



**Statens revisionsverks särskilda berättelse  
till riksdagen om revisionen av  
statsbokslutet för finansåret 2009  
och statens bokslutsberättelse**



B 13/2010 rd



**Statens revisionsverks särskilda berättelse  
till riksdagen om revisionen av  
statsbokslutet för finansåret 2009  
och statens bokslutsberättelse**

ISSN 1796-9530 (häft.)

ISSN 1796-9646 (PDF)

Edita Prima Ab

Helsingfors 2010

## Till riksdagen

Statens revisionsverk har reviderat statsbokslutet samt beskrivningarna av statsfinanserna och statsfinansernas skötsel samt verksamhetens resultat för finansåret 2009, vilka ingår i den bokslutsberättelse vilken såsom i grundlagens 46 § avsedd berättelse har läm-

nats 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 18 maj 2010

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Marjatta Kimmonen



# Huvudsakligt innehåll

Statens revisionsverk konstaterar att statsbokslutet för år 2009 har gjorts upp i enlighet med de för detta gällande bestämmelserna.

Informationen i statens bokslutsberättelse om hur ramarna för statsfinanserna har iakttagits under finansåret 2009 kan på basis av revisionen anses som riktig. De skeenden som har inträffat efter bokslutet, dvs. de internationella stödarrangemangen som syftar till att stabilisera euroområdet och euron, kommer emellertid när de genomförs att öka på Finlands ekonomiska ansvarsförbindelser.

Utgiftsramen för år 2009 höll nått och jämt och hela utrymmet i ramen användes. Nedgången i bruttonationalprodukten under finansåret var förutspådd och större än de underliggande antagandena i statens budgetförslag. Statsskuldens nominella värde ökade i slutet av år 2009 till 64 miljarder euro, vilket var nära 10 miljarder euro mera än i slutet av år 2008. Att bruttonationalproduktens volym minskade med 7,8 procent är den största nedgången i produktionen som har inträffat under ett enskilt år sedan år 1918. Hållbarhetsunderskottet har sedan den senaste justeringen av stabilitetsprogrammet ökat med 5½ procent i förhållande till den totala produktionen. Statens revisionsverk betraktar som med sanningen överensstämmande den uppfattningen, att ett betydande hållbarhetsunderskott är rådande i Finlands offentliga ekonomi. Med tanke på hållbarhetsunderskottet i statsfinanserna och en lösning på de strukturella problemen i folkhushållet och den offentliga ekonomin vore det därför en synnerligen angelägen och brådskande uppgift att göra upp en plan för hur ekonomin kunde stabiliseras och hållbarhetsunderskottet göras mindre.

Förbindelsen till förfarandet med ramar för

statsfinanserna är den viktigaste av reglerna för

finanspolitiken i Finland, och med förfarandet har stävjats en ökning av statens utgifter. En brist är att ramarnas täckningsgrad är begränsad, emedan en stor del av utgifterna i den offentliga ekonomin finns utanför ramarna. Till den offentliga ekonomin som helhet hör dessutom den kommunala ekonomin och förvaltningen samt socialskyddsfonderna. För att hållbarheten i den offentliga ekonomin skall tryggas och reglerna för finanspolitiken iakttas är det nyttigt med en extern och tillräckligt sakkunnig övervakning som omfattar den offentliga förvaltningen som helhet. Den offentliga ekonomin som helhet borde omfattas av extern revision, utvärdering och tillgång på information som gäller finanspolitikens faktabas och verkningar.

Utvecklingen av de offentliga tjänsternas produktivitet har varit svagare än i folkhushållet i övrigt. Kostnadsökningen är snabbast i kommunerna. När effektiviteten för den offentliga ekonomin och serviceverksamheten utvärderas bör särskild uppmärksamhet ägnas åt kostnadseffektiviteten.

Statsrådet har i statens bokslutsberättelse rapporterat om hur de åtgärder har förverkligats som riksdagen har förutsatt i sina skrivelser 11/2009 och 30/2009 rd. Den information som i statens bokslutsberättelse lämnas till riksdagen om samhällseliga effekter ger inte till alla delar riktiga och tillräckliga uppgifter angående hur väl de samhällspolitiska målsättningarna har uppnåtts. På basis av revisionen förekommer i informationen om effekter emellertid inte väsentliga sakfel eller numeriska fel. I förfarandet med bokslutsberättelsen finns klara behov

av utvecklande, så att förfarandet skall tjäna riksdagens finansiella makt, Som en observation vid revisionen av staten konstaterar Statens revisionsverk att den interna kontrollen i statskoncernen inte som helhet har ordnats så, att de krav som uppställs i lagen

om statsbudgeten och av principerna för en god förvaltning blir uppfyllda. Ett problem är särskilt bristerna i ansvarsfördelningen mellan statens ämbetsverk och inrättningar samt servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning.



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2009</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Av riksdagen förutsatt rapportering i bokslutsberättelsen</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Uppgifter om samhälleliga effekter i bokslutsberättelsen</b>	<b>15</b>
4.1	Revisionsverkets ställningstaganden	15
4.2	Vid revisionen gjorda observationer av presentationen av uppgifter om effekter	17
4.3	Genomförande av revisionen	19
<b>5</b>	<b>Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken</b>	<b>20</b>
5.1	Slutledningar	20
5.2	Revisionen av ramförfarandet i statsfinanserna 2007–2011	22
5.3	Iakttagandet av ramarna i statsfinanserna och ramförfarandets transparens finansåret 2009	23
5.4	Tillämpningen av ramarna i statsfinanserna i budgeten och det första tilläggsbudgetförslaget för år 2010	25
5.5	Uppgifterna om statens ekonomiska ställning och den offentliga ekonomins hållbarhet	26
5.6	Utvecklande av reglerna för finanspolitiken	28
5.7	Uppgifterna om den offentliga ekonomins hållbarhet	31
5.8	Regleringen av finansieringsmarknaden	33
5.9	Uppgifterna om statsskulden	34
5.10	Uppgifterna om skattestöd	36



# 1 Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2009

Statens revisionsverk lämnar denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2009. Revisionen har utförts av ledande revisorerna Aila Aalto-Setälä och Sari Lakka och den 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 sålunda inkluderats budgetens utfallskalkyl, intäkts- och utgiftskalkyl, balansräkning, finansieringskalkyl och noter samt en revision av statens centralbokföring, som utgör grund för bokslutsuppgifterna, samt av instruktionerna om och övervakningen av statens bokföring. 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.

Ett anslag i underindelningen av ett förslagsanslag som ingår i statsbudgetens utfallskalkyl har överskridits vid punkt 29.10.30.11 (i enlighet med 43 § i finansieringslagen beviljade statsunderstöd för undervisning på

samiska och i samiska EK högst, överskridning 184 582,00 euro). En post som beslutats av riksdagen får inte överskridas även om den har budgeterats som förslagsanslag.

Anslaget på moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, förslagsanslag) har överskridits med 677 738,00 euro. För anslagsöverskridningen fanns inte sådant medgivande som avses i 7 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten.

Enligt budgetens utfallskalkyl har ett överfört anslag överskridits på moment 33.01.03 (Omkostnader för besvärsnämnden för social trygghet, reservationsanslag 2 år, överskridning 77 320,22 euro). Enligt 85 § 1 momentet i grundlagen och 7a § 3 momentet i lagen om statsbudgeten får reservationsanslag inte överskridas.

En i budgetens utfallskalkyl ingående fullmakt på moment 24.30.66 (Egentligt utvecklingssamarbete) har överskridits med 15,4 miljoner euro, på moment 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader) med 1,2 miljoner euro och på moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt) med 1,4 miljoner euro. Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får en fullmakt inte överskridas.

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

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.

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.

Vid revisionen har konstaterats vissa påbrister med inverkan på statsbokslutet, vilka är centrala med tanke på i 14 § i lagen om statsbudgeten avsedd god bokföringssed och den enhetlighetsprincip som hör till den, och som gäller anslagens användningsändamål, ordnande av fullmaktsuppföljningen och hänförande av utgifter till finansåret.

## Intern kontroll

Den interna kontroll som hänför sig till statsbokslutet har utvärderats med riskanalyser och har reviderats i samband med revisionerna av statens centralbokföring, statsbokslutet och de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut samt vid revisionen av statens instruktioner om och övervakning av bokföringen.

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 centralbokföringen.

Skiljaktigheter i principerna för värdering av balansposter, otydliga förfaranden vid

avgränsning av egendoms- och kapitalposter i balansräkningen och vid fastställande av deras värde samt brister i uppföljningen av anläggningstillgångar försämrar i viss mån balansräkningens användbarhet.

När den juridiska ställningen för en organisation som har hört till statens budgetekonomi förändras, borde större uppmärksamhet än för närvarande ägnas åt fastställandet och värderandet av den egendom som överförs och vid den interna kontrollen av arrangemang som hänför sig till egendomen.

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 har konstaterats, att ordnandet av den interna kontrollen vid servicecentren och de ämbetsverk och inrättningar som är kunder hos dem inte som helhet uppfyller de krav som ställs av 24 b § i lagen om statsbudgeten och av god förvaltnings-sed. Särskild uppmärksamhet borde ägnas åt effektiva metoder för intern kontroll och åt att den interna kontrollen är vattentät.

