara, att rapporteringen ofta närmast har varit en beskrivning av verksamheten och genomförda åtgärder på förvaltningsområdet. De två föregående åren har kontrollern vid statsrådet, som styr utarbetandet av bokslutsberättelsen, instruerat förvaltningsområdena att göra upp en komprimerad framställning i tabellform om hur målsättningarna har uppnåtts. Detta har klart förbättrat rapporteringens täckningsgrad. Kravet har också indirekt förbättrat rapporteringens kvalitet generellt. Också i de beskrivande avsnitten har uppmärksamheten riktats mera på hur målsättningarna har uppnåtts och på att presentera nyckeltal som beskriver hur målsättningarna har uppnåtts.

I huvudsak har förvaltningsområdena gjort en självbedömning av hur målsättningarna har uppnåtts. Några förvaltningsområden presenterade också motiveringar till sina bedömningar. I dessa fall hade man i komprimerad form lyckats kombinera målsättningen och bedömningen av hur den hade uppnåtts samt de mätare som var grunden för bedömningen. När regeringens rapportering till riksdagen förnyas under nästa år, kunde en disposition av detta slag styra mot en klarare rapportering än för närvarande.

Trots kontrollerns instruktioner har alla förvaltningsområden inte presenterat i tabellform hur målsättningarna har uppnåtts.

Härvid har om en del av målsättningarna inte rapporterats någonting och i en del fall har rapporteringen förblivit en beskrivning av utförda åtgärder. Att man underlåtit att följa instruktionen är också ett tecken på att regeringens redovisningsskyldighet uppfylls som helhet dåligt i bokföringsberättelsen. Ministerierna har agerat självständigt i beredningen av bokslutsberättelsen. Hur redovisningsskyldigheten uppfylls varierar i fråga om enskilda ministerier. Saken borde ägnas uppmärksamhet när regeringens rapportering förnyas.

Beredningsprocessen knyts inte till måluppställandet

I huvudsak bereder ministerierna uppgifterna om effekter i statens bokslutsberättelse med en likartad process. Ministeriets ledning ger en beredningsanvisning vid årsskiftet. I anvisningen hänvisas till, eller till den fogas, den instruktion om utarbetandet som redan tidigare har getts av kontrollern. I beredningsanvisningen åläggs någon enhet ansvaret för att sammanställa uppgifterna om effekter. I en del fall godkänns den beredda texten ännu av ministeriets ledningsgrupp, i en del blir sättet för godkännande eller beslutande öppet. I huvudsak hänvisas till ministeriernas effektmål och till att rapporteringen bör fokusera på dem. Några ministerier hänvisade ännu särskilt i sin egen anvisning till den punkt i kontrollerns instruktion, där det anmodas att i tabellform görs upp en sammanfattning av ministeriets målsättningar och hur de har uppnåtts.

Ministerierna bereder rapporteringen av uppgifter om effekter i statens bokslutsberättelse samtidigt som sina egna ämbetsverks-specifika bokslutsuppgifter. Hos ministerierna präglas sammanställandet av uppgifter

om effekter för bokslutsberättelsen av bråd-ska. Typiskt är att den person som ansvarar för att sammanställa uppgifterna använder ett par veckor för arbetet, dessutom åtgår för arbetet tid vid ministeriernas avdelningar. Resursanvändningen vid beredningen följs emellertid inte upp särskilt.

Uppgifterna för bokslutsberättelsen sammanställs från flera källor. Typiska faktakällor är olika register och uppföljningssystem. Särskilda utvärderande undersökningar eller utredningar görs just inte för bokslutsberättelsen. Delvis är det fråga om sådana saker, att om dem inte existerar egentliga utvärderingsdata. Då baserar sig bedömningen av hur målsättningen har uppnåtts närmast på en expertuppskattning.

Rapporteringen i bokslutsberättelsen är alltså sin egen separata process, och den knyts inte direkt till uppställandet av minis-

teriets effektmål. Detta syns klart i beredningen av bokslutsberättelsen. För att rapporteringen ska fokusera på att rapportera om hur de uppställda målsättningarna har uppnåtts, har särskilt uppmärksamhet fästs vid detta både i controllerns instruktion och i flera förvaltningsområdets egna anvisningar. Trots detta rapporteras inte om alla uppställda målsättningar i bokslutsberättelsen. Till alla delar har i bokslutsberättelsen inte ens utvärderats på den instruerade skalan nöjaktigt-utmärkt hur målsättningarna har uppnåtts.

Hur åtskild berättelseprocessen är syns också i det, att det ofta är genuint svårt att rapportera om de uppställda målsättningarna. När målsättningarna har uppställts har man inte tänkt över det, hur uppnåendet av dem kunde utvärderas och vidare hur man kunde rapportera om uppnåendet av dem.

4.2 Vid revisionen gjorda observationer av presentationen av uppgifter om effekter

I detta kapitel har sammanställts exempel på observationer som revisionsverkets ställningstaganden bygger på. I exemplen betonas omständigheter som anknyter till processen för beredning av bokslutsberättelsen, emedan beredningsprocessen denna gång var föremål för särskild uppmärksamhet vid revisionen.

Finansministeriet och statsrådets kansli presenterade inte effektmål och utvärderade inte hur de hade uppnåtts i enlighet med controllerns instruktion i tabellform. Inrikesministeriet presenterade målsättningarna delvis i tabellform, men ministeriet gjorde utvärderingen av uppnåendet på annat sätt än vad controllern hade instruerat. Instruktionen var till denna del den samma också året innan. Att man underlåter att följa instruktionen avspeglar ministeriernas självständiga ställning också i utarbetandet av statens bokslutsberättelse.

I huvudsak presenterade ministerierna ändå i enlighet med controllerns instruktion en tabell över målsättningarna. Justitieministeriet och miljöministeriet presenterade i tabellen också motiveringar till det sätt på vilket man hade utvärderat hur målsättningarna hade uppnåtts. Denna struktur målsättning - utvärdering av uppnåendet - motiveringar till utvärderingen förbättrade rapporteringens trovärdighet. Strukturen säkerställde också rapporteringens täckningsgrad och förbättrade dess kvalitet.

Arbets- och näringsministeriet har som enda ministerium gjort upp en permanent processbeskrivning av beredningen av bokslutsberättelsen vid ministeriet. Med hjälp av beskrivningen är det lättare att behärska beredningsprocessen och den tryggar också beredningens kvalitet i samband med personbyten. Också försvarsministeriet har

beskrivit beredningsprocessen i samband med sina instruktioner om bokslutsrapporteringen år 2011.

Vid de flesta ministerier har sammanställt landet av uppgifterna om effekter för bokslutsberättelsen getts i uppdrag åt ministeriets ekonomiavdelning. Ekonomiavdelningen befinner sig emellertid i allmänhet redan mycket avlägset från ansvarsområdet för ministeriets egentliga åligganden, som uppgifterna om effekter däremot anknyter till. Emedan uppgifterna om effekter för bokslutsberättelsen inte alstras systematiskt, accentueras behovet av samarbete mellan olika enheter. Enheterna på ansvarsområdena har bättre kännedom om utvärderingar eller undersökningar som har gjorts på deras verksamhetsområde, och som kan utnyttjas i beredningen av uppgifterna om effekter, och har sålunda också en bättre beredskap att rapportera om sakerna.

För flera ministerier gäller att man inte rapporterade om hur alla målsättningar hade uppnåtts. Undervisnings- och kulturministeriet rapporterade just inte om hur kvalitetsmålen inom undervisning och forskning hade uppnåtts. Kommunikationsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet rapporterade motstridigt om hur målsättningarna hade uppnåtts. Trots att i textavsnittet berättades att någon målsättning inte hade uppnåtts, hade man i tabellpresentationen ansett att graden av uppnående var nöjaktig eller god. Kommunikationsministeriet rapporterade om en del av sina målsättningar i olika form i budgeten och i bokslutsberättelsen. Också hos jord- och skogsbruksministeriet avvek budgeten och bokslutsberättelsen från varandra, i bokslutsberättelsen presenterades flera mätare och nyckeltal angående målsättningarna än i budgeten.

4.3 Genomförande av revisionen

Revisionen av uppgifterna om effekter i statens bokslutsberättelse hänförde sig till revision av de i berättelsen lämnade uppgifterna om samhällliga effekter. Med samhällliga effekter avses hur de för samhällspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts och vilken andel de verkställda politiska åtgärderna har i att målsättningarna har uppnåtts. På grund av den redovisningsskyldighet som uppfylls med bokslutsberättelsen riktades revisionen på användningen av anslag och de effekter som åstadkommit med användningen av anslagen.

Revisionen av uppgifterna om effekter i bokslutsberättelsen för år 2011 utfördes på samma sätt som revisionen av uppgifterna för år 2010.

Den huvudsakliga uppmärksamheten vid revisionen ägnades åt tillräckligheten för uppgifterna i bokslutsberättelsen, dessutom granskades till vissa delar de rapporterade uppgifternas riktighet. För bedömningen av uppgifternas tillräcklighet identifierades förts de effektmål som hade uppställts för förvaltningsområdena i statsbudgeten för år 2011. Bokslutsrapporteringen analyserades i förhållande till de uppställda målsättningarna. Vid en tillräcklig rapportering berättas i bokslutsberättelsen angående alla respektive effektmål hur de har uppnåtts eller utvecklats. Dessutom hör till en tillräcklig rapportering att rapportera om all penninganvändning av betydelse, även om för den inte hade uppställts några målsättningar.

Huvudfrågan vid revisionen var:

- Har i bokslutsberättelsen getts en riktig och tillräcklig bild av förvaltningsområdets samhällliga effektmål och hur de har uppnåtts?

Huvudfrågan preciserades med delfrågor, med vilka också utvärderades kvaliteten för de uppställda målsättningarna och uppgifterna i bokslutsberättelsen. De preciserande delfrågorna var:

- Har de samhällliga effektmålen presenterats i budgeten?
- Är de uppställda målsättningarna väsentliga ur förvaltningsområdets synvinkel och fungerande med tanke på ledningen och uppföljningen?
- Har om alla i budgeten uppställda målsättningar rapporterats i bokslutsberättelsen?
- Är rapporteringen i bokslutsberättelsen om hur målsättningarna har uppnåtts av god kvalitet?

Merparten av revisionen gick ut på att verifiera målsättningarna och rapporteringen om dem. När målsättningarnas och rapporteringens kvalitet utvärderades var det primära kriteriet de observationer som gjorts i revisionsverkets revisions- och sakkunnigverksamhet.

