

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsbudgeten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att lagen om statsbudgeten ändras. I lagen föreslås upptas en allmän bestämmelse om de principer som skall iakttas då inkomster och utgifter som tas in i statsbudgeten hänförs till ett finansår. Närmare föreskrifter om hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår skall kunna utfärdas genom förordning av statsrådet. Samtidigt föreslås att lagens bestämmelser om tidsbestämning av vissa enskilda inkomst- och utgiftsposter upphävs. Det föreslås att lagen ändras också så att i budgeten, förutom i ett utgiftsmoment under vilket ett anslag antecknas, en

dispositionsplan kan tas in även i ett nettobudgeterat inkomstmoment i vilket en inkomstpost ingår. I paragrafen skall även tas in de bestämmelser som behövs gällande innehållet i dispositionsplanen och dispositionsplanens betydelse vid nettobudgetering.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2003 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Den tillämpas första gången på budgeten för finansåret 2003.

INNEHÅLLSFÖRTÄCKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTÄCKNING	2
MOTIVERINGAR	3
1. Nuläget	3
1.1. Lagstiftning och praxis	3
Hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår	3
Dispositionsplanen vid nettobudgeteringen	5
1.2. Nuläge.....	5
Hänförande av inkomster och utgifter till finansåret	5
Dispositionsplanen vid nettobudgetering	7
2. Föreslagna ändringar	8
2.1. Hänförande av en inkomst och en utgift till finansåret (6 a §).....	8
2.2. Dispositionsplanen vid nettobudgetering (9 §)	9
3. Propositionens verkningar	9
3.1. Ekonomiska verkningar	9
3.2. Verkningar i fråga om organisation samt övriga verkningar	10
4. Beredningen av ärendet	10
5. Samband med andra propositioner	11
6. Närmare bestämmelser och föreskrifter	11
7. Ikraftträdande	11
8. Lagstiftningsordning	11
LAGFÖRSLAG	12
om ändring av lagen om statsbudgeten	12
BILAGA	14
PARALLELLTEXT.....	14
om ändring av lagen om statsbudgeten	14

MOTIVERINGAR

1. Nuläget

1.1. Lagstiftning och praxis

Hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår

Vid hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår bestäms till vilket finansår och till vilken ekonomienhet inkomsten eller utgiften skall hänföras samt fastställs inkomstens eller utgiftens ekonomiska karaktär samt vilken utgiftens ändamål och uppgift är. Vid hänförande till en ekonomisk enhet besluts ifall inkomsten eller utgiften är en statlig inkomst som hör till statens budgetekonomi eller om det rör sig om en inkomst eller utgift för en statlig fond eller statligt affärsverk utanför statens budgetekonomi, eller en inkomst eller utgift för en ekonomisk enhet helt utanför statens budgetekonomi men för vilken staten fungerar som förmedlare. Vid hänförande av inkomster och utgifter som hör till statens budgetekonomi till en ekonomisk enhet, besluts vidare till vilka budgetkonton, som ett ämbetsverk eller en inrättning som omfattas av statens budgetekonomi har till sitt förfogande, inkomsten eller utgiften skall hänföras. Vid hänförande enligt uppgift fastställs till vilken statlig uppgift inkomsten eller utgiften kan hänföras och för utgiftens del vilket det specifika användningsändamålet är.

Vid tidsmässigt hänförande avgörs till vilket finansår inkomsten eller utgiften hänförs. Med principer för hänförande avses i allmänhet de grunder enligt vilka en inkomst eller utgift hänförs till ett finansår. I budgetering och bokföring omfattar principerna för hänförande de grunder enligt vilka beslut fattas om ifall en inkomst eller utgift skall tas in i statsbudgeten och ifall en ekonomisk händelse i enlighet med budgeten skall antecknas som en budgethändelse i den statliga bokföringen. Principerna för hänförande omfattar även de grunder enligt vilka inkomster och utgifter eventuellt periodiseras på olika finansår samt de grunder enligt vilka den del av en inkomst eller en utgift som vid en eventuell periodisering hänförs till finansåret värderas. Hänförande till ett finansår samt den

periodisering som följer av detta är en åtgärd i budgetering och redovisning som i betydande grad kan inverka på budgetens storlek och på beloppet av de inkomster och utgifter som registreras i bokföringen.

I de bestämmelser i grundlagen som gäller budgeten föreskrivs inte om hänförande av en inkomst eller utgift i statens budgetekonomi till ett finansår. Av de bestämmelser i grundlagen som gäller statsekonomin och i synnerhet av de budgetprinciper som regleras i grundlagen följer dock vissa krav med avseende på hänförande till ett finansår av inkomster och utgifter i statsbudgeten.

I 83 § 1 mom. grundlagen föreskrivs att Riksdagen beslutar för ett finansår i sänder om statsbudgeten. I 84 § 1 mom. bestäms att i statsbudgeten skall tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna. Bestämmelserna innehåller principerna för budgetens årsbundenhet och fullständighet.

Det centrala i principen för budgetens årsbundenhet är att budgeten uppgörs årligen och att budgetens rättsliga verkningar i allmänhet skall vara begränsade till respektive finansår. Enligt principen för en årlig budget skall de inkomster och utgifter som tas in i budgeten ha samband med finansåret. Vilken princip för hänförande som skall tillämpas då man bedömer huruvida principen för budgetens årsbundenhet iakttas har inte närmare fastställts i vare sig grundlagen, beredningshandlingarna för grundlagen eller budgetpraxis. I grundlagen föreskrivs dock om flera undantag till principen för budgetens årsbundenhet. Enligt 85 § 1 mom. grundlagen får reservationsanslag överföras till ett senare finansår enligt vad som bestäms i lag. I 85 § 3 mom. grundlagen föreskrivs att i statsbudgeten kan beviljas till beloppet och ändamålet avgränsad fullmakt att under finansåret ingå förbindelse om utgifter för vilka anslag tas in i budgeterna för de följande finansåren. Om användande av fullmakter bestäms närmare i 10 § lagen om statsbudgeten (423/1988), nedan budgetlagen. Enligt 1 mom. får i samband med behandlingen av statsbudgeten beviljas en till beloppet och syftet begränsad fullmakt att ingå avtal och avge förbindelser så att

anslagen för de utgifter som avtalen och förbindelserna medför helt och hållet eller till de delar som brister upptas i senare budgeter. Fullmakten utgör sålunda ett tillstånd att ingå rättsliga förbindelser så att anslagen för de utgifter som förbindelserna föranleder åtminstone till en del hänförs till följande finansår. I 84 § 3 mom. grundlagen föreskrivs ytterligare om möjligheten till en flerårig budgetering. Inkomstposter och anslag som motsvaras av inkomster och utgifter som står i samband med varandra kan tas in i statsbudgeten från flera finansår enligt vad som bestäms i lag. I budgetlagen ingår dock inga bestämmelser om en sådan flerårig budgetering.

Enligt principen för budgetens fullständighet skall i budgeten för ett finansår som inkomstposter tas in samtliga förutsedda inkomster och som utgifter för finansåret samtliga förutsedda anslag. Fullständighetsprincipen förutsätter att samtliga förutsedda inkomster och utgifter, som på basis av den princip för hänförande som avses tillämpas hänförs till ett finansår tas in i budgeten för finansåret som inkomstposter och anslag. Detta förutsätter att principerna för hänförande är enhetliga och kontinuerliga vid övergången från ett finansår till ett annat så att alla inkomster och utgifter tas in i budgeten. Inkomster och utgifter får inte heller värderas så, att de inte i sin helhet antecknas i budgeten.

I 84 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna. I lagrummet bestäms om kravet på täckning i budgeten. Budgeten utgör en finansieringsplan där finansiering skall anvisas för alla utgifter. Vid uppgörandet av budgeten följer täckningen hänförandet. Vid hänförandet fastställs vilka inkomster och utgifter som skall hänföras till finansåret. Av täckningskravet följer att i budgeten skall anvisas finansiering för alla de utgifter som enligt de principer för hänförande som avses tillämpas skall hänföras till ett finansår. Ifall de övriga inkomster som inflyter för ett finansår enligt de principer för hänförande som avses tillämpas inte täcker alla de utgifter som hänförs till finansåret, skall den täckning som saknas tas genom upptagning av lån, eller om möjligt genom att täcka budgeten med det kumulativa överskott som framgår av statsbokslutet.

De grunder enligt vilken man i budgeten kan

hänföra till ett särskilt finansår är hänförande enligt plan, hänförande enligt förbindelseprincipen, hänförande enligt prestationsprincipen, kostnads- och intäktsbaserad budgetering, hänförande enligt betalningsbeslut, hänförande enligt kontantprincipen och hänförande enligt bruksprincipen. Vid hänförande enligt plan hänförs inkomsten eller utgiften till det finansår under vilket inkomst- eller utgiftsplanen uppgörs. Denna plan är dock ännu inte en förbindelse med rättsligt bindande verkan. Vid hänförande enligt förbindelseprincipen hänförs inkomsten eller utgiften till det finansår då de rättsligt betydelsefulla besluten om uppbärande av en inkomst eller förbindelse vid en utgift fattas. I synnerhet när det gäller utgifter som hänför sig till statsbidrag innebär hänförande enligt förbindelse ofta hänförande enligt beslut om beviljande, varvid utgiften hänförs till det finansår under vilket ett juridiskt bindande beslut fattas om beviljande av stöd. Vid hänförande enligt prestationsprincipen hänförs en inkomst eller en utgift till det finansår under vilket den prestation som motsvarar inkomsten överläts eller den produktionsfaktor som utgör grund för utgiften mottas. I den internationellt erkända standarden för nationalräkenskaper SNA och i det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (EKT 95), om vilket bestäms i rådets förordning (EG) nr 2223/96 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen och som tillämpas vid övervakningen av den ekonomiska situationen i den europeiska ekonomiska och monetära unionen, utgör prestationsprincipen likaså den statistiska grund som oftast tillämpas på ekonomiska händelser. Hänförande enligt prestationsprincipen kan göras med periodisering av den ekonomiska händelsen på hela den tid de ekonomiska verkningarna varar, varvid en del av värdet på den ekonomiska händelsen aktiveras, eller utan aktiveringar. Enligt prestationsprincipen, som är en bokföringsgrund som tillämpas enligt allmänt godkända principer och standarder för uppgörande och presentation av företagsbokslut, samt enligt den bokföringslagstiftning som baserar sig på dessa, hänförs inkomster eller utgifter till ett finansår endast till den del som på basis av det totala värdet av den ekonomiska händelsen periodiserats på det året, och

sådana utgifter som under de kommande åren förväntas vara inkomstbringande får aktiveras i balansräkningen. Vid hänförande enligt prestationsprincipen i statsbudgeten och i budgetbokföringen hänförs de utgifter som föranleds av mottagandet av en produktionsfaktor till sitt totala värde utan att aktiveras till det finansår då prestationen överläts och eller produktionsfaktorn togs emot. När det gäller inkomster som inflyter från försäljning av prestationer och annan överlåtelse mot avgift periodiseras i statsbudgeten inte heller längre enligt de olika skedena i överlåtelsen, d.v.s. delredovisning av inkomster tillämpas inte i budgeten. I statsekonomi används termen kostnads- och intäktsbaserad budgetering för att beteckna den prestationsprincip som omfattar aktiverade inkomster och utgifter och möjligen samtidigt även olika värderingsposter, exempelvis finansieringskostnader och förändringar i marknadsvärdet för egendom och skulder. Vid hänförande enligt betalningsbeslut hänförs inkomsten eller utgiften till det finansår under vilket beslut om betalning av inkomsten eller utgiften fattas. Hänförande enligt betalningsbeslut skiljer sig från hänförande enligt förbindelse på så sätt att det i ett beslut om betalning inte är fråga om en förbindelse som ligger till grund för att en förpliktelse skall uppfyllas utan om att bekräfta det specifika beloppet som på grundval av en förbindelse skall betalas. Vid hänförande enligt kontantprincipen hänförs inkomsten till det finansår då den betalning som hänför sig till inkomsten inflyter och utgiften på motsvarande sätt till det finansår då den betalning som hänför sig till utgiften erläggs. Vid hänförande enligt bruksprincipen binds kassamedel först till materialförrådet och utgiften hänförs i detta fall till det finansår då materialförrådet tas i bruk.