## Revisionsverkets ställningstagande till bokslutet

Statsbokslutet för år 2009 har gjorts upp i enlighet med gällande bestämmelser

Helsingfors den 17. Maj 2010

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä

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

För finansåret 2009 gavs revisionsberättelser om 84 räkenskapsverk samt om 32 sådana ämbetsverk och inrättningar, vilka inte fungerar som räkenskapsverk, men som hade att utarbeta en i 65 a §<sup>1</sup> i förordningen om statsbudgeten avsedd verksamhetsberättelse.

Vid revisionerna för finansåret 2009 konstaterades hos 34 räkenskapsverk och tre 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. År 2008 ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i 37 räkenskapsverks och fyra andra ämbetsverks revisionsberättelser.

Jämförande uppgifter för tre år och fördelningen enligt förvaltningsområde presenteras i nedanstående tabell.

	REVISIONSBERÄTTELSE	NEGATIVA STÄLLNINGSTAGANDEN		
	ÅR	TILL LAGENLIGHETEN ÅR		
	2009	2007	2008	2009
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1	1	1	1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2	2		
Inrikesministeriets förvaltningsområde	13	6	1	2
Försvarsministeriets förvaltningsområde	4	2	2	2
Finansministeriets förvaltningsområde	13	2	5	3
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	28	21	19	16
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9	2		1
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	9	4	5	4
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	27	11	5	5
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5	2	2	2
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			
	116	54	41	37

Antalet ämbetsverk som har fått ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat i jämförelse med år 2008. De viktigaste orsakerna till negativa ställningstaganden till lagenligheten var alltså brister i ordnandet av resultatredovisningen och

i presentationen av den avgiftsbelagda verksamhetens årsresultat och andra uppgifter som beskriver det funktionella resultatet. Om brister i uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet eller i presentationen av dess årsresultat gavs en anmärk-

<sup>1</sup> Förordningen om statsbudgeten ändrades med en förordning 29.12.2009/1786, med vilken de s.k. räkenskapsavtalsämbetsverkens skyldighet att utarbeta en verksamhetsberättelse slopades. På 2009 års bokslut tillämpades emellertid ännu denna 65 a §.

ning åt 13 ämbetsverk. Brister i andra uppgifter som gällde den funktionella effektiviteten och ordnandet av resultatredovisningen ledde till anmärkningar åt 24 ämbetsverk. Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synnerhet uppgifter om det funktionella resultatet skall kunna lämnas i bokslutet. Som helhet har situationen försämrats något från föregående år.

En annan betydelsefull grupp utgjordes av fel som gällde användningen av i budgeten beviljat anslag. Sådana anmärkningar ingick i 11 revisionsberättelser. Emedan anmärkningarna gällde olika saker, var deras sammanlagda antal närapå 20. Som de viktigaste bör betraktas anslagsöverskridningar i strid med lagen om statsbudgeten, vilket föranledde fyra anmärkningar. De övriga anmärkningarna i denna grupp gällde felaktigheter som var förknippade med anslagets användningsändamål.

Felaktigheter som anknöt till användningen av fullmakt och brister i fullmaktsuppföljningen ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för fem ämbetsverk. Bristerna gällde i allmänhet verifieringen av fullmaktens användning och användningstiden på det sätt som förutsätts i 10 § i lagen om statsbudgeten.

Revisionsverket fäste dessutom uppmärksamhet vid allvarliga brister som gällde ordnandet och skötseln av bokföringen, med anledning av vilka i tre revisionsberättelser konstaterades att ämbetsverkets bokföring inte hade skötts på det sätt som i 14 § i lagen om statsbudgeten avsedd god bokföringssed förutsätter.

På basis av revisionen har konstaterats, att ordnandet av den interna kontrollen vid servicecentren och de ämbetsverk och inrätt-

ningar som är kunder hos dem inte som helhet uppfyller de krav som ställs av 24 b § i lagen om statsbudgeten och av principerna för en god förvaltning. Bristerna gällde centrala arrangemang i betalningsrörelsen och bokföringen och de ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i Statskontorets revisionsberättelse. Enligt revisionsverkets åsikt bör särskild uppmärksamhet ägnas åt effektiva metoder för den interna kontrollen och åt att den interna kontrollen är vattentät. Med klara bestämmelser skapas förutsättningar för en god intern kontroll och en klar arbetsfördelning också vid en omDispositionering av arbetsuppgifterna. Förordningen om statsbudgeten bör därför snarast kompletteras så, att den stöder adekvata förfaranden också när nya modeller för verksamheten tillämpas.

De negativa ställningstagandena till lagenligheten gäller i allmänhet något delområde av finanserna eller enskilda förfaranden. Av detta kan inte med tanke på statsfinanserna som helhet dras den slutsatsen, att ca en fjärdedel inte skulle uppställa det för dem uppställda laglighetskravet. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten innebär inte heller att det vore fråga om missbruk av statens medel. När betydelsen av negativa ställningstaganden till lagenligheten bedöms bör också beaktas, att ämbetsverken är av 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 avvikelser från ett tillbörligt iakttagande av statsbudgeten.

### 3 Av riksdagen förutsatt rapportering i bokslutsberättelsen

I riksdagens skrivelse 11/2009 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2009 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 1 Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar statens bokslutsberättelse till riksdagen senast i april.
- 2 Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som noteras i betänkandet (ReUB 1/2009 rd) med anledning av budgetuttalandena.
- 3 Riksdagen förutsätter att regeringen från och med bokslutsberättelsen för 2009 ger riksdagen bättre information om statens fondekonomi.
- 4 Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det nationella informationssystemet inom social- och hälsovården tas i bruk vid lagstadgad tidpunkt, senast den 1 april 2011.
- 5 Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar bättre rapport om den totala nyttan av produktivetsprogrammet och reder ut vilka konsekvenser programmet haft för de statsanställdas arbetsmiljö och arbetshälsa.
- 6 Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar om de åtgärder som förutsätts i punkt 1–5.

I riksdagens skrivelse 30/2009 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2009 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 7 Riksdagen förutsätter att regeringen bereder lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att med stöd av lag-

stiftningen se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla.

- 8 Riksdagen förutsätter att regeringen granskar vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av revisionen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.
- 9 Riksdagen förutsätter att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2009 rapporterar hur de frågor som nämns i punkt 1 och 2 har åtgärdats.

Regeringen har i bokslutsberättelsen för år 2009 rapporterat om de ärenden angående vilka riksdagen har förutsatt rapportering.

Ovan nämnda punkter har varit föremål för Statens revisionsverks revisioner år 2009. Angående produktivetsprogrammet (punkt 5) har vid revisionsverket i maj 2010 slutförts effektivitetsrevisionsberättelsen Beredningen och ledningen av produktivetsprogrammet (207/2010). Om produktivetsprogrammet rapporterade verket också i årsberättelsen 2010. Produktivetsaspekten behandlas också i denna berättelses kapitel 5 som berör revision av finanspolitiken. I denna berättelse har processen för beredning av bokslutsberättelsen utvärderats i kapitel 2. I anslutning till detta har revisionsverket utvärderat rapporteringen angående punkt 1. I fråga om ICT-projekten inom social- och hälsovården pågår en revision, som enligt planen slutförs på hösten 2010. På basis av en pågående revision har revisionsverket utvärderat rapporteringen angående punkt 4.

## Bokslutsberättelsens tidtabell (punkt 1)

Bokslutsberättelsen har inte getts inom den av riksdagen förutsatta tidtabellen. I en arbetsgrupp som har tillsatts av statsrådets kansli år 2010 bereds en sammanslagning av statens bokslutsberättelse och regeringens åtgärdsberättelse. Revisionsverket anser att vid reformen bör ägnas uppmärksamhet förutom åt tidtabellsfrågan också åt att förbättra berättelsens innehåll. På basis av revisionerna har i bokslutsberättelsen i dess nuvarande form kvaliteten för informationen om samhällseliga effekter inte varit god. Ett centralt problem är hur uppgifterna sammanställs i samband med bokslutsberättelsens beredningsprocess. För en utvärdering av hur målsättningarna angående samhällseliga effekter har uppnåtts är ett år i allmänhet en alltför kort tid. Den skyndsamma beredningen har inte gjort det möjligt att bilda sig en god bild av effekterna av statens verksamhet och hur den har utvecklats.

