

Statens revisionsverks
särskilda berättelse
till riksdagen
om revisionen
av statsbokslutet
och regeringens
årsberättelse för år
2021



STATENS REVISIONSVERKS
BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN

B 20/2022 RD



Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av statsbokslutet
och regeringens årsberättelse för år 2021

B 20/2022 rd

Till riksdagen



Statsrådet har lämnat regeringens årsberättelse för år 2021 till riksdagen såsom en i 46 § i grundlagen föreskriven berättelse om regeringens verksamhet samt om skötseln av statsfinanserna, hur budgeten har följts och regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut.

Statens revisionsverk har granskat det statsbokslut som ingår i berättelsen samt redogörelserna om statsfinanserna och skötseln av dem samt om verksamhetens resultat och lämnar härmed med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) denna särskilda berättelse om revisionen till riksdagen.

Helsingfors den 31 maj 2022

Sami Yläoutinen
generaldirektör

Jaakko Eskola
direktör

Information om publikationen

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (häft)

ISSN 1796-9654 (pdf)

urn:nbn:vtv-B202022rd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B202022rd>

D/362/04.10.01/2022

PunaMusta Oy
Helsingfors 2022

Innehåll



Huvudsakligt innehåll	7
1 Revisionsberättelse för statsbokslutet 2021	9
2 Iakttagande av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	13
3 Resultatinformation i regeringens årsberättelse	17
4 Behandlingen av den offentliga ekonomin i regeringens årsberättelse	23

Huvudsakligt innehåll



På basis av revisionen av statsbokslutet har statsbokslutet för 2021 gjorts upp i enlighet med bestämmelser om det.

Revisionsverket påpekar att det i vissa revisioner upptäckts förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den, och samtidigt mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna, vilket i fråga om 9 bokföringsenheter föranlett ett negativt ställningstagande till lagenligheten. För finansåret 2021 gav revisionsverket totalt 61 revisionsberättelser om redovisningsrevisionerna av ministerier och andra bokföringsenheter.

Regeringens årsberättelse innehåller en redovisning av de relevanta föreskrivna ärendehelheterna. Redovisningen av de sociala effektmålen i budgetpropositionen är tillräcklig, men det finns brister i redovisningen av den funktionella effektiviteten och kostnads-effekterna. Beskrivningen av utfallet av de centrala målen i regeringsprogrammet är förhållandevis omfattande. Rapporteringen om tillståndet för hållbar utveckling är koncis. Ministeriernas rapportering om åtgärderna för hållbar utveckling inom sina egna förvaltningsområden ger inte en klar bild av åtgärdernas effektivitet och verkningfullhet.

Regeringens årsberättelse redovisar i huvudsak heltäckande om den offentliga ekonomin. Ränterisken gällande statsskulden och dess betydelse bör åskådliggöras på ett tydligare och mångsidigare sätt. Rapporteringen om statskoncernens ekonomiska ställning som helhet bör stärkas.

1 Revisionsberättelse för statsbokslutet 2021

Statens revisionsverk ger denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2021. Revisionen har utförts av ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä, revisor Anu Rinkinen och ledande redovisningsrevisor Anna-Marja Kari. Revisionen övervakades av biträdande direktör, OFR Väinö Viherkoski.

Revisionen har utförts i enlighet med revisionsverkets revisionsinstruktion och gäller ett sådant statsbokslut som avses i 17 a § i lagen om statsbudgeten inklusive noter som behövs för att ge de riktiga och tillräckliga uppgifter som avses i 18 § i nämnda lag till den del dessa berör statens budgetekonomi. I revisionen ingår bokslutets utfallskalkyl för budgeten, intäcks- och kostnadskalkyl, balansräkning, finansieringsanalys och noter samt statens centralbokföring, som ligger till grund för bokslutsuppgifterna. Revisionen har också gällt de förfaranden som ska säkerställa uppgifternas oföränderlighet och riktighet i centralbokföringen och beredningen av statsbokslutet.

