

Revisionsverkets ställningstaganden

Budgetens enhetlighet

Laglighetsgranskningen inriktades på frågan om hur enhetliga budgetförfarandena var, och utgick från budgeten och tilläggsbudgetarna 2019. Eftersom det gäller en laglighetsgranskning, granskades förfarandena i första hand med fokus på kraven i bestämmelser och föreskrifter. Som rekommendationer har revisionsverket lyft fram goda budgeteringsförfaranden och lagt fram förslag för utveckling av den interna kontrollen av budgeteringsprocessen.

Syftet med granskningen var att få svar på följande frågor:

1. Är förfarandena för uppgörande av budget enhetliga mellan olika förvaltningsområden?
2. Har förfarandena för uppgörande av budget harmoniserats under 2015–2019?

Förfarandena för uppgörande av budget är inte enhetliga

Förfarandena för uppgörande av budgeten 2019 är inte enhetliga mellan olika förvaltningsområden. Förfarandena har inte harmoniserats under 2015–2019 och är ännu mer oenhetliga i budgeten 2020.

Oenhetligheter förekommer i budgetens kapitelstruktur, användningsändamålen med momenten och principerna för hänförande av inkomster och utgifter. Oenhetligheterna beror främst på en utbredd användning av blandade moment, betalning av löner under andra moment än omkostnadsmoment, många omfattande och heterogena beslutsdelar för momenten och avvikelser från de principer för hänförande som fastställs i budgetförordningen.

Huvudtitlarnas kapitelstruktur är en väsentlig del av ett systematiskt uppgörande av budget. Den förenar anslagen och de fastställda målen för verksamhetens effektivitet. Det finns tydliga kriterier för budgetens kapitelstruktur, men kriterierna har inte iakttagits tillräckligt noggrant. I budgeten 2020 fungerar kapitelstrukturen ännu sämre i kommunikationsministeriets och arbets- och näringsministeriets huvudtitlar, eftersom samtliga omkostnadsmoment för ämbetsverken och inrättningarna, till skillnad från de övriga huvudtitlarna, är budgeterade i ett kapitel.

De undantag som fastställs i föreskriften om uppgörande av budget bör endast användas efter noga övervägande

Bestämmelserna och föreskrifterna om uppgörande av budget möjliggör olika budgeteringslösningar även i likadana situationer. De senaste 20 åren har det emellertid inom förvaltningen lagts fram betydligt fler avvikande budgetlösningar som enligt föreskriften om uppgörande av budget endast får användas av särskilda skäl eller i ett exceptionellt läge. Dessutom är det ofta fråga om något undantag från huvudregeln i förordningen om statsbudgeten. Med andra ord tolkas föreskriften om uppgörande av budget numera alltför flexibelt, vilket har försämrat enhetligheten i budgeten.

Finansministeriet har utfärdat en ny förordning om uppgörande av budget och förordningen trädde i kraft den 1 maj 2020. De krav som gäller avvikande förfaranden har skärpts betydligt i föreskriften. Ändringarna i föreskriften är mycket bra och stöder målet om att harmonisera och förtydliga uppgörandet av budget.

Ministerierna bör se till att de tar hänsyn till ändringarna i föreskriften när de gör upp sina budgetar. Föreskriften bör iakttas på samma sätt som

bestämmelser och föreskrifter även i allmänhet ska iakttas, dvs. undantag får endast göras efter noga övervägande och av giltiga skäl. Särskilt jord- och skogsbruksministeriet bör ägna uppmärksamhet åt förfarandena för uppgörande av budget inom sitt förvaltningsområde.

Enhetlig budgetering främjar budgetefterlevnaden och effektiviserar skötseln av statsfinanserna

En enhetlig budgetering förtydligar praxisen för uppföljning av budgeten och stöder på så sätt en effektiv skötsel av statsfinanserna samt uppnåendet av produktivetsmålen för ekonomiförvaltningen. En enhetlig och tydlig budgetering underlättar budgetbesluten och främjar budgetefterlevnaden. Allt detta har också ett nära samband med riksdagens arbete.

En enhetlig och tydlig budgetering, speciellt i budgetstrukturen och beslutsdelarna för momenten, skulle underlätta verkställandet av budgeten och främja harmoniseringen av förvaltningsprocesserna, även i elektroniska system. Exempelvis olika statsunderstödsprocesser kan effektiviseras avsevärt. Budgetförfarandena i fråga om statsunderstöden är mycket varierande. I fråga om samma slags statsunderstöd skiljer sig ofta anslagsslagen, kriterierna för hänförande och fullmaktsanvändningen. Budgetförfarandena för samma slags statsunderstöd, till exempel verksamhetsunderstöd eller projektstöd, kan i regel harmoniseras. I så fall kan de behandlas på ett enhetligt sätt i budgeten, budgetbokföringen, affärsbokföringen och en eventuell fullmaktsuppföljning under det aktuella året. För att det ska gå att få ut betydande effektivitetsfördelar bör utöver budgeten också bestämmelserna om statsunderstöd harmoniseras.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Finansministeriet bör förbättra processen för behandling av budgetpropositioner så att ministeriet genom enhetliga förfaranden kan ingripa i propositioner som inte är förenliga med föreskriften om uppgörande av budget.
2. Finansministeriet och andra ministerier bör utveckla kontrollerna av budgetberedningen och behandlingen av budgetpropositionerna. Genom kontroller är det möjligt att säkerställa en enhetlig budgetering och att god budgeteringssed iakttas.
3. När ministerierna gör upp sina budgetar, bör de ta hänsyn till de skärpta kraven i punkterna 7.4.3–7.4.5 i den nya föreskriften om uppgörande av budget.
4. När ministerierna bereder budgetpropositioner och finansministeriet samlar propositionerna, bör de ägna uppmärksamhet åt att kapitelstrukturen och momentstrukturen stämmer överens med föreskriften om uppgörande av budget.
5. Ministerierna bör förenkla kontoindelningen i syfte att minska den administrativa börda som beror på en alltför detaljerad kontoindelning.
6. Finansministeriet och de övriga ministerierna bör förtydliga och harmonisera budgeteringen av olika ersättningar och medlemsavgifter för olika internationella organisationer.