## Det nationella informationssystemet inom social- och hälsovården (punkt 4)

Social och hälsovårdsministeriet har med anledning av riksdagens ställningstagande rapporterat i bokslutsberättelsen om de åtgärder som ministeriet har vidtagit, så att de nationella informationssystemtjänsterna inom social- och hälsovården skall tas i produktiv användning inom den av lagarna för-

utsatta tidtabellen 1.4.2011. I rapporteringen konstateras, att tidtabellen kommer att försenas. Revisionsverket anser det vara klart att de åt FPA tilldelade eResepti-, eArkisto- och eKatselu-tjänsterna inte kommer att vara i riksomfattande produktiv användning inom den i lagarna bestämda tiden. Social- och hälsovårdsministeriet har i anmärkningshandlingen rapporterat, att eResepti skall vara i omfattande produktiv användning inom den av receptlagen föreskrivna ursprungliga tidtabellen. Vid revisionsverket pågår en revision av ICT-projekten inom social- och hälsovården. I samband med revisionen har med olika regionala aktörer förts diskussioner om de nationella informationssystemtjänsterna inom social- och hälsovården, deras ibruktagande och tidtabeller. Dessutom har man under revisionen deltagit i av social- och hälsovårdsministeriet ordnade mönstringar, vid vilka har genomgått situationen för de centrala patientinformationssystemen inom den offentliga hälsovården, Enligt den uppfattning som har uppkommit under revisionens gång är eResepti i omfattande produktiv användning först åren 2012–2013 och eArkisto-tjänsten 2012–2015. Dessutom kommer eArkisto-tjänstens innehåll att vara kringskuret i begynnelseskedet. Av detta kan man sluta sig till, att eArkisto kommer att vara i effektiv produktiv användning först i slutet av årtiondet. Social- och hälsovårdsministeriet har i sin rapportering gett en alltför positiv bild av hur eResepti-projektet framskrider.



## 4 Uppgifter om samhällseliga effekter i bokslutsberättelsen

### 4.1 Revisionsverkets ställningstaganden

På basis av revisionen har nivån för uppgifterna om effekter inte förbättras väsentligt från tidigare år. På uppgifternas nivå har inte inverkat det, om uppgifterna har sammanställts enligt förvaltningsområde, eller som genomgång av på förhand valda särskilda teman. Problemen i presentationen av uppgifter om effekter är mycket likartade som de under tidigare år. En förbättring har inträffat så till vida, att i fråga om ett förvaltningsområde, miljöministeriet, har rapporterats klart om resultatmålen och hur de har uppnåtts. På basis av revisionen förekommer i uppgifterna om effekter inte heller väsentliga sakfel eller numeriska fel.

De problem som har varit förenade med under tidigare år rapporterade uppgifter om effekter är oförändrade. Förhållandena mellan orsak och följer förenklas ofta. I bokslutsberättelsen utvärderas inte vilken andel de utförda åtgärder har för uppnåendet av målsättningarna och vilken andel som beror på andra faktorer. Negativa omständigheter omnämns inte, och också en del väsentliga saker har utelämnats ur berättelsen. Orsaken till det sistnämnda kan vara, att man i berättelsen mera fokuserar på nuläget och beskrivning av pågående verksamhet eller åtgärder, inte så mycket på de åstadkomna effekterna och den förflutna tiden. En med detta anknuten typisk brist som försämrar rapporteringens kvalitet är också, att de mål-

sättningar med vilka de uppnådda resultaten jämförs, inte alls presenteras. I följande kapitel har presenterats observationer vid revisionerna som anknyter till detta problem.

Huvudproblemet i presentationen av uppgifter om effekter i bokslutsberättelsen anknyter till processen vid dess beredning. När det gäller att utvärdera hur målsättningarna för samhällseliga effekter har uppnåtts, är ett år en kort tid. Det är inte möjligt att på ett ändamålsenligt sätt sammanställa uppgifter om effekter inom samma tidtabell som den övriga beredningen av bokslutet efter räkenskapsperiodens utgång. Att bokslutsberättelsens uppgifter om effekter sammanställs inom tidtabellen för bokslutets uppgörande yppar sig därigenom klart i kvaliteten för uppgifterna om effekter. I rapporteringen i bokslutsberättelsen kan man inte som fördjupande källa ordentligt utnyttja sådan information som fås från forskning och utvärderingar. En årlig rapportering leder lätt till beskrivning av nyss genomförda och pågående åtgärder. Då blir ofta de långsiktiga förändringarna i verkningarna utan uppmärksamhet. Tidtabellen påverkar också andra problem med presentationen av effektinformation. Detta problem som anknyter till beredningsprocessen bör beaktas när berättelseförandet utvecklas.

Det är svårt att av bokslutsberättelsen skapa sig en helhetsbild av de samhällseli-

ga effekterna av statens verksamhet och hur den har utvecklats. Också kontrollern vid statsrådet har i sitt utlåtande om bokslutsberättelsen fäst uppmärksamhet vid att de mest centrala omständigheterna som inverkar på samhällspolitiken borde rapporteras klarare. Revisionsverket anser därför, att de i sam-

band med reformen av redovisningsskyldigheten år 2005, och före det av arbetsgruppen för berättelseförfarandet uppställda målsättningarna angående en bokslutshelhet som tjänar riksdagens budgetmakt och beslutsfattande till denna del inte har förverkligats.

## 4.2 Vid revisionen gjorda observationer av presentationen av uppgifter om effekter

I detta kapitel har sammanställts exempel på olika problem som är förknippade med presentationen av uppgifter om effekter. I valet av exempel har eftersträvat representativitet så, att exemplen har valts från olika förvaltningsområden.

Att information från forskning och utvärdering inte blir utnyttjad i rapporteringen av effektuppgifter syns exempelvis i att undervisningsministeriet inte uppmärksammar översikten Tillståndet och nivån för vetenskapen i Finland 2009 eller den internationella utvärderingen av innovationssystemet i uppgifterna om vetenskapspolitikens verkningar. Motsvarigt förbigår arbets- och näringsministeriet forskningsresultat, och använder i stället för dem endast uppgifter ur sina egna register när det bedömer de samskiktade effekterna av olika slags åtgärder. På basis av forskningsdata är inte sysselsättningsåtgärdernas effekter lika goda som registeruppgifterna ger vid handen.

Förenklarna av förhållandena mellan orsak och följd syns exempelvis i att justitieministeriet anser att produktivetsprogrammet försvagar processen för utvecklande av rättsstaten, utan att mekanismen för effekterna har presenterats på något sätt. Kommunikationsministeriet presenterar inte sina egna åtgärders betydelse för att målsättningarna i fråga om trafiken har uppnåtts. I jord- och skogsbruksministeriets uppgifter om effekter framförs att laxbeståndet i Torne älv för närvarande är gott. Vilken andel ministeriets åtgärder spelat för att beståndet har stärkts har inte presenterats, och åtgärderna under senare år har inte på något vis självklart varit ägnade att stärka laxbeståndet.

I bokslutsberättelsen finns rikligt med exempel på att väsentliga omständigheter har utelämnats. I ett flertal fall har inte rapporterats om hur målsättningarna har uppnåtts hos bolag där staten utövar bestämmanderätten. Undervisningsministeriet har inte rapporterat någonting om Oy Veikkaus Ab eller CSC Oy, inrikesministeriet har inte rapporterat om Suomen Erillisverkot OY och utrikesministeriet har inte rapporterat om Finnfund (Fonden för industriellt samarbete AB). Finansministeriets rapportering om Hansel Ab har försämrats, den rörelsevinst som beskriver lönsamheten har inte längre rapporterats. Kommunikationsministeriet har inte rapporterat om ombildningen av vissa av Sjöfartsverkets funktioner till affärsverk. Å andra sidan har exempelvis justitieministeriet mer utförligt än tidigare beskrivit de centrala effektmålen på sitt förvaltningsområde och hur de har uppnåtts.

Ett exempel på hur nuläget betonas i rapporteringen i stället för en mot det förflutna riktad granskning som fokuserar på ansvaret, är rapporteringen av uppgifter om effekter från social- och hälsovårdsministeriet. Angående ministeriet beskrivs ett flertal pågående utvecklingsprojekt och program. De beskrivs närmast med hjälp av de målsättningar som har uppställts för projekten. Däremot ges ingen information om avslutade projekt eller om hur målsättningarna för pågående projekt och program har uppnåtts.

Ett problem som anknyter till effektuppgifternas användbarhet är att i samband med effektuppgifterna inte har presenterats de målsättningar som har uppställts för effekterna. Forsvarsministeriet presenterar inte

alls effektmål, och undervisningsministeriet presenterar inte effektmål för väsentliga ansvarsområden. Inte heller berättas om målsättningarna för ägarstyrningen vid statsrådets kansli. Som målsättning för samhälleliga effekter angående företagsförmögenheten rapporteras resultatet, men det förklaras inte hur detta resultat uppskattas, dvs. huruvida statens intresse i ifrågavarande bolag endast

är att maximera avkastningen på kapitalet eller huruvida staten har andra skäl till att äga just dessa bolag. Social- och hälsovårdsministeriet berättar inte om de effektmålsättningar som har uppställts för Alko Ab. Å andra sidan har kommunikationsministeriet bättre än tidigare specificerat målsättningarna och deras hierarki.

## 4.3 Genomförande av revisionen

Revisionen av uppgifterna om effekter i statens bokslutsberättelse hänförde sig till revision av de i berättelsen lämnade uppgifterna om samhällliga effekter. Med samhällliga effekter avses hur de för samhällspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts och vilken andel de verkställda politiska åtgärderna har i att målsättningarna har uppnåtts. Revisionen gällde inte de uppgifter som har lämnats om det funktionella resultatet eller effektiviteten, i fråga om vilka revisionsverket rapporterar om revisionen i den berättelse som revisionsverket lämnar till riksdagen om sin verksamhet. Denna rapportering sker nästa gång i september 2010.