Vilka av de ovan nämnda principerna för hänförande som skall tillämpas i statsbudgeten skall inom ramarna för de budgetprinciper som bestäms om i grundlagen enligt grundlagen regleras genom lagstiftning och beslutas genom budgetpraxis. Både i lagstiftningsskedet och i samband med att beslut fattas om budgeten ges i praktiken stor frihet att avgöra i vilket skede av den ekonomiska planeringen och det ekonomiska beslutsfattandet och genomförandet den ekonomiska händelsen

tas in som en inkomst eller utgift i budgeten. Hänförande enligt bruksprincipen har dock i riksdagens grundlagsutskotts praxis ansetts utgöra ett undantag från budgetens principer för fullständighet och årsbundenhet (grundlagsutskottets utlåtanden 5/1938 rd och 16/1986 rd). I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis tolkades även bestämmelsen om betalning av en utgift som hänför sig till ett tidigare finansår i lagen om grunderna för statsförslaget och statsboks slutet (136/1931) som föregick budgetlagen till att utgöra ett undantag från principerna för fullständighet och för årsbundenhet (grundlagsutskottets utlåtanden 16/1986 rd och 5/1938 rd). I bestämmelsen om betalning av en utgift som hänför sig till ett tidigare finansår ur anslagen för det löpande året är det dock inte fråga om att fastställa principer för hänförande utan om hur man skall förfara med avseende på en sådan utgift som enligt de bokföringsprinciper som allmänt tillämpas i budgeten hänförs till ett tidigare finansår men som av någon anledning inte kunnat täckas i budgeten för det ifrågavarande finansåret.

Grundlagen förutsätter inte att principerna för hänförande skall regleras i lag. Därmed kan beslut om principerna för hänförande hänföras till att fattas i budgeten och, vad gäller beredningen av budgeten, till att regleras genom förordning samt genom administrativa bestämmelser. En sådan praxis med avseende på hänförande som bryter mot de budgetprinciper som regleras i grundlagen får dock inte antas i lag eller följas i budgetpraxis.

I budgetlagen ingår ingen allmän bestämmelse om grunderna för tidsmässigt hänförande. I 19 § 2 mom. budgetlagen föreskrivs dock om tidsmässigt hänförande av vissa inkomster och utgifter. I paragrafen föreskrivs att skatter och inkomster av skattenatur samt amorteringar och räntor på lån som staten har givit är inkomst för det år under vilket de har influtit till staten. Ränta på en statlig skuld är utgift för det år under vilket den har betalats, och nedsättning av emissionspriset på ett lån som staten upptagit är utgift för det år under vilket avtal om lånet ingåtts. Skillnaden mellan det nominella värdet och försäljningspriset på statens skuldförbindelselån med en lånetid om högst ett år är utgift för det år under vilket lånet har betalats tillbaka. 19 § 2 mom. budgetlagen är till sin natur en specialbestämmelse som preciserar förfarandet när det gäller vissa

inkomst- och utgiftsposter och i lagrummet föreskrivs inte allmänt om de principer för hänförande som skall tillämpas i budgeten. Bestämmelsen togs in i budgetlagen oförändrad i sak från den lag om grunderna för statsförslaget och statsbokslutet som föregick den och granskades inte särskilt i samband med budgetlagens stiftande. Denna bestämmelse om hänförandet av vissa inkomst- och utgiftsposter togs in i lagen om grunderna för statsförslaget och statsbokslutet med en lag om ändring av lagen år 1987. Avsikten med att ta in bestämmelsen i lagen var enligt motiveringarna i regeringens proposition att fastställa budgetförfarandet med avseende på skatter och inkomster av skattenatur samt amorteringar och räntor på lån som staten givit. Budgetlagens 19 § 2 mom. har under den tid lagen varit i kraft ändrats år 1991, då budgeteringen av skillnaden mellan det nominella värdet och försäljningspriset på statens kortfristiga skuldförbindelselån preciserades på så sätt att skillnaden kan hänföras till det finansår under vilket lånet betalas tillbaka.

Övriga bestämmelser om tidsmässigt hänförande i budgetlagen är 19 § 1 mom. om inkomst- och utgiftsrester och 3 mom. i samma paragraf om strykande av reservationsanslag och utgiftsrester, samt bestämmelserna i 20 § om betalning av utgifter som hänför sig till tidigare år ur det löpande årets anslag. Enligt 3 mom. skall ett reservationsanslag som helt eller delvis blivit oanvänt och som inte får överföras i bokslutet strykas. Reservationsanslag och utgiftsrester som stryks skall i budgeten antecknas som inkomst. 20 § budgetlagen tillämpas då medel som är nödvändiga för betalningen av utgifter som hänför sig till ett tidigare år än finansåret inte kunnat överföras som utgiftsrest. Enligt paragrafen får utgiften härvid med tillstånd av finansministeriet betalas ur det anslag som under det löpande finansåret står till förfogande för motsvarande ändamål. Genom beslut av finansministeriet kan likväl bestämmas att räkenskapsverket under de förutsättningar som närmare anges i beslutet kan besluta om betalningen av utgiften utan tillstånd av finansministeriet. Till tidsmässigt hänförande anknyter även 23 § budgetlagen om bindande av kassamedel i materialförråd. I paragrafen föreskrivs att finansministeriet utser de statliga ämbetsverk och inrättningar som får

binda statens kassamedel i materialförråd så att anslaget i utgiftsposten debiteras först då material tas i bruk. Vid bindandet av statens kassamedel i materialförråd tillämpas bruksprincipen. För tillfället har enligt finansministeriets beslut endast försvarsmakten rätt att binda statens kassamedel i materialförråd på det sätt som avses i 23 § budgetlagen. Enligt det beslut som finansministeriet fattat i ärendet skall de medel som binds i materialförråd systematiskt minskas så att senast år 2004 inga statliga kassamedel längre är bundna i materialförråd.

I 3 a § budgetlagen som föreskriver om nettobudgetering ingår även en specialbestämmelse i vilken hänförande nämns. I paragrafens 3 mom. föreskrivs att nettobudgeteringen inte begränsar rätten att i statsbudgeten besluta om utgifternas maximibelopp, om allokering av utgifterna eller om annat sådant om vilket kan beslutas vid bruttobudgetering. I bestämmelsen avses med allokering hänförande till en särskild uppgift på grundval av sammanhang snarare än tidsmässigt hänförande till ett finansår. Till den del som riksdagen då den beslutar om budgeten även kan besluta om hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår fastställs i bestämmelsen möjligheten till ett sådant beslut även vid nettobudgetering.

Förordningen om statsbudgeten (1243/1992), nedan budgetförordningen, innehåller inga allmänna bestämmelser om de principer för hänförande som skall tillämpas i statsbudgeten. Däremot innehåller förordningen flera bestämmelser om bokföringsgrunderna, d.v.s. de principer för hänförande som tillämpas vid registreringen av inkomster och utgifter i statens bokföring samt i statsbokslutet. Enligt 41 § 2 mom. i budgetförordningen består ämbetsverkens och inrättningarnas bokföring av affärsbokföring och budgetbokföring. I budgetbokföringen registreras med stöd av 42 c § budgetutgifterna och budgetinkomsterna enligt budgeten för finansåret. Budgetutgifterna och budgetinkomsterna kan dock i budgetbokföringen registreras även enligt kontantprincipen, men härvid skall enligt 42 f § i budgetförordningen registreringarna innan bokslutet görs upp korrigeras och kompletteras så att de överensstämmer med budgeten för finansåret. Därmed skall den

bokföringsgrund som tillämpas i budgetbokföringen senast vid tidpunkten för uppgörandet av bokslutet sammanfalla med den princip för hänförande som tillämpas i statsbudgeten. I statens affärsbokföring är enligt 42 d § 1 mom. i förordningen grunden för registrering av en utgift som föranleds av anskaffning av produktionsfaktorer mottagande av en produktionsfaktor, och grunden för registrering av en sådan inkomst som erhålls av försäljning av prestationer är överlåtelse av en prestation. När det gäller händelser som föranleds av anskaffning av en produktionsfaktor och försäljning av prestationer uppgörs på så vis statens affärsbokföring enligt prestationsprincipen. Enligt 42 d § 2 mom. i förordningen registreras andra utgifter än sådana som föranleds av anskaffning av produktionsfaktorer och andra inkomster än sådan som erhålls av försäljning av prestationer på samma sätt som i budgetbokföringen. Med avseende på dessa inkomster och utgifter sammanfaller alltså affärsbokföringens bokföringsgrund med den princip för hänförande som tillämpas i statsbudgeten.

De principer för tidsmässigt hänförande som tillämpas i statsbudgeten grundar sig med undantag av de inkomst- och utgiftsposter som nämns i 19 § 2 mom. budgetlagen på budgetpraxis. I praktiken beror de principer för hänförande som tillämpas i budgeten på inkomst- och utgiftsslaget. Inom varje utgiftsslag har för olika arter av utgifter med tiden uppkommit olika praxis. I de föreskrifter som finansministeriet med stöd av budgetförordningen meddelat om uppgörandet av verksamhets- och ekonomiplaner samt budgetförslag har i allmänhet ingått några bestämmelser om hänförande samt fastställts de allmänna principer för hänförande som skall tillämpas i budgeten. Fram till år 2002 saknades även i dessa föreskrifter allmänna och enhetliga bestämmelser om de principer för hänförande som skall tillämpas vid beredningen av budgetpropositionen. När det gäller beredningen av budgetpropositionen ingick enhetliga anvisningar om tidsmässigt hänförande och som omfattade samtliga inkomst- och utgiftsslag senast i finansministeriets budgeterings- och bokföringsanvisningar (TM 8915) av den 22 februari 1989 som gällde hänförande av inkomster och utgifter och som uppgjordes

med stöd av den förordning om statsbudgeten (424/1988) som upphävdes med den nuvarande budgetförordningen. Dessa anvisningar anses ha upphävts då förordningen om statsbudgeten år 1992 ersattes av den nuvarande budgetförordningen.

