



**Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av
statsbokslutet för finansåret 2010
och statens bokslutsberättelse**

B 12/2011 rd



**Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av
statsbokslutet för finansåret 2010
och statens bokslutsberättelse**

ISSN 1796-9530 (häft.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Ab
Helsingfors 2011

Till riksdagen

Statens revisionsverk har reviderat statsbokslutet samt beskrivningarna av statsfinanserna och statsfinansernas skötsel samt verksamhetens resultat för finansåret 2010, vilka ingår i den bokslutsberättelse vilken såsom i grundlagens 46 § avsedd berättelse

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

Helsingfors den 25 maj 2011

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Marjatta Kimmonen

Huvudsakligt innehåll

På basis av revisionen av statsbokslutet konstaterar Statens revisionsverk att statsbokslutet för år 2010 har gjorts upp i enlighet med de för detta gällande bestämmelserna. På basis av granskningen av finanspolitikens faktaunderlag och verkningar kan informationen i statens bokslutsberättelse om hur ramarna för statsfinanserna har iakttagits under finansåret 2010 anses som riktig.

Som händelser efter bokslutsdatum kommer de internationella stödarrangemang som syftar till att stabilisera euroområdet och euron emellertid att öka på Finlands ekonomiska ansvarsförbindelser. I berättelsen har revisionsverket fäst uppmärksamhet vid de risker som an knyter å ena sidan till den ekonomiska utvecklingen på euroområdet och andra sidan till det, hurudana förbindelser som uppkommer för Finland som en del av systemet för stabilisering av finanserna samt vid en riktig uppskattning av dessa förbindelser. I det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentets och den permanenta stabiliseringsmekanismens verksamhet bör man gå in för att trygga att principerna för god förvaltning och öppenhet förverkligas, och säkerställa en tillräckligt effektiv och oavhängig extern revision som tryggar dessa.

Till följd av den tolkning av grundlagen som man tillägnat sig i statsförvaltningen tar finska staten onödiga lån med tanke på statens likviditet, vilket leder till extra risker och onödiga kostnader. Denna situation kunde tillrättaläggas genom att av riksdagens grundlagsutskott begärs en statsförfattningsrättslig tolkning av hur det i grundlagen före-

skrivna kravet på täckning av budgeten in- verkar på verkställandet av budgeten, varför Statens revisionsverk i berättelsen rekommenderar, att i samband med behandlingen av berättelsen begärs grundlagsutskottets utlåtande om tolkningen av kravet på täckning i skötseln av statsskulden.

På basis av granskningen av finanspolitikens faktaunderlag och verkningar kan informationen i statens bokslutsberättelse om hur ramarna för statsfinanserna har iakttagits under finansåret 2010 anses som riktig. När man bedömer hur riktig och tillräcklig den bild är som har getts av underskridningen av ramarna bör emellertid observeras, att förhållandet mellan de statliga utgifter som i ramsystemet för statsfinanserna hör till ramarna, och de statliga fonder och en del statsbolag som står utanför ramförfarandet, ändå inte har varit helt transparent.

På basis av revisionen av uppgifterna om verkningar i statens bokslutsberättelse har en positiv utveckling skett i presentationen av uppgifter om verkningar i bokslutsberättelsen i synnerhet i det avseendet, att man från beskrivning av verksamheten har övergått till att utvärdera hur målsättningarna har uppnåtts. En ytterligare utveckling av rapporteringen av verkningarna i bokslutsberättelsen förutsätter att uppmärksamhet ägnas åt att de målsatta verkningarna formuleras väl.

I berättelsen rapporterar revisionsverket också om den rapportering som Riksdagen har förutsatt i bokslutsberättelsen.

Innehåll

1	Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2010	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	18
4.3	Genomförande av revisionen	19
5	Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken	20
5.1	Slutledning	20
5.2	Verkställande av granskningen av ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens faktaunderlag	22
5.3	Iakttagandet av ramarna för statsfinanserna och ramförfarandets transparens finansåret 2010	23
5.4	Öppenheten och transparensen i förhållandet mellan budgetekonomin samt de statliga fonderna utanför budgeten och statsbolagen i ramförfarandet och skötseln av finanserna	25
5.5	Tillämpningen av ramarna för statsfinanserna i budgeten för år 2011 och i det första tilläggsbudgetförslaget	26
5.6	Uppgifterna om statens ekonomiska ställning	27
5.7	Stabiliteten på finansieringsmarknaden	30
5.8	Uppgifterna om statsskulden	37
5.9	Uppgifterna om skattestöd	39

1 Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2010

Statens revisionsverk lämnar denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2010. Revisionen har utförts av ledande redovisningsrevisorerna Aila Aalto-Setälä och Sari Lakka. Revisionen har övervakats av överdirektör Marjatta Kimmonen.

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

Statsbokslutet

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

Vid revisionen av budgetens utfallskalkyl har konstaterats mot budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten stridande förfaranden vid notering av intäkter på brutto-

budgeterade moment. På moment 24.30.66 (Egentligt bistånd, reservationsanslag 3 år) har intäktsförts ränteintäkter av medel som anknutit till statsbidrag (101 747 euro), på moment 31.10.20 (Bastrafikledshållning, reservationsanslag 2 år) skadeståndsintäkter (2 miljoner euro) och på moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) till förskott anknutna ränteintäkter (år 2010 ca 1,3 miljoner euro).

På moment 29.50.01 (Universitetens omkostnader, reservationsanslag 2 år i budgeten för år 2009) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten intäktsförts inkomster som hör till andra finansår (126,3 miljoner euro) och de har beaktats när man har fastställt de kapitalposter som ska betalas åt universiteten. Inkomsterna skulle ha kunnat intäktsföras på momentet endast genom att ändra på momentets dimensionering och motiveringar.

Anslaget i tilläggsindelningen av ett förslagsanslag som ingår i statsbudgetens utfallskalkyl har överskridits vid punkt 29.10.30.16 (Understöd för privata utbildningsanordnarens driftskostnader enligt 44 § 2 momentet i lagen om finansiering (EK högst, överskridning 103 924,00 euro). En post som riksdagen har beslutat får inte överskridas ens på ett moment som har budgeterats som förslagsanslag.

Av anslaget på moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, reservationsanslag 3 år) har i strid med budgeten år 2010 betalats utgifter som hör till åren 2008 och 2009 (ca 6,5 miljo-

ner euro). För detta ändamål har inte funnits anslag eller fullmakt år 2008 och år 2009 blev av projektets anslag oanvänt endast 0,7 miljoner euro. En inriktning av de utgifter som hör till år 2010 i enlighet med budgeten vid punkt 31.10.78.4.4 (Vissa trafikledsprojekt, Nyslotts centrum 2:a skedet, reservationsanslag 3 år) hade inneburit att det projektspecifika anslaget hade överskridits med 2,1 miljoner euro.

I samband med revisionerna av bokföringsenheterna framkom en del brister i inriktningen av utgifter på finansåret. I en del fall har felen i inriktningen i budgetbokföringen i fråga om utgifterna de facto inneburit att användningstiden för ett anslag har förlängts i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten. Om dessa har med beaktande av väsentligheten rapporterats i ifrågavarande bokföringsenheters revisionsberättelser. Som helhet kan emellertid konstateras, att förfarandena både vid uppgörandet av statsbudgeten och uppföljningen av den med beaktande av väsentligheten iakttar bestämmelserna om inriktning i 5 a § i förordningen om statsbudgeten.

Vid revisionerna av bokföringsenheterna framkom också en del förfaranden som strider mot budgeten och 5 § i förordningen om statsbudgeten, och som anknyter till anslagens användningsändamål. De gällde användning av anslag för konsumtions-, investerings- och placeringsutgifter samt att löneutgifter för personer som utnämns till stadigvarande tjänst i strid med budgeten hade betalats från ett annat än för detta ändamål avsett anslag.

Den i budgetens utfallskalkyl ingående fullmakten på moment 31.10.79 (Efterfinansierings- och livscykelfinansieringsprojekt) hade överskridits med ca 20 miljoner euro, om användningen av fullmakten i fråga om indexjusteringarna hade presenterats i enlighet med ingångna avtal. Enligt 10 § i

lagen om statsbudgeten får en fullmakt inte överskridas. Som användning av fullmakt på moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007—2013, förslagsanslag) har i budgetens utfallskalkyl antecknats ca 68,0 miljoner euro, utan att om dessa vid landskapens förbund hade ingåtts sådant i fråga om volymen och användningsändamålet begränsat avtal eller förbindelse som avses i 10 § i lagen om statsbudgeten.

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 förordningen om statsbudgeten förutsätter.

I bilaga 6 (Lån som beviljats inom statens budgetekonomi) i punkten finansministeriets förvaltningsområde ingår en av det till isländska staten beviljade lånet uppkommen fordran (160 miljoner euro). Beroende på statens bokföringspraxis ingår i balansräkningens långfristiga lånefordringar i eurobelopp av de enligt beslut om beviljande budgeterade lånen lånebeloppet enligt förbindelsen till lån och av de kortfristiga skulderna den del av lånet som inte har lyfts. De uppgifter som har presenterats om lånen kan som helhet betraktas som riktiga och tillräckliga.

I uppgifterna i bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser) ingår fel och risker av fel. Bilagan ger inte riktiga och tillräckliga uppgifter om beloppet för alla väsentliga ansvarsförbindelser som hör till dess innehåll.

Med bilagan har som finska statens totala

ansvar framförts 17,2 miljarder euro. De borgensansvar som orsakas Finland av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (ESFS) har meddelats som det kalkylmässiga maximibeloppet (7,9 miljarder euro), av vilket fram till utgången av år 2010 hade använts endast för Irlands låneprogram (ca 740 miljoner euro). Eftersom användning av borgen vid nya borgensförbindelser alltid kräver ett särskilt beslut av riksdagen och emedan volymen för det juridiskt förpliktande borgensansvaret beror på de enskilda förbindelserna angående det finansiella stabiliseringsinstrumentets användning, ger det att ansvaren presenteras till sitt maximibelopp inte en riktig och tillräcklig bild av deras volym.

I fråga om sedvanliga förbindelser som är förenade med ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet borde den avtalspecifika väsentlighetsgränsen 5 miljoner euro i finansministeriets föreskrift sänkas, och i schemat för bilagan borde möjligheten att presentera ansvaren verbalt slopas. Ämbetsverken borde i alla situationer presentera åtminstone de utgifter i eurobelopp som sannolikt orsakas av ansvarsförbindelserna.

Bilageuppgifterna i statsbokslutet har till övriga delar 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

Helsingfors den 16. Maj 2011

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä

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. Övervakningen av uppgifterna i centralbokföringen baserar sig emellertid huvudsakligen på analys av uppgifterna och kan inte ersätta ämbetsverkens och inrättningarnas egna åtgärder eller styrningen av statens centralbokföring.

