



**Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2013**



B 16/2014 rd



**Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen  
om revisionen av statsbokslutet och  
regeringens årsberättelse för år 2013**

L 1796-9549  
ISSN 1796-9549 (häft.)  
ISSN 1796-9654 (PDF)  
Edita Prima Ab  
Helsingfors 2014

# Till riksdagen

Statens revisionsverk har reviderat statsbokslutet samt beskrivningarna av statsfinanserna och statsfinansernas skötsel samt verksamhetens resultat för finansåret 2013, vilka ingår i regeringens årsberättelse för år 2013 vilken såsom i 46 § i grundlagen avsedd berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts har lämnats till riksdagen, och ger med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) denna särskilda berättelse om sin revision till riksdagen.

Helsingfors den 22 maj 2014

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Överdirektör

Marjatta Kimmonen



## Huvudsakligt innehåll

På basis av revisionen av statsbokslutet konstaterar Statens revisionsverk, att statsbokslutet för 2013 har gjorts upp i enlighet med gällande bestämmelser.

För finansåret 2013 gav revisionsverket totalt 67 revisionsberättelser om revisionerna av ministerierna och andra bokföringsenheter.

Vid revisionerna konstaterades hos 11 bokföringsenheter sådana felaktiga förfaranden, där en given anmärkning eller flera anmärkningar tillsammans innebar att de betraktades som sådana mot budgeten eller de centrala bestämmelserna om den stridande förfaranden, att om dem infördes i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten. De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten.

På basis av revisionerna vill revisionsverket ägna uppmärksamhet åt ordnande av den interna kontrollen. En fungerande, effektiv och lönsam intern kontroll förutsätter en klar ansvarsfördelning mellan servicecentralerna och deras kundämbetsverk.

Vid revisionen av uppgifter om samhällseliga effekter i regeringens årsberättelse granskades förvaltningsområdenas bokslutsrapportering i förhållande till de mål som uppställts för förvaltningsområdena i budgeten. På basis av revisionen har framställningen av uppgifter om samhällseliga effekter utvecklats. Rapporteringen ger i regel riktig och tillräcklig information om uppnåendet av de samhällseliga effektmålen inom förvaltningsområdena.

Inom många förvaltningsområden motiveerar man sin bedömning av måluppfyllelsen och man har blivit bättre på målsättning. Inom en del förvaltningsområden förekommer det likväl fortfarande brister både i målsättningen och i måluppfyllelsen. Samtliga förvaltningsområden har rapporterat om utfallet för de effektmål som ställts för dem.





# Innehåll

1	Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2013	9
2	Iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	12
3	Uppgifter om samhälleliga effekter i regeringens årsberättelse	14
3.1	Revisionsverkets ställningstaganden	14
3.2	Revisionsobservationer från skilda förvaltningsområden	16
3.3	Genomförande av revisionen	18



# 1 Revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för år 2013

Statens revisionsverk lämnar denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2013. Revisionen har utförts av ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä och ledande redovisningsrevisor, OFR Riitta-Liisa Heikkilä. Revisionen har övervakats av överdirektör Marjatta Kimmonen.

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

## Statsbokslutet

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

På moment 29.80.40 (Ersättning för driftsförluster för servicetrafiken till Sveaborg, reservationsanslag) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten intäcksförts återbetalning av bidrag 116 352 euro. Utan återbetalningen till momentet hade reservationsanslaget för 2013 överskridits med 6 180 euro.

På moment 32.50.64 (EU:s strukturfonder och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten noterats som utgiftsminskning ränteintäkter för förskott för 111 878 euro.

Utgifter som hör till 2014 har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till utgifter för 2013 på moment 29.30.20 (Undervisningsväsendets personalutbildning och vissa andra utgifter, reservationsanslag 2 år, i budgeten för 2012) 50 000 euro och på momenten 30.40.51 (Främjande av fiskerihushållningen, reservationsanslag 2 år, i budgeten för 2012) och 32.70.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag) totalt 314 903 euro. Med förfarandena har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts anslaget användningstid.

Utgifter som hör till 2013 har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till utgifter för 2014 på moment 29.10.20 (Utvecklande av den allmänbildande utbildningen och barndag-

vården, reservationsanslag 2 år) åtminstone 160 078 euro. Om utgifterna hade riktats enligt budgeten, hade anslaget överskridits med 82 701 euro.

Vid revisionerna av bokföringsenheterna framkom också förfaranden som anknyter till användningsändamålet för anslag och som strider mot budgeten och 5 § i förordningen om statsbudgeten. De gällde bland annat användning av anslag i strid med budgeten för betalning av löner för tjänste- och anställningsförhållanden och av utgifter inom överföringsekonomin.