Bokslut

Bokslutskalkylernas innehåll och presentationssätt samt den underliggande bokföringen har granskats i tillräcklig omfattning för att klargöra huruvida statsbokslutets kalkyler och noter i väsentliga delar upprättats på ett korrekt sätt.

Till det bruttobudgerade momentet 26.40.22 (Frivillig återresa, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten nettobudgerats intäkter som hänför sig till EU-projekt (42 024 euro). Migrationsverket ska återta motsvarande belopp från det anslag som har överförts från år 2021.

Återbäring av utgifter som hänför sig till tidigare år (100 083 euro) har i strid med budgeten intäktsförts under moment 33.50.30 (Statlig ersättning för vården av personer som lidit skada av kriget, förslagsanslag).

Under momenten 29.10.20 (Gemensamma utgifter för allmänbildande utbildning, småbarnspedagogik och fritt bildningsarbete, reservationsanslag 3 år), 29.20.21 (Gemensamma utgifter för yrkesutbildningen och gymnasieutbildningen, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2019, 2020 och 2021), 29.80.52 (Avkastning av penningspelsverksamheten för främjande av konst, förslagsanslag) och 29.91.50 (Avkastning av penningspelsverksamheten för främjande av ungdomsarbete, förslagsanslag) har i strid med budgeten betalats löner för tjänstemän som utnämnts till tjänster (totalt 431 656 euro).

En del av anslaget under moment 25.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom justitieministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (24 000 euro) som hör till moment 25.01.50 (Understöd, fast anslag). En del av anslaget under moment 28.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom finansministeriets

förvaltningsområde, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (26 845 euro) som hör till moment 28.99.97 (Tryggande av statens fordringar, förslagsanslag).

En del av anslaget under moment 32.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (91 723 euro) som hör till moment 32.30.51 (Offentlig arbeidskrafts- och företagservice, reservationsanslag 2 år). NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret) ska återta motsvarande belopp från det anslag som har överförts till år 2022.

En del av anslaget under moment 33.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (68 215 euro) som hör till moment 33.01.25 (Nationella elektroniska klientdatasystem inom social- och hälsovården, reservationsanslag 3 år). Institutet för hälsa och välfärd ska återta motsvarande belopp från det anslag som har överförts till år 2022. En del av anslaget under nämnda moment 33.01.29 har använts också för betalning av utgifter (34 409 euro) under moment 33.03.87 (Bolagisering av vaccinforskningen, reservationsanslag 3 år). Som en följd av detta har mer anslag överförts från moment 33.03.87 till följande år än vad som skulle ha överförts om det hade bokförts på rätt sätt. Social- och hälsovårdsministeriet ska återta motsvarande belopp från det anslag som har överförts till år 2022.

Statsrådet har på finansministeriets föredragning i strid med budgeten och 38 § i förordningen om statsbudgeten förbundit sig till budgetutgifter för affärsverksarrangemang vid Försvarsförvaltningens byggverk (ca 3,7 miljoner euro).

Den begränsning av antalet årsverken (8 årsverken) som fastställts under moment 29.20.21 (Gemensamma utgifter för yrkesutbildningen, reservationsanslag 3 år) i budgeten för 2019 har överskridits vid Utbildningsstyrelsen genom att man använt en del av anslaget under momentet i strid med budgeten för betalning av personalkostnader motsvarande sammanlagt 17,4 årsverken.

De uppgifter om fullmakter som har lämnats till Statskontoret för upprättande av statsbokslutet kan som helhet betraktas som riktiga och tillräckliga. Uppgifterna om fullmakter i statsbokslutet motsvarar uppgifterna från den centraliserade fullmaktsuppföljningen.

Budgetens utfallskalkyl har upprättats på föreskrivet sätt.

Statsbokslutets intäkts- och kostnadskalkyl och balansräkning har upprättats på föreskrivet sätt.

Noterna har presenterats på det sätt som förordningen om statsbudgeten förutsätter.

