

Statens revisionsverks
särskilda berättelse
till riksdagen
om revisionen
av statsbokslutet
och regeringens
årsberättelse för år
2023



STATENS REVISIONSVERKS
BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN

B 18/2024 RD



Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen om revisionen av statsbokslutet
och regeringens årsberättelse för år 2023

B 18/2024 rd

Till riksdagen



Statsrådet har lämnat regeringens årsberättelse för år 2022 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.

Helsinki den 4 juni 2024

Sami Yläoutinen
Generaldirektör

Jaakko Eskola
Direktör

Information om publikationen

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (häft)

ISSN 1796-9654 (pdf)

urn:nbn:vtv-B182024rd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B182024rd>

Dnr D/381/04.10.01/2024

PunaMusta Oy
Helsingfors 2024

Innehåll



Huvudsakligt innehåll	7
1 Revisionsberättelse för statsbokslutet 2023	9
2 Iakttagande av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	15
3 Resultatinformation i regeringens årsberättelse	19
4 Behandlingen av de offentliga finanserna i regeringens årsberättelse	25

Huvudsakligt innehåll



På basis av revisionen av statsbokslutet har statsbokslutet för 2023 gjorts upp i enlighet med bestämmelser om det.

Utifrån revisionerna fäster revisionsverket uppmärksamhet vid förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den. I fråga om 13 bokföringsenheter har detta föranlett ett negativt ställningstagande till lagenligheten. För finansåret 2023 gav revisionsverket totalt 61 redovisningsrevisionsberättelser om revisionerna av ministerier och andra bokföringsenheter.

Regeringens årsberättelse innehåller en redovisning av de relevanta föreskrivna ärendehelheterna. Rapporteringen om de samhälleliga effektmålen i budgetpropositionen är också tillräcklig. Rapporteringen om de viktigaste politikhelheterna i regeringsprogrammet är tillräcklig, men rapporteringen skulle främjas av att en verksamhets- eller projektplan utarbetades som stöd för regeringsprogrammet. Den egentliga årsberättelsen innehåller ingen rapportering om det allmänna läget för hållbar utveckling. Ministeriernas rapportering om åtgärderna för hållbar utveckling inom sina förvaltningsområden ger däremot en bättre bild än tidigare av åtgärdernas verkningsfullhet.

Regeringens årsberättelse redovisar i huvudsak heltäckande om den offentliga ekonomin. Behandlingen av de nationella mål och regler som styr skötseln av de offentliga finanserna är knapphändig. Omfattningen av beskrivningarna av pensionsansvaren har förbättrats. Rapporteringen om statskoncernens ekonomiska ställning som helhet håller på att stärkas.

1 Revisionsberättelse för statsbokslutet 2023

Statens revisionsverk ger denna revisionsberättelse över revisionen av statsbokslutet för finansåret 2023. Ledande redovisningsrevisor Riitta-Liisa Heikkilä, ledande redovisningsrevisor Mari Brusila och överrevisor CGR Sami Rissanen utförde revisionen. Revisionschef OFGR Sebastian Seemer övervakade revisionen.

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.

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.

Utgifter som hör till 2024 har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till 2023 under följande moment:

- 120 000 euro under moment 25.10.50 (Ersättningar till privata rättsbiträden, förslagsanslag).
- 1,3 miljoner euro under moment 30.20.20 (Veterinärvård och bekämpning av växtskadegörare, förslagsanslag).
- 490 000 euro under moment 32.40.46 (Anskaffning av vagnmateriel till stommen i nattågstrafiken, förslagsanslag).
- Sammanlagt 550 000 euro under moment 33.50.30 (Statlig ersättning för vården av personer som lidit skada av kriget, förslagsanslag) och 33.70.50 (Hälsofrämjande verksamhet, reservationsanslag 3 år i 2021 års budget).
- Sammanlagt 342 789 under moment 35.10.21 (Vissa utgifter för naturvård, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2021) och 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2021).

Förfarandena har förlängt användningstiden för anslagen i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten.

