

Revisionsverkets ställningstaganden

Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser

Med tanke på beredningen av finanspolitiken och styrningen av ekonomin är det viktigt att beslutsfattarna har väsentlig information om ekonomiska risker relaterade till den offentliga ekonomins ansvarsförbindelser. Ansvarsförbindelserna omfattar bland annat statens borgensförbindelser som i vissa situationer kan orsaka staten utgifter. En hållbar förvaltning av den offentliga ekonomin förutsätter att ansvarsförbindelserna identifieras, att riskerna relaterade till dem estimeras och att deras eventuella långsiktiga konsekvenser för den offentliga ekonomins balans beaktas. Europeiska kommissionen fäste i maj 2017 uppmärksamhet vid mängden borgensförbindelser som finländska offentliga sektorer har när den uppdaterade sin bedömning av läget för Finlands ekonomi och iakttagandet av reglerna.

Målet för granskningen var att bedöma förvaltningen av offentliga sektorers ansvarsförbindelser och förutsättningarna för detta. Huvudfrågan i granskningen var om hanteringen av offentliga sektorers ansvarsförbindelser har beaktats tillräckligt heltäckande i beredningen och styrningen av finanspolitiken.

Enligt granskningsobservationerna har hanteringen av offentliga sektorers ansvarsförbindelser inte beaktats tillräckligt heltäckande i beredningen och styrningen av finanspolitiken. Nationella finanspolitiska regler begränsar inte en ökning av ansvarsförbindelser. EU har ökat kraven på rapportering av ansvarsförbindelser, men inga gränser har ställts för ökningen av ansvarsförbindelserna. Den bild som man får av ekonomiförvaltningens hållbarhet kan i dag inte på alla punkter anses vara tillräcklig, eftersom heltäckande scenarier inte tas fram om utgiftskonsekvenser av realiserade risker. På statlig nivå har risktagningens viljan inte definierats. Riskbedömningen är ämbetsverksspecifik, och informationskraven i riskbedömningarna har inte definierats.

EU har ökat kraven på rapporteringen av ansvarsförbindelser, men inga gränser har ställts för ökningen av ansvarsförbindelserna

Läget för den offentliga ekonomin i Europeiska unionens medlemsländer följs upp på EU-nivå i enlighet med stabilitets- och tillväxtavtalet. Man har strävat efter att svara på den kraftiga ökningen av ansvarsförbindelser och deras eventuella konsekvenser för medlemsstaternas budgetar genom att öka rapporteringskraven för ansvarsförbindelser. I EU:s regelverk finns dock inga särskilda begränsningar för en ökning av ansvarsförbindelser, och konsekvenserna av dem behöver inte heller beaktas i budgetramarna. Det är inte heller obligatoriskt att ta fram övergripande information om risker relaterade till ansvarsförbindelser eller deras konsekvenser med tanke på staternas förmåga att ansvara för eventuella relaterade betalningsskyldigheter.

I Finland har man i anslutning till Finlands stabilitetsprogram inte helt rapporterat om ansvarsförbindelser enligt EU-bestämmelserna. Rapporteringen omfattar endast information om den statliga sektorn, och därför uppmärksammas inte kommunernas stora ansvarsförbindelser tillräckligt ändamålsenligt. Uppgifterna enligt direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk har publicerats på finansministeriets webbplats.

Nationella finanspolitiska regler begränsar inte en ökning av borgensförbindelserna

Utgiftsregeln enligt regeringsprogrammet och ramarna för statsfinanserna är en relevant del av det nationella regelramverket för finanspolitiken i Finland. De innehåller inte bestämmelser som begränsar en ökning av ansvarsförbindelser. De kostnader som ansvarsförbindelser orsakar beaktas inte heller till fullo i statsbudgeten, vilket innebär att den inte heller begränsar ansvarsåtaganden.