Statens centralbokföring har ordnats i enlighet med förordningen om statsbudgeten.

Intern kontroll

Den interna kontrollen som gäller statsbokslutet har utvärderats genom en riskanalys och granskats i samband med revisionerna av statens centralbokföring, statsbokslutet och de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut. Den interna kontrollen har dessutom utvärderats vid en granskning av den interna kontrollen i ekonomiförvaltningens centraliserade processer.

Den interna kontrollen av vissa ekonomiförvaltningsuppgifter som avses i 12 b § i lagen om statsbudgeten har utvärderats i samband med riskanalysen och granskats i samband med granskningen av serviceproduktionens processer. I den interna kontrollen av kundserviceprocesserna på Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning uppdagades brister som servicecentret åläggs att åtgärda.

Vid revisionen av bokföringen har det framkommit brister i Trafikledsverkets avtalspraxis för järnvägsprojekt. Trafikledsverket ska följa bestämmelserna i 38 § i budgetförordningen när projektutgifter bokförs. Enligt revisionen finansieras dessutom entreprenader under Trafikledsverkets moment 31.10.20 (Bastrafikledshållning) i strid med 7 § 3 momentet i lagen om statsbudgeten. Entreprenadernas längd överskrider perioden för reservationsanslag och ingen fullmakt enligt 10 § i lagen om statsbudgeten har budgeterats för dem. Bristerna har upprepade gånger påkallats i revisionsrapporteringen om Trafikledsverket.

Enligt den uppfattning som uppkommit i samband med revisionen av statsbokslutet innehåller uppgifterna i den underliggande centralbokföringen inte några väsentliga fel.

Revisionsverkets ställningstagande till bokslutet

Statsbokslutet för år 2021 har upprättats i enlighet med gällande bestämmelser.

Helsingfors den 10 maj 2022

Sami Yläoutinen
Generaldirektör

Aila Aalto-Setälä
Ledande redovisningsrevisor

2 Iakttagande av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2021 gav revisionsverket totalt 61 revisionsberättelser om redovisningsrevisionerna av ministerier och andra bokföringsenheter.

Hos totalt nio bokföringsenheter upptäcktes felaktiga förfaranden i sådan strid med statsbudgeten (eller centrala bestämmelser om budgeten) att ett negativt ställningstagande till lagenligheten i det specifika fallet togs in i revisionsberättelsen.

Antalet bokföringsenheter som fått ett negativt ställningstagande till lagenligheten minskade således jämfört med 2020. Ställningstagandena kunde gälla flera olika frågor i samma revisionsberättelse. Antalet ställningstaganden var inalles 13 (14 år 2020).

Tabell 1: Redovisningsrevisionsberättelser 2021

Förvaltningsområden	Redovisningsrevisionsberättelser (st.) 2021	Negativa ställningstaganden till lagenligheten 2019	Negativa ställningstaganden till lagenligheten 2020	Negativa ställningstaganden till lagenligheten 2021
Republikens presidents kansli	1	-	-	-
Statsrådets kansli	1	-	1	-
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	-	1	-
Justitieministeriets förvaltningsområde	6	1	1	1
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7	1	1	1
Försvarsministeriets förvaltningsområde	2	-	1	-
Finansministeriets förvaltningsområde	12	1	-	2
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	6	1	2	1
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	4	-	-	-
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	4	2	1	1
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	8	1	3	1
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	6	-	-	2
Miljöministeriets förvaltningsområde	3	-	-	-
Totalt	61	7	11	9

Revisionsverket strävar alltid efter att i sina redovisningsrevisioner uppmärksamma den granskade bokföringsenheten på de väsentliga observationerna i ett så tidigt skede som möjligt. På så sätt kan den granskade bokföringsenheten vidta åtgärder så snart som möjligt utifrån observationerna. Bokföringsenheterna kan rätta felaktiga förfaringssätt eller händelser som strider mot budgeten redan under räkenskapsperioden innan bokslutet godkänns och revisionsberättelsen lämnas.