Vid redovisningsrevisionerna av bokföringsenheterna observerades följande förfaranden i anslutning till momentens användningsändamål som stred mot budgeten och de centrala bestämmelserna om den:

- Inkomster (25 275 euro) under moment 12.39.10 (Övriga inkomster av blandad natur) har i strid med statsbudgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten hänförs till moment 32.01.07 (Patent- och registerstyrelsens omkostnader, reservationsanslag 3 år).
- Anslag under moment 25.50.20 (Valutgifter, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts för betalning av löneutgifter för anställda i arbetsavtalsförhållande (sammanlagt 538 550 euro).
- Anslag under moment 26.01.24 (EU:s andel i hanteringen av den inre säkerheten och migrationen, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2021) och 26.01.26 (EU:s andel i hanteringen av den inre säkerheten och migrationen under programperioden 2021–2027, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2022) har i strid med budgeten använts för betalning av löner för tjänstemän som utnämns till tjänster (sammanlagt 738 934 euro).
- Anslag under moment 26.10.01 (Polisväsendets omkostnader, reservationsanslag 2 år) har använts i strid med budgeten för betalning av utgifter (560 000 euro) som hör till moment 26.01.21 (Gemensamma utgifter för projektet för säkerhetsmyndigheternas gemensamma fältledningssystem, reservationsanslag 2 år). Om utgifterna hade bokförts enligt budgeten, skulle anslaget under moment 26.10.21 ha överskridits med motsvarande belopp.
- Anslag under moment 26.30.20 (Särskilda utgifter, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts för betalning av mervärdesskatter (184 680 euro) som hör till moment 26.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom inrikesministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag).
- Under moment 26.40.01 (Migrationsverkets och statliga förläggningars omkostnader, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten intäktsförts en andel motsvarande mervärdesskatten av den finansiering som hänför sig till utvecklandet av UMA-systemet (109 415 euro).
- Anslag under moment 29.01.04 (Omkostnader för Servicecentret för kontinuerligt lärande och sysselsättning, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2022 och 2023) har i strid med budgeten använts för betalning av mervärdesskatter (317 313 euro) som hör till moment 29.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom inrikesministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag).
- Anslag under moment 31.10.20 (Basunderhåll av transportinfrastrukturen, reservationsanslag 3 år) har använts i strid med budgeten för betalning av utgifter (87 659) som hör till moment 31.10.77 (Utveckling av trafikledsnätet, reservationsanslag 3 år).
- Anslag under moment 32.01.01 (Arbets- och näringsministeriets omkostnader, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten använts för betalning av mervärdesskatteutgifter (67 818 euro) som hör till moment 32.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag).
- Anslag under moment 32.01.01 (Arbets- och näringsministeriets omkostnader, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (1,2 miljoner euro) som hör till moment 32.40.60 (Överföringar till förvaltningsområdets fonder, förslagsanslag). Om utgifterna hade bokförts enligt budgeten, hade förslagsanslaget för moment 32.40.60 överskridits med 1,2 miljoner euro.

- Anslag under moment 32.30.64 (EU-medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s regional- och strukturpolitiska program och andra program inom sammanhållningspolitiken, förslagsanslag) har i strid med budgeten använts till betalning av löner för tjänstemän som utnämnt till tjänster (sammanlagt 621 421 euro).
- Återbetalningar som hänför sig till tidigare år (25 295 euro) har i strid med budgeten intäktsförts under moment 33.03.04 (Omkostnader för Institutet för hälsa och välfärd, reservationsanslag 3 år). Under moment 33.03.04 har dessutom mervärdesskatter som hänför sig till hyresutgifter (sammanlagt 45 960 euro) och som ursprungligen betalats från moment 33.01.29 (Mervärdesskatteutgifter inom Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, förslagsanslag) intäktsförts som kalkylerade omkostnader.
- Anslag under moment 35.10.61 (Stöd för vatten- och miljövård, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2021) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (29 405 euro) som hör till moment 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år).

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.

Statens intäkts- och kostnads-kalkyl samt balansräkning och finansieringskalkyl 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.

Betoning av vissa omständigheter i bokslutet

Vi fäster avseende vid vissa omständigheter som är viktiga för tolkningen av uppgifterna i bokslutet och som enligt revisorns övervägande kan vara grundläggande med tanke på användarnas uppfattning om bokslutet.

Vi fäster avseende vid diverse intäkter för avdelning 12 i budgetens utfallskalkyl, som i huvudsak består av en exceptionellt stor intäktsföring av ett annullerat reservationsanslag på 10 miljarder euro under budgetmoment 28.91.80 (Lån och garantier till bolag inom derivatmarknaden för elektricitet, reservationsanslag i budgeten för 2022). Återkallande av reservationsanslag upptas i budgetens utfallskalkyl under moment 12.39.04 (Återtagande av överförda anslag) som intäkt för finansåret i fråga.

Utbetalningarna på cirka 4 miljarder euro till välfärdsområdena har ökat upplåningsbeloppet för att trygga likviditeten och på grund av att betalningsdagen inföll den 2 januari 2024 förberedde man sig på dessa under 2023. Förberedelserna förklarar i huvudsak ökningen jämfört med situationen 31.12.2022 av posten för kassa, banktillgodohavanden och övriga finansiella tillgångar, som presenteras i statens balansräkning 31.12.2023. Förberedelserna förklarar i huvudsak också ökningen jämfört med situationen 1.1.2023 av de likvida medel som presenteras i finansieringsanalysen 31.12.2023. Enligt bokslutet uppgick nettoupplåningen, som innehöll posterna för skuldhantering, till 12,7 miljarder euro.

Redovisningsrevisionsberättelsen har inte anpassats i fråga om dessa omständigheter.

Intern kontroll

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

Den interna kontrollen av vissa ekonomiförvaltningsuppgifter som avses i 12 b § i lagen om statsbudgeten har utvärderats i samband med riskanalysen och granskats i samband med granskningen av serviceproduktionens processer. Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om Statens revisionsverk ska Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning senast 16.8.2024 meddela revisionsverket om vilka åtgärder det har vidtagit på grund av brister i den interna kontrollen av skötseln av sådana centraliserade uppgifter som avses i 12 b § i lagen om statsbudgeten.

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 2023 har upprättats i enlighet med gällande bestämmelser.

Helsingfors den 13 maj 2024

Sami Yläoutinen
Generaldirektör

Riitta-Liisa Heikkilä
Ledande redovisningsrevisor

2 Iakttagande av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

För finansåret 2023 gav revisionsverket totalt 61 redovisningsrevisionsberättelser om revisioner av ministerier och andra bokföringsenheter.

Felaktiga förfaranden som ansågs strida mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den konstaterades vid sammanlagt 13 bokföringsenheter. Om dessa antecknades ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen.

Tabell 1: Redovisningsrevisionsberättelser 2023

Förvaltningsområden	Redovisningsrevisionsberättelser (st.) 2023	Negativa ställningstaganden till lagenligheten (BFE-antal) 2021	Negativa ställningstaganden till lagenligheten (BFE-antal) 2022	Negativa ställningstaganden till lagenligheten (BFE-antal) 2023
Republikens presidents kansli	1	-	-	-
Statsrådets kansli	1	-	-	-
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	-	-	-
Justitieministeriets förvaltningsområde	6	1	2	2
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7	1	2	3
Försvarsministeriets förvaltningsområde	2	-	-	-
Finansministeriets förvaltningsområde	12	2	2	-
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	6	1	1	1
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	4	-	-	1
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	4	1	1	2
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	8	1	-	2
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	6	2	2	1
Miljöministeriets förvaltningsområde	3	-	-	1
Totalt	61	9	10	13

Antalet bokföringsenheter som fått ett negativt ställningstagande till lagenligheten ökade jämfört med de två föregående åren. I ställningstagandet till lagenligheten kan ingå flera specificerade laglighetsanmärkningar, så antalet anmärkningar kan vara större än antalet bokföringsenheter som fått ett negativt ställningstagande till lagenligheten. År 2023 var

antalet laglighetsanmärkningar sammanlagt 19, eftersom 4 bokföringsenheter fick flera specificerade laglighetsanmärkningar. Det totala antalet laglighetsanmärkningar var 10 år 2022 och 13 år 2021. Mätt i antalet laglighetsanmärkningar har ökningen varit påtaglig jämfört med tidigare år.

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

Av de negativa ställningstagandena kan man inte dra slutsatsen att det uppställda laglighetskravet för skötseln av statens ekonomi inte har uppfyllts eller att ett missbruk av statliga medel skulle ligga bakom ställningstagandena. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten bör emellertid alltid betraktas som allvarligt avseende ekonomiförvaltningen vid ifrågasvarande ämbetsverk. Det är värt att notera att både antalet bokföringsenheter som fått negativa ställningstaganden till lagenligheten och det totala antalet negativa ställningstaganden till lagenligheten ökade jämfört med 2022. Förfaranden som strider mot budgeten och de centrala bestämmelserna om den ska tas i beaktande.

3 Resultatinformation i regeringens årsberättelse

Regeringens årsberättelse innehåller en redovisning av de relevanta föreskrivna ärendehelheterna. Rapporteringen om de samhälleliga effektmålen i budgetpropositionen är också tillräcklig. Rapporteringen om de viktigaste politikhelheterna i regeringsprogrammet är tillräcklig, men rapporteringen skulle främjas av att en verksamhets- eller projektplan utarbetades som stöd för regeringsprogrammet. Den egentliga årsberättelsen innehåller ingen rapportering om det allmänna läget för hållbar utveckling. Ministeriernas rapportering om åtgärderna för hållbar utveckling inom sina förvaltningsområden ger däremot en bättre bild än tidigare av åtgärdernas verkningsfullhet.

Årsberättelsen och dess bilagor omfattar de föreskrivna ärendehelheterna

Utifrån revisionen innehåller regeringens årsberättelse för 2023 de relevanta delarna av de ärendehelheter som föreskrivs i lagen om statsbudgeten (423/1988, 17 och 18 §) och som preciseras i förordningen om statsbudgeten (1243/1992, 68 a–b §). Årsberättelsens rapportering är till denna del författningsenlig och i huvudsak tillräcklig.

Enligt 68 b § 1 momentet 4 punkten i förordningen om statsbudgeten ska årsberättelsen innehålla en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna om hur de funktionella resultatmålen för ministeriernas förvaltningsområde samt för deras ämbetsverk och inrättningar har uppnåtts och om utvecklingen av verksamhetens effektivitet. I årsberättelsen rapporterar de olika förvaltningsområdena i varierande grad om uppnåendet av de resultatmål som ställts upp för 2023, och kraven på texternas innehåll uppfylls i måttlig utsträckning. Informationen i årsberättelsen utgör närmast en allmän verksamhets- och ekonomibeskrivning, och mer detaljerad information finns i de verksamhetsberättelser och bokslut som man länkar till i slutet av effektivitetsbeskrivningarna. Vid rapporteringen framhävs antalet bilagor, men man bör sträva efter att beskriva nyckeltalen för hur effektiviteten har utvecklats även i berättelsetexterna så att beskrivningarna skulle ge en tydlig bild av situationen under berättelseåret.

I regeringens årsberättelse rapporteras inte på ett heltäckande sätt om åtgärdernas kostnadseffektivitet, dvs. förhållandet mellan kostnaderna och resultaten eller effekterna, vilket är förståeligt med tanke på att berättelsen är komprimerad och formbunden. På startsidan för kapitlet om varje ministerium presenteras anslagets andel av statsbudgeten, ministeriets andel samt anslagets användning och användningsgrad. Justitieministeriet, Försvarsministeriet, Undervisnings- och kulturministeriet, Miljöministeriet och Kommunikationsministeriet lyfter fram tydliga nyckeltal. I synnerhet Undervisnings- och kulturministeriets information om verksamhetens kostnader och verkningsfullhet enligt verksamhetsområde är bra. Ministeriet ger också information om åtgärdernas kostnadseffektivitet i relation till alla sina effektmål. På samma sätt som i fråga om de operativa resultatmålen finns det mer information om åtgärdernas kostnadseffektivitet i de bilagor som man länkar till slutet av beskrivningarna av förvaltningsområdena.

Enligt 68 § i förordningen om statsbudgeten ska årsberättelsen innehålla en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna om och bedömningarna av utvecklingen av ekonomin och verksamhetsresultaten vid de statliga affärsverken och fonderna inom ministeriets förvaltningsområde. Dessa sammanfattande uppgifter presenteras endast i liten utsträckning i berättelsen.

Rapporteringen om effektmålen är mer pessimistiskt än tidigare

I huvudtitelmotiveringarna i budgetpropositionen presenteras effektmålen, vars utfall rapporteras i årsberättelsen i beskrivningarna av förvaltningsområdenas kostnadseffektivitet. I årsberättelsen berättar ministerierna om de åtgärder de har vidtagit för att uppnå målen under berättelseåret. Dessutom bedömer ministerierna på en femgradig skala (försvarligt-utmärkt) hur de har lyckats i fråga om målen.

I huvudtitelmotiveringarna i budgetpropositionen för 2023 finns 54 effektmål. Antalet effektmål är förenligt med föreskriften om uppgörande av budgetförslag, enligt vilken varje ministerium ska lägga fram några effektmål i huvudtitelmotiveringarna. Alla mål i huvudtitelmotiveringarna rapporteras i årsberättelsen och dessutom rapporteras om ett mål som har avlägsnats efter 2022 (IM). Som helhet betraktad är rapporteringen om de samhällseliga effektmålen tillräcklig och täckande.

Bedömningarna av målutfallet grundar sig på ministeriernas egna helhetsbedömningar och är således inte objektiva beskrivningar av målutfallet. Under berättelseåret 2023 var ministeriernas bedömningar av sin framgång något mer pessimistiska än året innan. Målutfallet för 4 mål bedömdes vara mycket gott, för 28 mål gott, för 20 mål tillfredsställande och för 3 mål försvarligt. Försvarsministeriet stod för den mest positiva bedömningen av målutfallet och bedömde att alla mål hade utfallit mycket väl eller väl. Även Arbets- och näringsministeriet bedömde att effektmålen har utfallit bättre än i fjol. Mest försämrades Miljöministeriets och Finansministeriets bedömningar av sin framgång jämfört med i fjol.

En verksamhets- eller projektplan skulle underlätta rapporteringen om regeringsprogrammet

Enligt 68 a § i förordningen om statsbudgeten ska i regeringens årsberättelse ingå en översikt över regeringens centrala politikhelheter och en bedömning av deras utveckling. Statsminister Petteri Orpos regeringsprogram är indelat i 11 helheter och man rapporterar om regeringsprogrammet i årsberättelsens egentliga berättelsedel via dessa helheter. Rapporteringen består av korta textavsnitt som begärts av olika ministerier och som har redigerats och kompletterats i finslipningsskedet. Regeringsprogrammet är omfattande och det innehåller många olika typer av frågor. Ministerierna har instruerats att koncentrera sig på åtgärder av större omfattning eller betydelse i rapporteringen.

Regeringsprogrammets omfattning och komplexitet leder till att programmet i sig inte fungerar som en tydlig ram för rapporteringen i årsberättelsen. Hittills har ingen verkställighetsplan eller något annat preciserande dokument utarbetats för regeringsprogrammet. Avsaknaden av verkställighetsplan gör det svårare att strukturera rapporteringen och leder också till att rapporteringen fokuserar på de åtgärder som ministerierna själva har valt ut. Av rapporteringen kan man inte sluta sig till enligt vilken viktighetsprincip – ekonomisk betydelse, aktualitet, politisk tyngd eller motsvarande – de frågor man rapporterar om har valts ut för berättelsen. Det är i praktiken omöjligt att följa upp vilka åtgärder och projekt som borde ha genomförts under berättelseåret. Detta påverkar också rapporteringen om de kommande åren och bedömningen av genomförandet av regeringsprogrammet som helhet.

Då det inte finns någon handlingsplan eller projektbildning betraktade man vid revisionen regeringsprogrammets bilaga B. *Tabeller över ekonomiska beslut* som ett slags preciserande ramverk. I tabellbilagan har de åtgärder som planerats för regeringsperioden förlagts till de närmaste åren. De helheter eller åtgärder i bilaga B som man har avsett att ska vidtas 2023 har rapporterats ganska heltäckande i berättelseden. Tabellen fungerar dock inte som en tydlig projektförteckning eller som en ram som skulle styra rapporteringen under regeringsperioden. Rapporteringen skulle underlättas om en handlingsplan med en tydlig tidsplan utarbetades för regeringsprogrammet.

I de strategiska helheterna i statsminister Sanna Marins regeringsprogram fanns flera projekt vars färdigställande eller avslutande hade planerats alldeles till slutet av regeringsperioden (4/2023). I årsberättelsen rapporteras kortfattat men tillräckligt om fortskridandet eller färdigställandet av dessa projekt.

Rapportering om hållbar utveckling endast på ministerienivå

I regeringens årsberättelser för 2017–2022 rapporterades om hållbar utveckling på två sätt. I den egentliga årsberättelsen beskrevs läget för hållbar utveckling och dessutom rapporterade ministerierna om sina centrala åtgärder för att främja hållbar utveckling i effektivitetsbeskrivningarna. Rapporteringssättet baserade sig på statsrådets redogörelse om hållbar utveckling, som publicerades 2017. I redogörelsen konstaterades att behandlingen av åtgärder för hållbar utveckling i regeringens årsberättelse fungerar som ett verktyg för självutvärdering för regeringen och stärker fullföljandet av regeringens ansvarsskyldighet gentemot riksdagen och medborgarna.

I regeringens årsberättelse för 2023 finns inget separat underkapitel om hållbar utveckling i samband med den egentliga årsberättelsen, eftersom avsikten under innevarande regeringsperiod är att lämna en ny redogörelse om hållbar utveckling och nya riktlinjer i frågan i och med den. Man rapporterar däremot fortsatt om hållbar utveckling som en del av ministeriernas effektivitetsbeskrivningar.

Anvisningarna om rapporteringen lämnar utrymme för olikheter mellan ministerierna

Målen för hållbar utveckling ställs upp ministerievis i huvudtitelmotiveringarna i budgetpropositionen. De nuvarande anvisningarna om hållbarhetsrapporteringen i årsberättelsen är dock tämligen vaga och möjliggör rapportering också om mål som beskrivs i regeringsprogrammet, i regeringens Agenda 2030-redogörelse samt i ministeriernas och ämbetsverkens ansvarsrapporter.

Vid revisionen observerades att det inte har skett någon väsentlig ändring i målformuleringen i budgetpropositionerna jämfört med 2022. I målen för hållbar utveckling i huvudtitelmotiveringarna inkluderade största delen av ministerierna fortfarande även mål i enlighet med FN:s globala handlingsprogram för hållbar utveckling Agenda 2030. Tolkningen av hur målen anknyter till ministeriernas grundläggande verksamhet varierade dock. Till exempel hänvisade Arbets- och näringsministeriet till enskilda hållbarhetsmål som hade ett tydligt samband med ministeriets verksamhet. Om dessa mål rapporterade ministeriet heltäckande. Undervisnings- och kulturministeriet hade gjort den bredaste tolkningen av verksamhetens koppling till hållbar utveckling. Enligt Undervisnings- och kulturministeriet påverkar i praktiken alla dess grundläggande uppgifter uppnåendet av alla hållbarhetsmål.