I statsbudgeten tillämpas enligt nuvarande lagstiftning och budgetpraxis som principer för hänförande till ett finansår hänförande enligt prestationsprincipen, hänförande enligt beslut om beviljande och andra förbindelser, hänförande enligt betalningsbeslut, hänförande enligt kontantprincipen samt hänförande enligt plan. Dessutom tillämpas med stöd av det tillstånd som anges i 23 § budgetlagen i begränsad utsträckning även hänförande enligt bruksprincipen. Budgetpraxis är såtillvida oklar att det inte för alla moment i budgeten går att klart fastställa vilken eller vilka principer för hänförande som tillämpats vid budgeteringen av anslagen under momenten.

Enligt praxis hänförs omkostnader för statliga ämbetsverk och statliga inrättningar samt andra statliga konsumtionsutgifter i allmänhet enligt prestationsprincipen.

Enligt 19 § 2 mom. budgetlagen är räntan på en statlig skuld utgift för det år under vilket den har betalats, och nedsättning av emissionspriset på ett lån som staten upptagit utgift för det år under vilket avtal om lånet har ingåtts. Skillnaden mellan det nominella värdet och försäljningspriset på statens skuldförbindelselån med en lånetid om högst ett år är enligt samma lagrum utgift för det år under vilket lånet har betalats tillbaka. Räntorna på statsskulden och kapitalposterna för statens skuldskötsel hänförs sålunda till finansåret enligt kontantprincipen. Poster som hänför sig till derivat som skyddar räntan och kapitalet och som används i skuldskötseln hänförs likaså enligt kontantprincipen. Statens investeringsutgifter och övriga utgifter hänförs i allmänhet enligt prestationsprincipen eller kontantprincipen.

Överföringsutgifter som är underkastade prövning hänförs i allmänhet enligt beslut om beviljande av stöd eller annan förbindelse om en utgift, d.v.s. oftast på grundval av beviljningsbeslutet. De lagstadgade överföringsutgifterna, d.v.s. sådana överföringsutgifter som är lagstadgade i fråga om de detaljerade grunderna för användningsändamål och belopp, de statsunderstöd och stöd som avses i

lagstiftningen om statsandelar samt utgifter som finansieras från Europeiska unionens strukturfonder och därtill hörande utgifter för nationell medfinansieringen från fonderna hänförs i budgeten oftast på grundval av betalningsbeslut eller enligt kontantprincipen. Vid budgeteringen av många av de stöd och ersättningar som staten betalar ut tillämpas fullmaktsförfarandet enligt 85 § 3 mom. grundlagen och 10 § budgetlagen eftersom dessa överföringsutgifter kan anses åtminstone delvis hänföras till följande finansår. Beviljande av stöd och förbindelse vid de statliga utgifter som föranleds av stödet görs härvid inom ramen för den fullmakt som ges i budgeten och anslagen för betalningen av de utgifter som föranleds av stödet tas helt och hållet eller till de delar som fattas in i budgetarna för senare finansår. Vid beredningen av budgetarna för följande finansår anses även de överföringsutgifter som hänför sig till använda fullmakter som lagstadgade i fråga om de detaljerade grunderna för användningsändamål och belopp, eftersom de grundar sig på beviljningsbeslut som vunnit laga kraft. Då man budgeterar anslag i budgeten genom fullmaktsförfarande omfattar ett sådant budgetförfarande som gäller systemet med lagstadgade överföringsutgifter även sådana stödssystem där enskilda tills vidare inte, med stöd av den lagstiftning som gäller stödssystemet och inte oberoende av budgeten är berättigade till en prestation av en viss storlek från staten. Då man granskar hänförande till ett finansår är det alltså i nuvarande budgetpraxis inte av någon avgörande betydelse hur beviljandet av de stöd som utbetalas i form av överföringsutgifter regleras i lagstiftningen om ifrågavarande stödssystem eller system för ersättning. Som teknisk bokföringsgrund för reservationsanslag tillämpas hänförande enligt plan. Vid finansårets slut registreras den oanvända delen av reservationsanslaget i budgetbokföringen som använd och antecknas i bokföringen som en resultatregleringspost och användningen av reservationsanslaget under den i budgeten tillåtna användningstiden antecknas under denna punkt.

Vid hänförande av statens inkomster till ett finansår tillämpas i nuvarande budgetpraxis kontantprincipen och prestationsprincipen. Med stöd av 19 § 2 mom. budgetlagen

hänförs skatter och inkomster av skattenatur i budgeten till finansåret enligt kontantprincipen. Amorteringar och räntor på lån som staten givit är enligt samma lagrum inkomst för det år under vilka de har influerat till staten. I praktiken innebär detta att de hänförs enligt kontantprincipen. Inkomster som hänför sig till dividender och vinstandelar från företag där staten är delägare, och motsvarande kapitalinkomster som inflyter från statens affärsverksamhet hänförs enligt kontantprincipen. Inkomster som inflyter med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) samt övriga mindre inkomster hänförs i allmänhet i praktiken enligt kontantprincipen.

Förfarandet med inkomst- och utgiftsrester om vilket bestäms i 19 § 1 mom. budgetlagen tillämpas som en bokföringsteknik för fordringar och skulder på moment som budgeterats som fasta anslag eller som förslagsanslag. En inkomst eller utgift under sådana moment som budgeterats som reservationsanslag och som hänförs enligt prestationsprincipen registreras som en budgethändelse vid överlåtelse av en prestation eller mottagande av en produktionsfaktor, och ifall betalningen sker under olika finansår registreras posten som en försäljningsfordring respektive leverantörsskuld.

I regeringens proposition om statsbudgeten för 2003 har man strävat efter att förenhetliga hänförandet till ett finansår av de inkomst- och utgiftsposter som antecknas under de olika inkomst- och utgiftsslagen. I regeringens förslag till bestämmelser till den allmänna delen av detaljmotiveringarna till budgeten, vilka utgör en del av de motiveringar till statsbudgeten som enligt 84 § grundlagen och 8 § budgetlagen ligger till grund för riksdagens beslut, fastställs dessutom de principer för hänförande som skall tillämpas på de olika inkomst- och utgiftsslagen i budgeten.

Dispositionsplanen vid nettobudgeteringen

Enligt 84 § 1 mom. grundlagen skall i statsbudgeten tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna och genom lag kan bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra. Enligt vedertagen

tolkning innehåller 84 § grundlagen även den bruttoprincip som skall följas vid budgeteringen. Principen för budgetens fullständighet om vilken bestäms i grundlagen anses i allmänhet kräva att bruttoprincipen följs vid budgeteringen. I 84 § grundlagen föreskrivs dock att genom lag kan bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra. Sålunda tillåter grundlagen nettobudgetering när det gäller sådana inkomst- och utgiftsposter som står i direkt samband med varandra och om vilka närmare föreskrivs genom lag.

Om nettobudgetering bestäms närmare i 3 a § budgetlagen. I 1 mom. bestäms om de inkomster och utgifter som står i direkt samband med varandra på vilka nettobudgetering får tillämpas. I 2 mom. specificeras ytterligare nettobudgeteringens tillämpningsområde. I momentet uppräknas sådana inkomstposter som inte beaktas som inkomster vid nettobudgetering. Därtill upptar momentet en lista över vissa grupper av inkomster och utgifter för vilka nettobudgetering inte alls får tillämpas eller för vilka den kan tillämpas endast till de delar som bestäms i momentet. Enligt 3 mom. begränsar nettobudgeteringen inte rätten att i statsbudgeten besluta om utgifternas maximibelopp, om hänförande av utgifterna eller om annat sådant om vilket kan beslutas vid bruttobudgetering. Avsikten med nettobudgetering är inte att inskränka riksdagens beslutanderätt i budgetfrågor i större utsträckning än vad som redan sker genom att inkomster och utgifter redovisas som netto. Sålunda kan riksdagen i motiveringarna till budgeten vid nettobudgeteringen fatta samma beslut i anslutning till det årliga budgetbeslutfattandet som vid bruttobudgetering.

I 9 § budgetlagen bestäms om dispositionsplanen. Enligt 1 mom. kan i den motivering till statsbudgeten som enligt 8 § budgetlagen ligger till grund för riksdagens beslut ingå dispositionsplaner i vilka det bedöms hur anslaget under respektive moment skall fördelas mellan olika ändamål. Enligt 2 mom. kan de belopp som anges i dispositionsplanerna överskridas inom ramen för de i dem angivna ändamålen och anslagen under momenten, på det sätt som

bestäms genom förordning av statsrådet, om inte något annat följer av motiveringen till statsbudgeten. I motiveringarna till statsbudgeten kan man således begränsa maximibeloppet för utgifterna för olika användningsändamål och dessa maximibegränsningar kan inte överskridas i statsbudgeten utan riksdagen måste godkänna överskridningarna i tilläggsbudgeten. Om inga sådana begränsningar införts är i dispositionsplanen vid tillämpandet av budgeten absolut bindande endast maximibeloppet för det anslag som budgeterats under ett moment, samt de i dispositionsplanen angivna användningsändamålen, vilka i praktiken framgår av rubrikerna till de punkter som ingår i dispositionsplanen. Anslaget under momentet får inte användas för ett sådant ändamål som inte angetts i dispositionsplanen och inga nya punkter kan enligt det förfarande som gäller överskridande av beloppen enligt dispositionsplanen tas in i planen.

Om överskridandet av de belopp som tas in i dispositionsplanen och om förfarandet med avseende på detta bestäms i 13 § budgetförordningen. Enligt paragrafen skall dispositionsplanen ingå i den detaljerade indelning av budgeten som uppgörs och fastställs för verkställandet av budgeten. Den detaljerade indelningen av budgeten fastställs med avseende på huvudtitlar och avdelningar av respektive ministerium. Enligt 13 § 2 mom. budgetförordningen skall ett ministerium i fall det har för avsikt att i de fall som avses i 9 § 2 mom. lagen om statsbudgeten fastställa den detaljerade indelningen så att den avviker från de belopp som i budgeten har antecknats i dispositionsplanen för anslaget, skall ett utlåtande om fastställandet av den detaljerade indelningen inbegäras av finansministeriet. Om ministeriet inte nöjer sig med finansministeriets utlåtande och inte anser sig kunna avstå från saken, skall saken föras till statsrådets finansutskott. Det är därmed möjligt att med ett särskilt förfarande för ändring av den detaljerade indelningen ändra de belopp som anslagits för de olika ändamålen i dispositionsplanen.