Av de negativa ställningstagandena kan man inte dra slutsatsen att det uppställda laglighetskravet för skötseln av statens ekonomi inte har uppfyllts eller att ett missbruk av statliga medel skulle ligga bakom ställningstagandena. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten bör emellertid alltid betraktas som allvarligt med tanke på den ekonomiska hanteringen vid ämbetsverket i fråga. Förfaranden som strider mot budgeten och de centrala bestämmelserna om den ska däremot alltid tas i beaktande.

Att budgeten är tydlig och enhetlig spelar en stor roll för effektivt verkställande av budgeten och god budgetefterlevnad. Hur enhetliga och entydiga lösningar som görs då budgeten upprättas är väsentligt för budgetbesluten och budgetgenomförandet. En enhetlig budget bidrar också till en fungerande och effektiv skötsel av statsfinanserna. Revisionsverkets redovisningsrevisioner har även som syfte att främja en enhetlig och tydlig budgetberedning och ett enhetligt och tydligt upprättande av budgeten inom alla förvaltningsområden.

3 Resultatinformation i regeringens årsberättelse

Regeringens årsberättelse innehåller en redovisning av de relevanta föreskrivna ärendehelheterna. Redovisningen av de sociala effektmålen i budgetpropositionen är tillräcklig, men det finns brister i redovisningen av den funktionella effektiviteten och kostnadseffekterna. Beskrivningen av utfallet av de centrala målen i regeringsprogrammet är förhållandevis omfattande. Rapporteringen om tillståndet för hållbar utveckling är koncis. Ministeriernas rapportering om åtgärderna för hållbar utveckling inom sina egna förvaltningsområden ger inte en klar bild av åtgärdernas effektivitet och verkningsfullhet.



Årsberättelsen omfattar de relevanta delarna av de föreskrivna ärendehelheterna

Regeringens årsberättelse 2021 innehåller de relevanta delarna av de tolv ärendehelheter som föreskrivs i lagen om statsbudgeten (423/1988, 17 och 18 §) och preciseras i förordningen om statsbudgeten (1243/1992, 68 a–b §). Årsberättelsens rapportering är till denna del författningsenlig och i huvudsak tillräcklig.

I regeringens årsberättelse rapporteras inte på ett heltäckande sätt om åtgärdernas kostnadseffektivitet, dvs. förhållandet mellan kostnaderna och resultaten eller effekterna. En del av ministerierna, i synnerhet försvarsministeriet, justitieministeriet och undervisnings- och kulturministeriet, redovisar nyckeltal för kostnadseffektiviteten, men de flesta ministerierna redovisar endast lite eller inga uppgifter alls. Kravet på uppgifter om kostnadseffektivitet i årsberättelsen har visat sig vara en utmaning även tidigare, och strävan efter en komprimerad redogörelse för de väsentliga uppgifterna gör att det inte är möjligt att presentera dem på ett heltäckande sätt.

Enligt 68 b § 1 momentet 4 punkten i förordningen om statsbudgeten ska årsberättelsen innehålla en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna om hur de funktionella resultatmålen har uppnåtts för ministeriernas förvaltningsområden samt deras ämbetsverk och inrättningar. I årsberättelsen redovisas endast delvis för uppnåendet av resultatmålen.

Rapporteringen är bäst inom de förvaltningsområden som har tydliga, separata aktörer med resultatmål som är lätta att redovisa. Till dessa hör särskilt justitieministeriet och inrikesministeriet. Dessutom är förvaltningsområdena sinsemellan mycket olika: vissa, till exempel arbets- och näringsministeriet, har väldigt många resultatmål i sina underlydande ämbetsverk och andra, såsom utrikesministeriet, har inga ämbetsverk alls. Detta medför att kravet på rapportering om målen för den funktionella effektiviteten i vissa fall är för omfattande, medan det i andra fall kan leda till en beskrivande, konstlad rapportering.