Huvudfrågan vid revisionen av uppgifterna om samhällliga effekter var:

- Avviker, och på vilket sätt, den i bokslutsberättelsen givna bilden av de samhällliga effekterna från den bild som ges av effektivitetsrevisionerna?

Inriktningen av revisionen avvek från revisionen året innan, emedan sättet för framställning av uppgifter om effekter i statens bokslutsberättelse har förändrats. Effektuppgifterna presenterades i bokslutsberättelsen nu huvudsakligen enligt förvaltningsområde, och det tidigare sättet med presen-

tation enligt tema har övergetts. I bokslutsberättelsen rapporteras om 2009 års situation och utveckling. På grund av karaktären för uppgifter om effekter är det emellertid inte möjligt att hålla sig strikt till en ett års period i rapporteringen om dem. Av denna anledning jämfördes vid revisionen de enligt förvaltningsområde lämnade uppgifterna om effekter med de observationer som har gjorts i revisionsverkets revisionsberättelser åren 2007–2010 och vid uppföljningen av revisionerna. Kompletterande material vid jämförelsen var också de riskanalyser som har utarbetats vid revisionsverket under ifrågavarande år.

Förutom jämförelsen uppmärksammades vid revisionen klara sakfel eller numeriska fel samt brister i rapporteringen av väsentliga uppgifter om effekter på förvaltningsområdet.

En målsättning för revisionen vara att analysera huruvida statens bokslutsberättelse för år 2009 ger i komprimerad form en riktig helhetsbild av statsförvaltningens, inte enbart de olika förvaltningsområdenas, samhällliga effekter och deras utveckling. I motiveringarna till det utlåtande om helhetsbilden som ges i rapporteringen av revisionen ges exempel på olika typer av problem.

# 5 Ramförfarandet i statsfinanserna och rapporteringen om finanspolitiken

## 5.1 Slutledningar

På basis av Statens revisionsverks revision kan den i bokslutsberättelsen för finansåret 2009 framförda uppfattningen att ramarna för statsfinanserna har iakttagits anses som till väsentliga delar riktig.

Transparensen i ramförfarandet i statsfinanserna måste emellertid utvecklas. Det är alltså svårt för en utomstående att övervaka hur ramarna iakttas, trots att den till pris- och strukturkorrigeringarna anknutna information som ges i samband med rambesluten har förbättrats. Revisionsverket föreslår att en bättre transparens i ramförfarandet i fortsättningen ägnas särskild uppmärksamhet i den dokumentering som är förenad med beredningen av ramarna och budgeten.

Statens revisionsverk gör på basis av sin revision bedömningen, att uppfattningen att i Finlands offentliga ekonomi råder ett avsevärt hållbarhetsunderskott som kräver brådskande tillrättaläggande är riktig. Enligt den bedömning som Europeiska kommissionen gjort 31.3.2010 av uppdateringen av Finlands stabilitetsprogram hör Finland till länderna på medelhög risknivå, när man bedömer de risker som riktar sig mot hållbarheten i den offentliga ekonomin.

I internationella bedömningar som gäller Finland har betonats, att i anslutning till frigörelsen från stimulansåtgärderna borde en plan för balansering av ekonomin jämte klara målsättningar offentliggöras så snart som

möjligt. Enligt Statens revisionsverks uppfattning är detta en synnerligen angelägen och brådskande uppgift med tanke på lösande av hållbarhetsunderskottet och de strukturella problemen i statsfinanserna.

Vikten av en extern övervakning av att reglerna för finanspolitiken följs och hållbarheten i den offentliga ekonomin sålunda säkerställs framhålls i rapporter från både Europeiska kommissionen samt OECD och IMF. Statens revisionsverk förenar sig med de internationella åsikterna angående nytan med en trovärdig och tillräckligt sakkunnig oavhängig övervakning och utvärdering. Den är viktig både med tanke på finanspolitikens trovärdighet och effekter, den offentliga diskussion som hör till demokratin och riksdagens finansiella makt.

Under det gångna räkenskapsåret hölls Finlands kreditklassificeringar på den högsta nivån. Enligt Statens revisionsverk är en förutsättning för att denna goda situation skall fortsätta emellertid, att de fundamentala ekonomiska omständigheter som är bakgrund till den statliga låntagningen kan göras mera balanserade än för närvarande. Dessutom torde finska statens låntagningsförmåga komma att användas för att stöda stater som råkat i en finansieringskris och för att stabilisera euroområdet. De efter bokslutet införda internationella stödarrangemangen och de lån och garantier som Finland

beviljar genom dem kommer när de verkställs att stiga till betydande summor.

Enligt Statens revisionsverks bedömning utgör den kraftiga skuldsättningen i de utvecklade länderna inklusive många länder i euroområdet, i förening med svaga ekonomiska tillväxtutsikter och en svag internationell konkurrenskraft, ett tillstånd av obalans i den internationella ekonomin som medför en betydande risk. Den kan också framdeles utlösas som en försvagad tilltro till staternas skuldbetalningsförmåga och kriser i staternas tillgång på finansiering. Dessa kriser kan sätta stabiliteten i euroområdet på prov och avspeglas på folkhushållet och statsekonomin i Finland. Förutom stabiliseringsåtgärder krävs också att man snabbt tar befattning med själva grundproblemet, dvs. de överstora underskotten i de offentliga ekonomierna.

Emedan den offentliga servicesektorn

utgör närapå en femtedel av folkhushållet i Finland, spelar dess produktivitet en stor roll för hela nationalekonomin. Kostnadsökningen är snabbast i kommunerna, och mot dem riktar sig också i stor utsträckning de kostnadstryck som beror på befolkningens åldrande. Också socialskyddsfondernas utgifter ökar i snabb takt. Av denna anledning borde omfattningen av det på regler baserade finanspolitiska måluppställandet och en breddning av den övervägas. Tyngdpunkten i arbetet med att förbättra den offentliga verksamhetens produktivitet bör ligga vid att förbättra produktiviteten för den offentliga serviceproduktion som är att ansvar för kommunerna. Statens revisionsverk understryker, att när man bedömer den offentliga ekonomins och serviceverksamhetens effektivitet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt kostnadseffektiviteten.

## 5.2 Revisionen av ramförfarandet i statsfinanserna 2007–2011

I syfte att uppnå en trovärdig och stabil finanspolitik har man i Finland förbundit sig till finanspolitiska regler som stöder stävjan- det av statens utgifter. Regeringen beslutar i början av valperioden om ett tak för de bud- getutgifter som skall hänföras till de statsfi- nansiella ramarna för hela valperioden dvs. om ramen för valperioden. För beredningen av statens budgetförslag justeras anslagsför- delningen årligen med rambeslutet i statsfi- nanserna. I de statsfinansiella ramarna görs också justeringar som beror på prisutveck- lingen och förändringar i statsbudgetens struktur. Det i valperiodens ram uppställ- da och årligen med pris- och strukturkorri- geringar justerade utgiftstaket utgör således en finanspolitisk regel som styr regeringens finanspolitik. Ramförfarandet i statsfinanser- na är ett skede i beredningen av statsbud- geten och den lagstiftning som anknyter till denna. Förutom utgiftstaket för hela valpe- rioden fördelas med ramförfarandet i statsfi- nanserna budgetresurserna till ettvarit minis- teriums förvaltningsområde dvs. med ramen anges de för förvaltningsområdena specifika utgiftsramarna.

Statens revisionsverk reviderar faktaba- sen för det finanspolitiska beslutsfattandet och funktionsdugligheten för ramförfaran-

det i statsfinanserna. Det främsta syftet är att utvärdera ramförfarandets funktionsduglig- het som verktyg för styrningen av statsfinan- serna och för finanspolitiken. Med revisionen avses att besvara frågan om ramförfarandet i statsfinanserna har varit transparent och om de för detta uppställda målsättningarna har uppnåtts. Statens revisionsverk fung- erar till denna del som av regeringen oav- hängig utvärderare av hur finanspolitikens målsättningar har uppnåtts och hur regler- na för finanspolitiken har iakttagits, dvs. som finanspolitisk institution.

I den särskilda berättelse som årligen ges till riksdagen rapporteras om hur rambesu- tet har iakttagits. Revisionen utförs genom att metoderna för redovisnings- och effekti- vitetsrevision kombineras. Föremål för revi- sionen är rambesluten, budgetförslagen och budgetarna jämte beredningsmaterial samt boksluten under valperioden 2007–2011. Angående hela valperioden 2007–2011 utar- betas en särskild revisionsrapport år 2012. Kriterierna vid revisionen är transparensen och riskerna i beslutsfattandet och bered- ningen samt de använda verktygens funk- tionsduglighet och resultat sett ur perspek- tivet för de målsättningar som har uppställts för finanspolitiken.