På basis av revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna har uppmärksamhet riktats mot ordnandet av fullmaktsbokföringen samt de fel och risker av fel som ingår i de till Statskontoret lämnade fullmaktsmeddelandena och i bokslutets bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser).

På basis av revisionen fästs alltjämt uppmärksamhet vid ordnandet av den i 24 b § i lagen om statsbudgeten avsedda interna kontrollen och vid ämbetsverkens och inrättningarnas ansvar för den interna kontrollen i synnerhet när uppgifter har överlåtits för att skötas av andra bokföringsenheter eller aktörer utanför budgeten.

Revisionsverkets ställningstagande till bokslutet

Statsbokslutet för år 2010 har gjorts upp i enlighet med gällande bestämmelser

2 Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2010 gavs revisionsberättelser om 61 bokföringsenheter samt om 26 övriga ämbetsverk och inrättningar.

Vid revisionerna för finansåret 2010 konstaterades hos 16 bokföringsenheter och fem 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 2008 och 2009 lämnade siffrorna är inbördes jämförbara dvs. i stort sett samma antal berättelser gavs. År 2010 hörde universiteten inte längre till budgetekonomin, varför också antalet berättelser är mindre, och de siffror som gäller negativa ställningstaganden till lagenligheten är inte jämförbara med uppgifterna från tidigare år.

	REVISIONSBERÄTTELSE	NEGATIVA STÄLLNINGSTAGANDEN		
	ÅR	TILL LAGENLIGHETEN ÅR		
	2010	2008	2009	2010
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1	1	1	
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2			
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7	1	2	
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	2	2	1
Finansministeriets förvaltningsområde	15	5	3	3
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	8	19	16	5
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9		1	2
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	5	5	4	1
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	27	5	5	7
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5	2	2	1
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			
	87	41	37	21

Antalet ämbetsverk som har getts ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat i jämförelse med år 2009, år 2010 gavs 16 negativa ställningstaganden till lagenligheten färre än år 2009. Om man vid jämförelsen beaktar de negativa ställningstaganden till lagenligheten som gällde universiteten år 2009, minskade antalet med sex. Emedan anmärkningarna gällde olika saker,

var deras sammanräknade antal nära 30.

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten var avvikande från tidigare år användningen av i budgeten beviljat anslag. Sådana anmärkningar ingick i 11 bokföringsenheters revisionsberättelser. Anmärkningarna i denna grupp gällde reell överskridning av anslaget, notering av intäkter på bruttobudgeterat ut-

giftsmoment, inriktning av utgifter så att det också innebar att anslaget användningstid förlängdes och att anslaget användes för ändamål i strid med budgeten. Dessa anmärkningar var något över 20 till antalet.

Brister som anknöt till användningen av fullmakt och fullmaktsuppföljningen ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i två bokföringsenheters revisionsberättelser. Bristerna gällde fullmaktens användningsändamål och ett fel i fullmaktsuppföljningen, som skulle ha lett till att fullmakten de facto hade överskridits.

Brister i ordnandet av resultatredovisning- en samt i presentationen av den avgiftsbe- lagda verksamhetens årsresultat och övriga uppgifter om den funktionella effektiviteten ledde till anmärkningar i åtta bokföringsen- heters revisionsberättelser. Om brister som anknöt till uppföljningen av den avgiftsbe- lagda verksamhetens lönsamhet eller presen- tationen av dess årsresultat gavs en anmärk- ning åt tre bokföringsenheter. Brister i andra uppgifter om den funktionella effektiviteten och ordnandet av resultatredovisningen var anledningen till anmärkningar åt sex bokfö- ringsenheter. Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synner- het uppgifter om det funktionella resultatet ska kunna presenteras i bokslutet. Som hel- het har situationen förbättrats något jämfört med föregående år, men den största orsaken till förändringen är att i siffrorna inte längre ingår universitetens revisionsberättelser.

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 en- lighet med 24 b § i lagen om statsbudgeten och principerna för god förvaltning. Enligt revisionsverkets åsikt bör särskild uppmärk- samhet ägnas åt effektiva metoder för den interna kontrollen och åt att den interna kontrollen är vattentät. Lagen och den kom- pletterande 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 lagen- ligheten 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 laglig- hetskravet. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten innebär inte heller att det vore fråga om missbruk av statens medel. När be- tydelsen av negativa ställningstaganden till lagenligheten bedöms bör också beaktas äm- betsverkens 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, och revisionen har till uppgift att rapportera om förfaranden som innebär en avvikelse från ett tillbörligt iakttagande av budgeten.

3 Av riksdagen förutsatt rapportering i bokslutsberättelsen

I riksdagens skrivelse 16/2010 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2010 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 1 Riksdagen förutsätter att regeringen satsar mer på att förbättra de samhällsliga effektmålen och rapporteringen av resultaten, till exempel med miljöministeriets utvärderingsmodell som förebild. De mål som satts upp för reformen av räkningskapsskyldigheten och som varit avsedda att stödja riksdagens budgetmakt och beslutsfattande har inte uppfyllts.
- 2 Riksdagen förutsätter att regeringen rapporterar resultaten av skattstödsutredningen så snart som möjligt och dessutom inkluderar de viktigaste slutsatserna i nästa bokslutsberättelse.
- 3 Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som utskottet i betänkandet framhåller om budgettuttalandena.
- 4 Riksdagen förutsätter att regeringen gör en utredning och jämför kostnaderna för den offentliga social- och hälsovården och den totalekonomiska vinsten av verksamheten i kommunal regi, vid köp av tjänster och utläggning av verksamheten.
- 5 Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar de åtgärder som förutsatts i punkt 1–4.

I riksdagens skrivelse 30/2010 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2010 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 6 (2) Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder så att budgeten och bestämmelserna om den iaktas noggrannare än nu.
- 7 (3) Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att skattstöden börjar omfattas av övervakning och kontroll på samma sätt som anslag som beviljas via budgeten.
- 8 (4) Riksdagen förutsätter att regeringen rättar till de brister som framkommit i nyttokostnadsberäkningarna för trafikledsprojekt så att riksdagen får tillförlitligare och högklassigare information som grund för sitt beslutsfattande.
- 9 (5) Riksdagen förutsätter att regeringen utarbetar alternativa arbetskraftsprognoser där man grundligt utreder hur stor del av arbetskraften som stats- respektive kommunsektorn kan sysselsätta i framtiden och hur stor personal som olika alternativa antaganden förutsätter inom statsförvaltningen.
- 10 (6) Riksdagen förutsätter att regeringen styr mera resurser än tidigare till lagberedningen för att trygga en hög kvalitet på lagstiftningen. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid antalet rättsnormer, behovet av att se över bestämmelserna och principerna om en bättre reglering samt vid konsekvensbedömningarna och att lagstiftningen är rättvis för alla målgrupper.
- 11 (7) Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar hur de frågor som nämns i punkterna 2–6 har åtgärdats.

Regeringen har i bokslutsberättelsen rapporterat om samtliga ärenden angående vilka riksdagen har förutsatt rapportering. Alla punkter har tidigare varit föremål för revisionsverksamhet vid revisionsverket. En del av punkterna är sådana, att de också som bäst är föremål för revision eller uppföljning av tidigare revisioner. I revisionsverkets årsberättelse kommer man i september 2011 att rapportera angående punkterna 4, 6, 8 och 10.

Punkt 1

Regeringen har rapporterat om de problem som anknyter till uppställandet av samhällseliga effektmål och rapporteringen av resultaten. Vid utvecklandet av rapporteringens kvalitet vore det viktigt att ägna större uppmärksamhet åt måluppställandet. Väl uppställda målsättningar möjliggör en bättre rapportering. En naturlig möjlighet att be-

akta utvecklandet på området är den pågående bokslutsreformen. Vid revisionsverkets revision gjordes samma observation i fråga om uppgifterna om effekter i bokslutsberättelsen. Revisionens resultat har presenterats i kapitel 4 i denna berättelse.

Punkterna 2 och 7

I fråga om de punkter som gäller skattestöden har utvecklingen varit positiv. En utredning som gjorts av skattestöden visar att deras betydelse är större än vad tidigare beräkningar angett. Det är därför allt mer motiverat att beakta skattestöden bättre också i budgeten och i bokslutsberättelsen. Revisionsverket beaktar skattestöden i revisionsverksamheten i synnerhet i samband med granskningen av finanspolitiken. Om granskningen av finanspolitiken har rapporterats i kapitel 5 i denna berättelse.

4 Uppgifter om samhällliga effekter i bokslutsberättelsen

4.1 Revisionsverkets ställningstaganden

Revisionsverket utförde revisionen av uppgifterna om samhällliga effekter i bokslutsberättelsen på ett sätt som avvek från tidigare år. Tidigare har uppgifternas kvalitet utvärderats till den del revisionsverkets revisioner har gällt frågor som har rapporterats i bokslutsberättelsen. Denna gång hänförde sig granskningen till budgetprocessen i vidare bemärkelse. Rapporteringen i bokslutsberättelsen jämfördes med de effektmål som uppställts för förvaltningsområdet i budgeten. Hur revisionen utfördes har beskrivits närmare i kapitel 4.3.

På basis av revisionen kan sägas, att i presentationen av uppgifter om effekter i bokslutsberättelsen har skett en positiv utveckling vad flera ministerier beträffar. En utveckling har skett särskild därvidlag, att man från beskrivning av verksamheten har övergått till att granska hur målsättningarna har uppnåtts.

Måluppställandet är viktigt också för rapporteringen

Vid revisionen observerades, att kvaliteten för rapporteringen i bokslutsberättelsen har ett klart samband med kvaliteten för måluppställandet. När ett ministerium har uppställt klara målsättningar som styr dess verksamhet och mätare som beskriver hur målsättningarna har uppnåtts, är också rapporteringen i bokslutsberättelsen lyckad.

Finanscontrollern gav ministerierna instruktioner att för bokslutsberättelsen göra upp en komprimerad presentation i tabellform av hur målsättningarna har uppnåtts. Rapporteringen från de ministerier som i tabellform presenterade hur målsättningarna hade uppnåtts var täckande. Några ministerier följde inte instruktionen. Bristen syntes som en svaghet också i den övriga bokslutsrapporteringen från ifrågasvarande ministerier. När målsättningarna inte angavs specifikt, blev rapporteringen i många avseenden svag. Om en del av målsättningarna rapporterades ingenting alls, å andra sidan innehöll rapporteringen sakhelheter för vilka inte hade uppställts målsättningar. I sådana fall blev rapporteringen lätt närmast en beskrivning av en pågående verksamhet eller rentav enbart en framställning av vad anslag används till.

