

Revisionsverkets ställningstaganden

Budgeteringsförfaranden

Det första syftet med laglighetsgranskningen var att utreda om statsbudgeten har gjorts upp i enlighet med bestämmelser och föreskrifter.

I sitt ställningstagande uttalar sig revisionsverket att bestämmelserna och föreskrifterna om uppgörande av budgeten har följts i väsentliga delar. Bestämmelserna och föreskrifterna om uppgörande av budgeten möjliggör dock olika budgeteringslösningar. Den goda budgeteringspraxisen bör utvecklas bland annat genom att vid valet av anslagstyp öka de fasta anslagen och posterna för maximibelopp när det är fråga om poster som kan disponeras enligt prövning. Vid budgetering som sker enligt utgifternas art bör antalet blandade moment reduceras, med andra ord moment under vilka anslag har budgeterats för utgifter enligt flera olika utgiftsslag. Löneutgifter bör i regel budgeteras under omkostnadsmoment. Yttranden om användningsändamålet för anslag bör i vissa fall förtydligas. De i anslagsmomentens beslutsdelar angivna avvikelserna från de principer för hänförande av utgifter som föreskrivs i förordningen om statsbudgeten bör reduceras.

Revisionsverket framlägger följande som motiveringar till sitt ställningstagande samt som slutledningar och rekommendationer som kompletterar ställningstagandet:

När det gäller nettobudgeteringen finns det viss variation i sätten att lägga in omnämmanden om nettobudgeteringen i beslutsdelarna. När det gäller moment med standardinnehåll har förvaltningsområdena olika praxis för det sätt på vilket de i beslutsdelarna presenterar de poster som är föremål för nettobudgetering.

Enligt Finansministeriets föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt om uppgörande av ram- och budgetförslag (TM 1101, 23.3.2011) ska anslaget budgeteras som ett fast anslag, om anslaget inte av särskilda skäl antecknas som förslagsanslag eller reservationsanslag. Vid granskningen uppdagade revisionsverket att de fasta anslagens andel i budgetpropositionen för 2014 var liten. Trots att de poster med maximibelopp som används under förslagsanslagsmomenten vid budgeteringen av utgifter som kan disponeras enligt prövning tas i beaktande, utgör de nämnda anslagens andel 1,3 procent av alla anslag. Revisionsverket understryker att budgeteringen ska ske enligt föreskriften om uppgörande av budgeten. Detta innebär att poster som kan disponeras enligt prövning ska budgeteras som fasta anslag eller som fasta poster med maximibelopp. Överföringsutgifter vars storlek och betalningstidpunkt är beroende av prövning kan däremot antecknas som reservationsanslag av grundad anledning.

Dessutom uppdagade revisionsverket vid granskningen två moment där budgeteringen av anslagen som förslagsanslag inte ansågs ha skett enligt föreskriften om uppgörande av budgeten.

Specificeringsprincipen i 84 § 1 mom. i grundlagen förutsätter att statsbudgeten ska ha en tydlig struktur och att anslagen ska specificeras med en sådan noggrannhet att riksdagen kan utöva sin budgetmakt på ett effektivt sätt. Enligt 5 § i förordningen om statsbudgeten indelas utgifterna i budgeten i moment enligt uppgift eller utgifternas art. Utgifterna indelas enligt sin art i konsumtionsutgifter, överföringsutgifter, investeringsutgifter och övriga utgifter. Antalet blandade moment, det vill säga moment under vilka anslag har

Poster som kan disponeras enligt prövning ska budgeteras som fasta anslag eller som fasta poster med maximibelopp

Anställdas löneutgifter bör i regel inte budgeteras under andra moment än omkostnadsmoment

budgeterats för utgifter enligt flera olika utgiftsslag, är synnerligen stort. Särskilt löneutgifter budgeteras i många fall under andra moment än omkostnadsmomenten. Dessutom uppdagade revisionsverket vid granskningen att budgetpropositionen omfattar flera anslag för betalning av ersättningar och köp av tjänster och att en del av dessa anslag har budgeterats under omkostnadsmomentet, en del under momentet för överföringsutgifter.

Budgetpropositionen för 2014 innehåller några moment där användningsändamålet för anslaget inte har angetts tillräckligt noggrant och tydligt. Så här är fallet särskilt när ett anslag enligt budgeten kan disponeras för betalning av ett statsbidrag eller en överföringsutgift utan något noggrannare uttryck. I budgetpropositionen ingår några mycket omfattande och långa beslutsdelar under vissa moment. Enligt de uppgifter som erhöles vid granskningen har detta påverkats av ministeriernas strävan att behålla antalet moment litet och å andra sidan av viljan att följa upp de anslag som ingår i politikprogrammen som en helhet. Om beslutsdelen är omfattande kan det dock vara svårt att med hjälp av budgetbokföringen organisera uppföljningen av budgetutfallet. En omfattande beslutsdel bör endast användas i särskilt motiverade situationer med tanke på verksamheten. En god, tydlig och enhetlig budgetering stöder också utvecklingen av produktiviteten.

En sådan princip för hänförande som avviker från bestämmelserna i 5 a § och 5 b § i förordningen om statsbudgeten har använts i budgetpropositionen i stor utsträckning. Hänförandet enligt betalningsbeslut, som används vid budgeteringen av statsbidrag, är den mest allmänna principen för hänförande bland de principer som presenterats. En avvikande princip för hänförande bör endast användas av grundad anledning. Vid beslut om principer för hänförande av utgifter ska det säkerställas att utgifterna i budgetbokföringen de facto kan hänföras till det aktuella finansåret i enlighet med budgeten.

Det andra syftet med granskningen var att utreda om förfarandena för uppgörande av budgeten är enhetliga inom de olika förvaltningsområdena.

I sitt ställningstagande uttalar sig revisionsverket att förvaltningsområdena i väsentliga delar har iakttagit bestämmelserna och föreskrifterna om uppgörande av budgeten. Bestämmelserna och föreskrifterna möjliggör dock olika budgeteringslösningar. Vid granskningen framkom avvikande förfaranden exempelvis vid nettobudgeteringen, hänförandet av överföringsutgifter, användningen av blandade moment, budgeteringen av löneutgifter under andra moment än omkostnadsmomenten och budgeteringen av internationella organisationers och inrättningsmedlemsavgifter och finansiella bidrag. Andelen fasta anslag är liten och de saknas helt inom två förvaltningsområden. De avvikande förfarandena beror delvis på att förvaltningsområdena har olika uppgifter och verksamhetsstrukturer.

Det tredje syftet var att utreda om förfarandena för uppgörande av budgeten har förändrats under 2001–2014.

I sitt ställningstagande uttalar sig revisionsverket att det inte som helhet betraktat har skett några större förändringar i förfarandena. Budgettäckningen är dock bättre och strukturen enhetligare än tidigare. Möjligheterna att använda nettobudgeteringen har utökats. Utifrån granskningen har det inte skett några väsentliga förändringar i användningen av blandade moment. Anställning av personal med anslag som finns under andra moment än avlönings- och omkostnadsmomenten har blivit mer allmän. Det har blivit väsentligt mer allmänt att presentera sådana principer för hänförande som avviker från bestämmelserna i 5 a och 5 b i förordningen om statsbudgeten.

Tydliga motiveringar till de olika momenten gör det lättare att följa upp budgetutfallet, och kan bidra till bättre produktivitet i ekonomiförvaltningen

Sådana principer för hänförande som avviker från bestämmelserna i 5 a § och 5 b § i förordningen om statsbudgeten bör endast användas av mycket grundad anledning

Förändringarna i budgetstrukturen beror delvis på förändringarna i verksamstrukturen.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Budgeteringen av olika ersättningar och internationella organisationers medlemsavgifter bör göras tydligare.
2. Anställningen av fast anställda tjänstemän med sådant tekniskt bistånd som erhålls genom EU-program samt bestämmelserna om antalet årsverken i budgeten bör göras tydligare.
3. Revisionsverket rekommenderar att Finansministeriet i föreskriften om uppgörande av budgeten presenterar en mer förpliktande mall för beslutsdel under moment, och att mallen innefattar minimivillkor som beslutsdelen ska uppfylla.
4. Hänvisningar till anslag eller inkomster som ingår i en och samma sakhelhet och som har budgeterats under olika huvudtitlar eller moment skulle främja transparensen i budgeteringen av tväradministrativa ärenden.
5. En enhetlig budgetering förtydligar praxisen för uppföljning av budgeten och stöder på så sätt en effektiv skötsel av finanserna samt uppnåendet av produktivetsmålen för ekonomiförvaltningen.
6. Revisionsverket rekommenderar att ministerierna utvecklar kontrollerna av budgetberedningen och behandlingen av budgetpropositionerna. Genom kontroller är det möjligt att säkerställa en enhetlig budgetering och att god budgeteringssed iakttas.