## 5.3 Iakttagandet av ramarna i statsfinanserna och ramförfarandets transparens finansåret 2009

Regeringen rapporterar årligen i bokslutsberättelsen om hur ramarna har iakttagits. Dessutom har i de allmänna motiveringarna till statens budgetförslag och förslagen till tilläggsbudget rapporterats om hur ramen för valperioden har iakttagits och om budgetförslaget eller tilläggsbudgetförslaget förhållande till ramen för valperioden. Vid finansministeriet följer man med hur ramarna iakttas genom att jämföra den pris- och strukturkorrigerade utgiftsramen med budgeten. I bokslutsberättelsen för år 2009 konstateras, att efter pris- och strukturkorrigeringar preciserades utgiftsramens nivå till 35 944 miljoner euro på 2009 års prisnivå på hösten 2008. I regeringens budgetförslag var ramutgifternas totala belopp 35 574 miljoner euro på hösten 2009. I den egentliga budgeten lade riksdagen 69 miljoner ytterligare utgifter till ramen. Regeringen gav under berättelseåret till riksdagen förutom det egentliga budgetförslaget dessutom två tilläggsbudgetförslag. Den tilläggsbudgetmån på 300 miljoner euro som ingick i ramen blev i sin helhet utnyttjad i tilläggsbudgetarna. Sålunda konstateras i bokslutsberättelsen, att utgiftsramen för år 2009 höll och att hela utgiftsmånen 35 944 miljoner euro utnyttjades.

Vid Statens revisionsverk har budgetförslaget och budgeten för år 2009 och vidare bokslutet för år 2009 jämförts med det 13.3.2008 givna rambeslutet och den vid finansministeriet i samband med beredningen av budgeten uppdragna pris- och strukturkorrigerade ramen som helhet. Till revisionsverkets förfogande har för kalkylerna stått det 13.3.2008 givna rambeslutet, i vilket har presenterats

justeringen av rambeslutet av den 25.5.2007 enligt 2009 års pris- och kostnadsnivå. Därtill har till förfogande stått tabeller från finansministeriet, i vilka har presenterats de indextal som har använts i samband med beredningen av budgeten och justeringarna av pris- och kostnadsnivån jämfört med nivån 13.3.2008. En del av förändringarna är lagstadgade eller baserar sig på avtal. En del av korrigeringsarna görs enligt realiserade förändringar av lönerna, och prisjusteringen varierar årligen särskilt beroende på vid vilken tidpunkt löneförhöjningarna inträffar. Emedan alla förhöjningar inte görs automatiskt enligt bestämda beräkningsregler, har de för år 2009 inte rekonstruerats av revisionsverket självt, utan de index- och prisförändringsprocenter som har använts vid justeringen av pris- och kostnadsnivån år 2009, har tagits som sådana ur finansministeriets kalkyler.

Den i beräkningen tillämpade indelningen av utgifter som skall hänföras till ramen och utgifter utanför ramen har delvis gjorts vid revisionsverket. Den första indelningen i utgifter som hör till ramen och utgifter utanför ramen fås årligen från finansministeriet i samband med rambeslutet. Senare införda ändringar och tillägg i indelningen av utgifterna innanför och utanför ramen görs vid revisionsverket. Dessa ändringar gäller exempelvis moment som inte har ingått i ramen, eller moment som har sammanslagits eller uppdelats efter rambeslutet. I fråga om ramen, budgetarna och bokslutet har jämförelserna alltid utförts på samma sätt.

På basis av Statens revisionsverks revision kan den i bokslutsberättelsen för finansår-

et 2009 framförda bedömningen att ramarna har iakttagits betraktas som till väsentliga delar korrekt. Enligt kalkyler som gjorts vid revisionsverkets verksamhetsenhet för redovisningsrevision verkar det som att ramen för finansåret 2009 höll nätt och jämnt. Det bör emellertid märkas, att i revisionsverkets kalkyler ingår inexaktheter som berör pris- och strukturkorrigeringarna samt indelningen av anslag i utgifter som ingår i ramen och som finns utanför den. Detta bör betraktas som ett problem med tanke på transparensen i ramförandet i statsfinanserna. För en utomstående är det alltså svårt att övervaka hur ramarna iakttas, trots att den information om pris- och strukturkorrigeringarna som ges i samband med rambesluten har förbättrats. Vid sidan av priskorrigeringarna är i synnerhet situationer, där utgifter som hör till ett moment i statsbudgeten endast delvis omfattas av ramarna, besvärliga med tanke på transparensen och tydligheten. På basis av Statens revisionsverks observationer vid revisionen finns det emellertid inte skäl att anta, att i den vid finansministeriet gjorda kalkylen skulle ingå fel eller brister, vilket redan har konstaterats i den särskilda berättelsen till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och bokslutsberättelsen för

finansåret 2008. Revisionsverket föreslår, att en förbättring av transparensen i ramförandet i fortsättningen ägnas särskild uppmärksamhet i dokumenteringen av ram- och budgetberedningen.

Till uppgifterna för finansministeriets ekonomiska avdelning hör att utvärdera de ekonomisk-politiska åtgärdernas verkningar och lyfta fram det nationalekonomiska perspektivet i och för beslutsfattandet. I anslutning till detta konstaterade revisionsverket i den särskilda berättelsen till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse för finansåret 2008, att det kunde rekommenderas att vårens ekonomiska översikt tydligare än förut anknys till redogörelsen om ramarna, emedan den innehåller en analys som ger bakgrunden till rambeslutet. Den ekonomiska översikten våren 2010 har distribuerats som bakgrundsmaterial till rambeslutet<sup>2</sup>. I rambeslutet i statsfinanserna åren 2011–2014 och statsrådets redogörelse om ramarna i statsfinanserna hänvisas uttryckligen till den ekonomiska översikten våren 2010. Att den ekonomiska översikten klart och öppet förknippats med ramarna i statsfinanserna svarar enligt revisionsverkets uppfattning mot den framförda rekommendationen.

---

<sup>2</sup> Ekonomisk översikt: Den ekonomiska utvecklingen och finanspolitiska linjen 2010-2014, våren 2010. Finansministeriets publikationer 17a/2010.

## 5.4 Tillämpningen av ramarna i statsfinanserna i budgeten och det första tilläggsbudgetförslaget för år 2010

Tillämpningen av ramarna i statsfinanserna i budgeten och det första tilläggsbudgetförslaget för år 2010

Regeringens budgetförslag för år 2010, som gavs i september 2009, var allttjämt inriktat på att stöda den totala efterfrågan och tillväxten. Budgetförslaget för år 2010 innehöll förslag till tidigareläggande av investeringar och andra åtgärder med snabba verkningar på sysselsättningen. I det första tilläggsbudgetförslaget för år 2010 ingår likaså allttjämt stimulansåtgärder.

Vid Statens revisionsverk har utvärderats hur ramarna i statsfinanserna har iakttagits även finansåret 2010. Budgetförslaget

och budgeten för år 2010 har jämförts med det 26.3.2009 givna rambeslutet och den pris- och strukturkorrigerade ram som dragits upp vid finansministeriet i samband med budgetberedningen. I kalkylen har beaktats, att budgeten fram till kalkyleringstidpunkten 13.4.2010 hade kompletterats med ett tilläggsbudgetförslag.

På basis av kalkylen kan konstateras, att år 2010 efter det första tilläggsbudgetförslaget utgiftsnivån ligger inom ramarna. För denna observation gäller emellertid samma anmärkningar angående inexaktheter i kalkylen, som har konstaterats ovan i samband med kalkylerna gällande år 2009.

## 5.5 Uppgifterna om statens ekonomiska ställning och den offentliga ekonomins hållbarhet

Den kris som börjat på den internationella finansieringsmarknaden för drygt ett och ett halvt år sedan spred sig och fördjupades i det internationella samfundet till en allvarlig recession som omfattade också realekonomin. Krisen avgränsades samfällt med åtgärder av det internationella samfundet. Dessutom koordinerades stimuleringen av ekonomin med samarbete inom EU samt globalt på flera nivåer och samarbetsforum.

Från den finländska ekonomins synpunkt har krisen berott på problem hos ursprungligen andra än finländska finanskretsar. Krisen har i praktiken visat, hur starkt beroende av varandra de skilda ländernas folkhushåll är och hur beroende Finland som en liten öppen ekonomi är av fluktuationerna i den internationella ekonomin. I Finland har man med den ekonomiska politiken lindrat krisens verkningar, som närmast har hänfört sig till förutsättningarna för finansieringssystemets funktion och sysselsättningen. Vilka effekter den ekonomiska politiken har haft i skötseln av krisen och dess följder som helhet är det ännu för tidigt att bedöma.

De ekonomiska stimulansåtgärderna har emellertid för sin del upprätthållit den inhemska efterfrågan och lindrat försvagningen av sysselsättningen. Trots det är sysselsättningen det centrala problemet i vår ekonomi under den närmaste tiden. Dessutom finns det en stor risk för att den långvariga och strukturella arbetslösheten växer.

Åtgärder som tryggade företagets tillgång på finansiering var i kraft under år 2009, men under det gångna året fanns inte behov av att tillgripa dem. Detta berodde på att den ekonomiska krisen yppade sig i Finland sär-

skilt som en exceptionellt stark nedgång i exportefterfrågan, som inte primärt berodde på svårigheter i företagets tillgång på finansiering.

Enligt preliminära uppgifter från Statistikcentralen 1.3.2010 minskade den finländska bruttonationalproduktens volym med 7,8 procent år 2009, vilket var den största nedgången i produktionen som inträffat under ett enskilt år sedan år 1918. Nedgången i bruttonationalprodukten var under finansåret större än vad som förutspåts och som utgjorde underliggande antaganden i statens budgetförslag. Under exceptionella förhållanden såsom den upplevda krisen är det svårt att göra upp ekonomiska prognoser. De flesta ekonomiska prognosmakare kunde därför inte förutse hur djup krisen skulle bli.