Revisionen visade klart, att enbart med ett utvecklande av rapporteringen i bokslutsberättelsen kan inte uppnås goda resultat. Uppmärksamhet måste ägnas åt hela processen. I flera fall beror rapporteringens svaghet på att uppställandet av målsättningar i budgeten har varit bristfälligt. Ifall i målsättningarna ingår närmast en beskrivning av pågående och planerad verksamhet, kan inte heller rapporteringen vara av god kvalitet. Å andra sidan leder väl utformade effektmål naturligt också till en bättre rapportering. Redan när man uppställer målsättningar och med dem anknutna mätare borde man ha en uppfatt-

ning om det, hur det är möjligt att rapportera om hur målsättningarna har uppnåtts. Å andra sidan, om man i rapporteringsskedet anser att en sak är så viktig att den ska rapporteras, borde detta uppmärksammas också i samband med måluppställandet. Måluppställandet kan inte vara lyckat, om sakens betydelse yppar sig först i rapporteringsskedet. För alla betydelsefulla sakhelheter och all betydelsefull medelanvändning borde uppställas effektmål.

Rapporteringens kvalitet

Problemen i presenterandet av uppgifter om effekter i bokslutsberättelsen är alltså de samma som under tidigare år. I rapporteringen koncentrerar man sig ofta på att beskriva verksamheten, men framför inte hur verksamheten på ministeriets förvaltningsområde har bidragit till att målsättningarna har uppnåtts. Angående negativ utveckling eller målsättningar som har förverkligats illa rapporteras ingenting. Också i övrigt rapporteras inte till alla delar om hur målsättningarna har uppnåtts.

I fråga om de ministerier, som i tabellform presenterade hur målsättningarna hade uppnåtts, var rapporteringen i huvudsak täckande. Motiveringarna till bedömningarna förblev emellertid mestadels öppna och även av den anledning saknar exempelvis mycket positiva omdömen också i viss mån trovärdighet. Å andra sidan ger en komprimerad framställning inte många möjligheter till att presentera motiveringar och betoningen på

bedömningens täckningsgrad blir det primära. En presentation i tabellform i enlighet med kontrollernas instruktioner gjordes upp av justitieministeriet, miljöministeriet och utrikesministeriet. Dessutom presenterade jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet i tabellform hur målsättningarna hade uppnåtts, men sättet för presentationen avvek i viss mån från instruktionerna.

Mest problem med rapporteringens kvalitet har undervisnings- och kulturministeriet, finansministeriet och arbets- och näringsministeriet. Hos undervisnings- och kulturministeriet och arbets- och näringsministeriet avviker de i budgeten framförda målsättningarna och rapporteringen i bokslutsberättelsen från varandra mest. Det rapporteras inte tillnärmelsevis om hur alla uppställda målsättningar har uppnåtts och å andra sidan innehåller rapporteringen saker för vilka målsättningar inte har uppställts. Finansministeriet åter har på huvudtitelnivå i ministeriets budget uppställt endast två samhällseliga effektmål. Samhällseliga effektmål har dessutom uppställts i kapitel motiveringarna exempelvis för ämbetsverk och inrättningar. Rapporteringen om dem varierar avsevärt.

Ett samfällt problem för rapporteringen i hela bokslutsberättelsen är alltså, att användningen av anslag eller anslagens belopp inte kombineras med rapporteringen om hur målsättningarna har uppnåtts. Kombinerad har gjorts endast i sådana fall, där man som uppnått effektmål har tolkat det, att anslaget huvudsakligen har blivit använt för det ändamål som definierats i budgeten.

4.2 Vid revisionen gjorda observationer av presentationen av uppgifter om effekter

I detta kapitel har sammanställts exempel på observationer som revisionsverket ställningstaganden ovan bygger på. Med exemplen har man gått in för att beskriva de goda och dåliga sidorna i rapporteringen, så att rapporteringen om hur målsättningarna för samhällseliga effekter uppställs och om hur målsättningarna har uppnåtts ska kunna utvecklas. I de flesta s.k. dåliga exemplen är det inte fråga om enskilda fall, utan de representerar problem som också mera allmänt förekommer i rapporteringen.

Ett gott exempel på hur väsentlig information har utelämnats är statsrådets kanslis rapportering om statsbolagens verksamhet. Om de börsnoterade bolagen rapporteras väl, däremot berättas inte om de icke-noterade bolagen. Orsaken kan vara, att de behövliga uppgifterna om börsbolagen är lätt tillgängliga. Om de övriga bolagen skulle emellertid uppgifterna finnas till och en rapportering vore möjlig. Avgränsningen är på inget sätt motiverad och rapporteringen i bokslutsberättelsen är till denna del inte tillräcklig.

Som ett exempel på ett i sig gott och tämligen täckande val av mätare och rapportering om dem kan betraktas jord- och skogsbruksministeriet. I rapporteringen har ändå inte beskrivits, hur och i vilken mån med åtgärder av ministeriet har inverkat på de omständigheter som beskrivs med ifrågavarande mätare.

I rapporteringen från statsrådets kansli har man på ett bra och systematiskt sätt presenterat effektmålen för politikprogrammen och hur målsättningarna har uppnåtts. Särskilt förtjänstfullt i rapporteringen är, att i rappor-

teringen också har analyserats varför en del målsättningar inte har uppnåtts.

Förutom en utvärdering av hur effektmålen har uppnåtts har miljöministeriet i rapporteringen också beskrivit hur utvärderingen har gjorts. Utvärderingen har gjorts av ledningen som självbedömning. Bedömnings sättet är naturligt på grund av bokslutsrapporteringens snabba tidtabell och sannolikt har utvärderingen också vid övriga ministerier gjorts på samma sätt. En självbedömning kan leda till en tämligen positiv uppskattning. Exempelvis bedömde utrikesministeriet att det hade uppnått målsättningarna väl i fråga om tjugo målsättningar och i fråga om en målsättning var bedömningen av hur den hade uppnåtts utmärkt. Det sammantagna antalet uppställda målsättningar var dessa 21 stycken.

Ett gott exempel på att en verksamhet har beskrivits i stället för hur en målsättning har uppnåtts är arbets- och näringsministeriets rapportering om innovationspolitiken. I budgeten har som en målsättning för arbets- och näringsministeriets innovationspolitik uppställts att Finlands position vid en internationell jämförelse inte ska sjunka. I rapporteringen berättas emellertid inte om positionen eller om dess förändring, utan i stället för hur denna målsättning har uppnåtts koncentrerar man sig i bokslutsberättelsen på att beskriva målsättningen för den i regeringsprogrammet uppställda volymen för f & u-utgifterna och hur den har uppnåtts samt vilken arbets- och näringsministeriets andel är i ökningen av ifrågavarande finansiering.

4.3 Genomförande av revisionen

Revisionen av uppgifterna om effekter i statsens 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.

Revisionen gällde inte de uppgifter som har lämnats om det funktionella resultatet eller effektiviteten, i fråga om vilka revisionsverket rapporterar om revisionen i årsberättelsen. Denna rapportering sker nästa gång i september 2011.

Revisionen av uppgifterna om effekter i bokslutsberättelsen för år 2010 utfördes på ett sätt som avvek från tidigare år. Tidigare har kvaliteten för de i bokslutsberättelsen rapporterade uppgifterna utvärderats till den del revisionsverkets revisioner eller sakkunnigverksamhet har hänfört sig till ifrågavarande sakområde.

Vid denna revision ägnades den huvudsakliga uppmärksamheten åt tillräckligheten för uppgifterna i bokslutsberättelsen, dessutom granskades de rapporterade uppgifternas riktighet. För bedömningen av uppgifternas tillräcklighet identifierades förts de effektmål som hade uppställts för förvaltningsområdena i statsbudgeten för år 2010. 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.

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 således 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. Övrigt forsknings- och utvärderingsmaterial utnyttjades som kriterier endast i motiverade fall, exempelvis om det stod i total konflikt till rapporteringen i bokslutsberättelsen. Revisionen genomfördes i enlighet med de instruktioner som revisionsverket har gett om effektivitetsrevision och som ett samarbete mellan revisorerna.

5 Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken

5.1 Slutledningar

På basis av Statens revisionsverks revision kan den i bokslutsberättelsen för år 2010 framförda bedömningen att ramarna för statsfinanserna underskridits under finansåret 2010 betraktas som riktig. Enligt en beräkning som gjorts vid revisionsverket är utgiftsnivån finansåret 2011 inom ramen efter tilläggsbudgetförslaget. Revisionsverket anser det vara lyckat, att finansministeriet i sin rapportering i bokslutsberättelsen för år 2010 har preciserat rapporteringen om hur ramarna har iakttagits. När man bedömer tillräckligheten för en given riktig bild av hur ramarna har underskridits bör märkas, att i ramsystemet i statsfinanserna förhållandet mellan de statliga utgifter som hör till ramen och budgeten och de statliga fonderna utanför ramarna och en del statsbolag emellertid inte har varit tillräckligt transparent. Statliga utgifter har betalats utanför ramen från statens fonder och bolag. VR-koncernen har åren 2009–2010 exempelvis finansierat grundreparationer av banorna med 80 miljoner euro.

På basis av revisionsverkets revision borde i samband med bokslutsberättelsens rapportering ges en klarare bild av statens ansvar och nettoförmögenhetsställning. Den nuvarande statliga balansräkningen som görs upp enbart om statens budgetekonomi och den bild den ger av statens solvens och av nettoförmögenhetsställningens utveckling kan betraktas som otillräcklig med tanke på

riksdagens beslutsfattande, för staten åläggs betydande ansvar utanför budgetekonomin. Som helhet ger statsbokslutet som i sin nuvarande form koncentrerar sig på statens budgetekonomi inte ännu som sådant en riktig och tillräcklig bild av statens ekonomiska ställning.

Statsskuldens tillväxt befinner sig ur ett hållbarhetsperspektiv på medellång sikt på ett oroväckande spår och aktiva åtgärder behövs för att förbättra statens finansieringsbalans. Utöver detta behövs aktiva åtgärder med vilka stöds den ekonomiska tillväxten och en högre sysselsättningsgrad samt utvecklande och förnyande av kunnandet och innovationspolitiken.

Skuldkrisen i de offentliga ekonomierna i staterna på euroområdet orsakar instabilitet i statsekonomens verksamhetsomgivning. De åtaganden som beror på EU:s stabiliseringsarrangemang ökar på finska statens ansvar och risker. Revisionsverket fäster uppmärksamhet vid de risker som är förenade med å ena sidan ekonomins utveckling på euroområdet och å andra sidan med det, hurudana åtaganden som uppkommer för Finland som en del av stabiliseringssystemet, och vid en riktig uppskattning av dessa åtaganden.

De borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser som presenteras i bilagan till statsbokslutet har ökat avsevärt till följd av stabiliseringsarrangemangen. På grund av händelser som inträffat efter bok-

sluttidpunkten kan statens ansvarsställning och värderingen av de finansiella placeringar som anknyter till stabiliseringsarrangemangen ändras snabbt. Dessutom uppstår p.g.a. korskopplingar mellan den offentliga skulden i staterna på euroområdet, Europeiska centralbanken och bankernas balansräkningar risker som är svåra att genomskåda och vilkas betydelse för statens ekonomiska ställning och ansvar inte kan bedömas övergripande i samband med revisionen.

