

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2011 rd

Statens bokslutsberättelse för 2010

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2010 och statens bokslutsberättelse

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 juni 2011 statens bokslutsberättelse för 2010 (B 10/2011 rd) och statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2010 och statens bokslutsberättelse (B 12/2011 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrådets biträdande controller Esko Mustonen och lagstiftningsexpert Pasi Ovaska, controllerfunktionen, finansministeriet
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, ledande effektivitetsrevisor, ekonomie magister Heidi Silvennoinen och eneffektivitetsrevisionschef och CGR, OFR Marko Männikkö, Statens revisionsverk, riksdagen

- finansråd Arto Eno, finansråd Heikki Solttila, lagstiftningsråd Seppo Tanninen och konsultativ tjänsteman Markku Puumalainen, finansministeriet
- regeringsråd Marika Paavilainen, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- ledande rådgivare Jarmo Kontulainen, Finlands Bank
- biträdande direktör Anu Sammallahhti, Statskontoret
- verkställande direktör Heikki Niemeläinen, Kommunernas garanticentral.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet och grundlagsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena FiUU 4/2011 rd och GrUU 4/2011 rd återges efter betänkandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bokslutsberättelsen och behandlingen i revisionsutskottet

Regeringen ska för varje finansår före utgången av juni året därefter överlämna statens bokslutsberättelse till riksdagen som den berättelse om skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av

budgeten som föreskrivs i 46 § grundlagen, sägs det i 17 § 1 mom. i lagen om statsbudgeten.

Enligt 17 § 2 mom. i lagen om statsbudgeten ska bokslutsberättelsen innefatta statsbokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhällsliga verkningarna av statens verksamhet och resultatet av verksamheten. Dessutom ska den innehålla de viktigaste uppgifterna om utvecklingen av de samhällsliga verkningarna och resultatet av verksamheten inom ministeriernas ansvarsområden. Bokslutsberättelsen ska dessutom ha resultat- och balansräkningarna för statliga affärsverk samt intäkts- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder utanför budgeten plus uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dem.

Bokslutsberättelsen (delarna I—III) är sammanlagt 535 sidor lång. Del I behandlar samhällseffekterna av statsfinanserna och regeringens åtgärder. Där ingår också regeringens svar på riksdagens budgettuttalanden, revisionsanmärkningsberättelse och utlåtande av kontrollern vid statsrådet om huruvida uppgifterna i bokslutsberättelsen är riktiga och tillräckliga. I del II finns redogörelser för resultaten inom ministeriernas ansvarsområden och i del III bokslutskalkylerna.

Syftet med kontrollernas utvärderings- och bekräftelseutlåtande är att säkerställa för regeringen att statens bokslutsberättelse, i överensstämmelse med lagen om statsbudgeten, ger riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om statens intäkter, kostnader och ekonomiska situation, de samhällsliga effekterna av den statliga verksamheten och det operativa resultatet (kravet på rättvisande bild).

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2010 och statens bokslutsberättelse är en revisionsrapport från en utomstående revisor som granskar om uppgifterna i regeringens statsfinansiella berättelse är riktiga och tillräckliga.

Den omfattar 40 sidor. I överensstämmelse med god förvaltningssed har riksdagen också tillgång till berättelsen från den utomstående revisorn när den behandlar bokslutsberättelsen.

Ett av de primära målen med behandlingen i riksdagen är att den ska vara vägledande för beredningen av budgeten för det påföljande året. I år kan det målet inte uppfyllas eftersom behandlingen skjutits fram till höstsessionen på grund av riksdagsvalet och den utdragna regeringsbildningen. Samtidigt behandlar utskottet årsberättelsen från Statens revisionsverk (B 17/2011 rd) som i vissa delar överlappar bokslutsrapporteringen. Därför behandlar utskottet här bara en del av de teman som ingår i revisionsanmärkningsberättelsen och fortsätter behandla dem i betänkandet om årsberättelsen. I vår kommer utskottet dessutom att göra en ingående genomgång av gällande ställningstaganden av riksdagen som hänför sig till tidigare betänkanden om statsfinansiella berättelser.

I detta betänkande behandlas följande teman: läget för översynen av berättelseförfarandet, rapportering av samhällseffekter, kravet på heltäckande budget, budgettuttalanden plus EU:s stabilitetsmekanismer och Finlands ekonomiska åtaganden.

Översyn av berättelseförfarandet - läget

Förra valperioden 2007—2010 behandlade både revisionsutskottet och grundlagsutskottet behovet att se över regeringens rapportering i såväl bokslutsberättelsen som åtgärdsberättelsen. Riksdagen har antagit två ställningstaganden, som fortfarande gäller. Det ena handlar om att bokslutsberättelsen bör lämnas till riksdagen en månad tidigare än nu (ReUB 1/2009 rd), senast inom april månad, och det andra om att lägga upp samhällsliga effektmål och förbättra rapporteringen av resultaten (ReUB 5/2010 rd).