Regeringen reagerade på den djupa recessionen med finanspolitiska medel och genom att gå in för att underlätta tillgången på finansiering. Krisens verkningar har lindrats bl.a. genom att tidigare lägga offentliga investeringar, lindra beskattningen och underlätta företagets finansieringsmöjligheter. I bokslutsberättelsen konstateras, att år 2009 utökades anslagen i tilläggsbudgeterna exceptionellt mycket på grund av den stimulering som den ekonomiska krisen krävde. I nettobelopp utökade anslagen enligt bokslutsberättelsen med 1 753 miljoner euro. Av utgiftsökningarna var merparten sådana som fanns utanför ramen.

Viktiga kriterier för stimuleringen som överenskomms i den av Europarådet i december 2008 antagna ekonomiska återhämtningsplanen för Europa (European Economic Recovery Plan) var snabba effekter och

en temporär karaktär, så att när recessionen lindras det inte skall bli ett problem att frigöra sig från stimulansåtgärderna. I bokslutsberättelsen konstateras, att strax efter det att återhämtningsplanen igångsatts fästes uppmärksamhet också vid det, hur och under vilket tidsintervall man borde frigöra sig från särskilda stimulansåtgärder. I bakgrunden fanns en oro för att skuldsättningen och hållbarheten i synnerligen snabb takt kan bli ett problem i den offentliga ekonomin. Europeiska unionens råd ECOFIN dvs. finansministrarnas möte behandlade frigörelsestrategierna på hösten 2009 och kom fram till, att senast år 2011 måste medlemsstaterna börja anpassa sin offentliga ekonomi. Stimulansåtgärderna utgör inte ett hot mot den offentliga ekonomins hållbarhet, ifall de är temporära och man småningom avstår från dem när ekonomin återhämtar sig.

De skattelindringar som ingår i Finlands stimulansåtgärder är av permanent karaktär. Revisionsverket fäste i den särskilda berättelsen till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och bokslutsberättelsen för finansåret 2008 uppmärksamhet vid hur tyngdpunkten i stimuleringen låg vid utgifter utanför ramen och faktorer på inkomstsidan.

Europeiska kommissionen har i sina översikter på hösten 2009 kritiserat Finland för att en plan för balansering av den offentliga ekonomin inte ännu har presenterats<sup>3</sup>. Saken lyfts också fram i kommissionens 31.3.2010 daterade bedömning av Finlands stabiliseringsprogram. Också OECD framhåller i sin färskaste i början av april 2010 publicerade

landsrapport om Finland att en balanseringsplan borde offentliggöras så snart som möjligt<sup>3</sup>. I internationella bedömningar har också betonats, att på grund av den permanenta karaktären för de av Finland beslutade stimulansåtgärderna sker en anpassning inte automatiskt när ekonomin återhämtar sig. I detta sammanhang bör emellertid minnas att de automatiska stabiliserarnas, dvs. de med konjunkturerna varierande utgifternas (i synnerhet arbetslöshetsskyddet, bostadsbidraget) andel av den totala stimuleringen är betydande. I det finländska ramsystemet har de automatiska stabiliserarna fått fungera och jämna ut inverkningarna av konjunkturerna.

I rambeslutet för åren 2011–2014 konstateras, att när regeringen har tagit del av resultatet från den beredning som gjorts på trepartsbasis och som färdigställs före budgetförhandlingarna kommer den att utarbeta en plan för att stabilisera den offentliga ekonomin och för att minska hållbarhetsunderskottet. Statens revisionsverk bedömer att detta är en synnerligen viktig och brådskande uppgift med tanke på hållbarhetsunderskottet i statsfinanserna och lösande av de strukturella problemen. Ett samhällskontrakt angående den ekonomiska politiken och de grundläggande principerna för den offentliga ekonomin, som är trovärdigt och sträcker sig över två valperioder, ökar förtroendet och lindrar ytterligare de negativa verkningarna av den genomlevda krisen samt stöder en återgång till ekonomisk tillväxt.

<sup>3</sup> Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009 och European Commission, Economic Forecast, Autumn 2009

<sup>4</sup> OECD Economic Surveys, Finland, Volume 2010/4, April 2010

## 5.6 Utvecklande av reglerna för finanspolitiken

I Finland har reglerna och ramarna för finanspolitiken setts som centrala verktyg för att bidra till stabilitet i den offentliga ekonomin, finanspolitikens trovärdighet och hållbarheten på lång sikt. I internationella bedömningar har ett ramförfarande, och generellt ett måluppställande för finanspolitiken som lagts fram som regler för finanspolitiken och en förbindelse till målsättningarna setts som nyttigt. Det finanspolitiska regelverk som tillämpas i Finland och som visat sin duglighet bör också enligt internationella bedömningar utvecklas ytterligare med beaktande av särskilt de problem som är förenade med den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt.

De målsättningar som i regeringsprogrammet har uppställts för sysselsättningen och den offentliga ekonomin uppnås inte. I regeringsprogrammet är målsättningen, att i statsekonomin uppkommer ett strukturellt överskott som motsvarar en procent av bruttonationalprodukten i slutet av valperioden år 2011. Enligt linjedragningen från regeringens politikria våren 2009 kan avsteg göras från denna målsättning av konjunkturskäl. OECD kritiserar 2010 i sin landsrapport stelheden i de av regeringen uppställda numeriska finanspolitiska reglerna och framhåller, att en liten öppen ekonomi som Finland behöver flexibilitet i olika konjunkturlägen.

Den mest centrala av reglerna för finanspolitiken i Finland är ramförfarandet i statsfinanserna och man har alltjämt förbundit sig till att iaktta det. Syftet med ramförfarandet i statsfinanserna är att behärska och

stävja en ökning av anslagen i statsbudgeten. Ramarnas täckningsgrad utgör emellertid enligt OECD:s bedömning ett problem, för en stor av den offentliga ekonomins utgifter finns utanför ramarna för statsfinanserna. Detta leder till problem därför, att de ökande utgiftstryck som beror på befolkningens åldrande riktar sig särskilt mot de kommunala tjänsterna. Sålunda är funktionsdugligheten begränsad för ramförfarandet i statsfinanserna som det viktigaste verktyget som tryggar hållbarhet på lång sikt i den offentliga ekonomin.

Till riskerna med ramförfarandet hör också, att uppföljningen av hur ramen förverkligats har varit ett ansvar för så gott som enbart finansministeriet, som bereder rambesluten och budgetförslagen. Både planeringen, beredningen, förverkligandet och uppföljningen av det är ett ansvar för samma aktör och i stor utsträckning också samma personer. Det finns en risk för att granskningsperspektivet blir snävt och objektiviteten i framställningen av informationen äventyras. Internationellt har en risk med utgiftsreglerna konstaterats vara, att det kan förekomma en strävan att kringgå dem med arrangemang vilka som helhet försvagar transparensen i statsekonomin och skötseln av statsfinanserna.

Betydelsen av extern övervakning av iakttagandet av finanspolitikens regler och sålunda tryggandet av den offentliga ekonomins hållbarhet understryks i både Europeiska kommissionens och OECD:s rapporter<sup>5</sup>. Också finansministeriet har fäst upp-

<sup>5</sup> Public Finances in EMU 2009, European Economy 5, June 2009;

European Commission, Recommendation for a Council Opinion on the updated stability programme of Finland, 2009–2013;

OECD Economic Surveys, Finland, Volume 2010/4, April 2010;

Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector, OECD Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials, OECD 2010.

märksamhet vid betydelsen av extern övervakning<sup>6</sup>.

Europeiska kommissionen konstaterar i sin rapport *Public Finances in EMU 2009*, att trots att tillämpningen av regler för finanspolitiken har ökat i många medlemsländer, är övervakningen av hur reglerna efterlevs alltså mycket begränsad. I OECD:s ekonomisk-politiska landsrapport om Finland rekommenderas att ett finanspolitiskt råd inrättas enligt svensk modell som nationell finanspolitisk institution i Finland. Uppgiften för det finanspolitiska rådet vore att utvärdera regeringens ekonomisk-politiska linje och dess effekter samt lägga fram rekommendationer om den redan före följande budgetförslag görs upp. Också i övrigt rekommenderar OECD en klar stärkning av en av regeringen oavhängig extern utvärdering och övervakning av de finanspolitiska reglerna.

Statens revisionsverk förenar sig med de internationella bedömningarna att en trovärdig och sakkunnig oavhängig övervakning och utvärdering vore till nytta både med tanke på finanspolitikens trovärdighet och effekter, den offentliga diskussion som hör till demokratin och riksdagens finansiella makt. Statens revisionsverks uppgift som i grundlagen föreskriven högsta myndighet för revision av statsfinanserna är att utvärdera också finanspolitikens effekter samt tillförlitligheten och tillräckligheten för faktabasen för det finanspolitiska beslutsfattandet, i synnerhet utövandet av riksdagens finansiella makt. Extern revision av riktigheten och tillräckligheten för de uppgifter som berör statens ekonomiska ställning och dess utveckling är likaså en uppgift för Statens revisionsverk. Statens revisionsverk kan sålunda till många delar fungera i en roll som finanspo-

litisk institution och komplettera verksamheten vid en sådan institution.