Allmänt taget rapporterade man heltäckande i ministeriernas effektivitetsbeskrivningar om de förvaltningsspecifika målen och åtgärderna för hållbar utveckling i huvudtitelmotiveringarna i budgetpropositionen. Rapporteringens täckning har förbättrats under de senaste åren på så sätt att allt färre konkreta mål i budgetpropositionen inte alls har rapporterats. Spridningen mellan ministerierna är dock fortsatt stor. En del av de mål som nämns i budgetpropositionen är mycket allmänt hållna och svåra att mäta, vilket också syntes som brister i rapporteringen om dem.

Rapporteringen om hållbar utveckling som helhet både i den egentliga årsberättelsen och i ministeriernas separata effektivitetsbeskrivningar har under tidigare år visat sig vara ett balanserat och heltäckande sätt att beskriva verksamhetens effekter. Beskrivningen av läget för hållbar utveckling även i den egentliga årsberättelsen kan anses vara motiverad när den nya redogörelsen om hållbar utveckling blir klar.

4 Behandlingen av de offentliga finanserna i regeringens årsberättelse

Regeringens årsberättelse redovisar i huvudsak heltäckande för de offentliga finanserna. Behandlingen av de nationella mål och regler som styr skötseln av de offentliga finanserna är knapphändig. Omfattningen av beskrivningarna av pensionsansvaren har förbättrats. Rapporteringen om statskoncernens ekonomiska ställning som helhet håller på att stärkas. Vid revisionen bedömdes huruvida kapitlet om den offentliga ekonomin i regeringens årsberättelse innehåller uppgifter om situationen inom den offentliga ekonomin och statsfinanserna i enlighet med 18 § i lagen om statsbudgeten och 68 a § i förordningen om statsbudgeten.

Läget i den offentliga ekonomin

Förordningen om statsbudgeten (68 a §) förutsätter att regeringens årsberättelse innehåller en översikt över situationen inom den offentliga ekonomin och statsfinanserna. Avsnitt 4.1. *Läget i den offentliga ekonomin* i regeringens årsberättelse ger en koncis och informativ bild av läget i den offentliga ekonomin år 2023. Situationen gällande de reviderade EU-bestämmelser som styr den offentliga ekonomin behandlas heltäckande i årsberättelsen. Den allmänna undantagsklausulen, vilken innebär ett avbrott i tillämpningen av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten, har varit fortsatt i kraft hela 2023, vilket har påverkat bedömningen av efterlevnaden av bestämmelserna. Behandlingen av de undersektorspecifika mål för det nominella saldot som ställs upp i planen för de offentliga finanserna är knapphändig och man får inte någon klar uppfattning om huruvida målen har uppnåtts eller inte.

Iakttagandet av principerna för ramsystemet för statsfinanserna och ramregeln har inte behandlats i regeringens årsberättelse. Den finanspolitiska övervakningen vid Statens revisionsverk konstaterade i sin särskilda berättelse till riksdagen hösten 2023 att regeringen har fastställt ramnivån för valperioden i strid med riktlinjerna i regeringsprogrammet och presenterat de utgifter som ingår i den på ett otydligt sätt. Regeringens investeringsprogram har endast delvis inkluderats i ramnivån, och ramutgiftsnivån enligt regeringsprogrammet förverkligas inte i rambeslutet.

Revisionsverket presenterar en egen utvärdering av skötseln av de offentliga finanserna i en promemoria om övervakningen av finanspolitiken som publiceras i juni 2024. I promemorian utvärderas bland annat regeringens finanspolitik och finansministeriets ekonomiska prognos.

Statens ansvarsförbindelser och risker

Enligt budgetförordningen ska regeringens årsberättelse innehålla en bedömning av statens största finansiella risker och deras betydelse. Dessutom ska årsberättelsen innehålla en översikt över intäkterna och kostnaderna inom den helhet som utgörs av budgetekonomin, statens affärsverk och de statliga fonderna utanför budgeten samt över förmögenhetsställningen och ansvarsförbindelserna utanför balansräkningen. Statens ansvarsförbindelser omfattar statsborgen och statsgarantier, kapitalansvar, skulder och andra ansvarsförbindelser, såsom pensionsansvar. I årsberättelsen definieras riskerna som avvikelser som har en negativ inverkan på det nominella saldot för statsfinanserna i förhållande till den prognostiserade utvecklingen.