Revisionsverket anser att den år 2010 verkställda utredningen om skattestöd samt den nu i bokslutsberättelsen framlagda preciserade rapporteringen om skattestöd väsentligt förbättrar skattestödets transparens fr.o.m. rapporteringen för finansåret 2011.

Beroende på den tolkning av grundlagen som man tillägnat sig i statsförvaltningen tar finska staten med tanke på likviditeten onödiga lån, vilket leder till extra risker och onödiga kostnader. Situationen kunde läggas till rätta genom att av riksdagens grundlagsutskott begärs en statsförfattningsrättslig tolkning av hur det i grundlagen föreskrivna kravet på täckning av budgeten inverkar på budgetens verkställande.

Statens revisionsverk rekommenderar, att i samband med behandlingen av denna berättelse begärs ett utlåtande av grundlagsutskottet om tolkningen av det i grundlagen föreskrivna kravet på täckning av budgeten vid hanteringen av statsskulden.

5.2 Verkställande av granskningen av ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens faktaunderlag

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 budgetförslaget eller tilläggsbudgetförslaget förhållande till ramen för valperioden. Vid finansministeriet följer man med iakttagandet av ramarna genom att jämföra den pris- och struktur-korrigerade utgiftsramen med budgeten.

Statens revisionsverk granskar faktaunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet och iakttagandet av ramarna för stats-

finanserna 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. Revisionen utförs genom att metoderna för redovisnings- och effektivitetsrevision kombineras med de av revisionsverket fastställda, på de internationella ISSAI -revisionsstandarderna baserade instruktionerna om redovisnings- och effektivitetsrevision och god statlig revisionssed som bygger på dem.¹ Föremål för granskningen är rambesluten, budgetförslagen och budgetarna jämte beredningsmaterial samt boksluten. Kriterierna vid granskningen är beslutsfattandets och beredningens transparens och risker samt de använda verktygens funktionsduglighet och resultat ur perspektivet för de målsättningar som har uppställts för finanspolitiken.

¹ Hur instruktionerna om redovisnings- och effektivitetsrevision tillämpas på granskningen av finanspolitikens faktaunderlag och iakttagandet av ramarna för statsfinanserna har definierats detaljerat i den av revisionsverket fastställda planen för kontinuerlig granskning av finanspolitiken och temaplanen för granskning av finanspolitiken, SRV dnr.89/023/2010.

5.3 Iakttagandet av ramarna för statsfinanserna och ramförfarandets transparens finansåret 2010

I bokslutsberättelsen för finansåret 2010 konstateras, att efter pris- och strukturkorrigeringarna preciserades ramnivån för de utgifter som hör till ramarna för statsfinanserna till 36 996 miljoner euro på 2010 års prisnivå på hösten 2009. I regeringens budgetförslag var ramutgifternas totala belopp 36 655 miljoner euro på hösten 2009. Sålunda blev den ofördelade reserveringen 41 miljoner euro utöver reserveringen 300 miljoner euro i tilläggsbudgeten. I den egentliga budgeten ökade riksdagen utgifterna som ska inräknas i ramen med 41 miljoner euro. Regeringen gav under berättelseåret till riksdagen förutom den egentliga budgeten fyra tilläggsbudgetförslag. Enligt bokslutsberättelsen för år 2010 blev nivån för de utgifter som hör till ramen 262 miljoner euro under den uppställda utgiftsramen efter fyra tilläggsbudgetar. Således kan från år 2010 överföras 100 miljoner euro till år 2011 i enlighet med de ramregler som tillämpats under valperioden 2007–2010.

Statens revisionsverk rekommenderade att bokslutsberättelsens rapportering om hur ramarna har iakttagits preciseras, i sin särskilda berättelse till riksdagen om effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken.²

Bokslutsberättelsens rapportering angående iakttagandet av ramarna har i fråga om finansåret 2010 förändrats i enlighet med de ställningstaganden som har framförts av Statens revisionsverk. Enligt revisionsver-

kets ställningstaganden borde för en ökad transparens i bokslutsberättelsen klart föras fram, vilket som har varit regeringens förslag till anslag som ingår i ramarna. Utöver detta borde i bokslutsberättelsen specificeras de anslag som hör till ramen och de som står utanför ramen, både i fråga om berättelseårets tilläggsbudgetar och de tillägg som riksdagen gör till budgeten. På så sätt kunde en utomstående lätt se om anslagen i den slutliga budgeten håller sig under anslags-taket enligt den korrigerade utgiftsramen för berättelseåret. I bokslutsberättelsen för finansåret 2010 har i tabellform presenterats i fråga om den egentliga budgeten och samtliga tilläggsbudgetar vilket som har varit beloppet av de utgifter som ska räknas till ramen, samt vilken som har varit den pris- och strukturkorrigerade ramnivån. På så sätt ses, hur mycket beloppet av de utgifter som ska räknas till ramen har underskridit ramnivån. Revisionsverket anser sättet för presentationen vara klart och rekommenderar att det görs till en bestående praxis i statens bokslutsberättelse.

Vid Statens revisionsverk har budgetförslaget för år 2010 och budgeten och vidare bokslutet för år 2010 jämförts med det 26.3.2009 givna rambeslutet och den vid finansministeriet i samband med beredningen av budgeten uppgjorda pris- och struktur-korrigerade ramen som helhet. Till revisionsverkets förfogande har för beräkningen stått det 26.3.2009 givna rambeslutet, i vilket har

² Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken, B 21/2010 rd.

presenterats hur rambeslutet har korrigerats 25.5.2007 och 13.3.2008 enligt pris- och kostnadsnivån år 2010 samt inverkan av strukturförändringarna i budgeten på de utgifter som hör till ramarna för statsfinanserna. Dessutom har till förfogande stått finansministeriets beredningsmaterial, i vilket har presenterats de indextal och korrigeringar av pris- och kostnadsnivån som i har använts i samband med budgetberedningen. Vid revisionsverket har de index- och prisförändringsprocenttal som använts för korrigeringen av pris- och kostnadsnivån år 2010 tagits som sådana ur finansministeriets kalkyler.

Den i beräkningen använda indelningen av utgifter innanför ramen och utanför ramen har vid revisionsverket verkställts enligt samma principer som vid revisionen för finansåret 2009.³ Den första indelningen av utgifter innanför och utanför ramen fås år-

ligen 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, eller en del moment har 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 2010 framförda bedömningen att ramarna för statsfinanserna underskridits under finansåret 2010 betraktas som riktig. Det bör emellertid märkas, att i revisionsverkets beräkningar ingår inexaktheter som har att göra med pris- och strukturkorrigeringarna samt med anslagens indelning i utgifter innanför och utanför ramen.

³ Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse för finansåret 2009, B 13/2010 rd.

5.4 Öppenheten och transparensen i förhållandet mellan budgetekonomin samt de statliga fonderna utanför budgeten och statsbolagen i ramförfarandet och skötseln av finanserna

Statens revisionsverk har i samband med revisionen för år 2010 och en pågående effektivitetsrevision ur perspektivet för ramarnas transparens ägnat uppmärksamhet åt de finansieringsarrangemang, där VR-koncernen med 80 miljoner euro har finansierat grundförbättringen av banavsnittet Uleåborg – Seinäjoki, som är ett ansvar för Trafikverket. Ur perspektivet för ramförfarandets transparens vore det motiverat, att de uppgifter som är ett ansvar för statens budgetekonomi finansieras från statens budgetekonomi så, att den finansiering som kommer av statens samfundsegendom verkställs genom intäktsföringen av samfundens vinster till budgetekonomin. Med den finansieringslösning som nu tillgripits har ett grundförbättringsprojekt som hör till kretsen för ramförfarandet och är ett ansvar för statens budgetekonomi verkställts så, att grundförbättringsprojektet inte har inverkan på ramarna för statsfinanserna. Investeringsutgifter som hör till statens balansräkning har betalats direkt från statsbolagen. Förfarandet har försvagat transparensen för de ekonomiska relationerna mellan staten och de bolag där staten utövar beslutsmakten.

Förfarandet leder dessutom till problem med att i enlighet med god bokföringssed ge en riktig bild av statens och statsbolagens ekonomiska ställning.

Statens revisionsverk konstaterar, att överföringsutgifter under finansåret har betalats utanför ramarna för statsfinanserna i betydande grad i synnerhet från statens bostadsfond och gårdsbrukets utvecklingsfond. Enligt bokslutsuppgifterna för år 2010 betalades från statens bostadsfond 252 miljoner euro och från gårdsbrukets utvecklingsfond 103 miljoner euro. De statliga fonderna utanför statsbudgeten omfattas inte av de utgiftsbegränsningar som har uppställts i ramarna för statsfinanserna. Förhållandet mellan fonderna utanför budgeten och anslagen i budgetekonomin som omfattas av ramarna är inte konsekvent och tillräckligt öppet och transparent. Detta har ägnats mera uppmärksamhet i riksdagens ställningstagande RSk 50/2010 rd, som godkännts med anledning av riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 10/2010 rd samt i betänkandet från den av finansministeriet tillsatta arbetsgrupp som behandlat utvecklande av ramsystemet.⁴

⁴ Finansministeriet. Utvecklande av ramsystemet. Finansministeriets publikationer 17/2011, s. 44–45.

5.5 Tillämpningen av ramarna för statsfinanserna i budgeten för år 2011 och i det första tilläggsbudgetförslaget

Vid Statens revisionsverk har utvärderats hur ramarna för statsfinanserna har iakttagits också i fråga om finansåret 2011. Budgetförslaget och budgeten för år 2011 har jämförts med det 30.3.2010 givna rambeslutet och den vid finansministeriet i samband med beredningen av budgeten uppgjorda pris- och strukturkorrigerade ramen. I beräkningen har beaktats att budgeten fram till beräkningstidpunkten 15.4.2011 hade kompletterats med ett tilläggsbudgetförslag.

På basis av beräkningen kan konstateras, att år 2011 håller sig utgiftsnivån inom ramen efter tilläggsbudgetförslaget. För denna observation gäller emellertid samma anmärkningar angående beräkningens inexactheter som ovan har konstaterats i samband med beräkningarna som gäller finansåret 2010.

Det sista rambeslutet som gavs av Van-

hanens II regering på våren 2011 är ett s.k. tekniskt rambeslut. Regeringen fastslog 23.3.2011 den tekniska utgiftsramen för åren 2012–2015. Den tekniska ramen utgör en bas för förhandlingarna om regeringsprogrammet samt för den ram, om vilken den nya regeringen efter riksdagsvalet beslutar i samband med budgetbehandlingen för år 2012. Riksdagen behandlar inte den nu fastslagna tekniska ramen. Grundvalen för utgiftsnivån åren 2012–2015 är den nuvarande lagstiftningen och dess inverknings på utgiftsnivån under de kommande åren. Den tekniska ramen innehåller inte politiska linjedragningar. Rambeslutet har gjorts upp så, att den utgör en tillförlitlig grund för den egentliga bedömningen av utgifterna under följande valperiod i förhandlingarna om regeringsprogrammet.

