



# Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2017





Statens revisionsverks särskilda berättelse  
till riksdagen om revisionen av statsbokslutet  
och regeringens årsberättelse för år 2017

ISSN-L 1796-9549  
ISSN 1796-9549 (HÄFT.)  
ISSN 1796-9654 (PDF)  
URN:NBN:VTV-B172018RD  
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-B172018RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b172018rd)  
GRANO OY  
HELSINGFORS 2018

# Till riksdagen

Statsrådet har lämnat regeringens årsberättelse för år 2017 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 30 maj 2018

Tytti Yli-Viikari  
generaldirektör

Marjatta Kimmonen  
överdirektör



Utifrån revisionen av statsbokslutet 2017 konstaterar Statens revisionsverk att bokslutet upprättats i enlighet med gällande bestämmelser.

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 nio bokföringsenheter föranlett ett negativt ställningstagande till lagenligheten. För finansåret 2017 gav revisionsverket totalt 62 revisionsberättelser om revisionerna av ministerier och andra bokföringsenheter.

Regeringens årsberättelse innehåller de föreskrivna delarna av resultatinformation. Årsberättelsen rapporterar även om alla mål för verksamhetens effekter som togs upp i budgetpropositionens huvudtitelmotiveringar 2017. Ministerierna har bedömt att målen uppnåtts väl. En stor del av målen har dock uppställts på ett sätt som försvårar en mätning av uppfyllelsen. Årsberättelsen rapporterar även om främjandet av hållbar utveckling. Eftersom vissa åtgärder betonas i rapporteringen ger den ännu inte underlag för slutsatser om hur regeringen lyckats med implementeringen av Agenda 2030-redogörelsen eller främjandet av hållbar utveckling i övrigt.

Regeringens årsberättelse ger en övergripande bild av läget och utsikterna för de offentliga finanserna. Utifrån bedömningen konstaterar revisionsverket att regeringens årsberättelse i huvudsak behandlar de offentliga finanserna på ett heltäckande sätt samt delvis bredare och tydligare än förut. I rapporteringen har man även beaktat tidigare ställningstaganden från revisionsverket. Informationen skulle dock med fördel kunna fördjupas, framförallt i beskrivningen av statens åtaganden och risker, bolagsinnehav och den kommunala ekonomin.





# Innehåll

1	Revisionsberättelse om revisionen av statsbokslutet för år 2017	9
2	Efterlevnad av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	13
3	Uppföljning av riksdagens ställningstaganden	17
4	Årsberättelsens information om samhällliga effekter	21
5	Behandlingen av de offentliga finanserna i regeringens årsberättelse	25



# 1 Revisionsberättelse om revisionen av statsbokslutet för år 2017

Statens revisionsverk lämnar härmed denna revisionsberättelse om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2017. Revisionen har utförts av ledande redovisningsrevisor, OFR Riitta-Liisa Heikkilä och ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä. Revisionen har övervakats av överdirektör Marjatta Kimmonen.

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, intäkt- 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.

## Statsbokslutet

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.

Visuminkomster (ca 25 000 euro) som hör till avdelning 12 (Inkomster av blandad natur) har i strid med budgeten bokförts under moment 24.01.01 (Utrikesförvaltningens omkostnader, reservationsanslag 2 år). Gottgörelser (305 000 euro) som hör till moment 12.39.10 (Övriga inkomster av blandad natur) har i strid med budgeten bokförts under moment 28.10.01 (Skatteförvaltningens omkostnader, reservationsanslag 2 år). Inkomster (104 500 euro) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten bokförts under moment 32.60.46 (Kompensationsstöd för utsläppshandelns indirekta kostnader, förslagsanslag). Ränteinkomster (253 000 euro) har utan grund intäktsförts under moment 13.01.05 (Räntor på övriga lån).

Anslaget under 25.10.50.5 (Arvoden till offentliga utredare och boförvaltare enligt konkurslagen samt övriga utgifter för konkursförfarande som orsakas av offentlig utredning, SK högst) har överskridits med 135 418 euro i strid med budgeten och 7 § i lagen om statsbudgeten.