En trovärdig extern utvärdering och effektivitetsrevision av finanspolitiken bör omfatta den offentliga ekonomin och förvaltningen (general government) som helhet i enlighet med begreppen i nationalräkenskaperna. En sådan spännvidd förutsätts också för att de målsättningar och skyldigheter som uppställts för den europeiska ekonomiska och monetära unionen i avtalet om Europeiska unionens verksamhet skall uppfyllas på ett adekvat sätt. Den offentliga ekonomin som helhet och samtliga aktörer vilka klassificeras som offentlighetsrättsliga samfund bör således också omfattas av det mandat som tilldelas en eventuell finanspolitisk institution och av den rätt att få information och göra undersökningar som är en förutsättning för att detta mandat skall uppfyllas. Till den offentliga ekonomin som helhet hör förutom statsfinanserna (central government) dessutom den kommunala ekonomin och förvaltningen (den lokala förvaltningen, local government) och socialskyddsfonderna (social security funds). De borde således som helhet omfattas av den externa revision av finanspolitikens faktabas och effekter som utförs av Statens revisionsverk, och likaså beröras av den rätt att göra utvärderingar och få information som tilldelas en finanspolitisk institution som eventuellt inrättas särskilt. Vad Statens revisionsverk beträffar är det av nöden att justera vissa bestämmelser i lagen om Statens revisionsverk (676/2000).

Verksamheten vid den av OECD rekommenderade finanspolitiska institutionen har nära kontakter och gränssytor till Statens revisionsverks uppgifter och verksamhet och en sådan institution kan också väsentligt stö-

<sup>6</sup> Den offentliga ekonomin vid ett vägskaäl, Finansministeriets publikationer 8/2010.

da Statens revisionsverks verksamhet, Så är också situationen i Sverige, där Finanspolitiska rådet är verksamt och det svenska revisionsverket, Riksrevisionen, genomför sitt eget program för revision av finanspolitiken. En arbetsfördelning har utformat sig mellan Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen.

Den allmänna utgångspunkten är, att regeringen har ansvaret för att ordna en systematisk utvärderingsverksamhet som gäller beredningen och de politiska åtgärdernas effekter, och Statens revisionsverks uppgift är extern revision och utvärdering av kvaliteten och funktionsdugligheten för utvärderingssystemet och de utvärderingar som detta presterar.

Hur den externa utvärderingen av finanspolitiken ordnas är en av de frågor som gäller finanspolitikens regler och systemet för dess bedrivande samt det framtida utvecklandet av ramförfarandet i statsfinanserna. Statens revisionsverk kommer senare på hösten 2010 att åt riksdagen lämna en särskild berättelse om funktionsdugligheten för det nuvarande ramförfarandet i statsfinanserna, och att i detta sammanhang mera utförligt granska hur reglerna för finanspolitiken tillämpas i Finland. I detta sammanhang granskar Statens revisionsverk också närmare de frågor som är förknippade med extern utvärdering och övervakning av finanspolitiken.



## 5.7 Uppgifterna om den offentliga ekonomins hållbarhet

Recessionens inverknings på den offentliga ekonomins hållbarhet är avsevärda. Ännu på hösten 2008, i samband med uppdateringen av Finlands stabilitetsprogram, presenterade finansministeriet uppskattningen att den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott på medellång sikt var tre procent i förhållande till den totala produktionen. Som följd av att den ekonomiska krisen orsakat en försämring av den offentliga ekonomins utgångsläge, har uppskattningen av hållbarhetsunderskottet i samband med den senaste justeringen av stabilitetsprogrammet ökat till 5½ procent i förhållande till den totala produktionen. Hållbarhetsunderskottet visar hur mycket jämvikten i den offentliga ekonomin borde förstärkas antingen med höjda skatter och/eller nedskärningar i utgifterna, för att den offentliga skulden skall kunna bemästras på lång sikt. Allmänt taget kan som hållbar betraktas en sådan offentlig ekonomi som förmår finansiera den nuvarande samhällspolitiken och de framtida utgifterna för offentlig service och räntorna på den offentliga skulden. Hållbarhetsunderskottet mäter för sin del skillnaden mellan den nuvarande situationen och en finansieringsmässigt hållbar politik och verksamhetsmodell. Vid justeringen av stabilitetsprogrammet görs en av Europeiska kommissionen godkänd kalkyl i enlighet med en för Europeiska unionen gemensam metod. När hållbarhetsunderskottet då beräknas betraktas som målsatt värde för den offentliga skulden den

målsättning som uppställts i den europeiska ekonomiska och monetära unionens tillväxt- och stabilitetspakt, att den offentliga skulden inte skall överstiga 60 procent av bruttonationalprodukten.

Ökningen av de kostnader som beror på åldrandet kommer i förhållande till bruttonationalprodukten att på 2010-talet vara snabbare i Finland än i något annat EU-land. Trots detta hörde Finland ännu enligt Europeiska kommissionens hållbarhetsrapport från hösten 2009 till lågriskländerna vad beträffar den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt. Recessionen har avsevärt fördjupat hållbarhetsunderskottet och den risk som detta utgör för Finlands offentliga ekonomi och nationalekonomi. I Europeiska kommissionens 31.3.2010 daterade utvärdering av Finlands stabilitetsprogram hörde Finland till länderna på medelhög risknivå<sup>7</sup>.

Underskottet i den offentliga ekonomin är obestridligt, men det bör ändå märkas att hållbarhetskalkylerna är förenade med många osäkerhetsfaktorer. Hållbarhetskalkylen beror alltid på de underliggande antagandena. Sådana är de antaganden som görs exempelvis angående den långfristiga tillväxten, sysselsättningen, räntorna och utvecklingen av de offentliga utgifterna (i synnerhet de åldersrelaterade utgifterna). Under nuvarande förhållande är det särskilt krävande att göra upp kalkylerna.

När hållbarhetsunderskottet skall minskas är utvecklingen av produktiviteten i den offentliga ekonomin i nyckelställning. Den

<sup>7</sup> European Commission, Finland Macro Fiscal Assessment - An Analysis of the February 2010 Update of the Stability Programme, Brussels, 31.3.2010.

offentliga servicesektorn utgör närapå en femtedel av det finländska folkhushållet, Att mäta produktiviteten för icke-marknadsmässiga offentliga tjänster är emellertid en utmaning. I Statistikcentralens ekonomiska statistik går man in för att alstra information om produktivitetens utvecklingen genom att följa principerna för nationalräkenskaperna. Produktivitetens utvecklingen för de offentliga tjänsterna har varit sämre än i det övriga folkhushållet och utvecklingen är svagast i kommunerna. Statistikföringen av förmår observera de väsentliga huvuddragen på den offentliga sektorn. Produktivitetsstatistiken berättar emellertid ingenting om den observerade utvecklingens orsaker eller följder eller om hur väl tjänsterna har lyckats. Den största egenvikten i produktivitetsstatistiken får därför utvecklingen av serviceproduktionens kostnader. Att kostnadsnivån stiger är ett obestridligt faktum. När man bedömer den offentliga ekonomins och serviceverksamhetens effektivitet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt kostnadseffektiviteten.

Revisionsverket har vid sina revisioner av statens produktivetsprogram fäst uppmärksamhet vid det, att trots att man i skrivningarna om produktivetsprogrammets målsättningar har talat om den totala produktiviteten, har målsättningen i praktiken varit att höja arbetets produktivitet, inte den totala produktiviteten. (Se Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet för finansåret 2008, B 15/2009 rd). Vid de revisioner som har gällt produktivetsprogrammet har Statens revisionsverk fäst uppmärksamhet också vid det, att faktabasen för beredningen av produktivetsåtgärderna delvis har varit bristfällig. Om man eftersträvar en genuin förbättring av produktiviteten borde tidtabellerna i produktivetsprogrammet delvis vara flexiblare än för närvarande. I produktivetsprogrammet borde man också med en enhetligare och mer helhetsekonomisk granskning av kostnader och nytta än för närvarande bedöma de olika produktivetsåtgärder som planeras och vilka investeringar de förutsätter..

## 5.8 Regleringen av finansieringsmarknaden

Enligt bokslutsberättelsen påbörjade och genomförde finska staten ett flertal reformer i lagstiftningen om finansieringsmarknaden. Dessutom var finska staten aktiv och gick in för att påverka talrika EU-projekt för lagstiftning om finansieringsmarknaden som inleddes efter finanskrisen.

Eftervården av krisen på finansieringsmarknaden fortsatte under berättelseåret också i de statliga revisionsverkens samt deras internationella samarbetsorganisationers krets. Ett centralt samarbetsforum i detta avseende var en arbetsgrupp tillsatt av revisionsverkens internationella organisation INTOSAI (the INTOSAI Task Force on the Global Financial Crisis), i vars underarbetsgrupper bereddes eventuella behov av förändringar i de nationella revisionsverkens revisionsbehörighet i förhållande till finansieringsmarknaden och den lagstiftning som reglerar dess stabilitet samt till dem som övervakar finansieringsmarknaden. Dessutom utvärderade revisionsverken för sin del, om det generellt föreligger ett behov av att utveckla regleringen av finansieringsmarknaden.