1.2. Nuläge

Hänförande av inkomster och utgifter till finansåret

I statsbudgeten tillämpas för närvarande ett flertal olika principer för hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår. Budgeten är t.ex. inte en finansieringsplan som hänförs enligt kontantprincipen (kassapprincipen). Statens omkostnader och konsumtionsutgifter är den största utgiftspost som hänförs enligt prestationsprincipen. De principer för hänförande som tillämpas i budgeten är oenhetliga och man kan inte för alla inkomst- och utgiftsmoments vidkommande klart fastställa på vilka grunder inkomsterna och utgifterna hänförs till finansåret.

Principerna för hänförande utgör i väsentlig grad en precisering av tillämpandet av principerna för budgetens årsbundenhet och fullständighet enligt grundlagen samt fastställer vilka inkomst- och utgiftsposter som skall tas in i budgeten för ett finansår. Eftersom principerna för hänförande är många och oprecisa är det i vissa fall svårt att utifrån budgeten få en klar helhetsbild av vilka penningflöden och förbindelser som avses i de inkomstposter och anslag som tas in i budgeten. Valet av princip för hänförande påverkar dessutom dimensioneringen av inkomstposterna eller anslagen i budgeten för ett finansår.

Den otillräckliga definieringen och oklarheten i fråga om principerna för hänförande har tidvis orsakat problem och avvikande uppfattningar om dimensioneringen av anslag vid tillämpandet av budgeten. Budgeten har härvid tillämpats enligt en annan princip för hänförande än vad som varit avsikten vid budgeteringen av anslaget och man har varit tvungen att korrigera skillnaden mellan det budgeterade och det använda beloppet exempelvis genom överskridningar av förslagsanslag under finansåret. Den otillräckliga definieringen och oenhetligheten med avseende på de principer för hänförande som tillämpas i budgeten är i sig en brist med tanke på en i ekonomiskt hänseende effektiv finansiell planering och på beslutsfattandet i finansiella frågor. Nuläget måste anses vara bristfälligt även med tanke på att de i grundlagen centrala budgetprinciperna, i synnerhet principen för budgetens årsbundenhet och fullständighet samt täckningskravet, på behörigt sätt skall förverkligas.

De praktiska problem som uppstår till följd av den otillräckliga definieringen av principerna för hänförande och oklarheten i

dem har under de senaste åren ökat i och med att statsekonomins verksamhetsmiljö har förändrats och nya förfaringssätt tagits i bruk inom statsekonomi. Det har skett en ökning i antalet olika samarbetsprojekt och i antalet partnerskapsavtal mellan den privata och den offentliga sektorn. Det är ekonomiskt lönsamt för statsekonomi att kunna utnyttja nya avtals- och förvaltningstekniker och samarbetsformer som baserar sig på dem. I samband med dessa nya förfaringssätt har dock ofta uppstått svåra tolkningsproblem gällande de sätt på vilka dessa skall utvärderas och behandlas i statsbudgeten. En del av problemen har i synnerhet för olika mångåriga avtals vidkommande gällt just hänförande till ett finansår.

Oklarheten i fråga om de principer för hänförande som tillämpas i budgeten och principernas oenhetlighet beror på att det inte finns några allmänna bestämmelser om dem i lagstiftningen om statsbudgeten och beredningen av den eller några föreskrifter i de motiveringar till statsbudgeten som ligger till grund för riksdagens budgetbeslut. I finansministeriets anvisningar om principerna för uppgörande av budgetförslag som gjorts upp med stöd av budgetförordningen har inte under tidigare år ingått enhetliga bestämmelser som allmänt avser hänförande till ett finansår. Den allmänna definieringen av principerna för hänförande har i de föreskrifter som gäller budgeten och uppgörandet av budgeten ansetts förutsätta en utvärdering av principernas rättsliga grund och en utveckling av denna grund i sin helhet. 19 § 2 mom. budgetlagen är till sin natur en specialbestämmelse som gäller endast de inkomst- och avgiftsposter som nämns i momentet. Momentet utgör därtill ett undantagsstadgande om hänförande till ett finansår så till vida att i momentet bestäms om hänförandet av vissa poster enligt kontantprincipen, medan prestationsprincipen och principen för hänförande enligt beslut om beviljande och enligt förbindelse vilken i sak närmar sig prestationsprincipen är sådana principer för hänförande som ofta tillämpas för olika utgiftsposter. Bestämmelserna i 19 § 2 mom. budgetlagen har ytterligare mot bakgrunden av förändringar i verksamhetsmiljön när det gäller statens skuldskötsel och de allt strängare krav som ställs på kostnadseffektiviteten i skuldskötseln och

rapporteringen om den visat sig vara bristfälliga och svåra att tillämpa.

Av de allmänna principerna i bestämmelserna om statsekonomi i grundlagen och av statsbudgetens natur följer dock vissa krav av allmän karaktär gällande vad som kan anses vara bra principer för hänförande till ett finansår. I budgeten ger riksdagen regeringen och statens ämbetsverk och inrättningar rätt att föranleda staten utgifter som är underkastade prövning i fråga om grunderna för utgifterna och deras specifika belopp. Det vore mest befogat att i budgeten ta in anslag för utgifter under det finansår under vilket oåterkalleliga beslut fattas om föranledandet av utgiften.

I budgeten beslutas även om täckningen av utgifterna. De inkomstposter som används för täckning av budgeten bör vara reella. Detta föranleder försiktighet vid hänförandet av inkomsterna och kan ofta även motivera tillämpandet av kontantprincipen som princip för hänförande. När beslut skall fattas om finansiering vore det ytterligare ändamålsenligt att inkomster och utgifter hänförs enligt principer som är till den grad enhetliga att de penningflöden som uppstår till följd av att inkomster inflyter och utgifter föranleds inte i någon högre grad skiljer sig från varandra. I synnerhet när det gäller inkomster och utgifter som har ett samband vore det ändamålsenligt att hänföra inkomsterna och utgifterna till varandra.

Av de olika principerna för hänförande verkar prestationsprincipen i allmänhet vara bäst lämpad för budgeteringen och statsekonomi i sådana fall som gäller försäljning av prestationer eller inkomster från annan överlåtelse mot betalning och utgifter som föranleds av anskaffning av produktionsfaktorer. Vid hänförande enligt prestationsprincipen anknyts upptagandet av inkomsten eller utgiften i budgeten vid budgeteringen till den tidpunkt då den ekonomiska händelsen inträffar och inte till den tidpunkt då kassamedel till följd av den ekonomiska händelsen överförs. I sådana fall då förskottsbetalning inte används för ekonomiska händelser och sådana förpliktelser som anknyter till dem uppfylls kraven för upptagande i budgeten enligt prestationsprincipen innan motsvarande krav enligt kontantprincipen uppfylls. När det gäller ordinära ekonomiska händelser beskriver prestationsprincipen därmed både

penningflödena för den närmaste tiden och de framtida betalningsförpliktelser som de ekonomiska händelserna medför och de betalningar som förväntas inflyta från dem. Prestationsprincipen beskriver det faktiska sambandet mellan den ekonomiska händelsen och den ekonomiska verksamheten under ett visst finansår. Prestationsprincipen är även förenlig med budgetbeslutets konstitutionella karaktär av ett av riksdagen fattat beslut som berättigar till verksamhet som föranleder utgifter. Skyldigheten att betala en utgift preciseras i det specifika beloppet och blir ofta svårare att återkalla på rättsliga grunder då produktionsfaktorn har mottagits av staten. Det är därmed naturligt att i allmänhet hänföra anslagen i budgeten enligt prestationsprincipen.

Budgetlagens 19 § 2 mom. begränsar dock tillämpandet av prestationsprincipen när det gäller åtgärder i anknytning till skötseln av statsskulden och förvaltningen av finansieringen överlag. Förutom budgetering gäller momentet även bokföring och har även ansetts förhindra att i budgetförordningen införs bestämmelser om registrering av poster som avser skuldskötseln i statens affärsbokföring enligt prestationsprincipen och eventuellt även aktiverade. Med hänförande av posterna enligt prestationsprincipen och med bokföring där aktivering används, d.v.s. med bokföring enligt intäkter och kostnader, kunde man dock få tillförlitligare bokslutsinformation gällande skuldskötseln än vad som är fallet i dag. Även utvärderingen av effektiviteten i skuldskötseln i jämförelse med andra länder och med finansieringen av förvaltningen inom den privata sektorn skulle underlättas.

I statsbudgeten ingår talrika budgethändelser för vilka det inte entydigt är fråga om att en inkomst inflyter till följd av överlåtelse av en prestation eller att en utgift föranleds av anskaffning av en produktionsfaktor. Härvid måste prestationsprincipen fastställas på en annan faktisk grund än vad som är fallet för sådana ekonomiska händelser som hänför sig till försäljning av prestationer och anskaffning av produktionsfaktorer.

När det gäller överföringsutgifter rör det sig i allmänhet inte om direkt anskaffning av en produktionsfaktor utan om finansiering av kostnaderna för någon annan aktörs verksamhet eller om stöd för sådan verksamhet. I sådana fall kan inte utgifterna entydigt hänförs på grundval av mottagning

av en produktionsfaktor. När det gäller lagstadgade prestationsskyldigheter kan prestationsprincipen tänkas motsvara den period under vilken staten ådrar sig prestationsskyldigheter, eller under vilken staten enligt lag ådrar sig en skyldighet att betala en utgift till ett visst belopp och på motsvarande sätt att ta in de behövliga anslagen i budgeten. Statsandelarna för finansiering av driftskostnaderna för olika former av basservice utbetalas exempelvis med stöd av lagstiftningen om statsandelar i allmänhet i lika stora poster under finansåret. De anslag som behövs för utbetalningen av statsanslagen har härvid tagits in i budgeten enligt kontantprincipen. När det gäller statsandelarna för driftskostnader närmar sig kontantprincipen och prestationsprincipen varandra, med undantag för variationer med avseende på tidpunkten då kostnader uppstår inom finansåret. När det gäller överföringsutgifter som är underkastade prövning uppkommer prestationsskyldigheten för statens del i och med att beslut fattas om beviljande av stöd, och det maximala beloppet för dessa stöd fastställs i budgeten. Eftersom budgeten berättigar till beviljande av sådana stöd är hänförande enligt beslut om beviljande och andra förbindelser i allmänhet p.g.a. budgetbeslutets karaktär den mest användbara principen för hänförande av överföringsutgifter som är underkastade prövning. I många stödsystem, t.ex. sådana som gäller projekt som delfinansieras från Europeiska unionens strukturfonder, medges stöden på grundval av en fullmakt som beviljats i budgeten eftersom en del av beviljningsbesluten fattas först under de följande finansåren eller för att betalningen av utgifterna tidsmässigt klart sker under senare finansår. Om i denna situation beviljningsbesluten har fattats på grundval av en fullmakt som tagits in i budgeten tas anslaget för de årliga betalningarna av de stöd som medgetts inom ramen för fullmakten in i den årliga budgeten. I lagstiftningen om statligt stöd har man i allmänhet tagit in bestämmelser om att betalningen av stöd skall ske på grundval av den tidpunkt då utgifterna eller kostnaderna för det projekt eller den verksamhet för vilka stöd ansöks uppkommer, eller beroende på hur projektet framskrider. I detta fall står kontantprincipen i sak mycket nära hänförande enligt prestationsprincipen.