En del av anslaget under moment 25.01.20 (Särskilda utgifter, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (307 036 euro) som hör till moment 25.10.04 (Rättshjälps- och inressebevakningsdistriktens omkostnader, reservationsanslag 2 år) och 25.10.50 (Ersättningar till privata rättsbiträden, förslagsanslag). En del av anslaget under moment 29.20.21 (Utvecklande av yrkesutbildningen, reservationsanslag 2 år i 2016 års budget) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (totalt 740 000 euro) som hör till moment 29.01.02 (Utbildningsstyrelsens omkostnader, reservationsanslag 2 år) och 29.40.20 (Gemensamma utgifter inom högskoleväsendet och vetenskapens område, reservationsanslag 3 år). En del av anslaget under moment 32.20.41 (Statsunderstöd för att främja företagens internationalisering och tillväxt, reservationsanslag 3 i 2015 års budget) har i strid med budgeten använts för finansiering av ett utvecklingsprojekt vid ett statligt ämbetsverk (271 139 euro). En del av anslaget under moment 35.10.20 (Bekämpning av miljöskador, reservationsanslag 3 år i 2016 års budget) har i strid med budgeten använts för överföringsekonomis kostnader (186 674 euro).

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.

Statsbokslutets intäcks- 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 kontroll som hänför sig till 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 också utvärderats vid laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar av löneadministrationen samt vid granskningar av intern kontroll i ekonomiförvaltningens centraliserade processer.

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

## Revisionsverkets ställningstagande till bokslutet

Statsbokslutet för år 2017 har upprättats i enlighet med gällande bestämmelser.

Helsingfors den 11 maj 2018

Tytti Yli-Viikari  
generaldirektör

Riitta-Liisa Heikkilä  
ledande redovisningsrevisor



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

För finansåret 2017 gav revisionsverket totalt 62 revisionsberättelser om revisionerna 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.

Tabell 1: Revisionsberättelser 2017

	Revisionsberättelser	Negativa ställningstaganden till lagenligheten		
	2017	2015	2016	2017
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1			1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1		1
Justitieministeriets förvaltningsområde	5		1	2
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7		2	
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	1		
Finansministeriets förvaltningsområde	12	1		1
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	6			1
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	5		3	
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	5	1	1	
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	8	3	3	3
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5		1	
Miljöministeriets förvaltningsområde	3	1	2	
	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>9</b>

Antalet bokföringsenheter som fick ett negativt ställningstagande till lagenligheten minskade jämfört med föregående år. Eftersom vissa revisionsberättelser innehöll anmärkningar om flera olika saker blev det totala antalet anmärkningar 13 (2016 total 32). Den centrala orsaken till minskningen är att anmärkningarna om förfaranden i strid med budgeten minskade från 27 anmärkningar (totalt 11 bokföringsenheter) 2016 till 11 anmärkningar (totalt 9 bokföringsenheter) 2017. Mest minskade anmärkningarna om hänförande av utgifter på finansåret. På denna punkt gjordes inga negativa ställningstaganden i revisionsberättelserna 2017 jämfört med 10 anmärkningar 2016.

Förfaranden i strid med budgeten och de centrala bestämmelserna om den ska dock alltid uppmärksammas, så att efterlevnaden av budgeten kan säkerställas i praktiken.

De negativa ställningstagandena till lagenligheten avsåg oftast ett visst område eller ett specifikt förfarande i den ekonomiska hanteringen. 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 ställningstagandet. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten bör emellertid alltid betraktas som allvarligt med tanke på den ekonomiska hanteringen vid ämbetsverket i fråga.







### 3 Uppföljning av riksdagens ställningstaganden

Statens revisionsverk följer upp vilka åtgärder som vidtas med anledning av revisionsverkets berättelser till riksdagen. Dessutom följer revisionsverket upp hur regeringen fullgör de rapporteringsskyldigheter som ålagts i riksdagens ställningstaganden.

Riksdagens ställningstaganden avser samhälleligt betydelsefulla frågor och sådana där det ofta går långsamt att åstadkomma förändringar. Därför följer revisionsverket upp riksdagens ställningstaganden även efter den rapportering som riksdagen har förutsatt av förvaltningen.

Riksdagens ställningstaganden gäller enskilda frågor och utgör inte någon tydlig helhet. Förvaltningens allmänna utveckling kan därför inte bedömas enbart utifrån dem.