I årsberättelsen behandlas statsskulden i ett eget underkapitel och riskerna i anslutning till den i underkapitlet om statsfinansernas ansvarsförbindelser och risker. Statsskulden konstateras ha mer än fördubblats från 2007 års nivå och ränteutgifterna jämförs både med ränteutgifterna de föregående åren och med de förväntade ränteutgifterna de närmaste åren.

Enligt regeringens årsberättelse ökade åtagandena utanför balansräkningen för statens budgetekonomi, fonder och affärsverk utan elimineringar med 40,7 miljarder euro 2023. Merparten av ökningen förklaras av att posten "Andra åtaganden" har ökat. I posten ingår förutom pensionsansvaren även behörigheter att använda anslagen i budgeten. Omfattningen av beskrivningen av pensionsansvaren har förbättrats i enlighet med Statens revisionsverks tidigare ställningstaganden (revisionsberättelse 1/2022: Statens pensionssystem och statens ansvar i andra pensionssystem). Den del av årsberättelsen som beskriver hur åtagandena utvecklas bör förtydligas så att det bättre framgår vad den betydande ökningen av åtagandena beror på. De pensionsansvar som lagts till i beskrivningen bör specificeras i tabellen som en del av budgetekonomin på samma sätt som andra underposter.

Antalet statsborgen och statsgarantier har ökat i Finland redan i över 10 år, men antalet började minska något 2023 (sammanlagt 67 miljarder euro; -1,6 miljarder euro). I synnerhet minskade borgens- och garantiansvaren i anslutning till Finnvera (31,9 miljarder euro; -3,5 miljarder euro). Statens bostadsfonds borgens- och garantiansvar fortsatte däremot att öka (19,8 miljarder euro; +1,3 miljarder euro). Finnveras verksamhet och riskerna i anslutning till den beskrivs omfattande i årsberättelsen. Enligt regeringens årsberättelse tillsattes ett lagstiftningsprojekt i december 2023 för perioden 1.1.2024–30.6.2025, som siktar på en totalreform av lagstiftningen om Finnvera Abp. Det gäller bland annat ordnandet av Finnveras finansieringstillsyn.

Man beaktar i årsberättelsen att statens balansställning är svår att gestalta, eftersom tillgångsposter finns i enheter utanför budgeten. Därför försvåras riskhanteringen som anknyter till balansräkningen. Statens revisionsverk har i sina tidigare utvärderingar fäst avseende vid behovet av att utveckla statens koncernrapportering, vilket skulle förbättra

helhetsbilden av statens ekonomiska ställning. I utvecklingsprojektet för statsbokslutet (Valtike), som Finansministeriet har tillsatt, har man berett totalkalkyler över statsfinanserna som skulle omfatta statens budgetekonomi, affärsverken och de statliga fonderna. Dessa totalkalkyler skulle utarbetas med anskaffningsutgiftsmetoden, dvs. kalkylen skulle likna koncernbokslutet.

Som bäst pågår en remissbehandling av regeringens proposition till riksdagen, där man föreslår att lagen om statsbudgeten och vissa lagar som har samband med den ändras. I fortsättningen skulle de totalkalkyler över statsfinanserna som beskrivs i utvecklingsprojektet presenteras i samband med statsbokslutet och de skulle omfatta en helhet bestående av statens budgetekonomi, statliga fonder utanför budgeten och statliga affärsverk. Totalkalkylerna över statsfinanserna skulle ge en mer övergripande helhetsbild av statsfinansernas intäkter och kostnader samt ekonomiska ställning. Revisionsverket anser att utvecklingen i frågan går i rätt riktning.



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

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