Tanken att se över berättelseförfarandet föddes på ett kanslichefsmöte i slutet av 2007, och våren 2008 föreslog revisionsutskottet att åtgärdsberättelsen och bokslutsberättelsen slås ihop. Utskottet motiverade förslaget med att båda berättelserna lämnas till riksdagen ungefär

samtidigt och att de delvis tar upp samma frågor. En sammanslagning möjliggör effektivare parlamentarisk styrning och kontroll samt rationaliserar beredningen av berättelsematerial i förvaltningen och behandlingen i riksdagen. Med anledning av utlåtandet framhöll grundlagsutskottet att det finns anledning att fundera hur berättelseförfarandet kan förbättras och vände sig särskilt till talmanskonferensen. Talmanskonferensen behandlade frågan i mars 2009 och konstaterade då att det är regeringens sak att slå samman berättelserna. Den informerade regeringen om frågan.

Statsrådets kansli tillsatte genast våren 2010 en arbetsgrupp för att förbereda en sammanslagning av statens bokslutsberättelse och berättelsen om regeringens åtgärder. Den blev klar med sitt arbete i augusti i fjol och förslagen fick vänta på resultaten från den grupp som utvärderar controllerfunktionens uppgifter och ställning. Utifrån utvärderingsarbetet fattade ledningsgruppen för finansministeriet den 10 mars 2011 beslutet att controllerfunktionen ska fortsätta i stort sett enligt den nuvarande modellen, men att dess roll ska knytas närmare till den samlade styrningen av statskoncernen. Efter expertutfrågningen såg finansministeriet inga hinder för att slå ihop berättelserna.

Bland de öppna frågor som statsrådets kansli lyfter fram märks vilka uppgifter och vilket ansvar statsrådets kansli respektive finansministeriet har för att bereda, redigera och lägga fram den nya berättelsen för statsrådets allmänna sammanträde, vilken tid på året den ska lämnas till riksdagen och för vilket år den första berättelsen av ny typ ska lämnas till riksdagen. Den första sammanslagna berättelsen bör lämnas till riksdagen för 2012, menar utskottet.

En nödvändig innehållsmässig reform är att reducera de registeruppgifter som finns i berättelsen om regeringens åtgärder. Detta rör också det pågående arbetet med att se över uttalanderegistret. Syftet med det reviderade uttalanderegistret är att ge riksdagen information i realtid om vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av uttalandena från riksdagen. Den nya berättelsen kan då referera till uppgifterna i

registret. Registret planeras vara klart i slutet av 2012.

Tanken är att riksdagen också framöver ska få mer information om måluppfyllelsen och effekterna snarare än beskrivningar av verksamheten. Statsrådets kansli avser att förbättra uppföljningen och utvärderingen av regeringsprogrammet med siktet inställt på att ministerierna ska ha kapacitet att producera information om vilka effekter regeringens verksamhet har.

Enligt revisionsutskottet finns det nu en bred samsyn både i riksdagen och i statsrådet om att statens bokslutsberättelse och berättelsen om regeringens åtgärder bör slås samman. En sammanslagning kan ge produktivitetsvinster i hela processen. Utskottet vill här framhålla att också den sammanslagna berättelsen behöver förbättras innehållsligt. Riksdagen måste framöver få mer informativ rapportering och koncis information om den statsfinansiella situationen, utvecklingen och riskerna och om verksamhetens samhälleliga genomslag. Utifrån den informationen bör riksdagen kunna styra den offentliga förvaltningen mot att söka de mest effektiva lösningarna för att generera önskvärda samhälleliga effekter. Revisionsutskottet anser att regeringen snabbt bör slutföra sammanslagningen för att den första berättelsen av ny typ ska kunna lämnas till riksdagen 2013.

Rapportering av samhällseffekterna

Statens revisionsverk uppger att flera ministerier har förbättrat sitt sätt att presentera effekterna i bokslutet. De koncentrerar sig inte längre på att beskriva verksamheten utan utvärderar och rapporterar måluppfyllelsen. Rapporteringen håller helt enkelt högre nivå när ministerierna har lagt upp tydliga mål och effektmått. Controllern uppmanade ministerierna att presentera måluppfyllelsen i tabeller. Några ministerier följde inte rådet och det är en svaghet i deras bokslutsrapportering också i övrigt, anser revisionsverket. Välformulerade effektmål ger automatiskt bättre rapportering. Redan målen och effektmåtten måste läggas upp så att måluppfyllelsen kan rapporteras.