Riksdagen har gjort flera ställningstaganden om den omfattande och långvariga implementeringen av Agenda 2030. Revisionsverket bedömer årligen regeringens årsberättelse ur denna synvinkel. Ämnet behandlas i kapitel 4 i denna berättelse.

Nedan följer en genomgång av enskilda ställningstaganden och genomförandet av de olika punkterna. Ställningstagandena har valts ut så att de har koppling till revisionsverkets verksamhet. Totalt finns det många fler ställningstaganden. Ställningstagandenas nummer hänvisar till numreringen i registret över riksdagens uttalanden.

Tabell 2: Statens revisionsverk följer upp vilka åtgärder riksdagens ställningstaganden ger upphov till

Ställningstagande 1/2017 rd  
EÄ 72/2016 rd – RSk 4/2017 rd

Finavia och statsbolagens riskhantering

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder och ger en allmän anvisning om riskhantering till statsägda bolag.

Ställningstagande 2/2017 rd  
EÄ 72/2016 rd – RSk 4/2017 rd

Finavia och statsbolagens riskhantering

Riksdagen förutsätter att regeringen specificerar principerna för statens ägarstyrning, framförallt i helägda bolag, före utgången av 2017.

### Anvisningar och principer för riskhantering i helägda statsbolag

Enheten för ägarstyrning vid statsrådets kansli har svarat på riksdagens ställningstaganden i regeringens årsberättelse. Den har varken gett allmänna anvisningar om riskhantering eller specificerat principerna för ägarstyrning. Våren 2017 utredde enheten riskhanteringen i alla statsbolag. Enligt utredningen fanns det inget att anmärka på vad gäller bolagens riskhanteringsprocesser. I sitt svar på ställningstagandet om principer för ägarstyrning uppger enheten att specificeringstidpunkten är vid bytet av regeringsperiod.

Statens revisionsverk har en pågående revision om statens affärsverksamhet där riskhanterings omfattning granskats i fyra statsbolag och ett affärsverk.

Ställningstagande 39/2017 rd  
B 14/2017 rd – B 9/2017 rd – RSk 36/2017 rd

Regeringens årsberättelse 2016

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2016

Riksdagen förutsätter att regeringen stärker och förtydligar målsättningarna i fråga om euroområdet framtid och ger riksdagen en klarare helhetsbild. Regeringens årsberättelse ska rapportera om finska statens ansvarsförbindelser och deras risker på ett aktuellt och heltäckande sätt i alla delar.

### Statens ansvarsförbindelser och deras risker

Våren 2018 publicerade Statens revisionsverk en finanspolitisk granskningsberättelse om den offentliga sektorns ansvarsförbindelser (4/2018) som tog upp ansvarsförbindelserna, deras risker och i synnerhet den samlade risk som förpliktelserna medför. I en laglighetsgranskning om statens ansvarsförbindelser i internationella organisationer (3/2018) granskade revisionsverket även anställningsrelaterade förpliktelser som följer av medlemskap i internationella organisationer. I denna särskilda berättelse behandlas ansvarsförbindelser och deras risker i kapitel 5.

Ställningstagande 93  
B 12/2014 rd – B 16/2014 rd – RSk 37/2014 rd

Regeringens årsberättelse 2013

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

Riksdagen förutsätter att regeringen, som ett led i uppföljningen av projektportföljen, bedömer resultaten av, kostnaderna för och produktivtetsnyttan av de viktigaste IKT-projekten och rapporterar därom till riksdagen.

## Planering och uppföljning av statens IKT-projekt

Statens revisionsverk slutförde 2017 en effektivitetsrevision om planering och uppföljning av kostnader för och fördelar med IT-upphandling (19/2017). Vid revisionen upptäcktes att planeringsskedets nyttoanalyser är bristfälliga och att uppföljningen av fördelarna är sporadisk. I revisionsberättelsen gavs finansministeriet och andra ministerier rekommendationer om hur praxisen för planering och uppföljning kan förbättras. Enligt dessa bör finansministeriet även utvärdera processen för upphandling av informationssystem med avseende på ekonomisk planering och uppföljning samt för detta skapa rutiner som fungerar bättre än idag.