5.6 Uppgifterna om statens ekonomiska ställning

Statens balansräkning ger viktig information om statens ekonomiska ställning. Balansräkningen, som beskriver fördelningen av statens tillgångar och skulder, ingår i statens bokslutsberättelse, som görs upp om statens budgetekonomi i enlighet med principerna för affärsbokföring. Vid sidan av budgetekonomin hör till statsekonomin också statens fondekonomi, som består av 11 fonder. Dessutom har staten egendom i de statliga affärsverken och i av staten ägda bolag. Staten har inte ett egentligt koncernbokslut med därtill hörande koncernbalans, som klart skulle berätta om statens ekonomiska ställning som helhet. Statistiken över nationalräkenskaperna ger en på statistiken baserad helhetsbild av den ekonomiska ställningen för de offentliga samfunden och de olika sektorerna.

Förutom egendom eller tillgångar är statens ägande förenat med ansvar för staten. Ifall ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem. Fonderna utanför budgeten, de statliga affärsverken och de statsägda bolagen ingår inte i statens balansräkning, utan deras bokslut och balansräkningar presenteras i bokslutsberättelsen som separata bilagor. Exempelvis de ansvarsförbindelser som eventuellt åsamkas staten av affärsverken blir en del av statens balansräkning först om de realiserar, varför de kallas för osäkra ansvarsförbindelser.

I statens nuvarande balansräkning saknas emellertid en del av statens säkra ansvarsförbindelser, såsom statens pensionsansvar, vilket emellertid presenteras som en bilageuppgift till statsbokslutet. För utvecklande

av statens koncernadministration tillsatte finansministeriet 13.8.2010 ett projekt för utredning av koncernbalansen. I den rapport som utarbetades i sammanhanget föreslogs att pensionsansvaret ska noteras i statens balansräkning. Arbetsgruppen konstaterar också, att på grund av bristerna i principerna för uppgörande av den nuvarande balansräkningen används balansräkningen i praktiken inte i beslutsfattandet.⁵

Statens ansvarsförbindelser presenteras i bokslutsberättelsens bilaga 12 till del III. Ansvarsbeloppen presenteras endast för de förbindelser där de kan fastställas. Enligt bokslutsberättelsen för år 2010 uppgår statens ansvarsförbindelser till 101 miljarder euro. Statens ansvarsförbindelser har ökat jämfört med år 2009 med 5,3 miljarder euro. Den största av statens ansvarsförbindelser är pensionsansvaret, som enligt bokslutsberättelsen uppgick till 90,6 miljarder euro i slutet av år 2010.

Statens ekonomiska ställning påverkas av ett flertal risker, såsom med borgens- och kreditbeslut förenade risker. Som poster utanför balansräkningen rapporteras borgensförbindelserna separat i bokslutsberättelsens bilageuppgifter för de inverkar på riskerna i anknytning till balansräkningen. Enligt bokslutsberättelsen för finansåret 2010 uppgick statens borgensförbindelser och garantier i slutet av år 2010 till totalt 17,2 miljarder euro. Förutom i statens bokslutsberättelse publiceras information om statens borgensförbindelser i Statistikcentralens statistik Statsgarantier. Enligt Statistikcentralen uppgick statens garantistock i slutet av år

⁵ Finansministeriet, Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely, projektgruppens slutrapport, 11.1.2011.

2010 till 19,5 miljarder euro. Av statens garantistock utgörs 51 procent av garantier till företag. Motsvarigt fördelar sig sju procent av statens garantistock på finansiella företag och försäkringsföretag, utlandet samt den offentliga sektorn.⁶

Den statliga garantistock som har meddelats i statens bokslutsberättelse är avsevärt lägre än den garantistock som angetts i Statistikcentralens statistik. Detta beror på att i statens bokslutsberättelse meddelas endast de garantier som omfattas av statsbudgeten. I Statistikcentralens statistik Statsgarantier ingår för sin del alla garantier, för vilka staten i sista hand svarar.

Statens revisionsverk granskade i effektivitetsrevisionen Statens ekonomiska ansvar hur ansvaren behandlats i statsekonomins viktigaste planeringsdokument dvs. statsbudgeten samt i det viktigaste uppföljningsdokumentet dvs. bokslutet.⁷ Vid revisionen iaktogs, att man inte får en adekvat helhetsbild av statens garantier, borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som grundval för beslutsfattandet, emedan rapporteringen av de olika typerna av ansvarsförbindelser är överlappande, alla ansvarsförbindelser rapporteras inte och volymen för ansvar som realiserats presenteras inte. Fullmakterna rapporteras skilt från övriga ansvar, och inte heller deras totala belopp och utveckling presenteras. Statens totala ansvarsförbindelser beaktas således inte adekvat i statens ekonomiskt beslutsfattande och i uppföljningen av detta.

Emedan staten påförs betydande ansvarsförbindelser av ekonomin utanför budgeten, kan statens nuvarande balansräkning som görs upp enbart över budgetekonomin, och den bild den ger av statens solvens till denna del betraktas som otillräcklig med tanke på

riksdagens beslutsfattande. Statens balansräkning i dess nuvarande form ger inte heller en på i internationella bokslutsstandarder avsett sätt riktig och tillräcklig bild av statens ekonomiska ställning som helhet, utan av avgörande vikt i detta avseende är de sammanfattande uppgifter om statsbokslutet och övriga bokslutsuppgifter som ingår i bokslutsberättelsen. I sin respons till denna revisionsberättelse framför finansministeriet 9.5.2011, att det vore av nöden att rapportera om ansvaren mer täckande än för närvarande.

Förutom säkra ansvarsförbindelser utgör också de osäkra ansvarsförbindelserna en viktig del av faktaunderlaget för planeringen av statsfinanserna och finanspolitiken. Enbart en ökad rapportering bidrar emellertid inte nödvändigtvis till förståelsen av hur man borde förhålla sig till de osäkra ansvarsförbindelserna. En del av ansvarsförbindelserna realiseras inte nödvändigtvis någonsin, dvs. ska finansieras från budgeten eller intas som skuld i statens balansräkning.

De definieringsproblem som anknyter till de osäkra ansvarsförbindelserna accentueras särskilt i den nuvarande situationen, där i och med ibruktageandet av stabiliseringsmekanismerna för ekonomin och finansieringssystemet i Europa också finska statens ansvarsförbindelser har ökat avsevärt. Stabiliseringsinstrumenten i den europeiska ekonomin och på finansmarknaden och Finlands ansvar och förbindelser i dem behandlas närmare i kapitel 5.7 i denna särskilda berättelse.

För beslutsfattandet bör riksdagen ha riktiga och tillräckliga uppgifter om tillståndet i statsfinanserna. När man beslutar om nya ansvar för staten – inom statsbudgeten, utanför den eller genom EU införda – är det

⁶ Statistikcentralen, 2011.

⁷ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 219/2011: Statens ekonomiska ansvar - presenterande och beaktande i dokumenten för planering och uppföljning.

motiverat att förutsätta information om de risker som på grund av dem riktas mot statens ekonomiska ställning.

Administreringen av statens medel och skuld har splittrats på olika enheter. Dessutom utgör de statliga affärsverken, statsbolagen och fondekonomin, vilka står utanför budgetekonomin, en avvikelse från riksdagens budgetmakt, även om staten i sista hand bär ansvar för deras förbindelser. Revisionsverket har konstaterat, att i synnerhet rapporteringen om de risker, som uppkommer av ansvar om vilka besluts utanför budgeten, är otillräcklig.⁸ Bokslutsuppgifternas informationsvärde och användbarhet i beslutsfattandet kunde förbättras med en grundligare balansanalys än för närvarande.

Syftet med det av finansministeriet tillsatta projektet för utredning av koncernbalansen var att ställa ett förslag till organisering av

statskoncernens finansiering, finansieringsrisker och balansadministrering. Koncernbalansarbetsgruppen granskade i sitt projekt den helhet som hör till statsrådets besluts-
makt. Enligt arbetsgruppen skulle finansierings- och balansadministreringspolitiken definiera de olika enheternas roller, ansvar, de allmänna principerna för riskhanteringspolitiken, det optimala förhållandet mellan intern centralisering och decentralisering inom koncernen samt innehållet i rapporteringen till stöd för beslutsfattandet. Också enligt revisionsverkets åsikt skulle införande av fonderna och det statliga bolagsägandet i statsförvaltningens gemensamma bokslut ge en mer täckande helhetsbild av statsekonomi och skötseln av statens egendom än den nuvarande balansräkningen som görs upp enbart över statens budgetekonomi.

⁸ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 219/2011.

5.7 Stabiliteten på finansieringsmarknaden

Från finanskris till skuldkris

På våren 2010 blev de offentliga ekonomiernas skuldsättning i Europa en faktor som fick stabiliteten i finansieringssystemet och ekonomin att vackla. När euron togs i bruk år 2002 eliminerades ränteskillnaderna i euroländernas skuldebrev så gott som helt. Att ett nationellt risktillägg saknades och räntenivån var låg bidrog i många euroländer till skuldsättningen på den privata sektorn. Från början av år 2010 försvårades de mest skuldsatta euroländernas medelanskaffning och kostnaderna för medelanskaffningen steg. På marknaden började man prissätta staternas kreditrisk högre än tidigare och räntorna på de mest skuldsatta euroländernas skuldebrev separerades från räntorna på de övriga euroländernas skuldebrev. I synnerhet avkastningen på krediter till Grekland, Irland, Portugal och Spanien steg kraftigt. Som en följd av den tillspetsade skuldkrisen i maj 2010 beslöt Ecofin rådet om en stabiliseringsmekanism för den europeiska ekonomin och finansieringssystemet.

För närvarande består stabiliseringsmekanismen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet EFSF samt den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen EFSM. Dessa temporära instrument är i kraft till juni 2013, då de ersätts av den europeiska stabiliseringsmekanismen ESM.⁹

Det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet är ett särskilt bolag som ägs av staterna på euroområdet. Det finansiella stabiliseringsinstrumentet grundades i juni 2010

och det har varit helt funktionsdugligt sedan augusti 2010.¹⁰ Det finansiella stabiliseringsinstrumentet beviljar krediter för bestämd tid åt euroländer med exceptionella problem i den offentliga ekonomin. Det förvärvar medlen för betalande av dessa krediter från den internationella kapitalmarknaden. Det finansiella stabiliseringsinstrumentets nominella lånekapacitet, totalt 440 miljarder euro, baserar sig på borgensförbindelser som har getts av euroländerna. Ettvart eurolands andel bestäms enligt den i ECB tecknade kapitalandelen. I enlighet med detta är Finlands andel av borgen 1,8 procent av det finansiella stabiliseringsinstrumentets lånekapacitet dvs. av 440 miljarder euro. Sålunda är Finlands formella andel av borgen alltså 7,9 miljarder euro. De krediter som beviljas av det finansiella stabiliseringsinstrumentet är förenade med villkor. En stat som erhåller stöd bör avtala med EU och IMF om ett program för anpassning av sin ekonomi och sitt finansieringssystem. Beslut om lån som beviljas av stabiliseringsinstrumentet fattas av länderna på euroområdet enhälligt. Detta förutsätter, att för varje lånebeslut finns ett godkännande som riksdagen har gett med ett särskilt beslut.