Dessutom klarlades processen för beredningen av bokslutsberättelsen för år 2011 med en enkät som berörde samtliga förvaltningsområden. De som beredde texterna för bokslutsberättelsen intervjuades per telefon eller e-post för att klarlägga hurdana instruktioner som hade getts om beredningen av texten på förvaltningsområdet, hur texten bereds på förvaltningsområdet och hur mycket resurser som används för beredningen. Med intervjuerna gick man in för att finna eventuella gemensamma problempunkter för förvaltningsområdena i beredningen av bokslutsberättelsen.

Revisionen utfördes i enlighet med de instruktioner som revisionsverket har gett om effektivitetsrevision.

5 Ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens faktaunderlag

5.1 Revisionsverkets ställningstaganden

Statens revisionsverk reviderar årligen iakttagandet av ramarna för statsfinanserna. På basis av revisionen kan den i bokslutsberättelsen för år 2011 framförda bedömningen att ramarna för statsfinanserna underskridits under finansåret 2011 betraktas som riktig. Sålunda kan enligt den i regeringsprogrammet nedtecknade ramregeln 200 miljoner euro överföras till år 2012 till utgifter av engångsnatur utan att ramen förhindrar detta. Revisionsverket anser det vara bra, att finansministeriet i bokslutsberättelsen för år 2011 alltså har fortsatt med den exakta rapporteringen om iakttagandet av ramarna.

Revisionsverket fäster särskild uppmärksamhet vid hur utgifterna utanför ramen utvecklas, emedan ramförfarandets möjligheter att säkerställa hållbarhet i den offentliga ekonomin är begränsade på grund av ramarnas inskränkta täckningsgrad. I en promemoria från en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp för utvecklande av ramsystemet har klart framförts ramsystemets ändamål: Utgiftsregelns ändamål är att begränsa det totala beloppet av de utgifter som skattebetalarna har att betala. Enligt revisionsverkets uppfattning kan det undantag som gäller överföring av rundradiokattens avkastning inte betraktas som konsekvent i ljuset av detta bärande ändamål med ramsystemet.

Statsrådet och som en del av detta finansministeriet har under åren 2011 och 2012

förbättrat presentationen av uppgifter som berör åtaganden och de med dem förenade riskerna i de riksdagshandlingar som ges till riksdagen för dess beslutsfattande. Vid revisionen har inte framgått sådana omständigheter, att inte den ekonomiska informationen i regeringens proposition 150/2011, statsrådets meddelande SRM 1/2012 och de till 2012 års riksdag givna skrivelserna och meddelandena från statsrådet angående skötseln av krisen i euroområdet till väsentliga delar kan betraktas som tillförlitliga.

Det är skäl att alltfört utveckla utvärderingen av de ekonomiska verkningar och risker som är förenade med åtgärderna i skötseln av krisen i euroområdet, så att riksdagen ska få en tillförlitlig och riktig bild av helheten. Finansministeriet har också utvecklat utvärderingen av de ekonomiska verkningarna av och riskerna med krishantering i euroområdet i motiveringarna till regeringens 26.4.2012 givna proposition RP 34/2012 rd om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen. Det är skäl att ägna uppmärksamhet åt att riksdagen informeras så tidigt som möjligt, så att man tryggar riksdagens ställning i det statsekonomiska beslutsfattandet samt en effektiv medverkan från riksdagens sida i EU-ärendenas beredning. I krishantering har upprepade gånger fattats betydelsefulla ekonomiska beslut med mycket snabb tid-

tabell. Med en bättre beredning och information till riksdagen skulle en del av dessa situationer åtminstone delvis ha kunnat undvikas. Det vore skäl av bedöma statens risker som en helhet och i klassificeringen av riskerna använda en systematisk referensram, som innehåller en kvalitativ och kvantitativ granskning av riskerna på basis av de bästa tillgängliga bedömningarna.

I uppgifterna om statens åtaganden och de i dem ingående riskerna i bokslutet och bokslutsberättelsen för år 2011 har vid revisionen inte observerats väsentliga felaktigheter. Bokslutsberättelsen innehåller inte en helhetsbedömning av statens åtagandens och de med dem förenade riskernas verkningar på statens förmåga att ansvara för sina lag-

enliga åtaganden, och riskerna granskas inte med hjälp av en helt systematisk referensram i enlighet med internationella rekommendationer och standarder. Det är skäl att alltjämt utveckla bedömningen och specificeringen av riskerna i bokslutsberättelsen.

Enligt Statens revisionsverks uppfattning ger de uppgifter som rapporterats om statens skuldhantering en riktig och tillräcklig bild av statsskulden och riskerna i skuldhanteringen. I bedömningarna av riskerna i skuldhanteringen bör man emellertid ägna uppmärksamhet åt kreditvärdighetens beständighet och åt möjligheten att förverkliga en ändamålsenlig strategi för hanteringen av skulden.

5.2 Granskningen av ramförfarandet i statsfinanserna

I syfte att uppnå en trovärdig och stabil finanspolitik har man i Finland bundit sig till finanspolitiska regler som stävjar de statliga utgifterna. Regeringen beslutar vid regeringsperiodens början om ett tak för utgifterna i budgeten för hela valperioden. Anslagsfördelningen korrigeras årligen med rambeslutet om statsfinanserna. Utgiftstaket utgör således en finanspolitisk regel som styr regeringens finanspolitik. Regeringen rapporterar årligen i bokslutsberättelsen om hur ramarna har iakttagits. Dessutom har i de allmänna motiveringarna till statens budgetförslag och tilläggsbudgetförslagen rapporterats om hur ramen för valperioden har iakttagits och om budgetförslagets eller tilläggsbudgetförslagets förhållande till ramen för valperioden. Vid finansministeriet följer man med iakttagandet av ramarna genom att jämföra den pris- och strukturkorrigerade utgiftsramen med budgeten.

Statens revisionsverk granskar faktaunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet och iakttagandet av ramarna för statsfinanserna samt hur de för finanspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts. Resultaten av den årliga granskningen av iakttagandet av ramarna för statsfinanserna och finanspolitikens faktaunderlag rapporteras i den särskilda berättelse som ges till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse.

Föremål för granskningen är rambeslutet, budgetförslagen och budgetarna jämte beredningsmaterial samt boksluten. Kriterierna vid granskningen är beslutsfattandets och beredningens transparens och risker. Dessutom granskas de använda verktygens funktionsduglighet och resultat ur perspektivet

för de målsättningar som har uppställts för finanspolitiken.

5.2.1 Iakttagandet av ramarna för statsfinanserna och ramförfarandets transparens finansåret 2011

Finansåret 2011 var ett valår. Under valperioden 2007–2010 korrigerades 2011 års utgiftsram till att motsvara förändringarna i prisnivå och strukturer. På hösten 2010 var 2011 års ramnivå enligt justeringarna i budgetförslaget 38 072 miljoner euro. I en kompletterande proposition 29.10.2010 preciserades ramnivån ytterligare med pris- och strukturkorrigeringar så, att utgiftsramnivån för år 2011 preciserades till 38 090 miljoner euro på 2011 års prisnivå. I det kompletterande budgetförslaget för år 2011 var ramutgifternas totala volym 37 731 miljoner euro. Som odelad reservering för år 2011 kvarstod sålunda 59 miljoner euro utöver reserveringen 300 miljoner euro i tilläggsbudgeten. Riksdagen lade till den ordinarie budgeten 59 miljoner euro utgifter som bör räknas höra till ramen.

Vid Statens revisionsverk har 2011 års budgetförslag, budget och bokslutet för år 2011 jämförts med det på våren 2010 givna rambeslutet och den vid finansministeriet i samband med beredningen av budgeten uppgjorda pris- och strukturkorrigerade ramnivån. Till revisionsverkets förfogande har för beräkningen stått det 30.3.2010 givna rambeslutet, i vilket har presenterats hur rambeslutet av den 25.5.2007 har justerats till 2011 års pris- och kostnadsnivå. Dessutom

har till förfogande stått finansministeriets beredningsmaterial, i vilket har presenterats de indextal och korrigeringar av pris- och kostnadsnivån jämfört med nivån 30.3.2010 som i har använts i samband med budgetberedningen. Vid revisionsverket har de index- och prisförändringsprocenttal som använts för korrigeringen av pris- och kostnadsnivån år 2011 tagits som sådana ur finansministeriets kalkyler.

Den i beräkningen använda indelningen av utgifter innanför ramen och utanför ramen har fått årligen från finansministeriet i samband med rambeslutet. Indelningen av därefter gjorda ändringar och tillägg i utgifter innanför och utanför ramen görs vid revisionsverket. Dessa ändringar gäller exempelvis moment som inte har ingått i ramen. En del moment har också sammanslagits eller uppdelats efter rambeslutet. I fråga om ramen, budgetarna och bokslutet har jämförelserna alltid gjorts på samma sätt.

På basis av Statens revisionsverks revision kan den i bokslutsberättelsen för år 2011 framförda bedömningen att ramarna för statsfinanserna underskridits med 220 euro under finansåret 2011 betraktas som riktig. Sålunda är det enligt den i regeringsprogrammet nedtecknade ramregeln möjligt att överföra 200 miljoner euro till år 2012 till utgifter av engångsnatur utan att ramregeln förhindrar detta. Det bör emellertid märkas, att i revisionsverkets beräkningar ingår in-exaktheter i anslagets indelning i utgifter innanför och utanför ramen.

I bokslutsberättelsen för år 2011 har i tabellform presenterats för den ordinarie budgeten och alla tilläggsbudgetar regeringens förslag till utgifter innanför ramen samt den pris- och strukturkorrigerade ramnivån. Sålunda ser man av tabellen, hur mycket ifrågavarande budget har underskridit ramnivån. Revisionsverket anser det vara bra, att

finansministeriet i bokslutsberättelsen för år 2011 har fortsatt med den exakta rapporteringen om iakttagandet av ramarna.

5.2.2 Tillämpningen av ramarna för statsfinanserna i budgeten för år 2012 och i det första tilläggsbudgetförslaget samt i rambeslutet 2013–2016

Grundvalen för valperiodens 2012–2015 första rambeslut är den föregående valperiodens sista s.k. tekniska rambeslut som gavs på våren 2011. Grunden för utgiftsnivån åren 2012_2015 var de redan fattade besluten och deras verkningar på de kommande årens utgiftsnivå. Således innehöll den tekniska ramen inte politiska linjedragningar. Rambeslutet våren 2011 utarbetades så, att det utgjorde en tillförlitlig grund för den egentliga uppskattningen av följande valperiods utgifter vid regeringsförhandlingarna. I Katainens regerings program avtalade man att nivån för utgifterna inom ramen skulle sjunka på 2015 års nivå med 1,2 miljarder euro jämfört med rambeslutet i mars 2011. Regeringens första rambeslut, ramen för valperioden 2012–2015, gavs till riksdagen 5.10.2011 samtidigt som regeringens budgetförslag för år 2012. Till budgetförslaget för år 2012 kom två kompletterande regeringsförslag. Regeringens första tilläggsbudget gavs 29.3.2012. På basis av revisionsverkets ramberäkningar kan konstateras, att år 2012 utgiftsnivån ligger inom ramen efter den första tilläggsbudgeten.

Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet för binder sig regeringen att genomföra ytterligare anpassningsåtgärder, om stats-skuldens andel av bruttonationalprodukten inte tycks börja minska och underskottet i statsfinanserna ser ut att stanna på mer än 1

procent av bruttonationalprodukten. I samband med publiceringarna av prognoser i december 2011 var exempelvis finansministeriets och Finlands Banks uppskattningar av anpassningsbehovet för att målsättningarna i regeringsprogrammet ska uppnås ca 5 miljarder euro. Uppskattningarna av anpassningsbehovet är enligt prognoserna på våren 2012 mindre än så. Exempelvis enligt grundspåret i ETLA:s i mars 2012 publicerade prognos skulle uppfyllande av underskottsmålet förutsätta en anpassning om ca 3,8 miljarder euro räknat på 2015 års nivå. I ETLA:s grundprognos är ökningen av Finlands bruttonationalprodukt åren 2012_2015 2,2 procent per år. Motsvarigt vore den genomsnittliga tillväxten vid ett gott alternativ 2,7 procent och vid ett dåligt alternativ 1,5 procent. Enligt ETLA:s prognos börjar den offentliga bruttoskulden minska endast vid det goda alternativet, men inte heller då uppfylls underskottsmålet.

I ljuset av prognoserna är det klart, att för att hålla sig till regeringsprogrammet blir regeringen tvungen att ta till ytterligare anpassningsåtgärder. Åtgärdernas tidpunkt måste emellertid ägnas uppmärksamhet. Det lönar sig inte att genomföra omfattande anpassningsåtgärder i en tid av recession eller svag ekonomisk tillväxt. I Finland står de finanspolitiska konjunktursynpunkterna och målsättningarna på lång sikt i konflikt med varandra när skuldcrisen förvärrats på nytt. Att lösa konflikten förutsätter att särskild uppmärksamhet ägnas åt att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt samt åt att förbättra den offentliga sektorns produktivitet och åt åtgärder som syftar till att höja sysselsättningsgraden.

Vid ramförhandlingarna på våren 2012 beslöt regeringen i enlighet med regeringspro-

grammet om ytterligare anpassningsåtgärder för att stabilisera ekonomin på grundval av finansministeriets prognos från mars 2012. Ytterligare anpassningsåtgärder om 2,4 miljarder euro på 2015 års nivå har tagits in i rambeslutet för åren 2013–2016. De skattepolitiska ytterligare anpassningsåtgärderna uppskattas öka statens skatteintäkter i nettobelopp med 1,2 miljarder euro på 2015 års nivå. I enlighet med detta justerades valperiodens totala ramnivå och de årliga ramnivåerna neråt med belopp som motsvarar de ytterligare besparingar som hänför sig till ramutgifterna. Valperiodens utgiftsregel följer således vad som framlagts i rambeslutet våren 2012. Enligt rambeslutet våren 2012 riktas år 2013 på ramutgifterna ytterligare besparingar om totalt 249 miljoner euro. Därutöver har till år 2013 hänförts en sänkning av ramnivån enligt prövning med 100 miljoner euro. Frysningen av de lagstadgade indextalen minskar för sin del ramens prisnivåkorrigering med 146 miljoner euro. Som helhet är de besparingar som riktas på ramutgifterna år 2013 således 495 miljoner euro.

I syfte att utöka ramförfarandets transparens och öppenhet har finansministeriet gjort en beskrivning om utarbetandet och underhållet av ramen för valperioden 2012–2015, som har publicerats på finansministeriets webbsidor.¹ Avsikten är att metodbeskrivningen ska uppdateras alltid när valperioden växlar. Revisionsverket anser detta vara ett gott tillägg till transparensen i och informationsunderlaget för ramarna för statsfinanserna.

Revisionsverket fäster särskild uppmärksamhet vid hur utgifterna utanför ramarna utvecklas, emedan ramförfarandets möjligheter att säkerställa hållbarhet i den offent-

¹ Kehyksenäskikirja – Kuvaus vaalikauden kehyksen 2012–2015 laadinnasta ja ylläpidosta, Finansministeriet 2012.

liga ekonomin är begränsade på grund av ramarnas inskränkta täckningsgrad. Utgifterna utanför ramen är enligt rambeslutet för åren 2013–2016 år 2013 uppskattningsvis 11,8 miljarder euro, vilket är 1,1 miljarder euro mer än de för år 2012 budgeterade utgifterna utanför ramen när även 2012 års första tilläggsbudget beaktas.

Till den i regeringsprogrammet överenskomna ramregeln har med ett principbeslut av statsrådet 21.12.2011 gjorts ett undantag, som har att göra med den reform av Rundradions finansiering som träder i kraft i början av år 2013. År 2013 tas i användning en rundradioskatt som ersätter den nuvarande televisionsavgiften, och intäkterna av vilken intäktsförs till statsbudgeten och överförs vidare till statens televisions- och radiofond. Överföringen av intäkterna av rundradioskatten till fonden behandlas som en utgiftspost utanför ramen. Saken och dess karaktär av undantag presenteras öppet i beslutet om ramarna för statsfinanserna för åren 2013_2016. Att undantag som görs i ramregeln öppet förs fram är enligt revisionsverkets förmenande positivt.

Finansministeriet motsatte sig i ett utlåtande i utkastskedet i ett utlåtande om regeringens proposition till ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond (sedermera RP 29/2012 rd) det undantag som gjordes i ramregeln. I finansministeriets utlåtande framfördes, att behandling av intäkterna av en öronmärkt skatt som en utgift utanför ramen är ett undantag både från ramregeln och tidigare praxis. Med tanke på ramarnas och allmänt taget de finanspolitiska reglernas trovärdighet är det bra, att i statsrådets beredning lyfts fram inkonsekvensen i lösningsmodellen i förhållande till ramsystemet och dess målsättningar.

Fondöverföringens karaktär som en post

utanför ramarna för statsfinanserna samt motiveringarna till och konsekvensen i det beslutade undantaget kan ifrågasättas. Vissa utgiftsposter har man i enlighet med regeringsprogrammet beslutat att lämna utanför den utgiftsregel som ingår i ramarna för statsfinanserna. Överföringen av intäkterna av rundradioskatten till fonden kan inte jämföras med utgifter som i ramsystemet har betraktats som utgifter utanför ramen. I regeringsprogrammet och i besluten om ramarna för statsfinanserna har inte direkt inskrivits ändamålet med ramsystemet och i allmänhet reglerna för statsfinanserna. I en promemoria från en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp för utvecklande av ramsystemet har klart framförts ramsystemets ändamål: Utgiftsregelns ändamål är att begränsa det totala beloppet av de utgifter som skattebetalarna har att betala.

Undantaget som gäller överföringen av intäkterna av rundradioskatten kan inte betraktas som konsekvent i ljuset av detta bärande ändamål med ramsystemet. Det är nödvändigt att ramsystemet och utgiftsregeln granskas uttryckligen som ett verktyg för hantering av finanspolitiken. Då föranleder inte Rundradions speciella uppgift och ställning eller trygghandlet av den redaktionella oavhängigheten sådana krav, på grund av vilka det vore motiverat att hålla överföringen av skatteintäkt till fonden som en utgift utanför ramarna. Att utgiften betraktas som hörande till den totala nivån för ramarna för statsfinanserna innebär inte, att man skulle försöka styra rundradioverksamhetens innehåll med hjälp av ramarna. Behandlingen av överföringen av intäkten av rundradioskatten som en utgift utanför ramen kan således inte anses vara konsekvent och tillräckligt motiverad.

Ramarnas funktionsduglighet som verktyg för hantering av finanspolitiken förutsätter

en så hög täckningsgrad som möjligt. Av denna anledning finns det anledning till att förhålla sig negativt till alla avvikelser från ramsystemet.

Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet kommer regeringen inte att använda skattestöd för att kringgå ramarna i strid med syftet för utgiftsreglerna. Man har gått in för att utveckla rapporteringen om skattestöden, och i statens bokslutsberättelse ingår numera en beskrivning av de viktigaste skattestöden samt i fråga om finansåret 2011 för första gången en utvärdering av skattestödets verkningar. Statens revisionsverk har i samband med den fortlöpande granskningen av finanspolitiken följt upp rapporteringen i anslutning till skattestöden åren 2009–2011. Revisionsverket är av den uppfattningen, att det att skattestödets omfatt-

ning och täckningsgrad har kartlagts år 2010 och beräkningsmetoderna har uppdaterats, möjliggör att en tillräcklig och riktig bild av skattestödets volym fås. Det bör emellertid märkas, att en a jour uppföljning av skattestöden samt utvecklande och upprätthållande av beräkningsmetoderna förutsätter ett kontinuerligt arbete. Således kommer revisionsverket också framdeles att följa med hur skattestöden samt den till skattestöden anknutna rapporteringen utvecklas.

Enligt bokslutsberättelsen påvisades år 2011 skattestöd till ett antal av 204 stycken. Det sammanlagda beloppet av de beräknade stöden var 22,1 miljarder euro, men för ca en tredjedel av skattestöden kunde ett eurobelopp inte beräknas. Sålunda kunde det totala beloppet av skattestöden inte uppskattas.