Enligt 68 § i förordningen om statsbudgeten ska årsberättelsen innehålla en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna om och bedömningarna av utvecklingen av ekonomin och verksamhetsresultaten vid de statliga affärsverken och fonderna inom ministeriets förvaltningsområde. Uppgifterna i årsberättelsen läggs närmast fram i form av en allmän beskrivning av verksamheten och ekonomin och utvecklingen av resultaten berörs knappt alls.

Rapporteringen om effektmålen är tillräcklig, ministeriernas egna bedömningar av måluppfyllelsen har förbättrats

I årsberättelsen rapporteras om utfallet för de effektmål som anges i huvudtitelmotivering- en till budgetpropositionen enligt förvaltningsområde. Budgetpropositionen innehåller sammanlagt 53 effektmål, varav 51 redovisas i årsberättelsen. I årsberättelsen har man liksom i fjol kombinerat två mål (FM) i samma helhet, så rapporteringen omfattar alla mål i huvudtitelmotiveringarna. Rapporteringen om målen är också samstämmig med målen i huvudtitelmotiveringarna. Som helhet betraktad är redovisningen av effektmålen tillräcklig.

I årsberättelsen bedömer ministerierna, utöver redovisningen av effektmålen, på en femgradig skala hur väl de anser sig ha lyckats uppnå sina effektmål. Som helhet förbättrades ministeriernas bedömningar jämfört med fjolåret och inte ett enda mål bedömdes ha uppnåtts på ett försvarligt eller dåligt sätt. Av de 51 bedömningarna hade 8 (16 procent) förbättrats och endast en hade försämrats. Av målen bedömdes 80 procent ha förverkligats väl (föregående år 70 procent) och 17 procent bedömdes ha förverkligats tillfredsställande.

Antalet mål är förenligt med föreskriften om uppgörande av budgetförslag, enligt vilken varje ministerium i motiveringen till huvudtiteln ska lägga fram några effektmål. Antalet mål motsvarar antalet under tidigare år.

Rapporteringen om regeringsprogrammet fokuserar på det väsentliga

Enligt 68 a § 1.1 punkten i förordningen om statsbudgeten ska i regeringens årsberättelse ingå en översikt över regeringens centrala politikhelheter och en bedömning av deras utveckling. Regeringsprogrammet genomförs genom regeringens handlingsplan, som är indelad i sju strategiska helheter. Varje strategisk helhet indelas i ytterligare 4–8 projekthelheter eller åtgärdsområden, och inom ramen för dem genomförs enskilda projekt. I regeringens handlingsplan ingår sammanlagt 231 projekt eller åtgärder.

Utifrån revisionen är rapporteringen om de projekt i regeringsprogrammet som har slutförts under årsberättelseåret tillräcklig. Däremot är rapporteringen om framstegen i projekten som slutförs 2022 och 2023 delvis bristfällig. Av de 171 projekt som granskades

i årsberättelsen beskrivs nuläget eller utvecklingsriktningen i hundra projekt (58,5 procent), men 71 projekt nämns inte överhuvudtaget. Av de granskade projekten planeras 31 slutföras först 2022 eller 2023.

Under årsberättelseåret 2021 slutfördes 69 projekt, och man redovisade för 51 (73,9 procent) av dem i årsberättelsen. För aderton projekt som färdigställdes 2021 fanns det ingen redovisning. Av regeringsprogrammets projekt 2021 är rapporteringen mest omfattande i fråga om helheten "Kompetensens, bildningens och innovationernas Finland" samt "Finland – större än sin storlek i världen och Europapolitiken". Man redovisade för alla projekt som slutfördes under året inom dessa helheter. Dessutom redovisade man för alla projekt utom ett i helheterna "Den trygga rättsstaten Finland, utvecklingen av rättsstaten och försvarspolitiken" (15 projekt) och "Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden och bostadspolitiken" (7 projekt).