Den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen EFSM kan ge krediter åt EU:s medlemsstater och för dess medelanskaffning svarar Europeiska kommissionen. Den finansiella stabiliseringsmekanismen grundades i maj 2010. Europeiska kommissionen anskaffar medlen för kreditarrangemangen antingen från kapitalmarknaden eller finan-

⁹ EFSF webbsidor <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>; Term Sheet on the ESM, 21.3.2011; Finlands Bank, Euro&Talous 1/2011, Finansministeriet "EU:N vakausjärjestelyt ha Suomi - mitä, miksi ja millä osuudella?", 30.3.2011.

¹⁰ EFSF webbsidor <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

sieringsinstitut. Maximibeloppet för mekanismens kreditgivning beror av beloppet av EU:s egna medel. Enligt kommissionens uppskattning är mekanismens totala kapacitet ca 60 miljarder euro. Medlemsstaternas kalkylmässiga andelar fördelas enligt deras budgetandelar. Finlands budgetandel är 1,6 procent, varför Finlands kalkylmässiga maximala ansvar är ca 960 miljoner euro. De krediter som beviljas av den finansiella stabiliseringsmekanismen är likaså förenade med villkor och om lånen beslutar med kvalificerad majoritet Europeiska unionens råd, där alla medlemsländer är företrädda. Även om finansieringsmekanismen i sig är ny, är dess verksamhet inte något nytt. Europeiska kommissionen har också tidigare anskaffat medel från kapitalmarknaden för att finansiera av EU beviljat stöd för betalningsbalansen och makroekonomiskt stöd.

Den europeiska stabiliseringsmekanismen ESM är ett permanent arrangemang för krishantering som förbereds på euroområdet. EU-länderna beslöt i december 2010, att de på våren 2010 överenskomna temporära arrangemangen ersätts med en permanent mekanism i juni 2013. I fråga om den europeiska stabiliseringsmekanismen ESM var detaljerna ännu öppna när denna revisionsberättelse utarbetades i april-maj 2011, men i bilaga II till Europarådets slutledning 25.3.2011 (EUCO 10/11) har huvuddragen i den europeiska stabiliseringsmekanismen presenterats. Den europeiska stabiliseringsmekanismen bedömer från fall till fall skuldållbarheten hos ett land som söker stöd före beslut om lånet. Ifall bedömningen av skuldållbarheten är negativ, bör ifrågavarande land inleda diskussioner angående omorganisering av sina lån med kreditgivarna på den privata sektorn. Kredit kan beviljas endast med alla euroländers samfälliga medgivande och krediten är vill-

korsbunden till målsättningarna för anpassningsprogrammet i det mottagande landet. Den europeiska stabiliseringsmekanismens planerade totala lånekapacitet är 500 miljarder euro, vilket är den samma som de temporära stabiliseringsinstrumentens sammanräknade lånekapacitet. Det bör emellertid märkas, att det temporära stabiliseringsinstrumentet EFSF:s faktiska lånekapacitet är under 440 miljarder euro, beroende på bl.a. 20 procents merborgen per beviljat lån. Att höja EFSF:s faktiska kreditgivningskapacitet förutsätter att det 10.6.2010 undertecknade ramavtalet förnyas. I punkt 17 i Europarådets slutledning 25.3.2011 (EUCO 10/11) konstateras, att beredningen av de ändringar som görs i EFSF-avtalet och vilka säkrar en faktisk kreditgivningsförmåga på 440 miljarder euro ska slutföras så, att det förnyade ramavtalet kan undertecknas samtidigt med ESM-avtalet före utgången av juni 2011. Den permanenta stabiliseringsmekanismen ESM:s planerade lånekapacitet 500 miljarder euro uppnås med löften om ett kapital på 700 miljarder euro. Detta består av ett kapital på 80 miljarder euro som betalas av euroländerna samt av förhöjningsfullmakter och borgensförbindelser uppgående till 620 miljarder euro. Av dem bildas Finlands andel på samma sätt som i EFSF och vore totalt 12,8 miljarder euro. Finlands andel av borgensförbindelserna är således 11,2 miljarder euro och av det kapital som ska betalas 1,4 miljarder euro under den förutsättningen, att alla deltagande länder ger förbindelser. Hälften av kapitalet betalas i det skede då ESM grundas på sommaren 2013 och återstoden i rater under tre års tid. Strukturen avviker från det nu använda temporära arrangemanget, som baserar sig på borgensförbindelser som getts enbart av euroländerna.

De temporära mekanismerna är verk samma och kan således med samfälligt beslut av

TABELL 1. FINLANDS KALKYLMÄSSIGA ANSVARSFÖRBINDELSER I ANKNYTNING TILL DE I BRUK VARANDE EUROPEISKA FINANSIELLA STABILITETSINSTRUMENTEN, MILJONER EURO

		Lånekapacitet	Finlands andel	Finlands maximala ansvar
EFSM	EU:s budget	60 000	1,6 %	960
EFSF	Borgensförbindelser	440 000	1,8 %	7 920
Totalt		500 000		8 880

Källor: ESFS och Finansministeriet

euroländerna inom ramen för lånekapaciteten bevilja nya låneprogram fram till juni 2013. Detta innebär, att administreringen och återbetalningen av de lån som har beviljats medels de temporära instrumenten sker inom ramen för dem. De temporära mekanismerna avvecklas således först när också den sista låneraten har betalats tillbaka och de räntor som erhållits på dem har intäktsförts till medlemsländerna.

Det bör märkas, att siffrorna i tabellen anger de maximala ansvarerna i det fall, att den lånekapacitet som är förenad med stabiliseringsarrangemangen blir använd i sin helhet. I april 2011 var av EFSF:s hela lånekapacitet dvs. 440 miljarder euro mindre än 10 procent i användning.

De lån som getts via EFSF bokförs i ifrågasvarande länders låntagning och långivning i nationalräkenskaperna. EFSF:s verksamhet ökar så skuldens bruttoposter i Finland i enlighet med Finlands andel men inverkar inte på finska statens nettoställning.¹¹

Avtalade låneprogram och Finlands förbindelser

Grekland förband sig som första euroland i maj 2010 till ett program för anpassning av ekonomin. Av det stöd på 110 miljarder euro som ingår i Greklands anpassningsprogram är EU:s andel 80 miljarder euro och IMF:s andel 30 miljarder euro. Länderna på euroområdet beviljade lånen åt Grekland som bilaterala, men kommissionen administrerar de krediter som medlemsstaterna beviljat åt Grekland. Den låneförbindelse som Finland har beviljat åt Grekland är 1,5 miljarder euro, av vilket Grekland har lyft 515 miljoner euro.

Förutom Grekland har Finland beviljat 320 miljoner euro som bilateralt lån åt Island, av vilket 160 miljoner euro har lyfts. År 2009 förband sig Finland att åt Lettland låna 324 miljoner euro, som det emellertid inte ännu har funnits behov av att lyfta.

TABELL 2: FINLANDS BILATERALA LÅNEFÖRBINDELSER, MILJONER EURO

	År	Finlands låneförbindelser	Betalt 1/2011
Island	2008	320	160
Lettland	2009	324	-
Grekland	2010	1 480	515
Totalt		2 124	675

Källa: Finansministeriet

¹¹ EUROSTAT. Treatment of the European Financial Stability Facility (EFSF) in National Accounts. 27.1.2011

I anslutning till Finlands bilaterala lånefordringar har man i samband med uppgörandet av bokslutet inte ansett det finnas behov av att notera värdenedskrivningar. Lånefordringarna är emellertid på grund av deras art och den allmänna utvecklingen efter bokslutstidpunkten förenade med svårbedömda risker. I samband med revisionen har man således inte kunnat försäkra sig om att händelserna efter bokslutstidpunkten inte har inverkan på de värden som har noterats för lånefordringarna i bokslutet.

De europeiska finansiella stabiliseringsarrangemangen började fungera i november 2010 med det stödpaket som beviljades år Irland. Av stödpaketet på totalt 85 miljarder euro kommer 17,5 miljarder från Irland, bl.a. via dess pensionsfond. IMF:s andel är 22,5 miljarder euro, den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen ESFM:s andel är likaså 22,5 miljarder euro och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet EFSF:s andel är 17,7 miljarder euro. Återstoden av det irländska stödpaketet, totalt 4,8 miljarder, består av bilaterala lån som har beviljats av Storbritannien, Danmark och Sverige.¹²

Finlands kalkylmässiga andel av det stöd som har beviljats via EFSM är 360 miljoner euro och av det stöd som beviljats via EFSF uppskattas Finlands maximala ansvar uppgå till ca 740 miljoner euro.

Trots att Finlands andel av EFSF:s totala

lånekapacitet bestäms enligt betalningsandelen i ECB, avviker i fråga om ett enskilt lån som det finansiella stabiliseringsinstrumentet beviljar Finlands andel av borgen från denna andel. I anslutning till det irländska stödpaketet är Finlands andel av de via EFSF beviljade 17,7 miljarder euro är således mera än 1,8 procent, emedan i alla av EFSF beviljade lån ingår en 20 procents merborgen i syfte att förbättra det finansiella stabiliseringsinstrumentets kreditvärdighet samt därför, att Irland och Grekland inte deltar i det stöd som betalas via EFSF, emedan de själva är stödtagare. Således, ju mera lån som beviljas åt stater via EFSF, desto större kommer Finlands andel att bli vid nya arrangemang. Finland är med sin egen landsvisa kvot med också i det stöd som beviljats Irland via IMF.

I statens bokslutsberättelse för finansåret 2010 behandlas Finlands totala ansvar i de åtgärder som vidtagits för att säkra den ekonomiska och finansiella stabiliteten. Den textdel av bokslutsberättelsen som behandlar statens ansvar innehåller en redogörelse för de arrangemang i vilka Finland deltar och de därav följande ansvaren går igenom. Finlands aktuella finansiella förbindelser till EU-staternas låneprogram, de direkta låneförbindelserna till EU:s eller EES:s medlemsstater samt Finlands andelar av det beviljade direkta stödet samt borgensförbindelser som syftar till att stabilisera finansieringsmarkna-

TABELL 3: IRLANDS STÖDPAKET OCH FINLANDS FÖRBINDELSER I DET, MILJONER EURO

	Beviljat stöd	Finlands ansvar
EFSM	22 500	360
EFSF	17 700	741*
Totalt	40 200	1 101

Källa: ESFM och Finansministeriet, *FiM:s uppskattning.