Problemen med informationen om effekterna är desamma som under tidigare år i bokslutsberättelsen, anser utskottet. Ministerierna koncentrerar ofta rapporteringen på att beskriva verksamheten utan att de säger hur måluppfyllelsen har påverkats av verksamheten inom deras förvaltningsområden. Och fortfarande låter de bli att rapportera negativ utveckling och dåligt uppfyllda mål. Ett grundläggande problem är att de inte kombinerar informationen om användningen av anslag eller anslagens belopp med uppgifter om hur målen har nåtts. Dessutom utelämnas väsentlig information. Så redogör statsrådets kansli bra för verksamheten i börsbolagen, men säger däremot ingenting om de icke noterade företagen.

Revisionsverket menar att ministeriernas självbedömningar kan resultera i en "tämlichen positiv uppskattning". Till exempel utrikesministeriet anser sig ha uppnått 20 av 21 mål bra och ett mål utmärkt. Ett exempel på beskrivning av verksamheten i stället för rapportering av måluppfyllelsen är arbets- och näringsministeriets rapportering av innovationspolicyn. Ett av målen i budgeten är att Finland inte ska falla på rankinglistan i internationell jämförelse. Rapporten säger ingenting om placeringen eller om den har ändrats. I stället beskrivs positionen dels utifrån målet för FoU-utgifter i regeringsprogrammet och hur det har uppfyllts, dels hur mycket arbets- och näringsministeriet har bidragit till anslagsökningen.

Skilnaderna mellan förvaltningsområdena förefaller fortfarande vara stora samtidigt som informationsunderlaget och kvaliteten på utvärderingen varierar. Det finns således uppenbart rum för förbättring.

Kravet på heltäckande budget och budgetverkställigheten

Frågor om tillämpningen och tolkningen av 84 § i grundlagen grundar sig på rapporter från Statens revisionsverk: effektrevisionen av statens kassaförvaltning (revisionsberättelse 168/2008; Valtion kassanhallinta) och revisionsverkets årsberättelse för 2008 (B 15/2008 rd). I samband

med behandlingen av revisionsutskottets betänkande ReUB 6/2008 rd antog riksdagen ett ställningstagande om strategier för utveckling av statens kassaförvaltning och ändring av lagstiftningen. Riksdagen förutsatte att regeringen rapporterar till riksdagen om strategierna för hur hanteringen av statens kassamedel ska utvecklas och vilka behov det finns av att ändra lagstiftningen om statsbudgeten och budgetprinciperna. På grund av detta lämnade regeringen en redogörelse till riksdagen om statens upplåning och kassaförvaltning i bokslutsberättelsen för 2008 (s. 98—103). Dessutom beredde regeringen en ändring av 84 § i Finlands grundlag (RP 158/2010 rd). Men den förföll eftersom riksdagen inte hann behandla den före valperiodens slut.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 4/2011 rd) till revisionsutskottet om den särskilda berättelsen från Statens revisionsverk och avgränsar utlåtandet till kravet på heltäckande budget och hur det tillämpas.

Bestämmelser om balansering av statsbudgeten, dvs. kravet på täckning, ingår i grundlagens 84 § 2 mom. Där sägs det att anslagen i budget ska täckas av inkomstposterna. Vid anslagstäckningen kan de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet beaktas på det sätt som anges genom lag. Enligt grundlagen kan budgeten alltså formellt inte vara underbalanserad eftersom statens upplåning är en inkomstpost i budgeten.

Balanskravet hör till de viktigaste principerna för statsfinanserna och budgeten. Det inskräpper att statsfinanserna måste hanteras ansvarsfullt och lägger fast förutsättningarna för att anslagsbesluten ska kunna verkställas. Balanskravet har funnits i grundlagen ända sedan 1919 års regeringsform. Det materiella innehållet i balanskravet ändrades inte när grundlagsbestämmelserna om statsfinanserna sågs över 1991. Bestämmelsen lyftes in i den nuvarande grundlagen utan ändringar.

Som bestämmelsen om täckning är formulerad i grundlagen avser den enbart riksdagen då den beslutar om budgeten. Självfallet måste budgetpropositionen beredas med iakttagande av

täckningskravet, påpekar grundlagsutskottet. Men kravet har också uppfyllts i verkställigheten av budgeten. Det har gått till så att det lån som funnits upptaget på inkomstsidan tas ut i sin helhet, senast i slutet av finansåret, även om statens likviditet inte har krävt det.

Till följd av finansministeriets grundlagstolkning sedan flera decennier tillbaka har finska staten tagit upp lån som inte behövs för likviditeten. Detta leder dels till extra risker, dels till kostnader som enligt utfrågningen av de sakkunniga kostar landet ungefär 20 miljoner euro om året. Budgettillämpningen har emellertid ansetts vara så etablerad att det inte räcker med att man inom regeringen anammar en ny tolkningspraxis. Av den anledningen lämnade regeringen en proposition om ändring av 84 § i grundlagen (RP 158/2010 rd) i slutet av förra valperioden.