Vid val av princip för hänförande bör man beakta även de praktiska frågorna i anslutning till grunderna för fastställandet av samtliga inkomster och utgifter samt de väsentlighetsprincip som hör till principerna för god redovisning. När det gäller vissa ekonomiska händelser kan överlåtelsen av en produktionsfaktor, en faktura och betalningen av den eller uppkomsten av en prestationsskyldighet och en upplupen ränta exempelvis fördelas på flera olika finansår även om det rör sig om en relativt liten inkomst eller utgift. Tillämpandet av prestationsprincipen skulle då innebära alltför stora kostnader i förhållande till de ytterligare uppgifter som tillämpandet av prestationsprincipen kunde ge, bl.a. på grund av att de datasystem som används inom statshushållningen skulle behöva utvidgas och på grund av det extra arbete detta skulle medföra för personalens del. Tillämpandet av prestationsprincipen vid hänförande till ett finansår kan alltså inte vara schablonmässigt utan det är befogat att beakta väsentlighetsprincipen. Att på behörigt sätt tillämpa en princip för hänförande i budgeten förutsätter att datasystemen och de detaljerade kalkyleringsmetoderna och kalkyleringsförfarandena gör det möjligt att på ett pålitligt sätt enligt denna princip för hänförande fastställa alla inkomster och utgifter för finansåret. Kontantprincipen är ofta relativt tydlig och utgör den princip för hänförande som mest allmänt används i budgeten. Därmed borde det även framledes vara möjligt att använda kontantprincipen som princip för hänförande vid sådana tillfällen då den med avseende på den ekonomiska händelsens art och ekonomiska karaktär och med beaktande av helheten av de faktorer som hänger samman med den ekonomiska händelsen utgör den mest pålitliga och mest ändamålsenliga principen för hänförande.

De inkomstposter som tas in i statsbudgeten har en annan rättslig betydelse än anslagen. I budgeten uppskattas statens inkomster för ett finansår samt besluts om de inkomster som krävs för att täcka budgeten och som finansieras exempelvis med nettoupplåning och utnyttjandet av det kumulativa överskott som statsbokslutet uppvisar. Beslutet om upptagande av inkomstposter i budgeten ger inte regeringen och de ämbetsverk och inrättningar som lyder under ministerierna några befogenheter utom i fråga om den

upplåning som görs för att täcka budgeten och i fråga om användandet av det kumulativa överskottet. Kontantprincipen är härvid ofta den lämpligaste principen för hänförande av de inkomstposter som skall tas in i budgeten, eftersom den beskriver inkomstens samband med täckningen av utgifterna för ett visst år. Det är dock skäl att undvika att tillämpa kontantprincipen utan undantag för hänförande av de inkomster som tas in i budgeten till ett finansår. Inkomster från försäljning av avgiftsbelagda prestationer och från en annan överlåtelse av en prestation mot avgift är det dock befogat att hänföra enligt prestationsprincipen, eftersom den bäst med avseende på dessa inkomster beskriver inkomstens samband med den ekonomiska verksamheten för ett visst finansår. Försäljningen av prestationer och övrig överlåtelse av en prestation mot avgift föranleder även utgifter för staten och vid hänförande enligt prestationsprincipen är inkomster och utgifter bättre hänförliga till samma finansår än vid hänförande enligt andra tillämpliga principer. Med tanke på hanteringen av statens finansiering vore det dessutom ändamålsenligt att de inkomster som används för att täcka budgeten tidsmässigt skulle hänföras enligt en liknande princip för hänförande som de utgifter som täcks med inkomsterna. Härvid hänförs täckningen av budgeten klart till utgifterna för ifrågavarande finansår och inte exempelvis till det föregående finansåret eller först till utgifterna för följande finansår. Tillämpandet av prestationsprincipen som huvudsaklig princip för hänförande av utgifter kan därmed motivera dess tillämpande även för hänförande av inkomster, eller kan kräva att andra åtgärder vidtas för att hantera penningflödena och när de infaller i förhållande till överlåtelsen av prestationer och mottagandet av produktionsfaktorer.

Tillämpandet av prestationsprincipen när det gäller vissa betydande statliga inkomstslag begränsas förutom av faktorer som hänför sig till uppfyllandet av täckningskravet även av att prestationsprincipen är otillräckligt definierad med avseende på inkomster av detta slag. När det gäller skatter och inkomster av skattenatur är det inte lätt att fastställa vilken prestation som motsvarar inkomsten. Med hänförande på grundval av prestation kunde härmed närmast avses att skatteinkomster hänförs till tidpunkten för

den ekonomiska verksamhet som ligger till grund för skatten. För inkomstskattens vidkommande skulle detta innebära det år under vilket skatten uppbärs. Att med denna precisering tillämpa prestationsprincipen förutsätter dock att det vid budgeteringen är möjligt att på ett effektivt och pålitligt sätt få uppgifter om skatterester och att de olika beskattningsgrunder som regleras i skattelagstiftningen kan hänföras på ett sätt som är tillräckligt med avseende på budgeteringen. Detta är inte i praktiken möjligt utan en betydande mängd extra arbete.

Täckningskravet och den princip för försiktighet som bör iaktas vid budgeteringen och som föranleds av att man bör säkerställa att täckningen är reell, motiverar även tillämpandet av kontantprincipen på inkomstsidan eftersom man härvid inte vid budgeteringen särskilt med avseende på inkomster som inte återkrävs behöver utreda deras andel av de inkomster som bokförs enligt prestationsprincipen. När principen om försiktighet kräver att man tillämpar kontantprincipen på grund av de risker som återkravet av inkomsterna medför, beror till stor del på inkomstkällan och på dess ekonomiska egenskaper samt på de praktiska möjligheterna att förutse de risker som återkravet av inkomsterna medför och i synnerhet beloppet av de inkomster som inte återkrävs.

De principer för hänförande som tillämpas i budgeten följer utvecklingen inom statsekonomins verksamhetsmiljö och förfaringsätt samt de krav som detta medför. Förändringar i verksamhetsmiljön och i synnerhet utvecklingen av finansierings- och avtalsteknikerna samt förändringar med avseende på arten av de åtgärder som finansieras ur statsbudgeten och deras karaktär skapar ständiga behov av att nyvärdera även sådan praxis för hänförande som är etablerad. Behoven av förändring kan uppstå mycket snabbt. Därmed kan inte detaljerade bestämmelser gällande de principer för hänförande som tillämpas i budgeten regleras genom lag eller införas i praxis utan att budgeteringen samtidigt tillförs en med tanke på god statsekonomi onödig stelhet. Vid upprättandet av statsbudgeten och då beslut fattas om den bör det även framöver vara möjligt att inom ramarna för vad som bestäms i grundlagen

och budgetlagen tillämpa ny praxis med avseende på hänförande som med beaktande av den respektive inkomstens eller utgifts art och karaktär är lämpligast, och att vid behov ändra principerna för hänförande.

Dispositionsplanen vid nettobudgetering

I de motiveringar till budgeten som ligger till grund för riksdagens budgetbeslut kan enligt 9 § budgetlagen ingå dispositionsplaner i vilka det bedöms hur anslaget under respektive moment skall fördelas mellan olika ändamål. I den bedömning av hur anslagen skall fördelas mellan olika ändamål som ingår i dispositionsplanen är det i sak fråga om att anvisa närmare ändamål, d.v.s. det specifika målet för de olika utgifter som ingår i anslaget.

Formuleringen av paragrafen tycks inte klart tillåta att till budgeten kunde fogas en dispositionsplan i vilken bedöms hur de utgiftsposter som ingår i en nettobudgeterad inkomstpost skall fördelas mellan olika ändamål. I paragrafen beaktas inte heller att vid nettobudgetering kan inkomsten antecknas till ett nettobelopp under en punkt i dispositionsplanen då ifrågavarande punkt innehåller mera inkomster än utgifter. I paragrafen har man därmed inte förutsett sådana speciella situationer som kan uppstå vid nettobudgetering då en helhet bestående av inkomster och utgifter som har ett direkt samband med varandra på grund av storleken på de inkomster som omfattas av nettobudgetering i budgeten bokförs som en inkomstpost, eller om av motsvarande skäl någon punkt i dispositionsplanen innehåller mera inkomster än utgifter.

Dispositionsplanen utgör i budgeten ett förfarande för värdering och styrning av den mer detaljerade fördelningen av anslagen på olika ändamål som är flexibelt med avseende på tillämpandet av budgeten, men som dock i sista hand är föremål för en stramare styrning och kontroll från regeringens sida.

Huruvida skillnaden mellan de nettobudgeterade inkomsterna och utgifterna tas in i budgeten i form av anslag eller i form av inkomstposter beror vid nettobudgetering ofta på omständigheter som inte omedelbart berör av de beslut som fattas i statsbudgeten, och som i sista hand beror på inkomstflödets storlek. Sådana omständigheter är exempelvis, när det gäller prestationer för vilka iakttas marknadsmässiga priser,

storleken på de inkomster som inflyter från dessa prestationer, som är beroende av variationer i efterfrågan, eller de betalningsandelar som på basis av konkurrens fås av parterna i olika samfälliga projekt. Om de förutsedda inkomsterna överstiger de förutsedda utgifterna tas det nettobudgeterade momentet in i budgeten som en inkomstpost. På motsvarande sätt bestäms om en punkt i en dispositionsplan som vid nettobudgetering tagits in under ett moment i budgeten och som innehåller inkomster eller utgifter som redovisats som nettobelopp i likhet med en ordinär bruttobudgeterad dispositionsplan utgör en utgift, eller om nettoinkomster skall tas in i dispositionsplanen.

Även vid nettobudgetering kan det vara nödvändigt att i budgeten med stöd av en dispositionsplan styra exempelvis helhetsnivån på och riktandet av de investeringar som görs utifrån de inkomster och utgifter som redovisats som nettobelopp. Det vore alltså skäl att i bestämmelsen beakta även nettobudgeteringens särdrag.

I regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2003 har fastställts en allmän princip enligt vilken investeringar som ett ordinärt ämbetsverk eller en ordinär inrättning gjort i avsikt att utvidga ämbetsverkets eller inrättningen ordinära verksamhet, eller investeringar som i övrigt har vittgående effekter eller som gjorts med osedvanliga villkor skall budgeteras särskilt på så sätt att det antingen anvisats ett anslag för detta ändamål eller så att investeringen är omnämnd i motiveringarna till det anslag av mera allmän natur som anvisat för det, eller så att en full-makt i enlighet med 10 § budgetlagen har begärts för anslaget.