Av de projekt som färdigställdes 2021 var rapporteringen svagast i fråga om helheten "Ett rättvist, jämlikt och inkluderande Finland". Inom helheten färdigställdes enligt projektsidan sammanlagt 9 projekt, men man redovisade för endast tre av dem i årsberättelsen. Av alla de projekt som slutförts eller slutförs 2021–2023 var rapporteringen mest omfattande om projekten i helheten "Den trygga rättsstaten Finland, utvecklingen av rättstaten och försvarspolitiken". Av de 27 projekt i helheten som slutförts eller slutförs 2021–2023 redovisade man för 21 i årsberättelsen. Den svagaste rapporteringen om projekten 2021–2023 gällde helheten "Ett livskraftigt Finland, utvecklingen av trafiknätet, jordbruket". Man redovisade för endast fyra av de 30 projekten i helheten.

Omfattningen av rapporteringen i årsberättelsen varierar något mellan ministerierna

Man har under de senaste åren utvecklat regeringens årsberättelse i en koncisare och enhetligare riktning och arbetet har till stor del lyckats när man ser på rapporteringen om effektmålen. Det finns dock stora skillnader mellan förvaltningsområdena i fråga om hur väl deras effektmål beskriver sakhelheterna och anslagen i budgetpropositionen. Inom en del förvaltningsområden kan effektmålen härledas direkt från anslagen, inom andra förvaltningsområden är det svårare att dra slutsatser om sambandet mellan effektmålen och anslagen. Dessa skillnader återspeglas också i årsberättelsen, där man inte på ett heltäckande sätt redovisar för de mål som ställts upp i samband med anslagen.

Av regeringens årsberättelse framgår att rapporteringen om effektmålen i hög grad påverkas av hur respektive ministerium formulerar sina effektmål, även om alla förvaltningsområden har fått enhetliga anvisningar om den. Exempelvis finansministeriet har valt BNP-andelar och andra indikatorer som sina effektmål, medan utrikesministeriets mål är mera inexakta, omfångsrika framtidsbilder. Social- och hälsovårdsministeriet stödjer sig framför allt på statistik och resultat i rapporteringen, medan andra ministerier närmast beskriver arbetet och konstaterar förekomsten av lagstiftningsprojekt. Det är dock inte ändamålsenligt att kräva för sträng enhetlighet i regeringens årsberättelse, eftersom förvaltningsområdena också har behov av att presentera sina verksamhetsresultat på det sätt som bäst beskriver dem.

Hållbar utveckling

Enligt 68 a § i förordningen om statsbudgeten ska årsberättelsen innehålla en översikt över regeringens centrala politikhelheter och en bedömning av deras utveckling. Hållbar utveckling är en av dessa helheter, för vilken man redovisar i ett eget underkapitel som en del av genomförandet av regeringsprogrammet samt i resultatavsnitten inom varje förvaltningsområde.

Årsberättelsen rapporterar om läget för hållbar utveckling i förhållande till väsentliga jämförelsegrunder, dvs. FN:s globala mål för hållbar utveckling samt läget i andra länder. Dessutom ger man indikatorbaserade uppgifter om läget för hållbar utveckling i Finland som baserar sig på målen för det samhällseliga åtagandet för hållbar utveckling. Uppgifterna härrör från tillförlitliga källor: SDG-jämförelser som utarbetats av internationella organisationer samt från ett uppföljningssystem av kommissionen för hållbar utveckling, som grundar sig på cirka 40 indikatorer och tio övervakningskorgar som bildats av dem. I föregående årsberättelse presenterades utvecklingen per uppföljningskorg efter den allmänna texten. I berättelsen för 2021 nämns endast förekomsten av uppföljningskorgar och avsnittet som beskriver hållbar utveckling är väsentligt kortare än tidigare.

I årsberättelsen redovisas i rimlig grad för de förvaltningsområdesspecifika målen och åtgärderna för hållbar utveckling i huvudtitelmotiveringarna i budgetpropositionen. Målen i huvudtitelmotiveringarna varierar från tydliga riktlinjer till mycket allmänna uttryck för främjande, utveckling och deltagande. Den oklara målsättningen förklarar delvis varför ministeriernas rapportering i årsberättelsen inte svarar mot målen. I många fall uttrycker man sig i rapporteringen ungefär som i huvudtitelmotiveringarna, men det är svårt att verifiera konkreta mål och åtgärder – för att inte tala om deras effektivitet och verkningfullhet.