Perspektivet för det arbete som utförs inom revisionsverkens krets har hela tiden varit den högsta externa revisionen av statsfinanserna. Revisionsverken utvärderar bl.a. hur tidsenliga och tillräckliga deras revisionsbefogenheter är samt fungerar som en del av det internationella nätverket av övriga övervakningsmyndigheter. Arbetsfördelningen mellan de olika övervakarna är i sig klar sett ur ett nationellt perspektiv. Aktörerna på finansieringsmarknaden övervakas av nationella och internationella tillsynsmyndigheter på branschen. Revisionsverken har inte för avsikt att söka sig till denna verksamhet.

När regleringen av finansieringsmarknaden utvecklas är det bra att minnas, att förmedlingen av finansiering ändå för närvarande fungerar synnerligen effektivt globalt sett. När regleringen utvecklas bör den riktas jämnt mot marknadsparterna på olika håll i världen, och den får inte heller ge upphov till snedvridningar på marknaden mellan olika regioner, parter eller institutioner.

## 5.9 Uppgifterna om statsskulden

Till följd av recessionen försämrades statens finansieringsställning drastiskt. Enligt bokslutsberättelsen var underskottet i hela statsekonomi år 2009 mätt med begreppen i nationalräkenskaperna 5,1 procent av brutonationalprodukten och statsfinanserna förutspås visa underskott ända till valperiodens slut. Statsskuldens nominella värde steg i slutet av år 2009 till 64 miljarder euro, vilket var nära 10 miljarder mera än i slutet av år 2008. Ökningen av statsskulden var således den snabbaste sedan depressionen i början av 1990-talet.

I statens skuldhantering följdes samma strategiska linje som under tidigare år. I detta avseende har problem inte förekommit. Sålunda visade strategin för skuldtagning och hantering sin funktionsduglighet också i förhållanden med snabb ökande skuldbelegg. Också personalen och systemen fungerade effektivt när statens nettoskuld klart ökade. Detta har varit särskilt viktigt, emedan de utvecklade ekonomiernas behov av att emittera masskuldebrev var stort när underskotten i statsekonomierna fördjupades till följd av den ekonomiska krisen. Finska statens tillgång på skuldfinansiering och dess pris höll sig på synnerligen god nivå på marknaden. Räntekostnaderna för statsskulden steg inte under räkenskapsåret trots den ökade skulden. Detta berodde huvudsakligen på den låga räntenivå som rådde. Finska staten betalade för sina emitterade lån endast något mer än den allmänt som referens betraktade tyska staten. Å andra sidan visade sig på den internationella kapitalmarknaden en klar diversifiering av prissättningen på staternas skuldprogram i enlighet med hurdana bedömningar som gjordes av

respektive stats ekonomiska läge och ekonomiska politik.

Under det gångna räkenskapsåret ansågs de investerare som placerar i statliga lån inte att deras kreditrisk i anslutning till den finländska statsskulden hade förändrats. Också finska statens kreditklassificeringar var på högsta nivå. Enligt Statens revisionsverk är en förutsättning för att denna goda situation skall fortsätta emellertid, att de fundamentala ekonomiska omständigheter som är bakgrund till den statliga låntagningen kan göras mera balanserade än för närvarande.

Enligt Statens revisionsverks bedömning utgör den kraftiga skuldsättningen i de utvecklade länderna inklusive många länder i euroområdet, i förening med låga ekonomiska tillväxtutsikter och en svag internationell konkurrenskraft, ett tillstånd av obalans i den internationella ekonomin som medför en betydande risk. Den kan också framdeles utlösas som en försvagad tilltro till staternas skuldbetalningsförmåga och kriser i staternas tillgång på finansiering. Dessa kriser kan sätta stabiliteten i euroområdet på prov och avspeglas på folkhushållet och statsekonomi i Finland. Förutom stabiliseringsåtgärder behövs en snabb lösning på själva grundproblemet, dvs. de överstora underskotten i de offentliga ekonomierna. Dessutom torde finska statens låntagningsförmåga komma att användas för att stöda stater som råkat i en finansieringskris. Stödarrangemangen och de lån och garantier som också Finland ger genom dem kan stiga till avsevärda summor.

På basis av revisionen av statens kassaförvaltning (168/2008) och revisionen av statens skuldhantering (179/2008) gav Statens revisionsverk ett utlåtande om betänkandet från

kommittén för justering av grundlagen. I sitt utlåtande koncentrerade sig revisionsverket på att behandla betänkandet med avseende på balansprincipen i bestämmelsen i 84 § 2 momentet i grundlagen.

Enligt den tolkning som revisionsverket gjort kan 84 § 2 momentet i grundlagen inte kan anses förutsätta, att kravet på att täcka budgeten skulle utsträckas till budgetens realiseringsskede på sådant sätt, att kravet skulle förutsätta att det nuvarande slaget av kalkyl som beskriver den statliga budgetekonomins behov av att hålla kassa måste förverkligas före finansårets utgång vid behov med kortfristig låntagning. Det i grundlagen föreskrivna täckningskravet förutsätter inte direkt, att i budgeten inkluderad låntagning förstås som en skyldighet eller målsättning som i detalj binder låntagningen och andra åtgärder inom statens finansieringshantering.

Förutom den "tekniska" balanseringen av budgeten har nettolåntagningen givetvis omfattande ekonomiska verkningar. Ett beslut om att täcka statsbudgeten med låntagning och beloppet på det lån som tas är alltid ett betydelsefullt beslut som berör skötseln av statsfinanserna och särskilt framtiden, och som innehållsmässigt innebär antaganden om den kommande ekonomiska utvecklingen. I de beslutstexter som gäller intäkts-

budgetens innehåll i budgetens beslutsavsnitt och i förklaringsdelen till respektive motiveringar i budgetförslaget har emellertid låntagningen i allmänhet inte motiverats med andra omständigheter än sådana som anknyter till balansering av budgeten. Nettolåntagningens betydelse som ett beslut som berör skötseln av statsfinanserna har därigenom inte betonats i budgetbehandlingen. I praktiken har låntagningen betraktats som en restpost och riksdagens faktiska beslutsfattande i fråga om låntagningens storlek har varit synnerligen innehållslöst vad gäller statsekonomins kommande förpliktelser och finansieringen av dem.

En sammanfattning av revisionsverkets utlåtande och åsikt är, att nuvarande praxis för tolkning av grundlagen inte är ändamålsenlig med tanke på skötseln av finanserna, emedan den leder till avsevärda onödiga risker och extra kostnader. Revisionsverket anser denna sak vara så viktig och betydelsefull, att saken borde lösas snabbt och vid behov i samband med den nu planerade grundlagsreformen. Justitieministeriet och finansministeriet har tillsatt en gemensam arbetsgrupp för att behandla grundlagens bestämmelser om täckande av budgeten och förnyande av dem. Arbetsgruppen skall få sin utvärdering och sitt förslag färdiga före midsommar 2010.

## 5.10 Uppgifterna om skattestöd

I bokslutsberättelsen för år 2007 meddelade regeringen att den tillsätter ett projekt för ny utredning av skattestöden. Vid finansministeriet fungerar en arbetsgrupp för utvecklande av beskattningen, vars mandatperiod går ut 31.12.2010. Samtidigt bereds en ny grundläggande utredning av skattestöden samt också en internationell jämförelse av skattestöden, vilket riksdagen har förutsatt av regeringen. Om arbetets slutresultat har ännu inte rapporterats.

I Finland har eftersträvats ett tydligt och klart skattesystem, en bred skattebas och därigenom en lägre skattesats. Antalet skattestöd har emellertid ökat på senare år. Dessutom ökar ständigt trycket på att utöka dem. Skattestöd har använts bl.a. som en del av de stimulansåtgärder som syftar till att klara av den ekonomiska krisen. Användning av skattestöd planeras också som en del av de förestående energibesluten, särskilt som stöd för utnyttjande av förnybara inhemska energikällor.

Med tanke på budgetprocessen är använd-

ningen av skattestöd problematisk. I förhållandet mellan ramförfarandet och skattestöden har förändringar inte inträffat under det granskade räkenskapsåret. Skattestöden beaktas inte i ramarna för statsfinanserna, trots att det vid användning av skattestöd så gott som alltid är fråga om ett med anslag jämförbart förfarande med vilket eftersträvas verkningar på beteendet.

Till följd av den ekonomiska recessionen och statens skuldsättning på grund av denna måste vårt skattesystem och dess effekter omprövas. Också skattebasens omfattning måste granskas på nytt, sett mot det försvagade statsfinansiella läget. Då är det enligt revisionsverkets förmenande bra att också ägna uppmärksamhet åt kvaliteten för den information som gäller både skattestöden och beskattningens effekter.

Revisionsverket kommer att närmare rapportera om sina observationer av enskilda skattestöd i den berättelse om sin verksamhet som revisionsverket ger till riksdagen på hösten.





STATENS REVISIONSVERK  
Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors  
Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9530 (häft.)