Huruvida i budgeten tas in en inkomstpost för nettoupplåning under avdelningen för lån under inkomstposterna (avdelning 15 under inkomstposterna) eller ett anslag för nettoamortering på statsskulden och skuldhantering under huvudtiteln för minskning av statsskulden (huvudtitel 37) bestäms i statens bruttobudgetering utifrån det totala behovet av finansiering av statens budgetekonomi. Även då statsbudgeten visar ett underskott är ofta förtida återköp av lån på marknaden som staten upptagit och andra åtgärder för skuldhantering nödvändiga för att säkra kostnadseffektiviteten i skuldhanteringen och för att bibehålla de totala kostnaderna av skulden för

statsekonomin och de risker som den medför på en godtagbar nivå. Åtgärder inom skuldhanteringen medför kapitalvinster eller kapitalförluster enligt den rådande situationen på marknaden. Dessa poster som hänför sig till statens skuldhantering har i budgeten för 2001 och 2002 budgeterats tillsammans med nettoamorteringar under samma anslagsmoment nettoamorteringar och skuldhantering (37.01.94). I momentets beslutsdel har uppställts ett maximibelopp för sådana kapitalförluster som förorsakas av förtida återköp och dessutom i den dispositionsplan som ingår i beslutsdelen gjorts en bedömning av hur utgifterna fördelas på det nominella värdet av nettoamorteringar samt på kapitalförluster och emissionsförluster till nettobelopp. Även då skuldhanteringsposterna till följd av underskott i statsekonomi utgör en del av nettoupplåningen kan det i budgeten vara ändamålsenligt att med hjälp av dispositionsplanen, som är ett flexibelt verktyg men som ligger till grund för riksdagens beslut, göra en bedömning av fördelningen av de poster som gäller nettoupplåningen och skuldhanteringen som redovisas som nettobelopp.

2. Föreslagna ändringar

2.1. Hänförande av en inkomst och en utgift till finansåret (6 a §)

I propositionen föreslås att budgetlagen ändras så, att den skapar den rättsliga grunden att på ett tydligare sätt än vad som nu är fallet och enligt principerna för god ekonomi och därtill hörande sund budgeteringspraxis fastställa de principer för hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår som skall iakttas i statsbudgeten. Avsikten är att det för alla inkomst- och utgiftsslag i budgeten skall vara klart enligt vilken princip för hänförande inkomsterna och utgifterna tagits in i inkomstposterna och anslagen i budgeten för ett finansår. Vidare är avsikten att man för varje inkomst- och avgiftsslag skall tillämpa principer för hänförande som med tanke på särdragen i inkomsternas och utgifternas art och ekonomiska karaktär är så enhetliga som möjligt och som beaktar de krav som ställs på modern statsekonomi. Propositionen avser att skapa rättsliga förutsättningar att på ett mera effektivt sätt än för närvarande

säkerställa att de principer för hänförande som tillämpats vid uppgörandet och godkännandet av budgeten tillämpas även vid användandet av det berörda anslaget och vid registreringen av anslaget i statens budgetbokföring. Propositionens mål är även att för sin del skapa rättsliga grunder för utvecklingen av statens bokslutsrapportering så att bättre information än tidigare kan fås om budgetens utfall och om statsekonomins tillstånd och penningflöden samt om statsekonomins verkningar och resultat. Propositionens allmänna mål är därmed att stärka riksdagens beslutanderätt och tillsyn med avseende på statsekonomi och att säkerställa att principerna för en sund ekonomi följs.

I regeringens proposition om statsbudgeten för 2003 föreslås att fastställandet av de principer för hänförande som tillämpas i budgeten skall göras tydligare med utgångspunkt i den budgetpraxis som för närvarande följs. I den allmänna delen av budgetens detaljmotiveringar skall för varje inkomst- och utgiftsslag fastställas de principer för hänförande enligt vilka inkomsten och utgiften tagits in i budgeten och som skall iakttas vid tillämpandet av budgeten. En närmare definiering av principerna för hänförande som omfattats i budgetpropositionen förutsätter dock att allmänna bestämmelser om de huvudprinciper som skall iakttas vid hänförande tas in i budgetlagen och att genom förordning av statsrådet bestäms om mera detaljerade definitioner enligt inkomst- och utgiftsslag. Samtidigt föreslås att budgetlagens 19 § 2 mom. upphävs som obehövlig eftersom i den ingår särskilda bestämmelser som avser gällande budgeteringspraxis och eftersom den är oändamålsenlig med tanke på utvecklandet av budgeten och bokslutsrapporteringen. Det föreslås även att paragrafens rubrik ändras till att motsvara dess innehåll.

Det föreslås att till budgetlagen fogas en ny 6 a § i vilken bestäms om de allmänna principer och grunder enligt vilka inkomster och utgifter hänförs till ett finansår. I budgetlagens nuvarande struktur vore det lämpligt att placera in den nya bestämmelsen efter 5 § och 6 § som gäller grupperingen av inkomster och utgifter enligt deras art samt hänförande av dem enligt deras uppgift och till olika statliga organisationer. Enligt den föreslagna paragrafen skall inkomster eller

utgifter i statsbudgeten hänförs till respektive finansår på så sätt att i budgeten för varje finansår tas in som inkomstposter samtliga förutsedda inkomster för finansåret samt anslagen för samtliga förutsedda utgifter för finansåret. Enligt paragrafen skall dessutom vid hänförandet beaktas inkomstens eller utgiftens art och ekonomiska karaktär samt särskilt tidpunkten för mottagandet av den produktionsfaktor eller överlåtelsen av den prestation som ligger till grund för inkomsten eller utgiften och tidpunkten då en prestationsskyldighet uppkommer eller då en inkomst eller en utgift betalas. Om hänförande av inkomsten och utgiften skall närmare bestämmas genom förordning av statsrådet. Paragrafen avses inte föreskriva i detalj om hänförande av de inkomster och utgifter som tas in i budgeten till ett finansår utan om de allmänna principerna för hänförande som skall tillämpas på de olika inkomst- och utgiftsslagen i budgeten samt om de faktorer som därvid bör beaktas. I paragrafen är det således meningen att ge rum för prövning att i förordning och budgetpraxis bestämma vilken princip för hänförande som för varje inkomst- och utgiftsslag särskilt skall tillämpas.

De principer för hänförande som anger tidsmässigt hänförande avses i den första meningen i den föreslagna 6 a § bindas till det vedertagna innehållet i principen för fullständighet i budgeten. Enligt fullständighetsprincipen skall i budgeten tas in som inkomstposter samtliga förutsedda inkomster för finansåret samt anslagen för samtliga förutsedda utgifter för finansåret. Att grunderna för fastställandet av principerna för hänförande binds vid principen för fullständighet i budgeten är ett krav med avseende på hänförande som följer av grundlagen och av den princip för god budgetering som kan härledas från grundlagen. Den motsvarar kravet enligt bokslutsteorin och enligt de allmänna principerna för uppgörande och presentation av bokslutet på att bokslutet skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter och en på dessa baserad rättvisande bild av resultatet för räkenskapsperioden och av den ekonomiska situationen på bokslutsdagen för den ekonomiska enhet som upprättat bokslutet. Kraven på riktiga och tillräckliga uppgifter för räkenskapsperioden och den ekonomiska situationen vid tidpunkten för bokslutet medför att man inte i bokföringen eller

upprättandet av bokslutet fritt kan tidsmässigt hänföra de ekonomiska händelserna, utan dessa skall hänföras till den räkenskapsperiod till vilken varje enskild ekonomisk händelse, med hänsyn till kraven på riktiga och tillräckliga uppgifter samt de närmare föreskrifter som meddelats om bokföring och uppgörande av bokslut, bäst kan anses höra. Budgeten innebär att ett beslut fattas om en finansieringsplan. I budgeten i dess egenskap av finansieringsplan och i de kalkyler som ingår i den skall enligt grundlagen tas in samtliga förutsedda inkomster och utgifter. Det vedertagna innehållet i principen för fullständighet i budgeten ställer därmed i sak liknande krav på principerna för hänförande samt mer generellt på de kalkyler som används för dimensioneringen av anslag och inkomstposter som kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter samt det därtill hörande kravet på en rättvisande bild som skall följas vid upprättandet av ett bokslut, trots att bokföringen och budgeteringen till sin natur och med avseende på uppgiften är olika.

I paragrafens andra mening föreslås föreskrivas om de omständigheter som vid sidan om de krav som ställs av principen för fullständighet i budgeten skall beaktas vid hänförandet av en inkomst eller en utgift till ett visst finansår. Avsikten är att definiera vilka de principer för hänförande som tillämpas i budgeten och därmed fastställa de yttre principiella villkoren för hänförande av en inkomst eller en utgift till ett finansår. Samtidigt är avsikten dock att hänvisa bedömningen av vilken specifika princip för hänförande som bäst lämpar sig för varje inkomst- och utgiftsslag till att bestämmas genom förordning och budgetpraxis. För praktiska behov bör principerna för hänförande fastställas särskilt och i detalj för varje inkomst- och utgiftsgrupp utifrån inkomstens och utgiftens art och ekonomiska karaktär. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att av de principer för hänförande som står till förfogande genom förordning skall bestämmas och i budgeten tillämpas den princip som bäst uppfyller kraven på årsbundenhet och fullständighet i budgeten, med beaktande av sådana omständigheter som hänför sig till inkomstens eller utgiftens art och ekonomiska karaktär om vilka föreskrivs enligt paragrafen. I principen för budgetens årsbundenhet och fullständighet ingår att

inkomsten eller utgiften vid uppgörandet av budgeten skall vara förutsedd så att den kan tas in i budgeten. Därmed kan inte i budgeten tas in en inkomstpost för en inkomst eller ett anslag som avser en utgift vars belopp och tidpunkt man inte i praktiken kan fastställa på så sätt att de kunde anses vara förutsedda inkomster eller utgifter. Paragrafen tillåter alltså att man beaktar de praktiska aspekterna av en tillförlitlig utredning av beloppet av inkomsterna och utgifterna då man bedömer vilken princip för hänförande som lämpligast kan tillämpas för dessa inkomster och utgifter.

I den föreslagna 6 a § avses med inkomstens eller utgiftens art samma begrepp som det som utgör grunden för grupperingen av inkomster och utgifter enligt 5 och 6 § budgetlagen. I praktiken är det fråga om vilket inkomstslag inkomsten tillhör och vilket utgiftsslag utgiften tillhör. Inkomstens eller utgiftens ekonomiska karaktär avser inkomstens eller utgiftens övriga ekonomiska egenskaper och i synnerhet ändamålet med beslutsfattandet i budgeten och beslutsfattandets natur. Den ekonomiska karaktären avgör därmed exempelvis huruvida det vid budgeteringen är fråga om beredskap inför utbetalningar som föranleds av de juridiska skyldigheter som avses i lagstiftningen, eller om det rör sig om beslut fattat med avseende på i vilken mån regeringen och statens ämbetsverk och inrättningar ges rätt att under finansåret förbinda sig till utgifter som i fråga om de detaljerade grunderna och beloppet är underkastade prövning.