¹² EFSF webbsidor <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

den har beskrivits i texten i statens bokslutsberättelse. I sammanhanget har rapporterats om tillståndet för de åtgärder och instrument som har planerats eller verkställts särskilt för att återställa den ekonomiska och finansiella stabiliteten i Europa samt Finlands grad av deltagande i dem grunderna för deltagandet. Också eurobeloppen av de vid skötseln av krisen uppkomna fordringarna och borgens- samt andra förbindelserna har rapporterats.

Enligt revisionsverkets mening ger bokslutsberättelsen för finansåret 2010 en täckande beskrivning av finska statens hittillsvarande deltagande i de åtgärder som syftar till att stabilisera den ekonomiska och finansiella marknaden i Europa. I bilaga 12 till bokslutsberättelsens del tre presenteras sammanfattande statens borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser. I bilaga 12 presenteras det borgensansvar som påförs Finland genom ESFS enligt det kalkylmässiga maximibeloppet 7,9 miljarder euro. Vid utgången av år 2010 hade av det kalkylmässiga borgensansvaret använts ca 740 miljoner euro för Irlands låneprogram. I Finland kräver emellertid användning av ESFS-borgen alltid i fråga om borgen som anknyter till nya lån ett separat beslut av riksdagen. Det bör också märkas, att juridiskt beror det förpliktande borgensansvarets volym av de enskilda förbindelserna som gäller användningen av det finansiella stabiliseringsinstrumentet. Sålunda ger presentationen av det kalkylmässiga maximibeloppet för ESFS-borgen i bilaga 12 till statens bokslutsberättelse enligt revisionsverkets åsikt inte en riktig och tillräcklig bild av de förpliktande ansvarens volym.

Den centrala öppna frågan är särskilt den, hur den ekonomiska risken som är förenad med dessa mycket olika ansvar borde definieras. Det finns inte nödvändigtvis behov av att lyfta låneraterna enligt låneprogrammen

till fullt belopp, stabiliseringsinstrumentens lånekapacitet behöver likaså inte nödvändigtvis utnyttjas till fullt belopp. Hur borde den ekonomiska risk som ingår i borgensansvar för en outnyttjad lånekapacitet definieras i förhållande till den risk som ingår i det beviljade lånet och vidare i förhållande till risken beträffande återbetalningen av det lyfta lånet? I bokslutsberättelsen för finansåret 2010 konstateras, att det totala beloppet, något under fyra miljarder euro, av de ansvar som orsakas av de hittills godkända programmen är kalkylmässigt och innehåller ansvar av mycket olika typ. Andelen för direkt lånefinansiering, som har inverknings på statsbudgeten, är förhållandevis liten. Problemet blir hur särskilt de maximala ansvar som anknyter till stabiliseringsinstrumenten och de risker som ingår i dem borde behandlas.

Skuldskrisen på euroområdet är ännu inte överstånden. För att upprätthålla finansmarknadens förtroende är det därför viktigt att uppnå en övergripande och trovärdig lösning på de europeiska ländernas skuldproblem. Ifall krisen skulle fördjupas ytterligare och leda till att hela lånekapaciteten om 500 miljarder euro används och alla stater som har fått lån lämnar lånen obetalda, skulle man befinna sig i en extrem situation, där finska staten vore tvungen att ta på sig en extra skuld av samma storlek som sina maximumansvar och sannolikt under sämre villkor än för närvarande. Det bör emellertid märkas, att för närvarande är i och med Irlands stödpaket under mindre än 10 procent av EFSF:s lånekapacitet i användning. Portugal har begärt stöd av euroländerna i april 2011, och ärendet har behandlats vid Ecofin rådets möte 17.5.2011.

En större risk för det finländska folkhushållet vore emellertid att skuldskrisen eskalerar obehärskat och att Europa åter råkar in i en recession. Detta skulle ytterligare försvåra

balanseringen av den finländska offentliga ekonomin och möjligheterna att svara på de utmaningar som anknyter till befolkningens åldrande.

För närvarande är statslånens riskpremier starkt beroende av tillståndet för deras offentliga ekonomier. Oron för en fördjupad skuldskris skingras inte så länge som osäkerheten angående balanseringen av de europeiska ländernas offentliga ekonomier fortgår. Sålunda kan det, hur riskpremierna på de lån som staterna tar beror på disciplinen i deras finanspolitik, alltjämt stärka den differentiering som börjat på euroområdet. Situationen är utmanande, för många offentliga ekonomier på euroområdet är sammankopplade med varandra och att en går omkull leder omedelbart till problem i ett annat land. Av denna anledning är krishanteringsmekanismens funktion av utomordentlig betydelse, så att vi inte råkar i en europeisk kris och recession. Dessutom bör mer uppmärksamhet än tidigare ägnas åt staternas dolda skuld, så att man är medveten om den faktiska påfrestningen på staternas solvens och nya överraskningar inte kommer åt att inträffa. På våren 2010 fäste Statens revisionsverk i sin särskilda berättelse till riksdagen uppmärksamhet vid den kraftiga skuldsättningen i länderna på euroområdet och det därav föranledda hotet mot stabiliteten på den internationella finansmarknaden, det finländska folkhushållet samt vid återverkningarna på vår statsekonomi. Problemen har realiserats djupare och vidare än man kunde förutse på förhand. Den ekonomiska krisen har drabbat också länderna på euroområdet på olika sätt. En del länder måste hjälpas och en del hjälper. Man har gått in för att korrigera de nationella och internationella grundläggande problem som ligger bakom den uppkomna

ekonomiska krisen. Att få den europeiska ekonomin på hållbar grund tar emellertid lång tid och torde alltjämt kräva omfattande gemensamma satsningar.

Internationella valutafonden har fäst uppmärksamhet vid att till skuldskrisen anknyter att eurostaternas och de privata finansieringsinstitutens balansräkningar och risker är sammanflätade.¹³ Privata finansiärer har avsevärda volymer av krisdrabbade staters och även andra staters skulder i sina balansräkningar.

Europeiska revisionsrättens president Caldeira fäste i slutet av senaste år i ett brev till Europarådets permanenta president Herman van Rompuy uppmärksamhet vid den roll som staternas högsta externa revisorer har i att säkra transparens i verksamheten för de system som återställer och säkrar stabilitet på finansmarknaden och i att säkerställa riktiga och tillräckliga uppgifter. Enligt brevet är det viktigt, att principerna för god förvaltning och öppenhet tryggas i det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentets och den permanenta stabiliseringsmekanismens verksamhet och att en tillräckligt effektiv och oavhängig extern revision säkerställs. Den externa revisionens uppdrag borde innefatta redovisningsrevision enligt internationella standarder och rekommendationer samt effektivitetsrevision av stabiliseringsmekanismernas funktioner.

När denna revisionsberättelse utarbetades i maj-april 2011 saknades också ännu beslut om den europeiska stabiliseringsmekanismens juridiska detaljer. I bilaga II till Europarådets slutledningar 25.3.2011 (EUCO 10/11) har presenterats huvuddragen i den europeiska stabiliseringsmekanismen. Enligt dem är den europeiska stabiliseringsmekanismen en mellanstatlig (internationell) or-

¹³ IMF. Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability Getting There from Here. April 2011.

ganisation, som omfattas av offentlig internationell rätt, och den är således inte en del av Europeiska unionen eller dess system av organ. Verksamheten i ESM ska integreras i den europeiska ekonomiska och monetära unionens förfaranden för multilateral tillsyn och koordinering av den ekonomiska politiken. Finansministrarna i staterna på euroområdet ska utgöra ESM:s förvaltningsråd som är ESM:s högsta beslutande organ. De viktigaste besluten kräver enhälligt beslut av förvaltningsrådets medlemmar. I beskrivningen av huvuddragen i den europeiska stabiliseringsmekanismen i bilagan till Europarådets slutledningar 25.3.2011 (EUCO 10/11) har inte definierats detaljerna angående övervakning av ESM:s verksamhet och extern revision samt verkställande av redovisningsskyldigheten. På grund av verksamhetens stora ekonomiska volymer och de risker som är förenade med verksamhetens art behövs

klara och tillräckligt effektiva arrangemang som tryggar god förvaltning, öppenhet och extern revision och övervakning samt redovisningsskyldighet och ansvarighet. INTOSAI har gett en rekommendation om revision av internationella organisationer. I denna rekommendation har konstaterats, att alla organisationer som använder offentliga medel borde vara föremål för revision av de oavhängiga nationella högsta externa revisorerna till stöd för redovisningsskyldighet, bättre förvaltning och transparens.¹⁴

Samarbetsnätet för Europeiska unionens högsta revisionsmyndigheter för granskning av finanspolitiken har fäst uppmärksamhet vid det revisionsmandat som hänför sig till det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet och till den europeiska stabiliseringsmekanismen. Samarbetsnätet fungerar under ledning av Statens revisionsverk i Finland.

¹⁴ The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Principles for best audit arrangements for international institutions.

5.8 Uppgifterna om statsskulden

Även om under år 2010 i synnerhet den europeiska penning- och kapitalmarknaden överskuggades av skuldproblemen i den offentliga ekonomin, återhämtade sig den internationella ekonomin år 2010 synnerligen raskt. Motorn i tillväxten har varit de i utveckling stadda ekonomierna. Också i Finland inträffade en rejäl uppgång i folkhushållet under år 2010. Tillväxten tog fart i synnerhet under årets andra hälft. Till följd av den ekonomiska recessionen vändes Finlands starka statsfinansiering i ett synnerligen stort underskott år 2009. År 2010 uppvisade statsfinanserna alltså ett stort underskott. Statsskulden ökade år 2010 till ca 75 miljarder euro. Skuldsättningens tillväxttakt avtog emellertid klart från året innan. Den ökade inte heller i den omfattning som man antog när budgeten för år 2010 gavs till riksdagen. Trots att skuldökningen blivit långsammare är den inne på ett oroväckande spår ur hållbarhetsperspektivet på medellång sikt och det krävs aktiva åtgärder för att förbättra jämvikten i statens finansiering. Ränteutgifterna för statsskulden var år 2010 drygt 1,8 miljarder euro. På grund av den låga räntenivån och lyckade skuldhållningsåtgärder har statens ränteutgifter inte vuxit trots den ökade skuldbördan. Ifall räntenivån stiger och den ytterligare skuldsättningen samtidigt fortsätter, föreligger risken att ränteutgifterna belastar statsekonomin mer än tidigare. Dessutom föranleder de ett tryck på statens övriga funktionella utgifter och hotar att knappa in resurserna för finansiering av samhällets och statens övriga verksamhet.