## 4 Årsberättelsens information om samhällliga effekter

Regeringens årsberättelse innehåller de föreskrivna delarna av resultatinformation. Årsberättelsen rapporterar även om alla mål för verksamhetens effekter som togs upp i budgetpropositionens huvudtitelmotiveringar 2017. Ministerierna har bedömt att målen uppnåtts väl. En stor del av målen har dock uppställts på ett sätt som försvårar en mätning av uppfyllelsen. Utifrån årsberättelsen är det därför svårt att dra slutsatser om tillförlitligheten i ministeriernas bedömningar av måluppfyllelsen.

I årsberättelsen redovisar regeringen på två sätt hur dess åtgärder bidragit till hållbar utveckling och därmed uppfylls de uppställda kraven på årsberättelsen. Eftersom vissa åtgärder betonas i rapporteringen kan man därav ännu inte dra slutsatser om hur regeringen lyckats med implementeringen av Agenda 2030-redogörelsens fokusområden och åtgärder eller med främjandet av hållbar utveckling i övrigt.

Årsberättelsen rapporterar om samhällliga effekter utifrån målen i budgetpropositionens huvudtitelmotiveringar. Förvaltningsområdena har många olika mål, och de gäller såväl den egna verksamheten och dess utfall som tillståndet i samhället. Utveckling av rapporteringen så att effekterna betonas mer skulle förutsätta att ministerierna drar ned på antalet mål för den egna förvaltningen. De mål som tas upp i årsberättelsen har dålig mätbarhet i nuläget. För att man ska kunna verifiera att målen uppnåtts ska de ställas upp på så sätt att måluppfyllelsen kan mätas och bedömas. Om man, som nu delvis sker, ställer upp breda mål för samhällliga effekter, ska förvaltningsområdena i god tid säkerställa att tillräcklig information tas fram för redovisningen i årsberättelsen. Utrikesministeriets samt undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområden har klart fler mål än vad som anges i föreskriften om uppgörandet av budgetförslag. Det vore motiverat att minska antalet mål.

### Rapporteringen om måluppfyllelse

När resultatrapporteringens tillräcklighet utreddes ställde revisionen tre frågor: Innehåller årsberättelsen alla delar av den föreskrivna resultatinformationen? Är rapporteringen tillräcklig i fråga om de mål för verksamhetens effekter som tagits upp i budgetproportionens huvudtitelmotiveringar? Redovisas främjandet av hållbar utveckling i enlighet med fokusområdena och målen i statsrådets redogörelse?

Utifrån revisionen innehåller regeringens årsberättelse 2017 till väsentlig del de föreskrivna delarna. Huruvida delarnas innehåll är tillräckligt granskades inte i samband med revisionen. När det gäller uppfyllelsen

av målen för verksamhetens effekter redovisas dock varken verksamhetens kostnader eller en bedömning av åtgärdernas kostnadseffektivitet inom ministeriets ansvarsområde, som enligt 1.3 mom. i 68 b § i budgetförordningen hör till de innehållskrav som ställs på årsberättelsen. Detta krav på bedömning av kostnadseffektiviteten kan anses som en mycket betydande utmaning.

Utifrån revisionen redovisas i årsberättelsen uppfyllelsen av mål som tagits upp i budgetpropositionens huvudtitelmotiveringar. Detta sker genom en kvalitativ bedömning i tabellformat och en kort motivering till den. Enligt rapporteringen var uppfyllelsen utmärkt eller god i 81 procent av målen, nöjaktig i 17 procent och försvarlig i 2 procent. Inget mål hade uppfyllts dåligt.

Rapporteringen av måluuppfyllelsen kan dock kritiseras på tre punkter. 1) Ur budgetpropositionens huvudtitelmotiveringar framgår det inte alltid tydligt vilka mål för verksamhetens effekter som ska rapporteras. Oklarheten beror framförallt på sättet att ange mål på två nivåer, vilket gäller några förvaltningsområden i budgetpropositionen. Vissa förvaltningsområden har även klart fler mål än vad som är meningen: enligt föreskrifterna om uppgörandet av budgetförslag ska man ha några mål, men inom två förvaltningsområden är de över tio.

2) En stor del av målen och målrapporteringen saknar indikatorer eller utvisar inte hur måluuppfyllelsen har mätts eller bedömts. Läsaren kan inte försäkra sig om att förvaltningsområdet gjort en korrekt bedömning.

3) Måluuppfyllelsen bedöms på en skala (utmärkt, god, nöjaktig, försvarlig, icke påbörjad/svag) där det inte alltid tydligt framgår om målet uppnåtts eller inte. Detta gäller framförallt mål som fått betyget ”nöjaktig” eller ”försvarlig”. Å andra sidan lämpar sig en kvalitativ bedömning bra för många breda mål, där det är mycket svårt att säga om en viss målnivå har uppnåtts eller inte.

Vid revisionen utreddes genom stickprov huruvida ministeriernas bedömningar av måluuppfyllelsen i årsberättelsen bygger på tillförlitliga och dokumenterade källor. Av tre förvaltningsområden begärdes en utredning om underlaget för deras rapportering, där totalt sju mål ingick. Årsberättelsen utvisade inte direkt på vilka källor bedömningen av måluuppfyllelsen hade baserats. I ministeriernas svar nämndes olika underlag: internationella jämförelser och utvärderingar, statistik, externa aktörers indikatorer, dokument inom resultatstyrning och -rapportering samt övriga, internt inom förvaltningen, uppgjorda dokument. Vi kunde dock inte dra slutsatser om underlagets tillförlitlighet: revisionen fick inte tillgång till alla nämnda underlag och källornas tillförlitlighet kan inte bedömas utan en närmare granskning av metoderna för framtagning av data. I svaren hänvisade ministerierna även till förvaltningens interna, opublicerade källor, för vilkas del man kan förhålla sig mer kritisk till källornas tillförlitlighet jämfört med externa, öppna källor.



## Rapporteringen om främjandet av hållbar utveckling

Vid revisionen utreddes separat vilken information årsberättelsen ger om främjandet av hållbar utveckling. Enligt förordningen om statsbudgeten ska årsberättelsen innehålla en översikt över regeringens centrala politikhelheter och en bedömning av deras utveckling (68 a §). I statsrådets Agenda 2030-redogörelse anges fokusområden och mål för hållbar utveckling. Där åtar sig regeringen också att rapportera om dessa till riksdagen som en del av årsberättelsen.

I årsberättelsen redovisar regeringen på två sätt hur den bidragit till hållbar utveckling och därmed uppfylls de uppställda kraven på årsberättelsen. För det första rapporterar man koncist om hållbar utveckling inom ramen för verkställandet av regeringsprogrammet: huvudfokus ligger på hållbarhetsprogrammets viktigaste kontroll- och styrmedel. För det andra rapporterar varje förvaltningsområde om egna åtgärder som främjat hållbar utveckling. Förvaltningsområdenas rapportering fokuserar på en beskrivning av åtgärder som de vidtagit föregående år medan förhållandevis lite rapporteras om resultaten och nuläget av den hållbara utvecklingen. Det är förståeligt att man valt detta sätt eftersom implementeringen av Agenda 2030 endast pågått i ett år. Under programmets inledningsskede kan huvudfokus i rapporteringen ligga på hur åtgärder vidtagits för att börja implementeringen.

Årsberättelsen ger ännu inte någon tydlig beskrivning av hur goda framsteg ministerierna gjort i implementeringen av programmets fokusområden. Den hänvisar inte heller till genomförandet av programmets totalt 39 åtgärder. Utifrån denna rapportering är det inte möjligt att skaffa sig en god bild av regeringens framsteg i fråga om fokusområden eller genomförandet av åtgärder. Regeringens årsberättelse rapporterar om hållbar utveckling i vald form för första gången. Enligt statsrådets kansli utvecklas rapporteringen framöver utifrån erfarenheterna.



## 5 Behandlingen av de offentliga finanserna i regeringens årsberättelse

Vid revisionen bedömdes huruvida årsberättelsens kapitel om de offentliga finanserna ger information om läget för statsfinanserna och de offentliga finanserna i enlighet med 18 § i budgetlagen och 68 a § i budgetförordningen. Utifrån bedömningen av årsberättelsen konstaterar revisionsverket att behandlingen av de offentliga finanserna mestadels är heltäckande samt delvis bredare och tydligare än förut. I rapporteringen har man även beaktat tidigare ställningstaganden från revisionsverket. Informationen skulle dock med fördel kunna fördjupas, framförallt i beskrivningen av statens åtaganden och risker, bolagsinnehav och kommunal ekonomi.

### Läget för de offentliga finanserna och uppfyllelsen av regeringens mål

Årsberättelsen ger en heltäckande bild av läget och utsikterna för de offentliga finanserna. Revisionsverket anser att beskrivningen är informativ. Berättelsen tar upp konjunkturvändningen 2017, som kraftigt påverkade finansministeriet prognosbild över uppfyllelsen av regeringens mål. Sambandet mellan det nationella medelfristiga saldomålet, undersektorsmålen enligt förordningen om planen för de offentliga finanserna och de mål som följer av EU:s regelverk beskrivs nu mer tydligt än tidigare. Berättelsen hänvisar i enlighet med revisionsverkets rekommendation till en av regeringsprogrammets bilagor som beskriver regeringens anpassningsåtgärder. Enligt berättelsen har genomförandet av åtgärderna främjat måluppfyllelsen.

Revisionsverkets bedömning av måluppfyllelsen läggs fram i en rapport om den finanspolitiska övervakningen våren 2018 som kommer att publiceras i juni 2018. I rapporten bedöms innehållet i planen för de offentliga finanserna, uppfyllelsen av regeringens mål för valperioden samt efterlevnaden av Finlands nationella och EU:s finanspolitiska regler. Rapporten innehåller revisionsverkets slutliga bedömning av reglefterlevnaden 2017.

Årsberättelsens beskrivning av statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin kan alltså breddas i syfte att ge en bättre uppfattning om helheten. I revisionsverkets finanspolitiska granskningsberättelse om styrningen av den kommunala ekonomin (6/2018) rekommenderades finansministeriet att förbättra uppföljningen av utgiftsbegränsningen, utveckla bedömningen av finansieringsprincipen i programmet för kommunal ekonomi samt utveckla dataunderlaget i fråga om kommunal ekonomi. Beskrivningen av den kommunala ekonomin bör också fördjupas i årsberättelsen.

Förutsättningarna för att uppnå lokalförvaltningens saldomål bör bedömas som en helhet, så att man beaktar nettoeffekten av statliga åtgärder som påverkar kommunernas inkomster och utgifter. Figur 36 i årsberättelsen strävar efter att visa de totala effekterna av dessa åtgärder, men i detta sammanhang skulle det vara viktigt att närmare beskriva vilken information och vilka osäkerheter som figuren inbegriper. Uppföljningen av utgiftsbegränsningen och beskrivningen av vilka risker den inbegriper bör bli mångsidigare. Dessutom skulle man behöva bedöma hur utgiftsbegränsningen påverkar basservicen och grundläggande rättigheter. Det behövs även en utvärdering av åtgärdernas verkningar för att kunna ge en tydlig bild av hur åtgärderna fungerat.

## Rapporteringen om statsfinanserna

Trots att det är motiverat att hålla fast vid en årsberättelse i koncist format vore det fördelaktigt att i vissa delar mer ingående förklara företeelserna bakom siffrorna. När t.ex. statens personalpolitik beskrivs vore det bra att kortfattat berätta varför personalen minskat betydligt under 2010-talet. Bakgrunden till relativt stora förändringar i vissa penningflöden mellan EU och Finland förblir också oklar.

Statens totalkalkyler (intäkts- och kostnadskalkyler och balansräkning) har redovisats på vedertaget sätt i årsberättelsen. De konsoliderar boksluten för budgetekonomin, fonderna utanför den och affärsverken så att internposter elimineras. Kalkylerna ger en mer heltäckande bild av statsfinanserna än statsbokslutet. Principerna för uppgörandet av dem beskrivs tydligt i berättelsen. Enligt ändrad praxis inkluderar totalkalkylerna nu även fullständig information om statens affärsverkskoncerner i stället för moderaffärsverken, vilket förbättrar kalkylernas täckning. Med tanke på helheten hamnar en stor del av statsfinanserna fortfarande utanför kalkylerna, t.ex. statliga bolag med specialuppgifter och övriga statsbolag. Beskrivningen av den statsfinansiella ramen skulle kunna utvecklas i en mer analytisk riktning utifrån totalkalkylerna och även inkludera en bedömning av huruvida det skett några förändringar i målens riktning.