Enligt den andra meningen i den föreslagna 6 a § i budgetlagen skall de allmänna principerna för hänförande vara inkomstens eller utgiftens art och ekonomiska karaktär samt särskilt tidpunkten för mottagandet av en produktionsfaktor eller tidpunkten då en prestationsskyldighet uppkommit eller en inkomst eller utgift betalats. Uttrycket överlåtelse av en prestation och mottagande av en produktionsfaktor som används i paragrafen motsvarar definitionen av en bokföringsgrund enligt 2 kap. 3 § bokföringslagen (1336/1997). Med uttrycket avses därmed i budgeten hänförande enligt prestationsprincipen. Eftersom de lagstadgade händelser som ingår i statens budgetekonomi är av mycket varierande slag och har en mycket olika rättslig grund kan inte prestationsprincipen i den bestämmelse

som gäller budgeten definieras på samma sätt som i de bestämmelser som gäller bokföring och bokslut. Prestationsprincipen bör omfatta även sådana lagstadgade skyldigheter som åtminstone inte direkt hänför sig till överlåtelse av en prestation eller mottagande av en produktionsfaktor. Detta skall i bestämmelserna uttryckas så att uppkomsten av en prestationsskyldighet skall vara en ytterligare faktor som bör beaktas vid hänförandet. Förutom uppkomsten av vissa prestationsskyldigheter om vilka föreskrivs i lag skall bestämmelsen även ge uttryck för principen för beslut om beviljande och andra förbindelser, som är en klar och ändamålsenlig princip i synnerhet med tanke på hänförandet av överföringsutgifter. Med tidpunkten för betalning avses hänförande enligt kontantprincipen. Avsikten är att hänförande av inkomster och utgifter som tas in i budgeten enligt kontantprincipen skall vara möjligt då detta är befogat med beaktande av de omständigheter som föreskrivs om i paragrafen.

En närmare gruppering av inkomsterna och utgifterna i statsbudgeten enligt deras art samt hänförandet av dessa enligt uppgift och till olika organisationer regleras i budgetförordningen med stöd av budgetlagen. I budgetlagen ingår därmed inte bestämmelser om olika grupperingar av inkomster och utgifter utan endast om grunderna för grupperingen. Enligt systematiken i budgetlagen skall fastställandet av mer detaljerade principer för hänförande hänföras till att bestämmas med lagstiftning och att beslutas om i motiveringarna till statsbudgeten. I enlighet med detta föreslås enligt paragrafen att den mer detaljerade tekniska definitionen med avseende på varje enskilt inkomst- och utgiftsslag av de principer för hänförande som avses tillämpas i budgeten skall närmare fastställas genom förordning, dock inom ramen för de allmänna principer som bestäms om i paragrafen. Därmed föreslås enligt paragrafen att genom förordning av statsrådet närmare föreskrivs om hänförandet av inkomster och utgifter till ett finansår.

Det föreslås att 19 § 2 mom. budgetlagen upphävs. De inkomst- och utgiftsposter som avses i det moment som föreslås upphävas omfattas av de allmänna bestämmelserna om hänförande enligt den föreslagna 6 a §. I budgetlagen skall fortfarande ingå bestämmelser om inkomst- och utgiftsrester

samt om strykandet av den oanvända delen av ett reservationsanslag. Det är inte nödvändigt att på grund av ändringarna i regleringen av principerna för hänförande ändra dessa bestämmelser. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den motsvarar innehållet i de bestämmelser som blir kvar i paragrafen.

2.2. Dispositionsplanen vid nettobudgetering (9 §)

Det föreslås att budgetlagen ändras så att riksdagens möjligheter att närmare bestämma om utgifternas ändamål och hänförande till olika uppgifter utreds och utvidgas i samband med nettobudgeteringen i sådana fall då de förutsedda inkomsterna är större än de förutsedda utgifterna. Härvid skall i budgeten för dessa inkomster och utgifter tas in en inkomstpost som innehåller de utgifter som redovisas som nettobelopp. Därmed avses att till 9 § 1 mom. budgetlagen foga en bestämmelse om att i dispositionsplanen även bedöms hur de inkomster och utgifter som ingår i inkomstposten skall fördelas då man tillämpar nettobudgetering enligt 3 a § budgetlagen. I paragrafens 2 mom. avses ta in en bestämmelse om dispositionsplanens betydelse för ett nettobudgeterat moment som tas in i budgeten som en inkomstpost. I momentet beaktas även att i dispositionsplanen vid nettobudgetering kan antecknas även nettoinkomster.

Avsikten är att dispositionsplanen skall kunna användas som ett verktyg i budgeteringen och som ett tekniskt förfarande så långt det är möjligt på samma sätt vid nettobudgetering som för ett bruttobudgeterat utgiftsmoment. Man utgår ifrån att dispositionsplanen för den nettobudgeterade inkomstposten kunde likna den dispositionsplan som uppgörs för anslagen.

Jämfört med en dispositionsplan som ingår under ett utgiftsmoment bör dock den dispositionsplan som tas in i för en inkomstpost ha vissa särskilda egenskaper. De belopp som tas in i en dispositionsplan under ett utgiftsmoment kan överskridas i enlighet med förfarandet i budgetförordningen inom ramen för de ändamål som antecknats i dispositionsplanen och för anslaget under momentet, om inte andra begränsningar därutöver har uppställts i budgeten. Det ingår dock inga anslag i en

inkomstpost. Det är härvid ändamålsenligt att binda överskridningen av dispositionsplanen till det förväntade utfallet av den nettobudgeterade inkomstposten. Enligt den föreslagna bestämmelsen är det tillåtet att överstiga dispositionsplanen inom ramen för en inkomstpost till nettobelopp enligt samma förfarande som gäller den dispositionsplan som ingår i motiveringarna till anslagen. En förutsättning för ändringar i dispositionsplanen är alltså att nettobeloppet av de inkomster som med anledning av överstigandet av de utgifter som tagits in i dispositionsplanen beräknas inflyta under momentet inte förändras. I motiveringarna till budgeten kunde man med avseende på en inkomstpost till nettobelopp begränsa de ändringar som får göras i dispositionsplanen på samma sätt som vid bruttobudgetering genom att i motiveringarna till budgeten begränsa det maximala beloppet av de utgifter som budgeteras under momentet eller på en del av dessa utgifter.

Ordalydelsen i 9 § 2 mom. budgetlagen avses även ändras så att enligt momentet genom förordning av statsrådet närmare bestäms att ändringsförfarandet med avseende på dispositionsplanen gäller endast överskridande av de utgifter som antecknats i dispositionsplanen. Vid nettobudgetering kan även nettoinkomster inflyta i dispositionsplanen. Momentet avses förtydligas på så sätt att ändringsförfarandet med avseende på dispositionsplanen inte gäller då en inkomst som antecknats i dispositionsplanen understigs eller mera inkomster inflyter än vad som beräknats. Med de föreslagna ändringarna svarar momentet även vid bruttobudgetering bättre än för närvarande mot innehållet i dispositionsplanen och dess betydelse, eftersom i dispositionsplanen bedöms hur de utgifter som ingår i anslagen mera detaljerat fördelas på specifika ändamål.

De föreslagna bestämmelserna gör det möjligt att t.ex. under ett nettobudgeterat moment i form av en dispositionsplan besluta om grunderna för en investeringsplan som gäller ett nettobudgeterat ämbetsverk eller en nettobudgeterad inrättning eller verksamhet, samt uppställa som mål att på lång sikt täcka investeringarna med de inkomster som inflyter så att den ackumulerade inkomsten återförs och gagnar hela statens budgetekonomi, utifrån vilken de utgifter som hänför sig till investeringarna har

betalats. Dispositionsplanen kunde härvid användas som ett tekniskt verktyg då man beslutar om de villkor enligt vilka man ur statens budgetekonomi finansierar investeringar som gäller ett ämbetsverk, en inrättning eller en verksamhet som omfattas av nettobudgetering. Om de allmänna grunderna för nivån på investeringarna skall beslutas i budgeten. Investeringarna skall finansieras ur statsbudgeten under förutsättning att de utgifter som härvid föränsleds täcks med inkomster som inflyter från nettobudgeterad verksamhet och att en del av de ackumulerade inkomsterna återförs statens budgetekonomi för detta ändamål. Efter att de föreslagna ändringarna gjorts kan dispositionsplanen användas även i övrigt för nettobudgeterade moment som tas in i budgeten som inkomstposter för att styra den detaljerade användningen av de utgifter som antecknats under momenten.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Principerna för hänförande fastställer vilka inkomster och utgifter som skall tas in i budgeten för varje finansår. Regleringen av och fastställandet av principerna för hänförande inverkar därmed automatiskt på varje inkomstpost och varje anslag i budgeten samt på dimensioneringen av dessa och därmed även på det överskott eller underskott som statsbudgeten uppvisar. I propositionen föreslås att budgetlagen skall innehålla bestämmelser om de allmänna principer enligt vilka inkomster och utgifter i statsbudgeten skall hänföras till ett finansår. Däremot avses inte enligt lag närmare bestämmas vilka principer för hänförande som skall tillämpas för varje inkomst- och utgiftsslag i budgeten utan om detta kan föreskrivas i budgetförordningen och genom beslut i statsbudgeten. Tillämpandet av principerna för hänförande sker därmed i större detalj i statsbudgeten, varvid de eventuella enskilda ekonomiska verkningarna beror på budgeten. De föreslagna bestämmelserna har avfattats så att de överlag klagör de principer för hänförande som även för närvarande enligt praxis och i enlighet med god budgeteringssed tillämpas i statsbudgeten. De bestämmelser som ingår i propositionen förutsätter därmed inte att principerna för

hänförande i någon betydande mån ändras. Därmed har propositionen inte av denna orsak någon betydande ekonomisk verkan med avseende på dimensioneringen av inkomstposterna och anslagen i statsbudgeten.

De föreslagna bestämmelserna gör det dock möjligt att utveckla en budgetpraxis som gäller principerna för hänförande. För de flesta inkomster och utgifter som ingår i budgetekonomin är det ändamålsenligt att tillämpa prestationsprincipen som princip för hänförande. I propositionen ges möjligheter till en utvidgning av prestationsprincipens tillämpningsområde och propositionen gör det bl.a. möjligt att budgetera räntorna på statsskulden enligt prestationsprincipen om man i budgetpropositionen beslutar om ett sådant förfarande.