Den övergripande rapporteringen om ansvarsförbindelser har förbättrats, men bedömningen av konsekvenserna av riskerna borde ökas

Under de senaste åren har behandlingen av ansvarsförbindelser blivit mer heltäckande i regeringens årsberättelse och bifogade statens bokslut. Finansministeriet har sedan 2015 upprättat en årlig översikt över statens ekonomiska risker och ansvarsförbindelser. Uppgifternas riktighet stöds av att insamlingen av borgens- och garantiuppgifter har centraliserats till Statskontoret.

Uppgifterna om hur ansvarsförbindelsernas risker påverkar den ekonomiska ställningen och ekonomiförvaltningens hållbarhet är dock inte tillräckliga på alla punkter. Storleken på de ekonomiska riskerna relaterade till ansvarsförbindelser är delvis oklar, eftersom realiserade riskers inverkan på utgifterna inte omfattar scenarier och uppgifterna om realiserade förluster inte är heltäckande. En del offentliga uppgifter lyfts inte aktivt fram, och alla uppgifter utnyttjas inte i regeringens årsberättelse eller risköversikt.

Genom att precisera innehållskraven i bedömningen av ekonomiska konsekvenser kunde informationsunderlaget för beslutsfattande förbättras

I anvisningen för bedömning av konsekvenserna av förslag till lagar presenteras olika metoder för en heltäckande bedömning av kostnader och risker. Informationskraven för beslutsfattande har dock inte fastställts separat. Enligt granskningen varierar innehållet i bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av fullmaktshöjningarna, och bilden av riskerna och de förväntade kostnaderna framgår inte alltid tydligt. Inom statsförvaltningen har riskhanteringen av ansvarsförbindelser och beslutsfattandet decentraliserats till separata enheter. Eftersom bedömningsmetoderna inte är enhetliga, fastställer varje aktör själv innehållet i riskbedömningen.

Innehållet i Finnveras riskrapportering till ägaren har inte fastställts och kontrollen av finansieringen har inte ordnats ändamålsenligt

Innehållet i Finnveras rapportering relaterad till ägarkontrollen och riskerna har inte fastställts separat. Statens ansvar för Finnvera förändrades från indirekt till direkt ansvar 2005. Då ansåg man att statens ägarkontroll och näringspolitiska kontroll av Finnvera samt rapporteringen borde effektiviseras och utvecklas för att förbättra statens riskhantering.

Den interna granskningen av arbets- och näringsministeriet, som handhar den externa finansieringskontrollen av Finnvera, har inte haft en aktuell plan för innehållet i kontrollen. I praktiken har den begränsats till en genomgång av Finnveras rapporter samt vissa möten och enskilda

granskningar. Den oplanerade kontrollen och de oklara principerna har försvårat den lagstadgade kontrollen. Arbets- och näringsministeriet beslöt i januari 2018 om föreskrifter för Finansinspektionen som ministeriet kommer att tillämpa på finansieringskontrollen av Finnvera Abp.

Revisionsverkets rekommendationer

När ansvarsförbindelserna ökar borde också riskerna beaktas i högre grad i planeringen och uppföljningen av en hållbar offentlig ekonomiförvaltning. Revisionsverket rekommenderar att

1. risktagningens gränser som baserar sig på en övergripande granskning av risker fastställs för ansvarsförbindelser relaterade till statsunderstöd,
2. finansministeriet främjar utvecklingen av innehållskraven i beredningsmaterial för borgens- och fullmaktshöjningsbeslut så att dessa förbindelsers ekonomiska konsekvenser beaktas ändamålsenligt,
3. finansministeriet förtydligar riskrapporteringskraven i risköversikten och regeringens årsberättelse. Risköversikten kan göras mer koncis genom att fokusera mer på en analys av risker och deras utveckling samt på riskscenarier,
4. arbets- och näringsministeriet fastställer innehållet i rapporteringen om Finnveras riskposition och tar hand om kontrollen av Finnveras verksamhet så att den är förenlig med principerna för kontrollen av kreditinstitut enligt lagstiftningen.