4 Behandlingen av den offentliga ekonomin i regeringens årsberättelse

Regeringens årsberättelse redovisar i huvudsak heltäckande om den offentliga ekonomin. Ränterisken gällande statsskulden och dess betydelse bör åskådliggöras på ett tydligare och mångsidigare sätt. Rapporteringen om statskoncernens ekonomiska ställning som helhet bör stärkas. Vid revisionen bedömdes huruvida årsberättelsens kapitel om den offentliga ekonomin ger information om läget i den statliga och den offentliga ekonomin i enlighet med 18 § i budgetlagen och 68 a § i budgetförordningen.

Läget i den offentliga ekonomin

Punkt 3.1. "Läget i den offentliga ekonomin" i regeringens årsberättelse ger en koncis bild av läget i den offentliga ekonomin år 2021. Den offentliga ekonomin stärktes 2021 jämfört med året innan i och med att den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen förbättrades och recessionen till följd av coronapandemin gav vika. Situationen gällande de bestämmelser som styr den offentliga ekonomin behandlas i huvudsak tydligt i årsberättelsen. Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten har varit i kraft hela 2021, vilket har påverkat bedömningen av efterlevnaden av bestämmelserna.

Statens revisionsverk har i sina rapporter om övervakningen av finanspolitiken och vid revisionen av regeringens årsberättelse 2020 riktat uppmärksamhet på behovet av att ändra den nationella finanspolitiska lagstiftningen i fråga om exceptionella förhållanden. I planen för de offentliga finanserna för 2021–2024 uppställdes 2020 inga lagstadgade fleråriga mål för det nominella saldot för de offentliga finanserna på grund av undantagsförhållandena. Statens revisionsverk ansåg i sin bedömning att det fanns grunder för lösningen under de rådande exceptionella förhållandena, men att lagstiftningen om planen för de offentliga finanserna bör preciseras så att den innehåller tydligare bestämmelser med tanke på exceptionella förhållanden. I regeringens årsberättelse konstateras att "i samband med uppdateringen av förordningen om planen för de offentliga finanserna våren 2022 beaktades också ändringsbehovet i fråga om definitionen av exceptionella förhållanden". I förordningens motiveringspromemoria från april 2022 preciseras att målen för det nominella saldot ska ställas upp även under exceptionella förhållanden.

Statens revisionsverk har i sina rapporter om övervakningen av finanspolitiken riktat uppmärksamhet även på att planen för de offentliga finanserna för 2021 gavs den 12 maj 2021, dvs. efter den fatalitetid som fastställts i förordningen om planen för de offentliga finanserna (slutet av april). Detta har inte uppmärksammats i regeringens årsberättelse.

Revisionsverket lägger fram sin egen bedömning av skötseln av de offentliga finanserna i en rapport om övervakningen av finanspolitiken som publiceras i juni 2022. Rapporten utvärderar regeringens finanspolitik, planen för de offentliga finanserna för 2023–2026, iakttagandet av ramregeln och finansministeriets ekonomiska prognos. Därtill utvärderar rapporten bland annat framstegen i regeringens sysselsättningsåtgärder.

Statens ansvarsförbindelser och risker

Enligt budgetförordningen (68 a §) ska regeringens årsberättelse innehålla en bedömning av statens största finansiella risker och om deras betydelse. Vad som avses med bedömning av riskernas betydelse har inte fastställts närmare i förordningen eller annanstans. Regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om bland annat statens ekonomiska ställning.