Nuvarande tillämpningspraxis är inte rationell med hänsyn till den samlade nyttan för staten, eftersom statens utgifter kunde täckas med mindre upplåning samtidigt som vi också kunde spara in ränteutgifter för lånen, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande.

Grundlagsutskottet konstaterar därför att kravet i grundlagens 84 § 2 mom. på täckning av statsbudgeten explicit avser riksdagen när den beslutar om budgetens innehåll (RP 1/1998 rd, s. 137). Inkomstposterna i budgeten är i sig inte juridiskt förpliktande när budgeten verkställs. Inkomstposterna för lån grundar sig på det formella balanskravet, inte på det faktiska lånebehovet.

Kravet på budgetbalans förutsätter enligt grundlagsutskottet inte att det lån som anges i budgeten tas ut till fullt belopp om det inte är nödvändigt för statens likviditet. Statens upplåning ska enligt 82 § 1 mom. i grundlagen vara grundad på riksdagens samtycke och de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp ska framgå av samtycket. I dagsläget ger riksdagen sitt samtycke till upplåning genom ett separat beslut i form av en fullmakt som utgår från maximibeloppet för statsskulden och gäller tills vidare. Med denna tolkning avser grundlagsutskottet

inte att ta ställning till vilken typ av anslag som används till att amortera på statsskulden.

Grundlagsutskottets tolkning av täckningskravet i 84 § 2 mom. i grundlagen förtydligar och ändrar samtidigt den rådande tolkningen av verkställigheten av budgeten på väsentliga punkter, menar revisionsutskottet. I sin kassaförvaltning kan staten sluta ange upplåning på inkomstsidan som hittills även om upplåningen inte behövs för statens likviditet. Samtidigt kan statens skuld- och kassaförvaltning ses över för att inga belopp, till exempel lånade pengar, som går över likviditetsgränsen kassaförs eftersom kostnaderna för kortfristiga lån är högre än avkastningen på kassaplaceringar.

Man bör också utreda om lagen och förordningen om statsbudgeten bör ändras. Exempelvis kan främmande kapital i statskassan beaktas när likviditeten bedöms, förutsatt att man ser till att staten kan fullfölja sina skyldigheter på förfallodagen. Samtidigt bör det läggas fast hur stor likviditet staten ska ha vid varje tidpunkt för att säkert kunna uppfylla sina förpliktelser. Utskottet förutsätter också att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten.

Budgetuttalanden

Utifrån finansutskottets utlåtande (FiUU 4/2011 rd — B 10/2011 rd) anser revisionsutskottet att de åtgärder som vidtagits med anledning av följande uttalanden i statens bokslutsberättelse är tillräckliga eller att uttalandena i övrigt inte längre behövs:

RSk 44/2003 rd — RP 55/2003 rd, RP 145/2003 rd

Uttalande 1: *Huvudtitel 27*

RSk 45/2006 rd — RP 122/2006 rd, RP 265/2006 rd

Uttalande 5: *Huvudtitel 29*

Uttalande 7: *Kap. 29.60*

RSk 31/2007 rd — RP 62/2007 rd, RP 157/2007 rd

Uttalande 3: *Mom. 33.60.30*

EU:s stabilitetsmekanismer och Finlands ekonomiska åtaganden

Budgetutlåtandet till finansutskottet i huvuddrag (ReUU 5/2011 rd — RP 59/2011 rd)

Grundlagen garanterar riksdagen rätt att få en rättvisande bild av statens ekonomiska ställning, bland annat av inkomster och utgifter, tillgångar och åtaganden och om hur budgeten har utfallit och vilka effekter regeringens verksamhet har haft. Detta gäller såväl riksdagens proaktiva beslutsfattande som dess rapportering i efterhand, men också riksdagens konstitutionella tillsyn över statsfinanserna.

Vidare är det viktigt att beakta att grundlagsutskottet (GrUU 5/2011 rd) har ansett att de europeiska stabilitetsmekanismerna bör bedömas mot risken för att de ska hindra finska staten från att fullfölja sina grundlagsfästa förpliktelser.

Finska statens åtaganden påverkas av stabilitetsmekanismerna för EU och inte minst för euroländerna genom ett flertal olika mekanismer (EFSF, ESM, Finlands Bank, Europeiska centralbanken, IMF). Det är ett komplicerat system och det har varit svårt för riksdagen att bilda sig en uppfattning om det genom officiella dokument, menar utskottet. Dokumenten ger inte en tillräckligt tydlig och samlad bild av stabilitetsmekanismerna för ekonomin i Europa.

Både Statens revisionsverk och revisionsutskottet ska se till att riksdagen har fullgott kunskapsunderlag för sina beslut. Det kan man få fram genom studier av statsbokslutet och bedömningar av hur tillförlitliga motiven i budgetpropositionen och andra propositioner och andra kunskapskällor som riksdag och regering bygger sina beslut på.

På grundval av sin revision av finanspolitiken har Statens revisionsverk framhållit att riksdagen för sina beslut inte har haft tillgång till rättvisande information om statens ansvar och hur det har utvecklats i offentliga dokument om konstitutionellt beslutsfattande (propositioner, budgetpropositioner och statens bokslutsberättelser). En del av de officiella dokumenten innehåller dessutom tydliga brister. Så uppfyller ex-

empelvis regeringens proposition RP 31/2011 rd inte de krav som måste ställas för att garantera riksdagens finansmakt eller allmänna kriterier för vad som är väsentlig information för beslutsfattande enligt internationella standarder (risker och ekonomiska effekter) eller bästa praxis.

I statens bokslutsberättelse för 2010 framgår det av bilagan att statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser har ökat markant. Finska statens ekonomiska åtaganden och risker har ökat avsevärt i synnerhet av åtagandena inom ramen för stabilitetsmekanismerna för krisländerna i Europa. I takt med att skuldkrisen blivit utdragen och fördjupats har trycket på att införa nya stödåtgärder ökat. Samtidigt har krisen blottlagt de ekonomiska kopplingarna och beroendeförhållandena mellan länderna. Det ger utslag i stor osäkerhet och brist på förtroende på marknaden.

Efter bokslutstidpunkten (april 2011) har det hänt mycket som har förändrat statens ansvar och värderingen av de finansiella investeringarna i stabilitetsmekanismerna, särskilt beträffande Grekland. I balansräkningen kan statens lånefordringar bokföras på sin höjd till sitt sannolika värde. Staten för inte mellanbokslut och därför kommer värdet på lånefordringarna att bedömas först när bokslutet för 2011 upprättas och granskas. På finansmarknaden är grekiska statens lån för tillfället värderade långt under sitt nominella värde. Den som vill sköta sin ekonomi förnuftigt bör räkna med både dåliga tider och värdeminskningar, påpekar utskottet.

Dessutom uppstår det svåridentifierbara risker när den offentliga skulden i euroländerna, balansräkningen i Europeiska centralbanken och balansräkningen i bankerna i medlemsstaterna samverkar. Därför är det angeläget att riksdagen framöver får en rättvisande bild av regeringens andel i detta. Vidare är det av vikt att riksdagen blir informerad av Finlands Bank och den vägen får information om statens åtaganden och risker inom det europeiska centralbankssystemet. Samtidigt vill utskottet påpeka att informationen om statens balansräkning behöver förbättras.

Ändring av EFSF-ramavtalet och Finlands åtaganden

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det upp som en central fråga om riksdagen har fått en rättvisande bild av statens ekonomiska åtaganden och förbindelser och riskerna med dem. I den särskilda berättelsen framhåller revisionsverket att åtagandena och ansvarsförbindelserna är betydande och att riksdagen bör få en tydligare bild av dem (B 12/2011 rd, s. 20—21). Samtidigt pekar revisionsverket på vikten av att bli medveten om vilka åtaganden Finland påförs inom ramen för den finansiella stabiliseringsfaciliteten, att åtagandena värderas på rätt sätt och vilka kalkylmetoder som tillämpas.

Staten har dels säkra åtaganden (exempelvis statsskuld, intjänade pensioner och mångåriga hyresavtal), dels betydande osäkra åtaganden (exempelvis borgensförbindelser, statsgarantier, kommande pensioner och framtida lagstadgade förmåner) och sannolikheten för att de kommer att realiseras varierar. Det är svårt att bedöma hur sannolikt det är att Finlands åtaganden inom ramen för EU:s finansiella stabilitetsåtgärder kommer att realiseras. Offentliga dokument måste ha specificeringar av respektive ekonomiska fenomen och åtagandebeloppen, exempelvis det högsta beloppet för eventuella direkta åtaganden och beloppen för juridiskt förpliktande förbindelser. I samband med EFSF-ramavtalet påpekade också grundlagsutskottet att uttryckssättet är luddigt i propositionerna (GrUU 5/2011 rd — RP 31/2011 rd). Samma osäkerhet är förknippad med exempelvis räntenivån och hur den påverkar det totala garantibeloppet och den så kallade hävstångseffekten.

I ramavtalet om Europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (EFSF) åtar sig Finland att garantera en andel (1,2539 %) av kapitalet i stabiliseringsfaciliteten i proportion till sina kapitalandelar i Europeiska centralbanken. Finlands andel kan dock variera eftersom medlemsstater som borgensmän som utträtt. En stödtagande stat kan självfallet inte gå i borgen för sina egna lån. För att möjliggöra högsta kreditvärdighetsbetyg medges EFSF högst 65 % överborgen, vilket be-

tyder att borgensåtagandet får vara högst 65 % högre än lånekapitalet. På grund av den motstridiga informationen vid utskottsutfrågningen är det oklart för utskottet hur överborgen ska gå till, särskilt i AAA-länder som Finland. Regeringen måste förklara detta för riksdagen så snart som möjligt.

Genom en ändring i ramavtalet, undertecknad den 8 september 2011, stiger Finlands andel av garantierna, alltså borgensförbindelsen, till ett skuldkapital om 13,974 miljarder euro. Inga rättsliga låneförbindelser med garantier och överborgen har ingåtts för hela beloppet, utan 13,974 miljarder euro anger det högsta beloppet för skuldkapitalet enligt garantin i ramavtalet. I beloppet ingår inga räntor och de kan stiga till stora belopp, också i relation till kapitalet. Finlands garanti till EFSM via EU-budgeten gäller fortfarande och därmed stiger det totala kapitalet för de kalkylerade garantiförbindelserna till 14,934 miljarder euro. I låneprogrammet är Finlands åtagande högst 960 miljoner euro och 776 miljoner euro har redan utlöst.

I lagen om ikraftsättande av ramavtalet om den finansiella stabiliseringsfaciliteten (RP 31/2011 rd) och en ändring av den anges det högsta beloppet för borgensförbindelsen genom en beskrivning av det skuldkapital som ingår i garantin. Senare har det kommit fram att garantin enligt ramavtalet innefattar räntor och kostnader i skuldbrevet. Därmed är det kalkylerade och faktiska beloppet enligt de rättsliga förbindelserna betydligt högre än skuldens nominella värde.

Ändringen i ramavtalet ändrade inte det faktum att garantin också omfattar räntor och kostnader enligt skuldbrevet. På samma sätt måste också räntorna för Finlands eventuella åtaganden och åtagandebelopp beskrivas.

Efter ändringen i ramavtalet är den så kallade överborgen i europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten högst 65 % av skuldkapitalet. I överborgen ingår sannolikt också räntor och kostnader för skulderna. Tanken är att överborgen från länder med högt kreditvärderingsbetyg ska garantera att EFSF får betyget AAA för sina finansieringsinstrument.

I propositionen redovisar regeringen för överborgen på ett svårbegripligt och bristfälligt sätt. Detsamma konstaterar grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 5/2011 rd. Vidare påpekar revisionsutskottet att propositionen om ändring av ramavtalet om europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (RP 31/2011 rd) inte innehåller någon information som enligt internationella standarder skulle vara viktig för beslutsfattandet. Till den typen av information hör statens inkomster och utgifter, statsfinansiella vinster och kostnader i varierande situationer och risker för att borgen realiseras eller fordringar sjunker i värde och räntor för borgensförbindelser.

Statens revisionsverk håller på med en finanspolitik revision där man gör en bedömning av om kravet på rättvisande bild uppfylls i informationen om de europeiska finansiella stabilitetsmekanismerna. Samtidigt kommer verket att ge en mer ingående rapport om Finlands ansvarsposition och informationen om den, i synnerhet om åtaganden och risker inom ramen för EU:s finansiella stabilitetsmekanismer. Revisionen blir klar våren 2012 och utskottet kommer att behandla resultaten i samband med nästa bokslutsberättelse i vår.

Finlands fordringar enligt bokslutet

På grundval av 18 § i lagen om statsbudgeten ska regeringen i statsbokslutet och bokslutsberättelsen ge en rättvisande bild. Förordningen om statsbudgeten föreskriver att balansposterna måste värderas för att kravet på en rättvisande bild ska uppfyllas. Beträffande fordringar säger förordningen att statens fordringar ska tas upp till nominellt belopp och högst till det sannolika värdet. Värdepapper, som utgör finansieringstillgång, och andra sådana finansieringsmedel ska tas upp till anskaffningsutgiften eller, om deras sannolika överlåtelsepris på bokslutsdagen är lägre, till det värdet, enligt 66 c § i förordningen. Statens bokföring styrs mer ingående genom föreskrifter från finansministeriet och anvisningar från Statskontoret. Enligt handboken om statsbokföringen kan det hända att det krävs extra engångsavskrivningar om marknadspriset på aktier eller andra liknande långfristiga investe-

ringar sjunker varaktigt. (Valtion kirjanpidon käsikirja 2010).