5.3 Statliga ansvarsförbindelser som ingåtts för tryggnad av den finansiella stabiliteten i euroområdet

5.3.1 Revisionsfrågan och -kriterierna

Statens revisionsverk utför fortlöpande granskning av finanspolitiken som en del av en granskning, där granskningsfrågan är tillförlitligheten för den information som getts åt riksdagen i riksdagshandlingarna angående de statliga ansvarsförbindelser som har ingåtts i syfte att trygga finansieringsstabiliteten i euroområdet och de med dem förenade riskerna. Syftet med granskningen är att befrämja tilliten till den beredning som är ett ansvar för statsrådet och till de uppgifter som utgör grundvalen för riksdagens beslutsfattande. Granskningen utförs i enlighet med Statens revisionsverks instruktion om granskning av finanspolitiken. Om granskningstemat har tidigare färdigställts en revisionsberättelse om finanspolitiken, i vilken har klarlagts riktigheten och tillräckligheten för de uppgifter som rapporteras om statens ansvarsförbindelser och riskerna med dem i statens bokslutsberättelse och dess bilaga 12.²

I enlighet med 3 § i grundlagen utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Statsborgen och statsgaranti får enligt grundlagens 82 § 2 moment beviljas med riksdagens samtycke. Enligt motiveringarna till denna punkt i grundlagen och hävdvunnen praxis ska av samtycket så exakt som möjligt framgå samtyckets maximibelopp.³ Enligt grundlagsut-

skottets utlåtande bör angivandet av maximibeloppet vara så exakt och entydigt som möjligt, men angivandet av till maximiansvaret för med huvudskulden anknutna poster, såsom räntor, kan uppfyllas också genom en beskrivning i ord.⁴

Enligt 94 § i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. I enlighet med grundlagens 96 och 97 § deltar riksdagen i beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen. Finlands representanter bör, när de är verksamma i Europeiska unionen, beakta de ställningstaganden som riksdagen gjort med de förfaranden om vilka föreskrivits i 96 och 97 § i grundlagen. Om riksdagens beslutsmakt samt uppgift och rätt att övervaka statsfinanserna föreskrivs i övrigt närmare i grundlagens 7 kapitel. Om de risker som är förenade med statens ansvarsförbindelser realiserar intas de därav föranledda utgifterna i statsbudgeten.

Av riksdagens ställning som utövare av lagstiftnings- och finansmakten och som högsta statsorgan följer, att riksdagen bör få tillförlitlig och aktuell information som grund för sitt beslutsfattande. Det är i sista hand fråga om de grundläggande förutsättningarna för det parlamentariska beslutsfattandet och

² Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen i euroområdet_Hur ansvarsposternas bindande karaktär och risker framgår av statens bokslutsberättelse. Statens revisionsverks revisionsberättelse 4/2012.

³ Se RP 1/1998 rd till med förslag till ny regeringsform, s. 135/II samt av statsförfattningsrättslig litteratur särskilt Vesänen Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta, valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, Suomalainen lakimiesyhdistys 1965, s. 316_336. Vesänen framför tolkningar av frågor gällande statsborgen och statsgaranti ur synvinkeln för tryggnaden av riksdagens budget- och finansmakt till den del ett svar inte fås direkt av ordalydelsen i grundlagen.

⁴ Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2011 rd.

styrelseskicket.⁵ I grundlagen föreskrivs på flera ställen om riksdagens rätt att få information. Även om angående saken inte direkt föreskrivs i grundlagen, kan det anses att till riksdagens i grundlagen tryggade tillgång på information hör, att informationen är innehållsligt tillförlitlig. Riksdagen har, med stöd av den i grundlagen föreskrivna fördelningen av den statliga makten, som innehavare av lagstiftnings- och finansmakten (finansmakten innebär makten att besluta om statens inkomster och utgifter samt egendom och förbindelser) rätt att få en riktig och tillräcklig bild av statens ekonomiska ställning, inkomster och utgifter, förverkligandet av budgeten samt om egendom och förbindelser samt om resultaten av regeringens och förvaltningens verksamhet.⁶ Detta gäller både riksdagens föregripande statsfinansiella beslutsfattande och rapporteringen i efterhand och den tillsyn över statsfinanserna som riksdagen utövar i enlighet med grundlagen. I det parlamentariska styrelseskicket har regeringen till uppgift att lämna riksdagen tillförlitlig och täckande information för beslutsfattandet. I fråga om bokslutsrapporteringen i efterhand har tillförlitligheten i 18 § i lagen om statsbudgeten preciserats som att betyda att ge riktiga och tillräckliga uppgifter och en på dem baserad rättvisande bild av statens ekonomiska ställning och dess utveckling. Kraven på riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutet konkretiseras med bestämmelser i förordningen om statsbudgeten (1243/1992) och i finansministeriets och statskontorets föreskrifter om statens bokslutsrapportering och bokföring. Närmare instruktioner om motiveringarna till om bedömningarna av effekter i regeringens propositioner till riksdagen finns i instruktionerna om utarbetande

av regeringens propositioner och i instruktionerna om samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i EU-ärenden.

Med stöd av grundlagen får riksdagen information för sitt beslutsfattande om internationella statliga förbindelser som ska godkännas av riksdagen samt om givande av samtycke till statsborgen i motiveringarna till regeringens proposition. När riksdagen grundlagsenligt deltar i beredningen av och beslutsfattandet om EU-ärenden, ges informationen i EU-baspromemorior anslutna till U-skrivelser och E-brev och i deras fortsatta skrivelser. I förfarandet enligt lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010), nedan EFSF-borgenslagen, behandlar riksdagen samtycke till borgen med det i lagen föreskrivna förfarandet med meddelande av statsrådet. Härvid är riksdagens centrala informationskälla meddelandet av statsrådet. Det väsentliga är, att riksdagen av den offentliga riksdagshandling jämte kompletteringar, som är grunden för beslutsfattandet, får en riktig bild av den helhet som den sak om vilken ska beslutas utgör.

Väsentligt är att skilja åt de egentliga ansvarsförbindelserna (liabilities) och den dolda skulden (contingent liabilities). Den dolda skulden värderas inte i balansräkningen, men om dess utveckling och särskilt realisering bör berättas de ovan avsedda med tanke på beslutsfattandet väsentliga uppgifterna.⁷ Likaså är det i anslutning till stabiliseringsarrangemangen i euroområdet väsentligt att skilja åt de reella åtagandena i arrangemangen och de kalkylmässiga maximiåtagandena enligt avtalen om stabiliseringsfonderna.

De åtgärder som vidtas för att trygga finan-

⁵ Mikael Hidén: Eduskunnan valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Juhlajulkaisu Antero Jyränki. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, juhlaajulkaisut N:o 5, Åbo universitet, Åbo 1993, s. 33–40.

⁶ Riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 1/2011 rd.

⁷ Detta är också en princip enligt internationella bokslutsstandarder, se IAS 39 samt IFRS 7 och 9.

sieringsstabiliteten i Europeiska unionen har upprepade gånger behandlats av riksdagens grundlagsutskott. Vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen är den väsentliga frågan att trygga riksdagens i grundlagens 3 § och närmare i grundlagens 7 kapitel föreskrivna statsekonomiska makt (finansmakt). Här bör enligt grundlagsutskottet åtagandenas verkningar på riksdagens budgetmakt och övriga finansmakt betraktas som en helhet.⁸ Enligt tidigare praxis för riksdagens grundlagsutskotts utlåtanden bör också granskas hur de risker och åtaganden som uppkommer inverkar på finska statens förmåga att ansvara för sina åtaganden enligt grundlagen.⁹

De av grundlagsutskottet i allmänna drag beskrivna kriterierna för en statsförfattningsrättslig bedömning av Europeiska unionens finansiella stabiliseringsarrangemang ställer också krav på den information som bör ges åt riksdagen för beslutsfattande och behandling av EU-ärendena, och som det också är skäl att granska i rapporteringen i statens bokslutsberättelse.

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande GrUU 14/2011 rd fäst uppmärksamhet vid att innehållet i åtagandena bör beskrivas i detalj i propositionsmotiven. Med beaktande av utlåtandet som helhet och övriga utlåtanden av grundlagsutskottet, särskilt utlåtandet GrUU 25/2011 rd, bör beskrivningen av åtagandena också innefatta en granskning av riskerna. Riksdagen borde i ljuset av demokratins principer ha reella möjligheter att bedöma alternativen i och resultaten av den verksamhet som bedrivits i krishantering, vilket förutsätter tillräckligt tillförlitliga uppgifter om och analyser av alternativa verksamhetssätt. Denna princip följer av statsrådets instruktioner om god

författningsberedning och bedömning av effekter.

I praktiken är Finlands alternativ och rörelseutrymme begränsade. Statens bokslutsrapportering och konsekvensbedömningarna till stöd för beslutsfattandet har dessutom, eller åtminstone kan ha, en betydande signaleffekt på finansmarknaden och i offentligheten. Detta begränsar delvis framförandet av olika riskbedömningar i den lagberedning och rapportering som anknyter till krishantering på finansmarknaden. Dessutom bör beaktas, att faktaunderlaget för statsrådets beredning i många delar beror av information som fås från euroområdet och Europeiska unionens organ.

5.3.2 Tryggandet av finansiell stabilitet i euroområdet i förhållanden med stater i skuldkris

Den internationella finanskrisen har omvandlats till en skuldkris i synnerhet i stater i euroområdet. Där har staternas skuldsättning och stora låntagningsbehov i kombination med svaga ekonomiska tillväxtutsikter, problem med folkhushållens konkurrenskraft och hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna blivit en källa till ekonomisk instabilitet och en omständighet som bidragit till en långsammare ekonomisk tillväxt. Internationella valutafonden IMF gör bedömningen, att stora tryck och risker alltså riktar sig mot tillgängligheten för och priset på staternas låntagning. På marknaden råder alltså misstro mot låntagning som görs av flera stater i euroområdet. Läget har trots instabiliteten i någon mån lugnat sig jämfört med 2011 års senare hälft.¹⁰

Det finns flera orsaker till att staternas

⁸ GrUU 25/2011 rd, s. 3/II och GrUU 3/2012 rd, s. 2/II.

⁹ Se särskilt GrUU 5/2011 rd.

¹⁰ Internationella valutafonden IMF: Global Financial Stability Report, April 2012, finns på adressen www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/01/pdf/text.pdf (sidan har besökts 22.4.2012).

skuldkris har utvecklats. Ett flertal stater har inte i tillräckligt god tid utnyttjat situationen med förhållandevis god ekonomisk tillväxt i början av 2000-talet för reformer vilka förbättrar ekonomins konkurrenskraft och hållbarheten i de offentliga finanserna. Tvärtom har konkurrenskraften försvagats i en del av de stater som nu befinner sig i kris eller står vid randen av en kris. De offentliga ekonomierna i euroområdet är kraftigt skuldsatta. I en del av de stater i euroområdet som råkat i kris eller står vid randen av en kris ledde den sänkta räntenivå som följde på införandet av euron till kraftig privat och offentlig skuldsättning samt till ökning av de statliga utgifterna. Man höll inte heller fast vid den europeiska ekonomiska och monetära unionens gemensamma avtal. När finansierings- och bankverksamheten integrerades blev inte övervakningen på motsvarigt sätt övernationell. Europeiska centralbanken eller någon annan aktör hade inte tilldelats rollen som finansiär i sista hand som tryggar den finansiella stabiliteten. På marknaden rådde emellertid en stilla förväntan på, att den offentliga makten tryggar det finansiella systemet och värdet på fordringarna.¹¹ Härvid kom för staterna i euroområdet åt att uppstå ett de facto dolt ansvar, som nu realiserar bl.a. vad Finland angår som egentliga ansvarsförbindelser.