Försvarsmakten har enligt bokslutet och i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten överskridit sin fullmakt för moment 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel) med 13,3 miljoner euro och förlängt fullmaktens användningstid på momenten 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader) och 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel).

På moment 29.80.04 (Museiverkets omkostnader, reservationsanslag 2 år) har som användning av fullmakt för 2013 i strid med budgeten hänförts utfästelser för 1,7 miljoner euro som har ingåtts 2014.

På moment 32.50.64 (EU:s strukturfonder och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har den åt landskapsförbunden beviljade användningstiden för fullmakterna förlängts i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten (32,1 miljoner euro).

De uppgifter angående fullmakter som har lämnats till Statskontoret för uppgörande av statsbokslutet kan som helhet betraktas som riktiga och tillräckliga.

Övriga kompletterande uppgifter som är nödvändiga för lämnande av riktiga och tillräckliga uppgifter för hänförandet av överföringsekonomiska kostnader, enligt statens intäkt- och utgiftskalkyl, för olika samhälls-

sektorer presenteras i bilaga 13 till statsbokslutet. De kompletterande uppgifterna anknyter till hanteringen av kommunernas finansieringsandelar enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet i statens affärsbokföring.

Statens bokslutskalkyler har till övriga delar gjorts upp på det sätt som förutsätts av lagstiftningen om statsbudgeten.

I bilaga 12 (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra mångåriga ansvarsförbindelser) är beloppet på borgensförbindelsen till Internationella valutafonden (IMF) cirka 902 miljoner euro för stort. Presentationen av lagstadgade åtaganden för exportstöd bör förtydligas och samordnas. Budgetutgifterna för Institutet för hälsa och välfärds hyresförbindelser 2013 har presenterats som cirka 4,7 miljoner euro för stora och anslagsbehoven de kommande åren som cirka 11,6 miljoner euro för små. Bilageuppgifterna i statsbokslutet har till övriga delar presenterats på det sätt som förordningen om statsbudgeten förutsätter.

Statens centralbokföring har ordnats i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

## Intern kontroll

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

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

Revisionsverkets ställningstagande till  
bokslutet

Statsbokslutet för 2013 har gjorts upp i en-  
lighet med gällande bestämmelser.

Helsingfors den 22 maj 2013

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Ledande redovisningsrevisor

Aila Aalto-Setälä

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

För finansåret 2013 gav revisionsverket totalt 67 revisionsberättelser om revisionerna av ministerierna och andra bokföringsenheter.

Vid revisionerna för finansåret 2013 konstaterades hos 11 bokföringsenheter sådana felaktiga förfaranden, där en given anmärkning eller flera anmärkningar tillsammans

innebar att de betraktades som sådana mot budgeten eller de centrala bestämmelserna om den stridande förfaranden, att om dem infördes i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten.

	Revisionsberättelser			
	år 2013	2010	2011	år 2013
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1			
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2			
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7		1	
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	1	1	1
Finansministeriets förvaltningsområde	10	2	3	
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	8	2	3	3
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9	2	1	
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	5	2	3	2
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	12	7	3	
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5	1		
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			2
	67	18	16	11

Antalet bokföringsenheter som har getts ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat med fem jämfört med år 2012. Emedan anmärkningarna kunde gälla olika saker, var anmärkningarnas sammanräknade antal 32 (2012: 43). Flest negativa ställningstaganden till lagenligheten gavs i revisionsberättelserna om närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax samt försvarsmakten. I de andra bokföringsenheterna riktades ställningstagandena på enskilda frågor.

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. De gav upphov till 23 anmärkningar, och sådana ingick i åtta bokföringsenheters revisionsberättelser. Anmärkningarna i denna grupp gällde användningsändamål för anslag eller fullmakt i strid med budgeten, riktande av utgifter i strid med budgeten, förlängning av anslags användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten eller förlängning av fullmakts användningstid i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten, notering av intäkter på brutotobudgeterat utgiftsmoment i strid med 3 a § i lagen om statsbudgeten samt reellt överskridande av fullmakten eller anslaget.

Brister i ordnande av resultatredovisningen och lämnandet av uppgifter om den funktionella effektiviteten ledde till anmärkningar i fyra bokföringsenheters revisionsberättelser.

På basis av revisionerna av bokföringsenheterna har konstaterats, att det alltså är

skäl att ägna uppmärksamhet åt att den interna kontrollen har ordnats i enlighet med 24 b § i lagen om statsbudgeten och principerna för god förvaltning. Utifrån den uppfattning som uppkommit vid revisionerna förutsätter en fungerande, effektiv och lönsam intern kontroll en klar ansvarsfördelning mellan servicecentralerna och deras kundämbetsverk. Därför bör man fästa uppmärksamhet vid ansvarsfördelningen i fråga om den interna kontrollen.

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

## 3 Uppgifter om samhällliga effekter i regeringens årsberättelse

### 3.1 Revisionsverkets ställningstaganden: Redovisningen av samhällliga effekter har utvecklats i en positiv riktning.

Vid revisionen av uppgifter om samhällliga effekter i regeringens årsberättelse granskades förvaltningsområdenas bokslutsrapportering i förhållande till de mål som uppställts för förvaltningsområdena i budgeten. Revisionen av uppgifterna om effekter för 2013 utfördes i huvudsak på samma sätt som de tre föregående åren. Detta möjliggör också en utvärdering av hur rapporteringen har utvecklats. Föremålet för granskningen har förändrats något de senaste två åren till följd av årsberättelsereformen. Regeringens redogörelser som tidigare gavs som separata rapporter har samlats till en helhet i regeringens årsberättelse. I följd beredde man sig för reformen så att berättelserna var i princip separata men de bereddades samtidigt. Regeringens årsberättelse för 2013 är den första egentliga årsberättelsen enligt det nya formatet.

Utifrån revisionen har effektrapporteringens kvalitet utvecklats positivt och rapporteringen innehåller i regel riktig och tillräcklig information om hur de samhällliga effektmålen har uppnåtts inom förvaltningsområdena. Inom många förvaltningsområden motiverar man sin bedömning av måluppfyllelsen och man har även blivit bättre på målsättning. Inom en del förvalt-

ningsområden förekommer det förfarande brister i målsättningen och i rapporteringen. Samtliga förvaltningsområden har rapporterat om utfallet för de effektmål som ställts för dem.

Bättre instruktioner för beredningen av årsberättelsen

I fråga om beredningen av regeringens årsberättelse har finanscontrollerfunktionen gett mer detaljerade anvisningar än tidigare för förvaltningsområdenas rapportering. Beredningen har underlättats genom att finanscontrollerfunktionen redan i instruktionerna presenterar de effektmål som förvaltningsområdena ska rapportera och av vars uppfyllelsegrad det ska göras en bedömning. Tack vare de tydliga instruktionerna har förvaltningsområdena rapporterat om målen och bedömt måluppfyllelsen med stor omfattning.

Man har också i viss mån lyckats komprimera årsberättelsen. Genom att olika redogörelser och berättelser har sammanförts har det varit möjligt att få bort en del överlappningar.



Trots de bättre instruktionerna förekommer det likväl samma problem vid beredningen av årsberättelsen som under tidigare år. Beredningen präglas av brådskas och rapporteringen domineras av nulägesbeskrivningar i stället för utvärdering av måluppfyllelsen.

## 3.2 Revisionsobservationer från skilda förvaltningsområden

Bättre målsättning ger utdelning i rapporteringen

I social- och hälsovårdsministeriets och försvarsministeriets rapportering kan man tydligt se hur utveckling av målsättningen har haft en positiv effekt på rapporteringen. På social- och hälsovårdsministeriet har man i samband med verkställandet av den nya strategin även sett över de effektmål som ställs i budgeten. Målen är tydligt länkade till ministeriets strategi och möjliggör också motiverad rapportering om måluppfyllelsen. Även inom försvarsministeriet har man förbättrat målsättningen. Antalet mål är mindre och de uppställda målen möjliggör utvärdering bättre än tidigare.

I social- och hälsovårdsministeriets och försvarsministeriets rapportering kan man tydligt se hur ett helgjutet samband mellan ministeriets strategi och målen för samhällelig effekt höjer rapporteringens kvalitet.

Rapporteringen har bättre täckning

Jämfört med tidigare år har rapporteringen blivit mer omfattande. En bidragande faktor till detta är säkert bättre instruktioner liksom även större erfarenhet.

Miljöministeriet och justitieministeriet har på ett föredömligt sätt rapporterat om målen och uppskattningarna om måluppfyllelsen samt om motiveringarna för dessa. Även målen har för det mesta varit sådana att det i motiveringen har varit möjligt att utnyttja

mätare eller indikatorer av olika slag. Därigenom är det möjligt att utvärdera måluppfyllelse även ur ett längre perspektiv. Med avseende på de relativt permanenta målen för samhällelig effekt är det även i rapporteringen viktigt med korrekta bedömningar på lång sikt för att man ska kunna skapa en rättvisande och tillräcklig bild.