Fordringar värderas vanligen antingen till det verkliga värdet eller i begränsad omfattning till anskaffningsutgiften minskad med avskrivningar. Nedskrivning ska göras bland annat om fordringar inte kommer enligt avtal vid avtalsbrott, om den som ingår en förbindelse befinner sig i en så dålig ekonomisk situation att man av fordringarna att döma inte kommer att få några inkomster i fortsättningen eller om det är sannolikt att den som ingått förbindelsen kommer att bli helt eller delvis insolvent eller vara tvungen att omförhandla sina skulder. Här är det inte den juridiska formen utan det faktiska läget som är avgörande.

Staten tillämpar inte mellanbokslut så lånefordringar värderas alltid i bokföringen vid bokslutet, påpekar utskottet. När bokslutet för 2010 upprättades ansågs det inte vara nödvändigt att skriva ner våra bilaterala lånefordringar. Lånekapitalet till Grekland kommer att bedömas först när bokslutet för 2011 upprättas och granskas. Utskottet har informerats om att det kan uppstå problem om bara en medlemsstat gör nedskrivningar. Det är uppenbart att det behövs en gemensam modell för alla medlemsstater.

Europeiska centralbankssystemet och Finlands Banks åtaganden

Finland är inte bara med i EU:s krisfonder utan finansierar också lån som beviljas av Internationella valutafonden IMF. Vår kvot är 0,58 % och det är Finlands Bank som svarar för den. Riksdagen har beviljat statsborgen för de gällande lån som Finlands Bank har gett IFM. Enligt budgetpropositionen finns det ett förslag på att ändra avtalet om Internationella valutafonden som innebär att medlemsstaternas bidrag kommer att fördubblas. Finlands bidrag stiger från 1 263,8 till 2 410,6 miljoner euro i särskild uttagsrätt för medel i Finlands Bank. För att höja ländernas bidrag krävs det statsgaranti för användningen av medlen och det i sin tur kräver samtycke från riksdagen. Detta med tanke på eventuella förluster för Finlands bank (statsbudgeten, huvudtitel

28.92, EU och internationella organisationer, RP 62/2011 rd).

Finlands Banks rätt att teckna kapitalandelar i Europeiska centralbankens eget kapital finns inskriven i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Andelen är 1,2539 %. I princip kan det hända att medlemsstaterna kan bli tvungna att rekapitalisera Europeiska centralbanken. I stadgan för centralbanken finns det särskilda bestämmelser om att bankens förluster i första hand ska avräknas mot den allmänna reservfonden och därefter genom att de nationella centralbankerna är skyldiga att upp till ett visst belopp betala in ytterligare andelar i banken i proportion till sin andel i ECB:s tecknade kapital för att täcka förlusterna.

Av ännu större betydelse är det latenta ansvar som staterna de facto har för bank- och finansieringssystemet.

Dessutom har de nationella centralbankerna och efter dem också medlemsstaterna en reell skyldighet att se till att centralbankssystemet fungerar. Det ansvaret grundar sig inte på någon gällande juridisk borgensförbindelse utan har sin grund i ett faktiskt behov som kan uppkomma i vissa situationer. I dagsläget är Europeiska centralbanken en mycket stor aktör i ansträngningarna att stävja den europeiska finans- och skuld-krisen och krishanteringsåtgärderna återspeglas i balansräkningen för både Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna.

I överensstämmelse med de senaste balansräkningsuppgifterna har Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna köpt obligationer för 183 miljarder euro inom ramen för värdepappersprogrammet. Enligt den senaste balansräkningen (slutet av oktober) från Finlands Bank köpte banken obligationer för 3 019 miljoner euro.

I sin verksamhet kan centralbankerna inte alltid undvika risker och förluster, men de garderar sig för förluster genom reserveringar i balansräkningen. Under den pågående skuld-krisen har också Finlands Bank som en länk i det europeiska centralbankssystemet köpt obligationer från krisländerna på andrahandsmaknaden. Banken ger inga uppgifter om antalet obligationer för

respektive land. Vid utfrågningen av de sakkunniga framkom det att kapitalen och reserveringarna i Finlands Bank räcker till för att täcka de nuvarande riskerna. Det är viktigt att riksdagen blir informerad av Finlands Bank och den vägen får information om statens åtaganden och risker inom det europeiska centralbankssystemet. Finlands Banks borgensansvar framkommer inte av bokslutsuppgifterna. Ett sätt att förtydliga informationen är att uppgifterna i fortsättningen bokförs i statens koncernbalansräkning som håller på att upprättas.