I enlighet med revisionsverkets tidigare ställningstaganden innehåller berättelsen en utförlig beskrivning av skattesubventionerna och skattegapet. Trots att det är svårt att bedöma den totala effekten i euro är det ändå viktigt att ge en uppskattning av beloppet och en kvalitativ beskrivning av skattesubventionerna. Kapitlet ger även en samlad redovisning av aktuella forskningsresultat gällande skattesubventioner och skattegap. Dessutom specificeras tjänstemannens beredningsarbete med sikte på att minska skattegapet samt Skatteförvaltningens och Tullens åtgärder.

Statens bolagsinnehav rapporteras bolagsspecifikt i bilaga 4, vars innehåll i stor utsträckning motsvarar den årsberättelse om ägarstyrningen som tidigare gavs ut separat. I bilagan beskrivs årets centrala händelser inom ägarstyrningen och dessutom ges information om bl.a. samhällsliga effekter och hur de statliga bolagen tar sitt företagsansvar. Den nya rapporteringspraxisen kan anses motiverad. Man strävar efter att ge en helhetsbild av bolagens verksamhetsvolym och lönsamhet men bolagshelhetens finansiella ställning beskrivs nästan inte alls ur balansräkningens synvinkel. Det sammanräknade värdet av de statliga bolagen och av de onoterade bolagen, som i tillämpliga delar baseras på uppskattat värde, redovisas i enlighet med revisionsverkets tidigare ställningstaganden.

## Statens åtaganden och risker

Revisionsverket anser det viktigt att rapporteringen om realiserade borgensförluster och utbetalda borgensersättningar är transparent och heläckande eftersom uppgifterna förtydligar bilden av hur stora risker borgensverksamheten inbegriper. Här är det problematiskt att informationen om Finnvera är bristfällig: rapporteringen i årsberättelsen omfattar bara den ersättning för förluster som Finnvera erhållit ur statsbudgeten, vilket inte ger en tillräcklig bild av verksamhetens risker. Jämte borgensbeloppens nominella värden betonar revisionsverket vikten av att rapportera om förlustscenarierna. Scenarier behöver beräknas för staten som helhet men framförallt i fråga om Finnvera bör regeringens årsberättelse beskriva möjliga framtida förluster i verksamheten både enligt förväntat värde och hur stora de oväntade förlusterna kan vara. I regeringens årsberättelse 2017 saknas dock fortfarande dessa uppgifter.

I årsberättelsen konstateras att ”Finlands Bank har deltagit i euroområdet krishantering som en del av eurosystemet och rapporterar självständigt om sina risker och exponeringar”. Revisionsverket framförde i sin finanspolitiska granskningsberättelse om den offentliga sektorns ansvarsförbindelser (4/2018) att den fragmenterade rapporteringen om förpliktelser med anknytning till eurokrisen omöjliggör skapandet av en helhetsbild. Finlands Bank har som en del av eurosystemet även verkningar som är statsfinansiellt förpliktande. I årsberättelsen vore det nödvändigt att beskriva hurdana och hur stora förpliktelser med anknytning till eurokrisen som Finlands Bank har och genom vilka mekanismer de indirekt kan påverka statsförvaltningens inkomster och utgifter.

De kostnader som en realisering av statens förpliktelser orsakar kan utgöra en betydande belastning på de offentliga finanserna och samhällsekonomin. Jämte noggrann hantering av statens ekonomiska åtaganden och riskhantering understryker detta även vikten av uppföljning och rapportering. Det är viktigt att ge en så tydlig bild som möjligt av hur riskexponeringen utvecklas. Regeringens årsberättelse spelar en väsentlig roll för helhetsbilden, även om bilden av åtagandena och riskerna kan förtydligas genom annan rapportering.



STATENS REVISIONSVERK  
PORKALAGATAN 1, PB 1119, FI-00101 HELSINGFORS  
TELEFON +358 9 4321 | [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/vtv_fi)

ISSN 1796-9654 (PDF)