Samtliga ministerier har bedömt uppfyllelsen av de fastställda målen. Jord- och skogsbruksministeriets och arbets- och näringsministeriets mål har visat sig vara till en viss del problematiska med tanke på rapporteringen. Många av målen är sammanställningar av flera olika mål. Vid bedömning av måluppfyllelsen har sedan ministerierna delat upp målen. De har velat utvärdera och rapportera både väl uppfyllda och mindre väl uppfyllda, trots att anvisningarna i princip råder att ge endast en bedömning av målet och att utforma bedömningen som en tabell. Detta problem med rapporteringen åskådliggör det faktum att man redan vid målsättningen bör tänka på hur utfallet ska rapporteras. Även hos inrikesministeriet och miljöministeriet har de uppställda målen i många fall bestått av väldigt många element.

Undervisnings- och kulturministeriet, kommunikationsministeriet, inrikesministeriet, utrikesministeriet och statsrådets kansli har lämnat omfattande rapporter om sina mål. Hos undervisnings- och kulturministeriet och kommunikationsministeriet kan motiveringarna till bedömningen betraktas som tillfredsställande. Tack var naturen av sin verksamhet har de även kunnat utnyttja olika mätare som stöd för sina motiveringar. Undervisnings- och kulturministeriet utgår i

sin rapportering ofta från uppskattningar av statistiken och den kommande utvecklingen och inte från slutgiltiga statistikuppgifter. Utrikesministeriet och statsrådets kansli har mycket allmänt hållna mål och därför består också rapporteringen till stora delar av beskrivningar av verksamheten.

Effekterna av betydande penninganvändning bör rapporteras. För Rundradions och Veikkaus del saknades bedömning och rapportering av verkningar i årsberättelsen.

Överlag kan rapporteringen av målen för samhällelig effekt anses ha utvecklats positivt. Vissa av ministerierna har gjort stora framsteg. Även för årsberättelsen som helhet har mängden överlappningar i rapporteringen minskat något, vilket också är positivt.

Separeringen av målsättning och rapportering fortsätter att vara ett problem

Vissa problem kvarstår fortfarande. Speciellt separeringen av målsättning och rapportering av målutfallet utgör ett problem. Vid en del av ministerierna har de bättre instruktionerna för rapporteringen synliggjort problemet. Årsberättelsens kvalitet skulle bli betydligt bättre om större hänsyn togs till de effektmål som ställs i budgeten. Målen ska ställas så att de beskriver och stöder ministeriets uppdrag och strategi. Man bör också förbereda sig för rapporteringen redan när målen fastställs.

### 3.3 Genomförande av revisionen

Revisionen av uppgifterna om effekter i regeringens årsberättelse hänförde sig till revision av de i berättelsen lämnade uppgifterna om samhällliga effekter. Med effekter avses hur de för samhällspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts och särskilt vilken andel de verkställda politikåtgärder-na har i att målsättningarna har uppnåtts.

Revisionen av årsberättelsen för 2013 utfördes i huvudsak på samma sätt som de tre tidigare åren. Detta var första gången som regeringen officiellt lämnade en årsberättelse. Visserligen hade berättelsen 2012 liknande uppbyggnad som förberedelse för den nya årsberättelsen. Därmed är det möjligt att göra en viss bedömning av hur reformen har framskridit.

Uppfyllelsen för alla effektmål ska rapporteras enligt instruktionerna och på ett skäliga enhetligt sätt.

Den huvudsakliga uppmärksamheten vid revisionen ägnades åt tillräckligheten av uppgifterna i årsberättelsen, dessutom granskades till vissa delar också uppgifternas riktighet. Kriteriet för tillräcklig rapportering är att uppfyllelsen eller utvecklingen av samtliga effektmål rapporteras enligt instruktionerna och på ett skäliga enhetligt sätt. Dessutom hör till en tillräcklig rapportering att rapportera om all penninganvändning av betydelse, även om för den inte hade uppställts några mål.

Huvudfrågan vid revisionen var:

- Har i årsberättelsen givits en riktig och tillräcklig bild av uppfyllelsen av förvaltningsområdets samhällliga effektmål?

Huvudfrågan preciserades genom delfrågor, med vilka också utvärderades kvaliteten på de uppställda målen och uppgifterna i årsberättelsen. De preciserande delfrågorna var:

- Har de samhällliga effektmålen presenterats i budgeten?
- Är de uppställda målen relevanta för förvaltningsområdet och fungerande med tanke på uppföljningen och ledningen?
- Har samtliga de mål som uppställs i budgeten rapporterats i årsberättelsen?
- Håller rapporteringen i årsberättelsen om måluppfyllelsen god kvalitet?

Merparten av revisionen gick ut på att verifiera målen och rapporteringen om dem. När målsättningarnas och rapporteringens kvalitet utvärderades var kriterierna felfrihet hos uppgifterna och de observationer som gjorts i revisionsverkets revisions- och sakkunnigverksamhet. Revisionen utfördes i enlighet med de instruktioner som revisionsverket har gett om effektivitetsrevision.





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 1796-9549 (häft.)