Kreditvärdering, pensionsavsättningar och koncernbokslut

Ett konkret finanspolitiskt mål i budgetpropositionen för 2012 är att Finlands kreditvärderingsbetyg ska ligga kvar på bästa möjliga nivå. Betydande indirekta och osäkra ekonomiska konsekvenser är förknippade med frågan om faktiska och juridiska åtaganden kan resultera i att Finlands kreditvärdighet och kreditvärdighetsbetyg sjunker. I de finansiella stabilitetsåtgärderna har EU nämligen framkastat att garantier och andra borgensåtaganden kan resultera i lägre kreditvärdighetsbetyg. Det finns siffror att tillgå om staternas indirekta och latenta åtaganden. Men det går att räkna ut vad lägre kreditvärdighetsbetyg skulle kosta Finland. Med lån på cirka 77 miljarder euro ökar statens ränteutgifter med 300—350 miljoner euro om året, om kreditvärdighetsbetyget sjunker med ett betyg.

Utskottet påpekar att kreditvärdighetsinstitutionen har fått en allt mer framträdande roll i den europeiska ekonomin och skuld-krisen. Institutet bedömer ländernas kreditvärdighet utifrån ett flertal olika kriterier där det också ingår en så kallad politisk bedömning (t.ex. Standard & Poor's). Det betyder i första hand att de bedömer hur effektivt och stabilt det politiska systemet är och hur förutsägbara de politiska institutionerna är. Först i andra hand tittar de på balans och restriktioner i institutionernas ansvars- och maktförhållanden, respekt inför lag, rätt till fri information, öppen debatt om politiska beslut samt aktuell och tillförlitlig information och statistik om den offentliga sektorn.

För sin budgetmakt måste riksdagen få information om kriterierna för och konsekvenserna av kreditvärderingen för att den ska kunna bilda sig en uppfattning av hur beslut om borgensförbindelser påverkar kreditvärderingsbetyget och därmed också ränteutgifterna för statsskulden, framhåller utskottet. Det finns många faktorer som talar för en översyn av sättet att framställa statens balansräkningsuppgifter och balansering för att riksdagen ska få riktiga och tillräckliga uppgifter för budgetbehandlingen och beslutsfattandet. En koncernbalansräkning för staten upprättad enligt samordnade och allmänt godtagna metoder medverkar till att öka finansierarnas förtroende för de offentliga finanserna.

Statens bokslutsberättelse för 2010 kompletteras av uppgiften från Statens revisionsverk att statens pensionsavsättning utanför balansräkningen uppgår till 90,6 miljarder euro och att de statliga borgensförbindelserna och garantierna var 17,2 miljarder euro i slutet av 2010. Samtidigt framhåller revisionsverket att statens garantistock enligt uppgifter från Statistikcentralen var 19,5 miljarder euro. Skillnaden beror på att statliga borgensförbindelser utanför budgeten inte ingår i statsbokslutet (B 12/2011 rd, s. 27—28).

Utskottet påpekar att det finns ett uppenbart behov av att förbättra sättet att framställa statens balansräkningsuppgifter. Balansräkningen och uppgifterna i bilagorna måste vara väl utvecklade och tydligt motiverade för att riksdagen ska ha de korrekta och uppdaterade uppgifter om statens ekonomiska ställning och samla ansvar som behövs för besluten om budgeten. I sin ekonomiska rapporter måste staten mer fokusera på risker och ta hänsyn till dem i sin ekonomiska förvaltning.

Utomstående kontroll och revision av stabilitetsmekanismen

I den särskilda berättelsen till riksdagen lyfter Statens revisionsverk fram att den utomstående

kontrollen och revisionen av EU:s permanenta stabilitetsmekanism inte till alla delar stämmer överens med internationella revisionsstandarder (ISSAI). Det hänger samman med att den nuvarande revisionen av ESM inte stämmer överens med standarden ISSAI 5000 som anger principerna för extern revision i internationella organisationer. Trots stora nationella åtaganden spelar varken de nationella revisionsverken eller EU:s revisionsdomstol någon roll i kontrollen. Dessutom görs det ingen effektivitetsrevision av ESM trots att mekanismen kommer att hantera hundratals miljarder euro på finansmarknaden. Kontrollen av verksamheten är snävare och småskaligare än till exempel den externa revisionen av verksamheten och ekonomin i IFM.

Det är angeläget att den externa kontrollen och revisionen av EU:s permanenta stabilitetsmekanism ordnas effektivt och innefattar effektivitetsrevision och att principerna för öppenhet och god förvaltning följs, menar utskottet och anser att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder i frågan.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

1. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som utskottet i detta betänkande lägger fram om budgetuttalandena.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar de åtgärder som riksdagen kräver i detta ställningstagande.

Helsingfors den 17 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna

vordf. Heli Paasio /sd

medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent

Olli Immonen /saf

Eero Lehti /saml

Mika Lintilä /cent

Lasse Männistö /saml (delvis)

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf

Matti Saarinen /sd

Erkki Virtanen /vänst

ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm

utskottsråd Matti Salminen.