Staternas behov av finansiering är stort. Staternas låntagning och bankernas balansräkningar är också starkt länkade till varandra. Problemen med staternas låntagning blir således genom finansieringssystemet och den offentliga efterfrågan en betydande anledning till instabilitet som berör realekonomin och dess tillväxt. I Europeiska unionen har man gått in för att stärka koordineringen av den ekonomiska politiken och förbättra

hållbarheten i den offentliga ekonomin på medellång och lång sikt. Strukturella reformer som förbättrar den ekonomiska tillväxten har i sig varit före i diskussionen, men tillräckliga praktiska åtgärder i synnerhet i de stora medlemsstaterna har hittills genomförts endast i begränsad omfattning. Strukturella reformer kräver sin tid innan deras resultat syns som en förbättrad ställning för de offentliga ekonomierna. När skuldsättningen hos staterna i euroområdet inte ännu har fått under kontroll genom strukturella reformer, fortgår det osäkra läget. Skuldkrisen har satt den gemensamma valutan på prov. Med beaktande av staternas skuldsättning och hållbarhetsproblemen i den offentliga ekonomin kan man anta, att hanteringen av skuldproblemen kommer att fortgå i euroområdet och Europeiska unionen ännu en lång tid framöver. I skuldkrisen har man således i Europeiska unionen varit tvungen att söka snabba lösningar i situationer, som man inte tidigare kunnat bereda sig på i denna skala.

Bank- och finansieringssektorn har utvecklats snabbt i och med integreringen av den inre marknaden och globaliseringen av ekonomin, och en betydande del av finansieringsverksamheten är numera gränsöverskridande till sin natur. Den gränsöverskridande bankverksamheten har blivit en kanal för spridning av finanskrisen. Samtidigt bör ändå konstateras, att den gränsöverskridande bankverksamheten medför många fördelar för samhället och den ekonomiska effektiviteten, och den kan balansera upp regionala störningar. Kopplingen mellan makroekonomisk stabilitet och stabilitet och hållbarhet i finansieringssystemet kunde man inte helt förutse tidigare.¹² Sammanflätningen av bankernas balansräkningar och den offentliga ekonomin med varandra stär-

¹¹ Internationella valutafonden IMF framlägger sin egen uppfattning om de orsaker som lett till skuldkrisen i euroområdet, IMF World Economic Outlook, April 2012, kapitel 1, s. 3–4.

¹² Se t.ex. Allen et al.: Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic policies, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2011.

ker ytterligare den offentliga ekonomin som en källa till makroekonomiska stabilitetsrisker och å andra sidan som bärare av risker.¹³ Enligt IMF vore det i Europeiska unionen ett viktigt mål för politiken att minska på denna sammanflätning.¹⁴

Man förmodade inte i tillräcklig grad bygga upp föregripande arrangemang för att trygga finansieringssystemets stabilitet. En erfarenhet av finans- och skuldkrisen är, att en monetär union för att fungera kräver som stöd en tillräcklig samordning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken - en ekonomisk union. Och vidare kräver tryggheten av finansieringssystemets stabilitet och funktionsduglighet, också i situationer med störningar på marknaden, arrangemang på euroområdets och Europeiska unionens nivå - ett stabilitetsförbund. I Europeiska unionens rätt har inte på nivån för de fördrag som utgör unionens grundval, eller i unionens härledda rätt just förekommit bestämmelser och föreskrifter om stabilitet för finansieringssystemet som en målsättning för unionen och om verktyg och åtgärder som kan användas för att trygga finansieringsstabiliteten. Stabilitet i finansieringssystemet som en målsättning för unionen framgår nu av 136 artikeln 3 punkten i fördraget om Europeiska unionens verksamhet, som har lagts till fördraget med Europeiska rådets beslut 2011/199/EU. När krisen har fortgått i Europeiska unionen har man haft att delvis som verktyg för att hantera krisen bygga upp ett stabilitetssystem med ytterst snabb tidtabell.

Grunden för den finansiella stabiliteten skapas å ena sidan med lagstiftning och reg-

lering som gäller finansmarknadens verksamhet och övervakningen av den samt å andra sidan med unionslagstiftning som gäller styrningen av finanspolitiken i Europeiska unionen och euroområdet och rapporteringen om den. Denna reglering har utvecklats snabbt, men verkställandet av den och delvis också själva regleringen är ännu på hälft.

En viktig del av systemet för finansiell stabilitet är de stabiliseringsfonder som har inrättats med tanke på störningssituationer i Europeiska unionen och i euroområdet. Den långivning som sker genom Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (ESM) garanteras från Europeiska unionens budget. Den av medlemsstaterna i euroområdet inrättade temporära stabiliseringsfonden, Europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet EFSF:s egen kapitalstruktur är synnerligen tunn. Dess tillgång på finansiering och kreditvärdighet baserar sig huvudsakligen på statsgarantier som dess medlemsstater har gett för EFSF:s medelanskaffning. Den Europeiska stabiliseringsmekanismen ESM, som medlemsstaterna i euroområdet har grundat med ett avtal mellan regeringarna med stöd av 136 artikeln 3 punkten i fördraget om Europeiska unionens verksamhet, är avsedd att vara en permanent stabiliseringsfond.

ESM har ett eget kapital som består av ett aktiekapital på 80 miljarder euro som ska betalas och ett aktiekapital på 620 miljarder som ska betalas vid behov. För ESM:s medelanskaffning behövs inte borgen, utan säkerheten och grunden för kreditklassificeringen är ESM:s eget kapital.¹⁵

Centralbankernas verksamhet spelar

¹³ Hur riskerna för staterna och bankerna i euroområdet anknuter till varandra har lyfts fram som ett särskilt orosämne som kräver åtgärder i OECD:s utvärderingsrapport om euroområdets ekonomi och ekonomiska politik, se OECD Economic Surveys Euro Area, March 2012. OECD 2012.

¹⁴ IMF World Economic Outlook, April 2012.

¹⁵ Om ESM-avtalet och ESM:s verksamhetsprinciper se U 27/2011 rd och dess fortsatta skrivelser samt utlåtandena från riksdagens utskott i frågan samt statsrådets utredning E 30/2012 rd om ökande av de europeiska stabiliseringsfondernas eller s.k. brandmurarnas kapacitet. En konsoliderad version av ESM-avtalet finns på Europeiska rådets webbsidor på adressen www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/01/pdf/text.pdf (sidan har besökts 10.4.2012). Godkännandet av ändringarna i ESM-avtalet och dess interna försättande i kraft i Finland ska senare år 2012 behandlas av riksdagen.

en viktig roll för stabiliseringssystemet. Åt Europeiska centralbanken har i fördraget om Europeiska unionens verksamhet inte tilldelats en direkt roll som långgivare och finansär i sista hand (lender of last resort) som tryggar den finansiella stabiliteten. I praktiken har Europeiska centralbanken och det europeiska centralbankssystem som utgörs av den och de nationella centralbankerna fått en betydelsefull roll som finansär i sista hand som tryggar den finansiella stabiliteten och gör bedömningar i anslutning härtill. Finska statens reella ansvarsställning påverkas sålunda av eurosystemets program för eftermarknadsköp, där ECB och de nationella centralbankerna i enlighet med beslut av Europeiska centralbankens råd har köpt av staterna i euroområdet emitterade skuldsedlar på eftermarknaden. Inverkan av operationens volymer på eurosystemets balansräkning kan utläsas i eurosystemets balansräkningar vilka publiceras varje vecka. Finlands Bank svarar för de med eurosystemet förenade balansriskerna och riksdagens bankfullmäktige övervakar till denna del Finlands Banks verksamhet och risker. Statsrådet svarar för beredningen av de allmänna grunderna och utgångspunkterna för den riskhanteringspolitik som berör Finlands Bank till den del det är fråga om lagstiftning som gäller Finlands Bank och dess vinstutdelning och användningen av medel som ingår i balansräkningen.

Internationella valutafonden IMF och den eventuella krisfinansiering som ges genom IMF är likaså en viktig del av det system som tryggar den finansiella stabiliteten i euroområdet. De statens åligganden som har att göra med Internationella valutafondens medlemsandelar sköts i första hand av Finlands Bank. Finlands Bank har skött betalningarna

vid teckning av medlemsandelar med sina egna medel, men med tanke på förluster som anknyter till medlemsandelarna har åt Finlands Bank med riksdagens samtycke getts statsgaranti.

De risker som är förenade med statens ansvarsförbindelser, den samhällseliga nyttan och handlingsalternativen måste granskas mot bakgrunden av den övergripande helheten för de arrangemang vilka tryggar den finansiella stabiliteten.

Stabiliseringsfondernas volym har blivit mindre än det uppskattade behovet. I krishantering har, både i unionen och i Finland på basis av regeringsprogrammet, strävan varit att begränsa stödåtgärderna och staternas åtaganden till så små som möjligt. Det kan tänkas, att med detta ges en stark signal åt marknaden om det, att den offentliga makten endast begränsat är med om att bära den kredit- och annan risk som är förenad med skulderna. Strävan har varit att på detta sätt motverka moralflykt. Å andra sidan har stabiliseringsfondernas storlek påverkats av svårigheten med att nå fram till ett sådant gemensamt synsätt som ett enhälligt beslutsfattande förutsätter. Sålunda har stabiliseringsfondernas dimensionering varit mindre än de riskutsatta medlemsstaternas och deras bankers potentiella låntagnings- och övriga finansieringsbehov under de följande två åren. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD rekommenderade i mars 2012 i sin ekonomiska översikt av euroområdet på basis av kalkyler av finansieringsbehovet en större finansieringskapacitet åt krisfonderna än vad exempelvis Finlands regering i sitt måluppställande betraktade som motiverat från Finlands synpunkt och vad finansministrarna i euroområdet överenskom 30.3.2012.¹⁶ En-

¹⁶ OECD Economic Survey: Euro Area, March 2012 jmf. statsrådets utredning E 30/2012 rd samt uttalandet från eurogruppen 30.3.2012.

ligt IMF:s bedömning kan behovet av bankstöd som eventuellt delvis finansieras från stabiliseringsfonderna inte uteslutas. Det vore av nöden att stärka bankernas balanser utan att alltför mycket begränsa bankernas kreditgivning.¹⁷ Beslut om att utöka stabiliseringsfonderna har fattats efter varandra så, att de tidigare besluten inte ens ännu har verkställts, när man fattar nya beslut om krishanteringen.

Ovan nämnda synpunkter bör beaktas när man granskar statsrådets och som en del av det finansministeriets verksamhet med att lämna riksdagen tillförlitliga uppgifter. Det är fråga om internationella och övernationella arrangemang, där trots det formella kravet på enhällighet finska statens inflytande de facto är begränsat. I Europeiska unionens och eurogruppens verksamhet kommer också de centrala dokumenten för beslutsfattande och beredning synnerligen sent. Skötseln av Europeiska unionens skuld- och finanskris har sålunda präglats av ständig brådska och återkommande krisbeslut. Detta ställer den nationella beredningen och riksdagens medverkan i en mycket svår position.

I krishanteringssituationen har man i unionen tillägnat sig verksamhetssätt vilka inte nödvändigtvis tryggar en beredning som är av god kvalitet och långsiktig, och vilka kan försvaga förverkligandet av de i unionens grundfördrag inskrivna principerna om demokrati, rättsstat och god förvaltning samt unionens legitimitet.¹⁸ I skuld- och finanskrisen har å andra sidan accentuerats behovet av att stärka unionens demokratiska legitimitet och principerna om god förvaltning.¹⁹

5.3.3 Informationen i riksdagshandlingarna som underlag för riksdagens beslutsfattande

I de finansiella stabiliseringsarrangemangen i euroområdet beror statens ansvars- och riskposition av flera omständigheter. I fråga om EFSF har ränte- och andra finansieringskostnader en betydande inverkan på eurobeloppet av Finlands de facto och kalkylmässiga maximifåtaganden. Räntekostnaderna beror på maturiteten (löptiden) och räntenivån för den medelanskaffning till EFSF som omfattas av borgen. På volymen för kommande eventuella maximifåtaganden och risker inverkar också om i EFSF någon medlemsstat övergår till att vara borgenär som har utträtt dvs. mottagare av finansieringsstöd. En medlemsstat som får finansieringsstöd är inte med om att ställa borgen för medelanskaffning som används för att finansiera dess eget stödprogram. Att utträda som borgenär ändrar inte på de borgensförbindelser som ifrågavarande medlemsstat har ingått tidigare. På riskerna med åtagandena inverkar åter väsentligt den strategi i medelanskaffningen och de handlingsmodeller som tillämpas av EFSI. På finska statens risker inverkar åter tryggande de säkerheter som Finland har fått av Grekland. I den permanenta europeiska stabiliseringsmekanismen ESM är statens ansvars- och riskposition klarare än i EFSF och statens juridiska maximifåtaganden är mer noggrant avgränsade.

För att gestalta statens ansvars- och riskposition som helhet samt för att utvärdera nyttan med och kostnaderna för stabilise-

¹⁷ IMF: World Economic Outlook, April 2012.

¹⁸ Se också stora utskottets mycket kritiska utlåtande StoUU 7/2011 rd om en utredning av statsministern (SuO 90/2011 rd) om beredningen av möten som stats- och regeringscheferna för de stater som hör till euroområdet samankommer till den 8 och 9 december 2011 samt om förberedelserna inför Europeiska rådets möte, förslagen till ändring av den Europeiska stabiliseringsmekanismen ESM (U 27/2011 rd) samt förslagen till ändring av Europeiska unionens grundfördrag (E71/2011 rd).

¹⁹ Se också stora utskottets utlåtande StoUU 10/2011 rd om statsrådets utredning med anledning av ett avtal om förstärkning av den ekonomiska unionen E 122/2011 rd.

ringsåtgärderna vore det nyttigt att använda en systematisk utvärderingsram, i vilken lyfts fram den uppskattade nyttan med och kostnaderna för åtgärderna med beaktande av ränte- och finansieringskostnaderna, och i vilken riskerna kategoriseras i risktyper. Det vore motiverat att granska riskerna med både kvantitativa och kvalitativa utvärderingar och även beskriva hur man går in för att hantera riskerna (riskhanteringspolitiken). Av riskerna presenteras de tillgängliga uppgifterna med beaktande av också den bästa möjliga bedömningen. Som risktyper borde med tanke på det ekonomiska beslutsfattandets informationsbehov granskas kreditrisken, ränterisken, marknadsrisken och annan risk som påverkar skuldebrevets eller det övriga finansieringsinstrumentets värde och pris, likviditetsrisken samt motpartsrisken. Riskbedömningen och granskningen borde ge de ekonomiska beslutsfattarna grunder för att i för beslutsfattandet tillräcklig utsträckning bedöma de olika riskernas art och omfattning.²⁰

Med tanke på statens ansvarsförbindelser viktiga regeringspropositioner har varit propositionerna om godkännande och ändrande av ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet samt ändringarna i EFSF-borgenslagen. I fortsättningen kommer i detta avseende att vara viktig regeringens proposition om godkännande av ESM-avtalet. Regeringens proposition 31/2011 rd om ändring av EFSF-borgenslagen och ändring av EFSF-ramavtalet hade utarbetats under brådska och blev vag till sitt innehåll.²¹ Dessutom kunde man av motiveringarna till regeringens proposition få en felaktig bild av

propositionens innehåll och hur omfattande statens exponeringar är. I synnerhet förblev det oklart på basis av regeringens proposition, huruvida också räntor och kostnader omfattas av borgensansvaret. Riksdagens grundlagsutskott ansåg i sitt utlåtande att det var behövligt att klarlägga rättsläget i samband med att EFSF-lagen också annars bör uppdateras. Grundlagsutskottet uppmanade att fästa särskilt avseende vid att bestämmelserna om statens ekonomiska åtaganden är tydliga och exakta och att innehållet i åtagandena bör beskrivas i detalj i propositionsmotiven.²² Enligt Statens revisionsverks uppfattning innebär en beskrivning i detalj av innehållet i åtagandena en kvantitativ och kvalitativ granskning av åtagandena samt de med dem förenade riskerna.

Regeringens proposition RP 150/2011 rd, som riksdagen har godkänt i andra behandling 27.4.2012, innehåller den av grundlagsutskottet förutsatta klarläggningen av rättsläget. I regeringens proposition har klart förts fram innehållet i borgen och överborgen samt inverkan av EFSF:s medelanskaffningsätt och ändringen av verksamhetsdirektiven på riskerna. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna innehåller också en granskning av riskerna. I propositionen ingår inte en sådan granskning av fördelar och alternativa verksamhetsmodeller som förutsätts i instruktionerna om utarbetande av regeringens propositioner och instruktionerna om konsekvensbedömning. Regeringen har 26.4.2011 gett till riksdagen regeringens proposition om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och med förslag till lag om sättande i kraft

²⁰ Dessa är också ett krav som bokslutsstandarderna för den internationella offentliga sektorn ställer på den offentliga sektorns bokslutsrapportering, IPSAS 30. Ett motsvarande krav ingår i IFRS-standarderna angående offentligt noterade bolags bokslutsrapportering.

²¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av ett tilläggsavtal till ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet mellan Belgien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet samt med förslag till lag om godkännande av de bestämmelser i tilläggsavtalet som hör till området för lagstiftningen och med förslag till ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument.

²² GrUU 14/2011 rd. Finansministeriets utredning till grundlagsutskottet MINS 1/2011 rd. (PEO 1/2011 rd).

av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen RP 34/2012 rd. I regeringens proposition granskas riskerna med krishanteringsinstrumenten. Granskningen av de ekonomiska konsekvenserna innehåller den uppskattning av de totalekonomiska konsekvensernas storleksordning från Finlands synpunkt. I propositionen ingår också en bedömning av den ekonomiska krisens konsekvenser för finska statens förmåga att ansvara för sina åtaganden. I denna särskilda berättelse som ges till riksdagen har inte ännu av tidtabellsskäl kunnat inkluderas en bedömning av tillförlitligheten för uppgifterna i regeringens proposition.

Riksdagen deltar i behandlingen av de statens borgensförbindelser som ges EFSF-medelanskaffningen i den behandling av EU-ärenden som föreskrivs i 96 och 97 § i grundlagen samt dessutom i det förfarande med statsrådets meddelande som föreskrivs i EFSF-borgenslagen. I motiveringarna till regeringens propositioner och i riksdagens bokslutsberättelse för år 2011 har understrukits, att beviljande av borgen alltid baserar sig på riksdagens samtycke. I politiskt hänseende är så också fallet. Juridiskt sett beslutar riksdagen vid meddelandeförfarande enligt EFSF-borgenslagen endast om statsrådets förtroende. Statsrådet kan inom ramen för den maximiborgensfullmakt som beviljats i EFSF-borgenslagen besluta om borgen för EFSF:s medelanskaffning. Statsrådet kan också anses ha de bästa förutsättningarna att bedöma respektive borgensförbindelsers risker och hur motiverad den är med tanke på Finlands intresse samt också att bedöma borgensförbindelsernas verkningar på finska statens förmåga att ansvara för sina lagstadgade åtaganden. Statsrådet och Finlands regeringens representanter i Europeiska unio-

nens och euroområdet organ är skyldiga att beakta de åsikter som riksdagen framför i förfarandena enligt 96 och 97 § i grundlagen.

Det med stöd av EFSF-borgenslagen givna statsrådets meddelande SRM 1/2012 rd om Greklands andra stödprogram innehåller rikligt med detaljerad information om programmet och dess finansiering samt risker. Stabilitetsriskerna, de risker som uppkommer genom banksystemet, Greklands försvagade förmåga att svara för sina åtaganden samt de juridiska kriterierna för hur Finlands åtaganden definieras tas upp på ett adekvat sätt.²³ Meddelandet innehåller en beskrivning av hur den offentliga sektorn medverkar i Greklands skuldsanering samt av arrangemanget med säkerheter till Finland. På basis av revisionen kan konstateras, att den kortfattade beskrivningen i meddelandet av arrangemanget med säkerhet i anslutning till det grekiska stödprogrammet inte innehåller väsentliga fel. En mer detaljerad beskrivning finns också tillgänglig på finansministeriets webbsidor.

Till riksdagen har i EU-ärendena getts ett stort antal U-skrivelser från statsrådet och utredningar av statsrådet (E-brev) och fortsättningsbrev på dem. Strävan har varit att i enlighet med grundlagen informera riksdagen och informera om hur skötseln av skuld- och finanskrisen har utvecklats. De handlingar som getts åt riksdagen har i allmänhet följt de instruktioner som getts angående statsrådets och riksdagens samverkan i EU-ärenden. I baspromemorierna ingår i instruktionerna förutsatt granskning av de ekonomiska konsekvenserna och riskerna, men den blir ofta synnerligen kortfattad eller så hänvisas i fråga om konsekvenserna till tidigare lämnade handlingar. I baspromemorierna och fortsättningspromemorierna koncentrerar man sig

²³ Statsrådets meddelande till Riksdagen om ställande av statsborgen för finansieringen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet i syfte att sanera Greklands statsskuld och bevilja Grekland lån.

så som instruktionerna i sig förutsätter på att behandla den fråga som vid respektive tidpunkt är före i EU:s beslutsfattande, varvid det blir nödvändigt att studera också andra handlingar för att skapa sig en helhetsbild av de ekonomiska konsekvenserna. I det forcerade beslutsfattandet i EU:s krishantering blir faran då, att helhetsbilden inte gestaltas tillräckligt. På basis av handlingarna kan det också förbli oklart, i vilken mån tidigare beslut är gällande i den delvis förändrade situationen. Denna fråga gäller bl.a. användningen av hävstångsinstrument i EFSF efter det att man i eurogruppen 30.3.2012 ingick ett principavtal om att stärka stabiliseringsfondernas finansieringskapacitet. Av denna anledning är övergripande granskningar med regelbundna mellanrum av nöden.

I statsrådets utredning E 30/2012 om utökande av stabiliseringsfondernas kapacitet framförs klart särskilt verkningarna av ränterisken och stabiliseringsfondernas föränderliga låntagning på finska statens åtaganden. I statsrådets U-skrivelse U 27/2011 rd om ESM-fördraget klargörs adekvat Finlands maximiåtagande och beslutsförfarandenas verkningar på Finlands formella ställning. En granskning av de reella alternativen samt en granskning av nytta och kostnader som beaktar finansieringskostnaderna ägnas mindre uppmärksamhet. I skrivelsen och dess fortsättningspromemoria understryks Finlands ståndpunkt och strävan till att ESM:s kapacitet begränsas till 500 miljarder euro och att beslut om en eventuell höjning av finansieringskapaciteten beslutas separat. De facto framskred krisen i euroområdet mot slutet av år 2011 till en situation, där en ökning av stabiliseringsfondernas kapacitet blev allt mer aktuell. En utvärdering av tillräckligheten för stabiliseringsfondernas kapacitet som en förutsättning för stabiliseringsåtgärdernas effekter ingår inte i konsekvensbedömning-

arna. Statsrådets utredningar E 25/2012 rd och E 16/2012 rd samt E 99/2010 rd lyfter fram hur ändringen av EFSF:s verksamhetsätt och strategi i medelanskaffningen påverkar Finlands risker. I granskningarna av riskerna och riskhanteringen vore det i fortsättningen ändamålsenligt att använda en systematisk referensram i syfte att förbättra helhetsbilden.

En del av E-utredningarna och U-skrivelsernas fortsättningsskrivelser har lämnats för att behandlas av riksdagen under synnerligen brådskande tidtabell. Detta beror på att Europeiska unionens organ och euroområdets arbetsgrupp, som i krishanteringen har blivit ett viktigt beredningsorgan på hög tjänstemannanivå, har för vana att leverera viktiga handlingar i sista stund. Till vissa delar förklaras situationen av att krishanteringen förutsätter ett snabbt beslutsfattande. Sålunda ges alltför kort tid för en tillräckligt omsorgsfull beredning av viktiga ekonomiska beslut. Förfarandet med statsrådets utredning dvs. E-brev är avsett för att riksdagen ska informeras så tidigt som möjligt, och förfarandet kan enligt revisionsverkets uppfattning sättas igång redan före alla unionens handlingar är färdiga. Det är därför skäl att fästa statsrådets uppmärksamhet vid en så tidig information till riksdagen som möjligt.

Betydelsefulla för Finlands ansvars- och riskposition är också de verkställighetsåtgärder som vidtas i EFSF och ESM. Det är skäl att befästa förfaringssätten i informationen till riksdagen också om dem.

Enligt revisionsverkets åsikt har statsrådet och finansministeriet förbättrat rapporteringen om och bedömningen av finska statens åtaganden som en del av riksdagens beslutsförfaranden. Regeringens proposition 151/2011 rd och statsrådets utredning E 30/2012 innehåller tillförlitliga basfakta, på vilkas riktighet det på basis av revisionen

inte finns något att anmärka. Likaså innehåller statsrådets utredning E 99/2011 rd om EFSF:s handlingsplaner och utökande av kapaciteten med hävstångsinstrument en beskrivning av handlingsmodellerna och deras risker. På basis av revisionen finns inget att anmärka på riktigheten för innehållet i beskrivningen. För att kunna ge en helhetsbild av åtagandena och deras risker, vore det bra att ta i användning en systematisk bedömningsram. Vidare vore det skäl att för att förbättra förutsättningarna för riksdagens ekonomiska beslutsfattande utveckla granskningen av alternativa handlingsmodeller och utvecklingsspår samt presentationen av den totala nyttan och kostnaderna i enlighet med instruktionerna om konsekvensbedömning.

5.3.4 Statens bokslutsberättelse och bokslut för år 2011

Statens revisionsverk har vid sin revision av finanspolitiken i revisionsberättelse 4/2012, Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet - Hur ansvarsposternas bindande karaktär och risker framgår av statens bokslutsberättelse, utvärderat bl.a. huruvida de gällande instruktionerna om bokslutet ger underlag för rapportering av en riktig och tillräcklig bild av statens ansvarsförbindelser och deras risker.

I revisionsberättelsen framlades flera rekommendationer till utvecklande. I revisionsberättelsen betonades särskilt, att det är av nöden att åtskilja från varandra Finlands kalkylmässiga maximiåtaganden på basis av ramavtalen om EFSF och ESM och de reella, juridiska ansvarsförbindelserna och särskilt de reella borgensansvaren för EFSF:s medelanskaffning. När man bedömer finska statens möjligheter att ansvara

för sina åtaganden enligt grundlagen, är just de reella ingångna ansvarsförbindelserna utslagsgivande. Att uppskatta de reella och dolda maximiåtagandena och riskerna enligt ramavtalet och statsfördraget om ESM är för sin del viktigt med tanke på statens riskhantering för att gestalta det, hurudana ekonomiska följder för statsekonomi en eventuell svagare utveckling av stabiliseringen i euroområdet kunde ha. Finansministeriet har i statsbokslutet för år 2011 och i dess bilaga 12 väsentligt ändrat på sättet för presentationen av åtagandena i enlighet med de rekommendationer som revisionsverket framfört vid sin granskning av finanspolitiken.

En beskrivning av statens ansvarsförbindelser ingår i bilaga 12 till statsbokslutet. Enligt bilaga 12 till bokslutsberättelsen för år 2011 uppgick statens borgensförbindelser och statsgarantier i slutet av år 2011 till totalt 10,9 miljarder euro. Enligt tabellerna i bokslutsberättelsens kapitel 3.3 uppgår de åtaganden och exponeringar som beror på stabiliseringsarrangemangen i EU och euroområdet till totalt 5,7 miljarder. I denna uppskattning ingår också Finlands kalkylmässiga andelar av IMF:s, EFSF:s och EU:s betalningsbalansbistånd. I tabellerna i bilaga 12 har presenterats finska statens reella borgensansvar i anknytning till ettvarit stödbeslut. Bokslutsberättelsens kapitel 3.3 innehåller en synnerligen tydlig och täckande beskrivning av finska statens ekonomiska åtaganden och exponeringar i anknytning till krisen i euroområdet. De borgensförbindelser som har getts för EFSF:s medelanskaffning har presenterats specificerat i tabellform. Av tabellen ser man, hur de i bokslutsberättelsens bilaga 12 presenterade ansvarsförbindelserna i anslutning till stödprogrammet för Irland och Portugal bildas.

Beskrivningen i kapitel 3.3 i statens bokslutsberättelse av stödet till euroområdet och

därmed förenade statliga ansvarsförbindelser baserar sig emellertid till många delar på situationen i slutet av november 2011 och på den utredning som finansministeriet gett riksdagen 13.12.2011. Mer konsekvent och i enlighet med allmänna principer för bokslutsanalys hade varit att uppdatera granskningen till situationen i slutet av finansåret och i statens balansräkning. Finansministeriet har god beredskap att alstra a jour information, för det uppdaterar i varje fall regelbundet volymen för de ansvarsförbindelser som anknyter till stödet till euroområdet. Exempelvis har situationen i mars 2012 publicerats som en promemoria på finansministeriets webbsidor 24.4.2012.

På flera ställen i bokslutsberättelsen framförs kvalitativt och delvis kvantitativt de risker som är förenade med finska statens ansvarsförbindelser. Granskningen innehåller emellertid inte på det sätt som nämns i kapitel 5.3.2 i denna särskilda berättelse en internationella bokslutsstandarder rekommenderad systematisk analysram och kvantitativa och kvalitativa analyser i enlighet med den. I bokslutsberättelsen finns inte analyser av känsligheten för en fortsatt eller spridd kris i euroområdet. Sådana granskningar av känsligheten i ljuset av internationella bokslutsstandarder att rekommendera och motiverade med tanke på statens riskhantering. Å andra sidan kan mycket detaljerade analyser av känslighet och risker som framläggs i offentliga handlingar ge marknaden signaler som försämrar krishanteringens trovärdighet.²⁴

Beskrivningen i bokslutsberättelsen beskriver grundläggande fakta med tanke på statens risker, men den innehåller inte på det

sätt som grundlagsutskottet avsett tillräckliga uppgifter om det, vilka verkningar statens ansvarsförbindelser och den eventuella realiseringen av dem har på finska statens möjligheter att ansvara för sina åtaganden enligt grundlagen. Därför behövs att en sådan analys presenteras för riksdagen separat för dess statsfinansiella beslutsfattande. I regeringens 26.4.2012 givna proposition om godkännande av ESM-avtalet ingår en sådan analys (RP 34/2012 rd).

I bokslutsberättelsen framförs kortfattat arrangemanget med säkerheter för Finland i anslutning till programmet för stöd åt Grekland. Bokslutsberättelsen innehåller ingen uppskattning av det, vilken andel av Finlands ansvarsförbindelser som har täckts med säkerheterna, men denna klarläggning framgår exempelvis av statsrådets meddelande SRM 1/2012 rd. På finansministeriets webbsidor finns tillgänglig en beskrivning av huvuddragen i arrangemanget med säkerheter för Finland i anslutning till programmet för stöd åt Grekland och sättet för dess verkställande. Beskrivningen ingår sålunda inte i statens bokslutsberättelse.

I bokslutsberättelsen beskrivs den ökade kreditrisken som är förenad med Finlands lånefordringar på Grekland. I statens bokföring och bokslut har fordringarna i fråga om kapitalet värderats till deras nominella belopp dvs. på fordringarna har inte gjorts värdenedskrivningar. Enligt 66 c § 1 punkten i förordningen om statsbudgeten ska i bokslutet fordringar upptas till nominellt belopp, men dock högst till det sannolika värdet. Revisionsverket konstaterar, att särskilt statens bokslutsnoteringar medför ett signalvärde som på ett väsentligt sätt avviker från bokslut

²⁴ Finansministeriet framför i sin respons på denna särskilda berättelse, att man med en partiell tillämpning av internationella bokslutsstandarder inte kan nå fram till ett konsekvent slutresultat och att behoven av att förnya statsbokslutet måste granskas som en helhet.

på den privata sektorn. I statsrådets meddelande SRM 1/2012 rd har för riksdagen klargjorts att i det andra stödprogrammet för Grekland ingår också en skuldsanering visavi kreditorer på den offentliga sektorn, varvid skulder byts ut mot skuldebrev med längre maturitet och förmånligare ränta. Enligt information som fåtts vid revisionen har Finland fått räntorna avtalsenligt. Den offentliga sektorns lånefordringar har i den grekiska skuldsaneringen de facto behandlats annorlunda än den privata sektorns fordringar. Stödlån som ges av staterna har inte en motsvarande marknad som direkt skulle beskriva lånefordringens värde. Revisionsverket har därigenom ingenting att anmärka på de värderingar som har presenterats i statsbokslutet. Som kompletterande information från den externa revisorn fäster revisionsverket vidare uppmärksamhet vid en hos Internationella valutafonden IMF gjord

expertbedömning, enligt vilken Greklands skulduthållighet är synnerligen känslig för förseningar av de strukturella reformer som utgör villkor för Greklands nya stödpaket eller för oförmånliga yttre omständigheter.²⁵ Med tanke på en rättvisande bild borde den skuldållbarhetsrisk som anknyter till lånefordringarna och således den ökade kreditrisken ha lyfts fram tydligare.

På basis av revisionen konstaterar Statens revisionsverk, att i bokslutets och bokslutsberättelsens uppgifter om statens ansvarsförbindelser och de med dem förenade riskerna inte förekommer väsentliga fel. Bokslutsberättelsen innehåller ingen helhetsbedömning av de verkningar som statens ansvarsförbindelser och de med dem förande riskerna har på statens förmåga att svara för sina lagenliga åtaganden. Det är skäl att alltfört utveckla den granskning och specificering av riskerna som ingår i bokslutsberättelsen.

²⁵ Se IMF: Transcript of the Euro Crises Seminar, 20.4.2012 finns på adressen www.imf.org/external/np/tr/2012/tr042112b.htm ja IMF European Department Seminar Presentation, finns på adressen www.imf.org/external/np/tr/2012/pdfs/042112.pdf (sidan har besökts 23.4.2012). En mer officiell expertbedömning från IMF ingår i lantsrapporten om IMF:s låneprogram 15 mars 2012, se IMF Country Report No 12/57, Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility - Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece. Finns på adressen www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1257.pdf (sidan har besökts 23.4.2012).

5.4 Uppgifterna om statsskulden och skuldhanteringen

Statsskulden och skuldhanteringen granskas särskilt ur den synvinkeln, huruvida riktiga och tillräckliga uppgifter har getts i statens bokslutsrapportering. Statens skuldhantering betyder de åtgärder som staten vidtar i fråga om den långfristiga och den kortfristiga skulden. Skuldhanteringen inbegriper således statsskulden och kassaförvaltningen samt med dem anknutna operationer och risker. Den strategiska målsättningen för statens skuldhantering är att tillgodose lånebehovet samt att minimera de av skulden orsakade långfristiga kostnaderna på en risknivå som kan anses vara acceptabel.

Statsskuldens volym ökade år 2011 så, att i nya lån togs 4,5 miljarder euro i nettobelopp. Statsskulden växte år 2011 till ca 79,7 miljarder euro. Ränteutgifterna för statsskulden var år 2011 ca 1,9 miljarder euro. Trots anpassningsåtgärderna ökar statsskuldens volym nominellt på medellång sikt, emedan statsbudgetarna enligt prognoserna visar underskott under hela ramperioden. Ökningen av statens skuldkvot har förutspåtts avta under ramperioden och vändas i en svag nedgång först år 2016.

Stabiliseringsarrangemangen i euroområdet ökar för sin del på statsskulden. Enligt beslut av den europeiska statistikbyrån Eurostat statistikförs den av EFSF tagna skulden som en del av skulden i de länder som har beviljat borgen. Detta trots att det är fråga om en borgen, som inte föranleder behov av låntagning i statsbudgeten. Det ansvar som uppkommer genom borgensförbindelserna noteras i skulden i de länder som har beviljat borgen i det skede när EFSF verkligen ger lån åt krisländerna. Eurostat meddelar åt borgenärländerna den riktiga skuldandelen.

På så sätt garanteras, att skulderna och fordringarna noteras på enhetligt sätt i euroländerna. År 2011 har i Finlands offentliga skuld noterats 312 miljoner euro för lån som EFSF har beviljat åt Irland och Portugal. Vidare, när den europeiska stabiliseringsmekanismen ESM inleder sin verksamhet i juli 2102, ökar Finlands statsskuld till följd av betalningen av kapitalandelen med 1,44 miljarder euro. Stabiliseringsarrangemangen har således tills vidare inte märkbart ökat på Finlands skuldbörda. Det bör emellertid märkas, att en realisering av borgensförbindelserna till fullt belopp avsevärt skulle öka den finländska skulden.

I statens bokslutsberättelse har presenterats hur statens skuldposition har utvecklats och de strategiska målsättningarna för skuldhanteringen, och har utvärderats resultatet av hanteringen av den aktiva ränteriskpositionen. Uppskattningen av det kumulativa resultatet av den aktiva ränteriskpositionen åren 2001-2011 är i bokslutsberättelsen ca 1,8 miljarder euro. Dvs. utan en målinriktad hantering av ränteriskpositionen hade ränteutgifterna för statsskulden varit så mycket större. Enligt Statens revisionsverks åsikt ger de uppgifter som rapporteras om statens skuldhantering en riktig och tillräcklig bild av statsskulden och riskerna i skuldhanteringen. I bedömningen av skuldhanteringsrisker bör man emellertid ägna uppmärksamhet åt kreditklassificeringens beständighet och möjligheten att förverkliga en ändamålsenlig skuldhanteringsstrategi.

Staten ges för närvarande den bästa möjliga klassificeringen av tre kreditvärderare, av vilka en emellertid har ställt Finlands kreditklassificering under observation så, att

kreditklassificeringen möjligen sjunker i en nära framtid. Förutom den relativa kreditvärdighetsklassificeringen är det särskilt viktigt, att finska staten också i fortsättningen bevarar den bästa möjliga kreditvärdigheten. Att kreditvärdigheten bevaras påverkar ränteutgifterna och kostnaderna för skuldhanteringen, men framför allt tryggar det breda möjligheter att genomföra medelanskaffningen. När statsskulden samt ränteutgifterna växer och i synnerhet på grund av osäkerhetsfaktorerna i den internationella ekonomiska verksamhetsomgivningen är det särskilt viktigt, att ett engagemang för ansvarsfull skötsel av den offentliga ekonomin också framöver stöder att finska statens kreditvärdighet bevaras på den bästa möjliga nivån.

Kravet på täckning av statsbudgeten har tolkats så, att ett i budgeten angivet lån har lyfts till fullt belopp också när det inte hade varit nödvändigt med tanke på statens likviditet. Under år 2011 har man avstått från de oändamålsenliga förfaranden vilka har berott på tolkningen av grundlagens 84 § och kravet på täckning av statsbudgeten, och vilka har lett till extra kostnader, så att lån har tagits i nettobelopp ca 1,7 miljarder mindre än de av riksdagen godkända statsbudgetarna hade förutsatt. Till denna del är det att låntagningen verkställdes till mindre belopp än de av riksdagen godkända budgetarna inte en följd av att statsekonomin hade utvecklats bättre än förutspått.

Grundlagens 84 § och kravet på täckning av statsbudgeten har tidigare tillämpats i statens skuldhantering så, att statsbudgeten alltid har täckts med låntagning, även om staten hade haft likvida medel för att sköta de betalningar som följer av anslagen. Av detta har följt, att staten har lyft mera lån än vad statens likviditet hade förutsatt, vilket har lett till oändamålsenliga förfaranden som medfört kostnader i skuldhanteringen.

Riksdagen förutsatte när den behandlade Statens revisionsverks berättelse (B 15/2008), att regeringen rapporterar till riksdagen om strategierna för hur hanteringen av statens kassamedel ska utvecklas och vilka behov det finns att ändra lagstiftningen i fråga om statsbudgeten och budgetprinciperna (RSk 21/2008 rd – B 15/2008 rd). När regeringens proposition (RP 158/2010 rd) om ändring av 84 § i grundlagen förföll i grundlagsutskottet när valperioden upphörde, ombads av grundlagsutskottet en konstitutionell tolkning av det i grundlagen föreskrivna kravet på täckning av statsbudgeten. Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande (GrUU 4/2011 rd) ställning till att kravet i grundlagens 84 § 2 moment på täckning av statsbudgeten uttryckligen avser riksdagen när den beslutar om budgetens innehåll och att kravet på täckning av budgeten inte förutsätter att det lån som angivits i budgeten lyfts till fullt belopp om det inte är nödvändigt med tanke på statens likviditet. Revisionsutskottet förutsatte i sitt betänkande (1/2011 rd) att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten.

Efter grundlagsutskottets utlåtande och revisionsutskottets betänkande ändrade Statskontoret praxis för tolkningen av grundlagens 84 § i statens skuldhantering och kassaförvaltning under år 2011 så, att man avstod från den på täckningskravet i 84 § i grundlagen baserade låntagningen utöver likviditetsbehovet. I statens bokslutsberättelse har framförts, att i nettobelopp sålunda lyftes 1,7 miljarder mindre i lån, än vad de av riksdagen godkända budgetarna hade förutsatt.

Statens skuldhantering, riskhantering och säkerställande av likviditeten är kritiska funktioner. Tillräckliga resurser för och vidareutvecklingen av dessa funktioner samt den operativa riskhanteringen bör enligt revisionsverkets uppfattning tryggas.



STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9549 (häft.)