Statens ansvarsförbindelser omfattar statsborgen och statsgarantier, kapitalansvar, skulder och andra ansvarsförbindelser, såsom pensionsansvar. I årsberättelsen definieras riskerna som avvikelser som har en negativ inverkan på det nominella saldot för statsfinanserna i förhållande till den prognostiserade utvecklingen. I berättelsen behandlas läget för och utvecklingen av ansvarsförbindelserna och riskerna.

I årsberättelsen behandlas statsskulden i ett eget underkapitel och riskerna i anslutning till den i underkapitlet om statsfinansernas ansvarsförbindelser och risker. Statsskulden konstateras ha mer än fördubblats från 2007 års nivå. Till följd av den låga räntenivån har ränteutgifterna för statsskulden varit måttliga.

Årsberättelsen redogör för slutsatserna i promemorian av arbetsgruppen för utvärdering och utveckling av statens skuldförvaltningsmodell (Finansministeriets publikationer 2021:69), där hanteringen av ränte- och finansieringsrisker har lyfts fram som ett utvecklingsobjekt. I promemorian konstateras förändringar i verksamhetsmiljön i anslutning till ränterisken: kraftigt ökad skuldsättning, långsam ekonomisk tillväxt och en sannolikare risk för att räntenivån stiger än sjunker från den nuvarande låga nivån. I årsberättelsen konstateras att granskningen av ränteriskställningen bör beakta de ekonomiska tillväxtutsikterna på lång sikt och statens skuldållbarhet. Förändringarna i räntemiljön har redan länge varit en utmaning vid granskningen av det strategiska ränteriskmålet även enligt Statens revisionsverks revision av statens skuldhantering (revisionsberättelse 12/2021). Enligt revisionen har skuldhanteringsstrategin dock i regel fungerat väl.

I årsberättelsens underkapitel om statsfinansiella risker behandlas ränterisken dock endast snävt. I berättelsen beskrivs effekten av en bestående höjning av räntenivån med en procentenhet på statens ränteutgifter. Ränterisken och dess betydelse bör åskådliggöras på ett tydligare och mångsidigare sätt. Statens revisionsverk anser att det är bra att modellen för skuldhantering utvecklas. Revisionsverket anser också att arbetsgruppens slutsatser är bra samt betonar vikten av att utvecklingsförslagen verkställs.

Antalet statsborgen och garantier har sedan länge ökat i Finland. Hälften av de borgens- och garantiansvar som gällde i slutet av 2021 (sammanlagt 64,2 miljarder euro) hänförde sig till Finnvera och cirka en fjärdedel till Statens bostadsfond. Statens revisionsverk har i sina ställningstaganden betonat riskhanteringen gällande garantierna och förfarandena för att begränsa riskerna. Av årsberättelsen framgår att Finnveras buffertmedel inom exportgaranti- och specialborgensverksamheten har ökat från cirka 342 miljoner euro 2020 till 825 miljoner euro 2021. Det bör noteras att i de ökade buffertmedlen ingår en kapitalisering på 400 miljoner euro som gjordes 2021 i statsgarantifonden. Detta visar att riskerna i anslutning till statsborgen har ökat. Det vore nödvändigt att i årsberättelsen beskriva med hjälp av olika riskscenarier huruvida exportgarantiverksamhetens riskbuffertar är tillräckliga samt det eventuella behovet av tilläggskapital.

Man beaktar i årsberättelsen att statens balansställning är svår att gestalta, eftersom tillgångsposter finns i enheter utanför budgeten. Därför försvåras riskhanteringen i anslutning till balansräkningen. Statens revisionsverk har i sina tidigare bedömningar riktat uppmärksamhet på behovet av att utveckla statens koncernrapportering, vilket skulle förbättra helhetsbilden av statens ekonomiska ställning. I februari 2022 färdigställdes en utredning om behovet av att utveckla koncernrapporteringen. Målet är att i det första skedet utvidga statsbokslutet till att omfatta fonder och affärsverk. Avsikten är också att utveckla rapporteringen om statsbolagen. Statens revisionsverk anser att åtgärdsförslagen i utredningen är motiverade.



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

tel. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi