

Statens revisionsverks  
särskilda berättelse  
till riksdagen  
om revisionen  
av statsbokslutet  
och regeringens  
årsberättelse för år  
2020



---

STATENS REVISIONSVERKS  
BERÄTTELSER TILL RIKSDAGEN

B 16/2021 RD





Statens revisionsverks särskilda berättelse  
till riksdagen om revisionen av statsbokslutet  
och regeringens årsberättelse för år 2020

B 16/2021 rd



# Till riksdagen



Statsrådet har lämnat regeringens årsberättelse för år 2020 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 2021

**Matti Okko**

ställföreträdare för generaldirektören, direktör

**Jaakko Eskola**

direktör

**Information om publikationen**

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (häft)

ISSN 1796-9654 (pdf)

urn:nbn:vtv-B162021rd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B162021rd>

Grano Oy  
Helsingfors 2021

# Innehåll



<b>Huvudsakligt innehåll</b> . . . . .	7
<b>1 Revisionsberättelse för statsbokslutet 2020</b> . . . . .	9
<b>2 Iakttagande av budgeten och de centrala bestämmelserna om den</b> . . . . .	13
<b>3 Resultatinformation i regeringens årsberättelse</b> . . . . .	17
<b>4 Behandlingen av den offentliga ekonomin i regeringens årsberättelse</b> . . . . .	23





# Huvudsakligt innehåll



På basis av revisionen av statsbokslutet har statsbokslutet för 2020 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 11 bokföringsenheter föranlett ett negativt ställningstagande till lagenligheten. För finansåret 2020 gav revisionsverket totalt 62 revisionsberättelser om revisionerna av ministerier och andra bokföringsenheter.

Regeringens årsberättelse innehåller en redovisning av de relevanta föreskrivna ärendehelheterna. Rapporteringen om utfallet av de centrala målen i regeringsprogrammet är omfattande. Redogörelsen över de sociala effektmålen i budgetpropositionen är tillräcklig. Målen har dock satts upp på ett otydligt sätt och användningen av indikatorer är begränsad, vilket försämrar rapporteringens tillförlitlighet och årsberättelsens informationsvärde. Rapporteringen om tillståndet för hållbar utveckling är koncis. Ministeriernas rapportering om åtgärder för hållbar utveckling inom sina egna förvaltningsområden är oenhetlig.

Regeringens årsberättelse redovisar i huvudsak heltäckande om den offentliga ekonomin. En minskning av mängden överlappande information i regeringens årsberättelse och finansministeriets risköversikt borde eftersträvas. Läget för de nationella författningarna som styr skötseln av den offentliga ekonomin bör behandlas mer ingående.



# 1 Revisionsberättelse för statsbokslutet 2020

Statens revisionsverk ger denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2020. Revisionen har utförts av ledande redovisningsrevisor Aila Aalto-Setälä, redovisningsrevisionsassistent 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, intäkts- 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.

## Budgeteringsförfaranden

Under moment 31.10.20 (Basunderhåll av transportinfrastrukturen, reservationsanslag 3 år) har entreprenader som pågår längre än perioden för reservationsanslaget och som inte har beviljats en fullmakt i enlighet med 10 § i lagen om statsbudgeten finansierats i strid med 7 § 3 mom. i lagen om statsbudgeten. Trafikledsverket bör förtydliga budgeteringen av projekt så att fleråriga trafikledsprojekt som överskrider perioden för reservationsanslag budgeteras och följs upp genom det fullmaktsförfarande som föreskrivs i 10 § i budgetlagen.

## 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.

Under moment 29.40.51 (Finlands Akademis forskningsanslag, förslagsanslag) och 29.40.54 (Strategisk forskningsfinansiering, förslagsanslag) har man i strid med budgeten intäktsfört sammanlagt 79 541 euro i återbärningar av utgifter som hänför sig till det föregående året.

För betalning av de ordinarie tjänstemännens löner har man i strid med budgeten använt anslag från moment 23.01.24 (Finlands EU-ordförandeskap, reservationsanslag 2 år i budgeten 2019) och 24.10.22 (Fredsmedling, fast anslag) sammanlagt 84 392 euro, från moment 28.70.22 (Stöd till digitalisering av offentliga tjänster, reservationsanslag 3 år i budgeten 2018) 75 434 euro, från moment 29.40.20 (Gemensamma utgifter inom högskoleväsendet

och vetenskapens område, reservationsanslag 3 år) och från 29.80.52 (Avkastning av penningpelsverksamheten för främjande av konst, förslagsanslag) sammanlagt 166 105 euro samt från moment 32.01.21 (Produktivitetsanslag för arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, reservationsanslag 3 år i budgeten 2018) 29 780 euro.

Under moment 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader, reservationsanslag 2 år) har man i strid med budgeten betalat en avgift på 1,0 miljoner euro för anskaffning av försvarsmateriel.

Utgifter under moment 32.20.40 (Stödande av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet, förslagsanslag) (2,67 miljoner euro) har i strid med budgeten bokförts under moment 32.20.43 (Stöd för kommersialisering av cleantech-lösningar och bioekonomiska lösningar samt innovationer, reservationsanslag 3 år i budgeten 2018).

Under moment 24.10.22 (Fredsmedling, fast anslag) har utgifter för 2021 i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten anvisats som utgifter för 2020 (63 937 euro). Med detta förfarande har man i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängt användningstiden för fasta anslag.

Utgifter som hör till 2020 (0,3 miljoner euro) under moment 25.10.50 (Ersättningar till privata rättsbiträden, förslagsanslag) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till 2021. Om utgifterna hade allokerats korrekt, hade förslagsanslaget för 2020 överskridits med 0,14 miljoner euro.

Anslaget under moment 26.10.01 (Polisväsendets omkostnader, reservationsanslag 2 år) har använts i strid med budgeten för betalning av utgifter som hör till budgetkontot 26.01.50.3 (Vittnesskyddsprogrammet, reservationsanslag 2 år). Om utgifterna hade bokförts i enlighet med budgeten skulle anslaget under moment 26.01.50 (Vissa understöd, reservationsanslag 2 år) ha överskridits med 11 455 euro. Enligt 7 § i lagen om statsbudgeten får reservationsanslag inte överskridas.

Vid granskningen av bokföringen och fullmaktsuppföljningen har det framkommit förfaranden som gäller omotiverade korrigeringar i budgetbokföringen och obefogad minskning av fullmaktsanvändningen, vilka Innovationsfinansieringsverket Business Finland bör åtgärda.

Enligt den centraliserade fullmaktsuppföljningen i centralbokföringen ökade antalet tillgängliga fullmakter 2020 med sammanlagt 14,7 miljarder euro, varav den största andelen hänförde sig till fullmakter för räntestödslån och 11 miljarder euro av dessa till fullmakt för Räntestöd och annat stöd till offentligt understödda export- och fartygskrediter.

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 för vissa ekonomiförvaltningsuppgifter så som avses i 12 b § i lagen om statsbudgeten har utvärderats i samband med riskanalysen och granskats i samband med granskningen av serviceproduktionens processer. Det har konstaterats brister i den interna kontrollen av servicecentrets kundserviceprocesser, varmed det finns skäl för servicecentret att vidta åtgärder.

Vid granskningen av bokföringen har det framkommit brister i arkiveringen av verifikat som gäller statsunderstöd, vilket föranleder åtgärder av arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret). Det framkom även fel i allokeringen av utgifter till finansåret under moment 25.10.50 (Ersättningar till privata rättsbiträden, förslagsanslag), som domstolsväsendet bör åtgärda.

Vid granskningen av bokslutet har det framkommit ett felaktigt bokföringsförfarande vid bokföringen av förskottsinnehållningar på statens pensioner som betalas till Keva mellan december och januari, som finansministeriet bör åtgärda.

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 2020 har upprättats i enlighet med gällande bestämmelser.

Helsingfors den 31 maj 2021

Matti Okko  
ställföreträdare för generaldirektören, direktör

Aila Aalto-Setälä  
ledande redovisningsrevisor



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

För finansåret 2020 gav revisionsverket totalt 62 revisionsberättelser om revisionerna av ministerier och andra bokföringsenheter.

Hos totalt elva 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 ökade således jämfört med 2019. Ställningstagandena kunde gälla flera olika frågor i samma revisionsberättelse. Antalet ställningstaganden var inalles 14 (10 året innan).

Tabell 1: Revisionsberättelser 2020

Förvaltningsområde	Revisionsberättelser 2020	Negativa ställningstaganden till lagenligheten 2018	Negativa ställningstaganden till lagenligheten 2019	Negativa ställningstaganden till lagenligheten 2020
Republikens presidents kansli	1	1	-	-
Statsrådets kansli	1	-	-	1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	-	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	6	-	1	1
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7	1	1	1
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	-	-	1
Finansministeriets förvaltningsområde	12	1	1	-
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	6	-	1	2
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	4	-	-	-
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	4	2	2	1
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	8	1	1	3
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	6	-	-	-
Miljöministeriets förvaltningsområde	3	-	-	-
<b>Totalt</b>	<b>62</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>11</b>

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

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. Förfaranden som strider mot budgeten och de centrala bestämmelserna om den ska alltid tas i beaktande. Det är beaktansvärt att både antalet bokföringsenheter som fått negativa ställningstaganden till lagenligheten och det totala antalet negativa ställningstaganden till lagenligheten har ökat sedan 2019.

Att budgeten är tydlig och enhetlig spelar en stor roll för effektivt verkställande av budgeten och god budgetefterlevnad. Lösningarnas enhetlighet och entydighet under budgetens upprättande är avgörande för budgetbesluten och budgetgenomförandet. En enhetlig budget bidrar också till fungerande och effektiv skötsel av statsfinanserna. Revisionsverkets revisioner 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. Rapporteringen om utfallet av de centrala målen i regeringsprogrammet är omfattande. Redogörelsen över de sociala effektmålen i budgetpropositionen är tillräcklig. Målen har dock satts upp på ett otydligt sätt och användningen av indikatorer är begränsad, vilket försämrar rapporteringens tillförlitlighet och årsberättelsens informationsvärde. Rapporteringen om tillståndet för hållbar utveckling är koncis. Ministeriernas rapportering om åtgärder för hållbar utveckling inom sina egna förvaltningsområden är oenhetlig.

#### Årsberättelsen omfattar de föreskrivna ärendehelheterna

Regeringens årsberättelse 2020 innehåller de ärendehelheter som föreskrivs i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten och i 68 a–b § i förordningen om statsbudgeten. Årsberättelsens rapportering är till denna del författningensenlig och i huvudsak tillräcklig..

Enligt 68 b § i förordningen om statsbudgeten ska redogörelsen för verksamhetsresultatet inom ministeriernas ansvarsområden innehålla en bedömning av åtgärdernas kostnadseffektivitet inom respektive ansvarsområde. Endast ett fåtal bedömningar av kostnadseffektiviteten läggs fram. Det totala beloppet av förvaltningsområdets anslag och hur anslagen fördelar sig på konsumtions-, överförings- och investeringsutgifter samt övriga utgifter redovisas i början av de olika förvaltningsområdenas resultatbeskrivningar. Detta ger läsaren en uppfattning om de totala anslagen inom ett förvaltningsområde, men klargör inte vad anslagen har använts till.

Enligt 68 b § i förordningen ska redogörelsen för verksamhetsresultatet inom ministeriernas ansvarsområden också innehålla en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna om hur resultatmålen för verksamheten inom ministeriets förvaltningsområde samt dess ämbetsverk och inrättningar har uppnåtts. Endast ett ministerium lägger fram resultatmålen på ett tämligen heltäckande sätt. I detta avseende finns det en obalans i årsberättelsens framställningssätt. Enligt förordningen ska en sammanfattning av uppgifterna om och bedömningarna av utvecklingen av ekonomin och verksamhetens kostnadseffektivitet

läggas fram även om de statliga affärsverk och fonder som tillhör ministeriets förvaltningsområde. Dessa sammanfattningar beskriver affärsverkens och fondernas uppgifter och ekonomi, men en heltäckande utvärdering av resultatutvecklingen uteblir.

Rapporteringen om åtgärdernas kostnadseffektivitet har länge varit bristfällig i regeringens årsberättelse, och sammanfattningarna av resultatmålen har under flera år varit oenhetliga. Det vore befogat att statsrådet utreder om årsberättelsens anvisningar eller budgetförordningen borde uppdateras i fråga om dessa ärendehelheter.

## Omfattande rapportering om regeringsprogrammet

Regeringens årsberättelse rapporterar i tillräcklig grad om huruvida de centrala målen i regeringsprogrammet har uppnåtts.

Årsberättelsen beskriver nuläget eller utvecklingstrenden för drygt 85 procent av de projekt och åtgärder som har anknytning till regeringsprogrammet (183/215 projekt). Sammanlagt 32 projekt nämns inte i årsberättelsen, men de flesta av dem har enligt projektbeskrivningarna i regeringens handlingsplan antingen framskridit eller färdigställts under berättelseåret. Rapporteringen är mest omfattande i fråga om den strategiska helheten Kunnandets, bildningens och innovationernas Finland, som endast saknar en beskrivning av ett projekt. Helheten Ett livskraftigt Finland, utvecklingen av transportnätet, jordbruket har flest orapporterade projekt (10), delvis på grund av coronapandemin. Bland enskilda projekthelheter är det endast rapporteringen inom området för gruvdrift som saknas helt. Utöver de projekt och åtgärder som ingår i regeringens handlingsplan redovisar årsberättelsen även för andra aktuella projekt och åtgärder som vidtagits under berättelseåret inom varje strategisk helhet.

Årsberättelsens disposition följer projekten och åtgärderna i regeringsprogrammet och dess handlingsplan, vilket utgör en god struktur för helheten. Beskrivningarna av hur regeringsprogrammets mål har utfallit är koncisa, och de ger en konkretare och klarare bild än fjolårets årsberättelse av vad som uppnåtts under berättelseåret.

## Årsberättelsen rapporterar om de sociala effektmålen i budgetpropositionen

Redogörelsen för verksamhetsresultatet i årsberättelsen rapporterar om hur effektmålen i motiveringen till huvudtiteln i budgetpropositionen har uppnåtts per förvaltningsområde. Budgetpropositionen innehöll 52 effektmål. Årsberättelsen redovisar för 50 mål, eftersom två av målen redovisas gemensamt med andra mål. Sammanslagningen är motiverad och beskrivs i årsberättelsens text. Rapporteringen täcker de uppställda målen i tillräcklig omfattning.

Antalet effektmål i budgetpropositionen motsvarar föreskriften om uppgörande av budgetförslag, enligt vilken varje ministerium bör sätta upp några effektmål i motiveringen till huvudtiteln. Antalet mål har minskat betydligt under de senaste åren, vilket är positivt.

I årsberättelsen utvärderar ministerierna hur målen har uppnåtts på en femgradig skala. Ministerierna bedömde att 70 % (35 st.) av målen uppnåddes med bra resultat, 24 % nöjaktigt, 4 % försvarligt och 2 % svagt. Inget mål uppnåddes med utmärkt resultat. Utvärderingsresultaten fördelade sig i stort sett på samma sätt som året innan.

## Målformuleringarna och avsaknaden av indikatorer försvagar rapporteringen

Komplicerade och oklara mål och det faktum att deras utfall inte utvärderas utifrån indikatorer utgör betydande problem för rapporteringens tillförlitlighet och årsberättelsens informationsvärde. Det här framgår på tre sätt.

För det första har en del av målen satts upp på ett så komplicerat sätt att det inte tydligt framgår vad som ska utvärderas och vad som ska rapporteras. Ett exempel på ett sådant mångfacetterat och svårbedömt mål är ”En diversifierad företagsverksamhet, framgångsrik landsbygd, multilokalitet och nätverk stärker samhället”. Motsvarande komplicerade mål förekommer inom flera förvaltningsområden.

För det andra sätts även förvaltningsområdenas arbete upp som mål, men man klargör inte hurdant arbete det är som leder till att målet uppnås. Till exempel är målet ”Utrikesförvaltningen främjar ett regelbaserat internationellt system” i sig tydligt; utrikesförvaltningen bör främja detta. Det förblir dock oklart hurdant främjande som är tillräckligt för att målet ska uppnås eller om utrikesförvaltningen måste göra något särskilt, alltså något annat än vad den i vilket fall som helst skulle göra.

För det tredje består den största delen av förvaltningsområdenas mål för närvarande av omfattande sociala effektmål, men det är endast för en del av dem som man klargör på vilka grunder utfallet ska utvärderas. Sådana omfattande mål är till exempel rättsskydd av hög kvalitet, aktivt medborgarskap, kontrollerad invandring eller ett ansvarsfullt livsmedelssystem. Om dessa mål inte kan delas upp i mer konkreta och mätbara delar kan deras utfall inte utvärderas på ett tillförlitligt sätt. Ett exempel på god praxis är social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, som för sina sju mål fastställer flera uppföljningsindikatorer som ska användas vid utvärderingen. Även arbets- och näringsministeriet och finansministeriet slår tydligt fast de indikatorer som används vid utvärderingen av utfallet.

## Läget för hållbar utveckling redovisas, ojämn redovisning om förvaltningsområdenas verksamhet

Enligt förordningen om statsbudgeten ska årsberättelsen innehålla en översikt över regeringens centrala politikhelheter och en bedömning av deras utveckling (68 a §). Statsrådet har slagit fast att hållbar utveckling är en av dessa helheter, för vilken man rapporterar i ett eget underkapitel som en del av genomförandet av regeringsprogrammet samt i resultatavsnitten inom varje förvaltningsområde.

Rapporteringen om hållbar utveckling är såtillvida tillräcklig, att årsberättelsedelen redovisar för läget 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 samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling. Uppgifterna härrör sig 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. Å andra sidan är rapporteringen extremt koncentrerad: några meningar innehåller information om omfattande teman, såsom naturens och miljöns tillstånd eller marginalisering och delaktighet i samhället.

Det finns rum för klar förbättring i ministeriernas rapportering om sina egna åtgärder. Ministerierna måste rapportera om målen för hållbar utveckling inom sitt eget förvaltningsområde eller om de åtgärder som de hade föreslagit i motiveringen till huvudtitlarna i budgetförslaget för 2020. Rapporteringen var inte heltäckande: cirka två tredjedelar av de åtgärder som presenterades i budgetpropositionen gick att identifiera i årsberättelsen. Å andra sidan utgjorde texterna i budgetpropositionen ingen god grund för rapporteringen, eftersom målen eller åtgärderna i dem är oklara. Sådan rapportering som förekommer i årsberättelsen ger inte bra och tillförlitlig information om hur ministerierna främjar hållbar utveckling inom sina förvaltningsområden. Rapporteringen är också för slumpmässig för att man på basis av den ska kunna ställa ministerierna till svars för sina åtgärder inom hållbar utveckling.

I de enskilda ministeriernas avsnitt i årsberättelsen grundar sig rapporteringen om hållbar utveckling nu på de mål som är fastställda i motiveringen till huvudtiteln i budgetpropositionen. Det finns flera skäl att ompröva detta. För det första bygger statsminister Marins regeringsprogram redan i sig på de olika dimensionerna för hållbar utveckling: på social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet, vilket styr årsberättelsernas rapportering. För det andra gav statsrådet i oktober 2020 en redogörelse till riksdagen om Agenda 2030, det globala handlingsprogrammet för hållbar utveckling, och innehållet i redogörelsen borde också styra hur statsrådet rapporterar om hållbar utveckling. För det tredje utvecklar Statskontoret för närvarande en gemensam referensram för statens ansvarsrapportering som grundar sig på FN:s mål för hållbar utveckling. Statsrådet bör ta ställning till hur uppföljningen av hållbar utveckling, och rapporteringen om den, kan genomföras i årsberättelsens resultatdel på ett sådant sätt att kunskapsbildningen och rapporteringen kan samordnas med olika rapporteringsskyldigheter för hållbar utveckling.







## 4 Behandlingen av den offentliga ekonomin i regeringens årsberättelse

Regeringens årsberättelse ger en i huvudsak heltäckande redovisning av den offentliga ekonomin. En minskning av mängden överlappande information i regeringens årsberättelse och finansministeriets risköversikt borde eftersträvas. Läget för de nationella författningar som styr förvaltningen av den offentliga ekonomin bör behandlas mer ingående. 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 och dess delområden år 2020. Årsberättelsen lyfter fram att Europeiska kommissionen 20.3.2020 meddelade om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. EU:s finansministrar gav herefter 23.3.2020 ett gemensamt uttalande där de omfattade kommissionens bedömning att villkoren för att införa en generell undantagsklausul i stabilitets- och tillväxtpakten uppfylldes. På grund av den exceptionella osäkerheten gjordes stabilitets- och konvergensprogrammen våren 2020 genom gemensamt avtal mellan kommissionen och medlemsländerna i mindre omfattning än vanligt. Eftersom man samtidigt ansåg att exceptionella omständigheter enligt finanspolitiska lagen råder, utarbetades Finlands stabilitetsprogram som tjänsteuppdrag separat från planen för de offentliga finanserna. Stabilitetsprogrammet gjordes i mindre omfattning än normalt, endast utifrån siffrorna i prognosen. Kommissionen konstaterade hösten 2020 att den allmänna undantagsklausulen gäller 2021.

Årsberättelsen beskriver situationen med den finanspolitiska EU-lagstiftningen på ett tydligt sätt. Beskrivningen skulle ha haft behållning av att också behandla EU-kommissionens meddelande från mars 2021, som går in på undantagsklausulens fortsatta utsikter.

I fråga om finanspolitiska bestämmelser på nationell nivå konstateras följande (årsberättelsens del om finanspolitiska bestämmelser): ”Planen för de offentliga finanserna ställer upp nominella fleråriga mål för saldoto för hela den offentliga sektorns finanser samt mål för varje enskild delsektor. De här målen ska ställas upp så att de åtminstone leder till att MTO [målet på medellång sikt] uppnås.” Det framförs inte i sammanhanget att inga fleråriga mål för saldoto i de offentliga finanserna fastställdes i planen för de offentliga finanserna 2020 på grund av exceptionella omständigheterna. Frågan nämns kort i den del som gäller styrningen av den kommunala ekonomin, men på grund av ärendets betydelse borde avgörandet och grunderna för det beskrivas tydligare.

I sina rapporter om övervakningen av finanspolitiken våren och hösten 2020 bedömde Statens revisionsverk att lösningen var förenlig med den finanspolitiska lagstiftningen under de rådande exceptionella omständigheterna. Revisionsverket anser dock att det ursprungliga syftet med undantagsbestämmelsen i förordningen om planen för de offentliga finanserna var att ge flexibilitet i fråga om målens stringens och inte att ge möjlighet att helt avstå från att sätta upp mål. I framtiden borde den finanspolitiska lagstiftningen preciseras så att den tydligare skulle föreskriva också om sådana exceptionella situationer som rådde 2020.

Revisionsverket lägger fram sin egen bedömning av skötseln av de offentliga finanserna i en rapport om övervakningen av finanspolitiken som publiceras i juni 2021. Rapporten utvärderar regeringens finanspolitik, planen för de offentliga finanserna för 2022–2025 och finansministeriets ekonomiska prognos. I rapporten utvärderas dessutom statusen för regeringens färdplan för hållbarhet, bland annat i fråga om hur sysselsättningsåtgärderna framskrider.

## Statens åtaganden 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 ekonomiska betydelse har inte fastställts närmare i förordningen eller annanstans. Regeringens årsberättelse ska dock ge riktiga och tillräckliga uppgifter om bland annat statens ekonomiska ställning.

Årsberättelsen beskriver statens ansvar och risker mycket väl innehållsmässigt och till övervägande del på samma sätt som under tidigare år. Redovisningen innefattar statens borgensförbindelser och garantier, kapitalansvar, skulder samt andra ansvar och deras utveckling. Finlands borgensförbindelser konstateras ligga på en hög nivå i internationell jämförelse, men å andra sidan konstateras det att olika länders varierande rapporteringspraxis försvårar jämförelsen. Ökningen av statens borgens- och garantiansvar har under de senaste tio åren haft tyngdpunkten på borgensförbindelser för Finnvera Abp och Statens bostadsfond, som behandlas på en mer detaljerad nivå i regeringens årsberättelse.

Vid granskningen Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser (4/2018) rekommenderade revisionsverket att man skulle utarbeta riskbegränsningar för ansvarsförbindelserna som grundar sig på en övergripande riskbedömning. Det rekommenderades att riskrapporteringskraven i finansministeriets risköversikt och regeringens årsberättelse förtyd-

ligas. Arbets- och näringsministeriet rekommenderades fastställa innehållet i rapporteringen om Finnveras riskposition och ta hand om kontrollen av Finnveras verksamhet så att den är förenlig med principerna för kontrollen av kreditinstitut enligt lagstiftningen.

Regeringens årsberättelse redogör för det pågående arbetet med att utveckla den offentliga exportfinansieringen och riskhanteringen. Ett utredningsarbete som gäller utvecklingen av Finnveras finansieringstillsyn, tillsynens innehåll och överföringen av den från arbets- och näringsministeriet till Finansinspektionen har pågått sedan hösten 2019 under ledning av arbets- och näringsministeriet. Avsikten är att överlämna en regeringsproposition om överföring av tillsynen sommaren 2021. Mandatperioden för den lagstiftningsarbetsgrupp som tillsatts av arbets- och näringsministeriet fortsätter till utgången av 2021.

Uppföljningen av granskningen Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser blev klar i juni 2020. I uppföljningen ansågs det positivt att man inlett beredningen av de rekommenderade åtgärderna för att utveckla Finnveras riskrapportering och finansieringstillsyn. Utvecklingen av finansieringstillsynen ingår i ett mer omfattande arbete som gäller utvecklingen av lagstiftningen om Finnveras finansieringsverksamhet. Revisionsverket anser att finansieringstillsynens utvecklingsarbete är motiverat från riskhanteringsynpunkt.

För Finnveras del behandlar regeringens årsberättelse täckningen av Finnveras förlustbringande resultat 2020. År 2020 var Finnverakoncernens resultat 748 miljoner euro negativt. Finnvera bokförde i enlighet med IFRS 9-standarden en kreditförlustreservering på 1166 miljoner euro inom exportgaranti- och specialborgensverksamheten till följd av försämrade riskklassificeringar och makroekonomiska prognoser. I slutet av 2020 uppgick Finnveras exportgaranti- och specialborgensverksamhet till sammanlagt 1,52 miljarder euro (2019: 1,46 miljarder euro). Det förlustbringande resultatet täcktes i första hand av Finnveras balansräkning ur fonden för exportgaranti- och specialborgensverksamhet samt med en fondavgift på 349 miljoner euro som beviljades av statsgarantifonden. Fondavgiften har bokförts som en fordran på statsgarantifonden i Finnveras bokslut. Betalningsschemat för fordringarna påverkas av eventuella realiserade ersättningar från förlustreserveringarna. I regeringens årsberättelse konstateras att moderbolaget Finnvera Abp:s buffertmedel för inhemsk finansiering och exportfinansiering efter räkenskapsperioden 2020:s resultat uppgick till 692 miljoner euro. Buffertmedlen består av det fria egna kapitalet för inhemsk finansiering, som uppgår till 351 miljoner euro, samt av de 342 miljoner euro som efter fondavgiften blir kvar i statsgarantifonden.

Eftersom Finnveras buffertmedel har minskat avsevärt vore det bra att i regeringens årsberättelse utvärdera om de återstående riskbuffertarna är tillräckliga och om de eventuellt behöver utökas.

Textavsnitten i regeringens årsberättelse samt noterna och finansministeriets risköversikt innehåller delvis samma information. Det vore bra att utveckla utformningen av informationen så att samma uppgifter inte förekommer i textavsnitten om den offentliga ekonomin i regeringens årsberättelse och i årsberättelsens noter. Det vore bra att i den mån det är möjligt sträva efter att utveckla informationen i regeringens årsberättelse och finansministeriets risköversikt så att de publicerade uppgifterna kompletterar varandra.

## Rapporteringen om statsfinanserna

Statens total kalkyler (intäkts- och kostnads kalkyler och balansräkning) har redovisats på vedertaget sätt i regeringens årsberättelse. De konsoliderar boksluten för budgetekonomin, fonderna utanför den och affärsverken så att internposter elimineras. Kalkylerna ger en mer övergripande bild av läget i den offentliga ekonomin än statens bokslut. Principerna för uppgörandet av dem beskrivs tydligt i berättelsen.

Med tanke på helheten hamnar en stor del av den offentliga ekonomin fortfarande utanför beräkningarna, exempelvis de statliga bolagen. Dessa kan fogas till beräkningarna, om staten övergår till koncernrapportering.

Åtgärderna för att införa statlig koncernrapportering inleddes 2019 med en kartläggning av användarbehovet. Behovs- och genomförandeutredningen för koncernberäkningarna pågår och en preliminär plan för genomförandet av det första skedet har utarbetats. Revisionsverket anser att utvecklingsarbetet är motiverat med tanke på insynen i den offentliga ekonomin samt med tanke på utvecklingen av statskoncernens styrning och riskhantering.





---

**STATENS REVISIONSVERK**  
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

tel. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | @VTV\_fi