Den strategiska målsättningen för statens skuldhållning är att trygga statens medelanskaffning på det främmande kapitalets villkor i alla ekonomiska förhållanden på en acceptabel risknivå. Finansministeriet och

Statskontoret följde den stabila och långsiktiga linje som har definierats i strategin för skuldhållningen. Detta gällde emittering av skuldebrev, kassaförvaltning samt annan riskhantering. Den ekonomiska krisen ökade på staternas behov av extern finansiering till den grad, att marknadsläget för staternas masskuldebrev tidvis kunde betraktas som synnerligen utmanande. Finska statens medelanskaffning från denna marknad lyckades trots det ökade emitteringsbehovet synnerligen väl och i enlighet med de uppställda målsättningarna. Det målsatta medelanskaffningsprogrammet kunde genomföras både vad gällde volymer, priser och andra faktorer. Det krävande marknadsläget ledde till att emitteringssituationen och tidpunkten samt de emitterade skuldebrevens egenskaper måste analyseras noggrannare än förut. I denna situation är det särdeles viktigt att också de fundamentala faktorerna i statsekonomin stöder att finska statens kreditklassificering bibehålls på nivån AAA och att samtidigt kreditvärdighetspositionen bevaras på högsta nivå bland statliga låntagare. Finlands renommé som ett land med stram hushållning stärker vår position som låntagare på den internationella kapitalmarknaden. Finlands kreditutsikter är också stabila i förhållande till euromarknaden och andra låntagare.

Enligt de iakttagelser som gjorts av Statens revisionsverk har den långsiktiga och systematiska skuldhållningsstrategin för sin del stött finska statens goda renommé som låntagare på den internationella kapitalmarknaden. Köparna av finska statens skuldebrev värderar förutsebarheten och transparensen som representeras av strategin och den därpå baserade verksamheten vid finansministeriet och Statskontorets

Finansiering. Enligt Statens revisionsverks uppfattning ger de uppgifter som rapporteras om statens skuldhantering en riktig och tillräcklig bild av statsskulden och riskerna i skuldhanteringen.

I bokslutsberättelsen för år 2010 lyfts fram risken att statsskulden och kostnaderna för skötseln av skulden ökar ifall åtgärder som syftar till att balansera den offentliga ekonomin inte vidtas. En av Kiviniemis regerings centrala linjedragningar var löftet att ta de första stegen mot en balansering av den offentliga ekonomin redan år 2010. Bakgrundsarbete för en plan för balansering av den offentliga ekonomin har redan gjorts, men något egentligt program har inte ännu gjorts upp. En utmaning kommer att vara att stärka hållbarheten i den offentliga ekonomin så, att inte den åtstramning av finanspolitiken som detta förutsätter äventyrar fortsättningen på den ekonomiska tillväxt som nu har spirat.

Den tillväxt som börjat är synnerligen sårbar på grund av de europeiska staternas fördjupade skuldskris. Ifall utvecklingen leder till en ny recession och att Finlands exportefterfrågan sjunker, skulle inverkningarna avspeglade sig också på jämvikten i den finländska statsekonomin och därigenom försvåra beredskapen inför de utgiftstryck som beror på befolkningens åldrande.

Skötseln av statsskulden och kravet på täckning av budgeten

Statsbudgeten är alltid formellt i balans eller uppvisar ett överskott (kravet på täckning av budgeten). Detta innebär, att ifall anslag inte minskas när de egentliga inkomsterna blir mindre än anslagen, måste budgeten täckas med låntagning eller det samlade kumulativa överskottet. Av låntagning som överstigit likviditeten har följt finansieringskostnader och oändamålsenliga transaktioner. 84 § i

Finlands grundlag har i praktiken tolkats och tillämpats så, att statsbudgeten alltid formellt har täckts med låntagning även om staten hade haft likvida medel för att verkställa de betalningar som beror av anslagen. Syftet med regeringens proposition (RP 158/2010 rd) till riksdagen med förslag till ändring av 84 § i Finlands grundlag var att öka transparensen i budgeten och skapa förutsättningar för en effektivare skötsel av statsskulden. Revisionsutskottet gav om regeringens proposition utlåtandet ReUU 7/2010 rd, i vilket revisionsutskottet ansåg att propositionen var väl underbyggd och motiverad, och att reformen beräknades ge besparingar på upp till 20 miljoner euro om året. I finansutskottets utlåtande 6/2010 rd förordade utskottet att propositionen skulle godkännas oförändrad.

Behandlingen av regeringens proposition förföll i riksdagens grundlagsutskott vid valperiodens utgång. Enligt de sakkunniga som hördes av grundlagsutskottet kunde man avstå från låntagning som överstiger likviditeten genom att ändra på den hävdvunna tolkningen av grundlagen. Denna åsikt uppfattning har framförts också i Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 162/2008 Statens kassaförvaltning. Enligt de sakkunniga som hördes av grundlagsutskottet skulle en ändring av den hävdvunna tolkningen emellertid förutsätta ett klart och entydigt ställningstagande till ändringen av tolkningen.

Med beaktande av de finansieringskostnader som har följt av låntagningen som överstiger likviditeten och de oändamålsenliga transaktionerna och motpartsriskerna vore det enligt revisionsverket motiverat, att av riksdagens grundlagsutskott begärs en statsförfattningsrättslig tolkning av de inverningar det i grundlagen föreskrivna kravet på täckning av budgeten har på verkställandet av budgeten, vilket skulle möjliggöra en förändring av förfarings sättet i förvaltningen.

5.9 Uppgifterna om skattestöd

Ett flertal länder har på 2000-talet ägnat större uppmärksamhet än tidigare åt skattestöden. Till att befrämja denna utveckling syftade också för sin del den parallella revision av skattestöden som för några år sedan gjordes bland de europeiska revisionsverken (EUROSAI). Som resultat av den fästes uppmärksamhet vid en större medvetenhet om skattestöden som verktyg för verkställande av finanspolitiken samt vid en mer transparent rapportering av skattestöden i samband med de ekonomiska processerna i Europas stater. Skattestöden är endast sällan föremål för en likadan bedömning som anslagen i budgeten. Dessutom har man antagit, att ramförfarandet som regel för finanspolitiken ökar trycket på att använda skattestöd. Enligt de senaste utredningarna har nya skattestöd emellertid inte införts av den anledningen. Riksdagens revisionsutskott har i sitt betänkande konstaterat, att riksdagen förutsätter att regeringen undersöker om skattestöden bör tas med i ramförfarandet.¹⁵

Riksdagen förutsatte att regeringen lämnar en utredning om skattestöd, där grunderna för regeringens skattepolitik granskas, särskilt neutralitetsprincipen och behandlingen av skattestöd som ett led i ram- och budgetprocessen, samt rapporterar till riksdagen om sina åtgärder i statens bokslutsberättelse. I bokslutsberättelsen för år 2007 meddelade regeringen att den tillsätter ett projekt för utförande av en ny utredning om skattestöd. Utredningsarbetets resultat stod till förfogande i slutet av år 2010. I rapporten har kartlagts de skattestöd som ingick i skattelagstiftningen år 2009. Deras penningbelopp

har beräknats på basis av tillgängligt faktamaterial. Beräkningens exakthet varierar enligt skatteslag och i den har inte kunnat beaktas eventuella effekter av hur de påverkar beteendet.

I rapporten har paragraf för paragraf kartlagts hela skattelagstiftningen. Förutom inkomstbeskattningen, näringsbeskattningen, lantbruks- och skogsbeskattningen samt mervärdesbeskattningen, vilka tidigare ingått i skattestödsberäkningarna, inkluderades i granskningen också medelöverföringsbeskattningen, fastighetsbeskattningen, arvs- och gåvobeskattningen samt socialförsäkringsavgifterna. Också punktbeskattningen är i praktiken med för första gången, för dess normsystem definierades helt på nytt. Normsystemen i tidigare rapporterade skatteslag gick igenom och i dem avslöjades flera nya skattestöd som inte tidigare identifierats.

I utredningen om skattestöd uppdaterades metoderna för beräkning av stöden så att de är klarare än tidigare. Den grundläggande principen, enligt vilken skattestöden beräknas enligt principen för förlorad skatteintäkt, ändrades emellertid inte: ett skattestöd är en av skatteregeln orsakad förlust av skatteintäkt, när övriga bestämmelser är oförändrade. I beräkningen av skattestöden beaktas inte hur de påverkar beteendet eller eventuella överlappande stöd. Man bör därför iaktta försiktighet vid bedömningen av stödets totala belopp. Att slopa skattestöden skulle inte heller nödvändigtvis öka skatteintäkterna med skattestödets belopp.

Enligt statens ekonomiska forsknings-

¹⁵ ReUB 10/2010 rd – B 21/2010 rd.

central (VATT) påträffades i lagstiftningen år 2009 201 skattestöd. Antalet skattestöd är således väsentligt större än man tidigare antagit. Av skattestöden påträffades 40 procent hos de nya granskade skattelagen. Skattestöd riktades mest till socialskyddets uppgiftsområde, som hade 23 procent av det totala eurobeloppet för alla skattestöd. Andelen för skattestöd på uppgiftsområdet boende och miljö var 21 procent. Motsvarigt var industrins och näringarnas andel 20 procent. Trafikens andel var ca 11 procent. Resten eller ca en fjärdedel riktade sig till flera olika uppgifter och objekt. Den totala summan av skattestöden år 2009 var 17,6 miljarder euro. Detta utgör ca 23 procent av skatteintäkterna. Det är klart mera än i tidigare beräkningar. Skattestöden i inkomstskattelagen utgjorde över hälften av alla skattestöd. Skattestöden i medelöverföringsbeskattningen, mervärdesbeskattningen och punktbeskattningen utgjorde envar ca en tiondedel av beloppet av samtliga skattestöd. Enligt revisionsverkets åsikt möjliggör den nu gjorda kartläggningen av skattestödets omfattning och utbredning samt uppdateringen av beräkningsmetoderna nu att en tillräcklig och riktig bild fås

av skattestödets belopp och även verkningarna. Å andra sidan kräver en uppföljning av den aktuella situationen i fråga om skattestöden och utvecklandet och upprätthållandet av beräkningsmetoderna ett fortlöpande arbete. Enligt statens bokslutsberättelse ska skattestöden börjande från år 2011 presenteras i statens budgetförslag i förklaringsdelen till avdelning 11 samt i tillämpliga delar i förklaringsdelarna till skatteintäktsmomenten. Avsikten är att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt förändringarna i skattestödets volym, nya skattestöd samt åt förändringarna i grunderna för skattestöden. Dessutom ska skattestöden också framdeles behandlas i bokslutsberättelsen. I mån av möjlighet ska i bokslutsberättelsen ingå granskningar av skattestödets inriktning och verkningar.

Revisionsverket anser att det föreslagna förfarandet för rapportering om skattestöd väsentligt ökar skattestödets transparens. Dessutom knyter enligt revisionsverkets uppfattning den föreslagna rapporteringshelheten skattestöden klarare och närmare än tidigare till statens övriga ekonomiska processer.



STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

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

ISSN 1796-9530 (häft.)