Ett byte av princip för hänförande leder till en ökning eller minskning av engångsnatur av inkomsterna eller utgifterna inom varje inkomst- eller utgiftsslag i budgeten för ett finansår. Av täckningskravet för budgeten enligt grundlagen följer att denna förändring även inverkar på budgetekonomins tekniska överskott eller underskott och därmed även på behovet av nettoupplåning eller möjligheten att minska på statsskulden. I synnerhet en övergång från kontantprincipen till prestationsprincipen leder i allmänhet till att inkomsterna tidigare tas in i budgeten. Detta beror på att i de anskaffningar som ingår i statens konsumtionsutgifter, i försäljningen av prestationer som staten utför och i de ränteinkomster som tillfaller staten samt i utgifter som föränsleds av betalning av räntor på statsskulden i allmänhet inte används förskottsbetalning utan betalningarna erläggs först efter att en produktionsfaktor mottagits eller en prestation överlåtits.

När det gäller räntor på statsskulden innebär hänförande enligt prestationsprincipen att räntan hänförs till det finansår under vilket räntan löper och inte till det finansår under vilket den upplupna räntan betalas. När det gäller statsskulden betalas räntorna i allmänhet i efterskott på förfallodagen, och en övergång till hänförande enligt kontantprincipen medför att de räntor som förfaller i ett tidigare skede tas in i budgeten som utgifter. Av en övergång från hänförande enligt kontantprincipen till hänförande enligt prestationsprincipen följer med avseende på räntorna på statsskulden en

ökning av engångsnatur av ränteutgifterna under övergångsåret, då de räntor som i annat fall skulle tas in först i följande års budget redan nu tas in i budgeten. Denna rättelsepost måste även täckas enligt bestämmelserna i grundlagen. Byte av principen för hänförande inverkar dock inte längre på utgifterna för det finansår som följer på övergångsåret.

I regeringens proposition om statsbudgeten för 2003 föreslås inte ett byte av princip för hänförande när det gäller räntorna på statsskulden utan ränteutgifterna avses fortfarande enligt tidigare praxis budgeteras enligt kontantprincipen. De bestämmelser om hänförande som föreslås tas in i budgetlagen gör det möjligt att fortsätta med tidigare praxis. En övergång till hänförande av ränteutgifterna för statsskulden enligt prestationsprincipen kunde övervägas då förutsättningar för en tillräckligt pålitlig granskning och förvaltning av ränteutgifterna enligt prestationsprincipen vid uppgörandet av budgeten och vid tillämpandet av den redan finns bl.a. för datasystemens vidkommande, och då den ökning av utgifterna av engångsnatur som orsakas av ett byte av princip för hänförande kan täckas på så sätt att statsekonomin inte förorsakas några extraordinära utgifter exempelvis med anledning av en onödig nettouplåning.

I regeringens proposition om statsbudgeten för 2003 ger de mera detaljerade principerna för hänförande i någon mån större möjligheter att tillämpa hänförande enligt prestationsprincipen. Sådana förändringar förutsätts heller inte enligt förslaget om ändring av budgetlagen. Vid beredningen av propositionen om statsbudgeten för 2003 har man dock inte kunnat påvisa några betydande förändringar jämfört med tidigare år.

Regleringen av principerna för hänförande enligt budgetlagen och fastställandet av dessa särskilt för varje inkomst- och utgiftsslag enligt budgetförordningen samt enligt den allmänna delen av motivationerna till budgeten ökar behovet av planering inom beredningen av budgeten och kräver en noggrannare utredning och värdering av de inkomster och utgifter som skall budgeteras än vad som tidigare varit fallet. Detta kan förutses i någon mån öka arbetsmängden vid beredningen och behandlingen av budgeten men ökningen är dock endast obetydlig. Dyliga utredningar av principerna för hänförande måste dessutom med hänsyn till principerna enligt grundlagen om budgetens

årsbundenhet och fullständighet ändå göras. En bättre planering och en systematisk och klar definiering av principerna för hänförande medför ytterligare att arbetsbördan vid tillämpandet av budgeten och de kostnader arbetet förorsakar minskar. Bättre beredning och planering förbättrar även budgeteringens kvalitet och bidrar till en effektivare användning av statliga medel. På lång sikt kan detta med tanke på den ekonomiska effektiviteten medföra ekonomisk nytta samtidigt som riksdagens beslutanderätt och övervakningsbefogenhet stärks. Propositionen skapar dock endast de nödvändiga juridiska förutsättningarna och rättsliga grunderna för de eventuella fördelarna. Huruvida fördelarna uppnås beror på den praxis som följs vid beredningen och tillämpandet av budgeten.

Med en ändring av de bestämmelser som gäller dispositionsplanen möjliggörs att det under ett nettobudgeterat moment som tas in i budgeten som en inkomstpost i fortsättningen om riksdagen så beslutar kan ingå en dispositionsplan. De föreslagna bestämmelserna förutsätter inte ett sådant förfarande. De föreslagna ändringarna har inga verkningar med avseende på dimensioneringen av de anslag eller inkomstposter som tas in i budgeten. Avsikten med de föreslagna ändringarna är dock att skapa budgettekniska förfaranden som möjliggör en mera detaljerad planering av investeringar när det gäller nettobudgeterade funktioner än vad som är fallet i dag, samt att utveckla de förfaranden som skall iakttas då riksdagen utnyttjar sin beslutanderätt i statsekonomiska frågor. En bättre investeringsplanering effektiviserar användningen av statliga medel och tillför statsekonomin nytta med avseende på den ekonomiska effektiviteten. Nettobudgeteringen omfattar i många fall avgiftsbelagda tjänster och på lång sikt vältras kostnaderna för investeringar över på dem som utnyttjar dessa tjänster. En investeringsplanering som är noggrannare och i ekonomiskt hänseende mera effektiv skapar även grunder för att säkerställa att prisnivån på prestationerna i praktiken i enlighet med lagstiftningen om grunderna för avgifter kan hållas rimlig.

Som helhet betraktad har därmed propositionen inte med beaktande av nuvarande praxis några omedelbara, betydande verkningar med avseende på

dimensioneringen av de inkomstposter eller anslag som tas in i budgeten.

3.2. Verknningar i fråga om organisation samt övriga verknningar

I propositionen betonas vikten av tillräckliga förberedelser och tillräcklig planering vid uppgörandet av budgeten och tillämpandet av den, vilket bedöms i någon mån öka arbetsmängden vid beredningen men samtidigt effektivisera användningen av statliga medel samt underlätta tillämpandet av budgeten. Propositionen har därmed som helhet inga verknningar i fråga om organisation eller personal.

Propositionen påverkar inte möjligheterna att i budgeten ta in anslag för olika ändamål. Propositionen har inte heller några omedelbara verknningar för kommunernas del eller för medborgarna.

4. Beredningen av ärendet

Behovet av att utveckla fastställandet av principerna för hänförande och styrningen av dem har i flera olika sammanhang utretts vid finansministeriet. Revideringen gällande principerna för hänförande har ansetts kräva att man utvärderar och förtydligar de rättsliga hänföringsgrunderna i budgetlagen.

Från och med budgeten för finansåret 2001 har budgeteringen av statens skuldskötsel förnyats så att under huvudtitel 36 budgeteras de löpande ränteutgifterna för skulden och nettoamorteringarna på statsskulden, och under den nya huvudtiteln 37 som gäller minskningen av statsskulden utgifterna för skuldhanteringen. Samtidigt fogades till budgetpropositionens förklaringsdelar uppgifter om de nettoutgifter som hänför sig till statsskuldens marknadsvärde och skuldförvaltningen i sin helhet. Det konstaterades att det till stöd för revideringen av budgeteringen även krävs en utveckling av bokslutsinformationen angående skuldhanteringen. I samarbete med finansministeriet och på dess initiativ startade Statskontoret ett projekt för utveckling av bokslutsinformationen angående statens skuldhantering (VELTI) där man kartlade praktiska modeller för att förbättra innehållet i den bokslutsinformation som ges om statsskulden och sättet att presentera denna information. I samband med projektet blev det uppenbart att 19 § 2

mom. budgetlagen lämnar rum för tolkning och är bristfällig samt att bestämmelserna i momentet begränsar utvecklingen av bokslutsinformationen.

Finansministeriet tillsatte den 14 juni 2001 en arbetsgrupp, som antog namnet budgeteringsarbetsgruppen för år 2001, för att utreda vilka principer för hänförande som tillämpas i budgeten och behovet av reglering med avseende på dessa. Arbetsgruppen gavs även i uppgift att utreda de eventuella fördelarna för den finska statens ekonomi av kostnads- och intäktsbaserad budgetering, i internationella sammanhang kallad accrualbased budgeting, samt möjligheterna att tillämpa den. Arbetsgruppen gavs dessutom i uppgift att utvärdera andra nya förfaranden inom budgetteknik och budgeteringspraxis som ökar effektiviteten inom ekonomin, samt att särskilt beakta de krav långtidsavtal och andra nya avtals- och finansieringstekniker ställer på budgeteringen och de utmaningar dessa medför. Inom finansministeriet har dessutom som tjänsteuppdrag gjorts en kartläggning av problemen med avseende på nettobudgeteringen och på basis av denna kartläggning har budgeteringsarbetsgruppen för år 2001 behandlat frågor som hänför sig till nettobudgeteringen. I januari 2002 gav arbetsgruppen i sin diskussionspromemoria om hänförande, budgeteringsgrunder samt kostnads- och intäktsbaserad budgetering (finansministeriets arbetsgruppspromemorior 1/2002) sina preliminära förslag till en definiering av principerna för hänförande och om utvecklingen av regleringen med avseende på dessa, samt om utvecklingen av fullmaktsförfarandet och möjligheterna att utnyttja kostnads- och intäktsbaserad budgetering. Förslagen i arbetsgruppens diskussionspromemoria behandlades av de olika ministeriernas ekonomiska ledning. Därtill ordnade finansministeriet med anledning av diskussionspromemorian tre allmänna diskussionsmöten för representanter för ministerierna samt diskussioner på tu man hand med ministerier som bett därom. Arbetsgruppens förslag till en definiering av och reglering av principerna för hänförande fick ett positivt mottagande vid diskussionsmötena och vid de gemensamma mötena för ministeriernas ekonomiska ledning. Utgående från arbetsgruppens förslag och responsen från diskussionsmötena och även övrig respons

utarbetades definitionerna av principerna för hänförande för de föreskrifter om uppgörande av verksamhets- och ekonomiplaner samt budgetförslag som finansministeriet meddelade den 10 april 2002 och med stöd av vilka statens budgetproposition för 2003 har beretts. Lagförslaget grundar sig på de förslag som framlades av budgeteringsarbetsgruppen för år 2001 samt på de föreskrifter om uppgörande av verksamhets- och ekonomiplaner samt budgetförslag som tillämpats vid beredningen av budgetpropositionen för 2003. Därefter har propositionen beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet.

5. Samband med andra propositioner

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 2003 och avses bli behandlad i samband med den. I regeringens proposition om statsbudgeten för 2003 har principerna för hänförande av de olika inkomst- och utgiftsslagen i budgeten definierats enligt bestämmelserna i denna proposition. Det föreslås att i den allmänna delen av detaljmotiveringarna till budgeten tas in en definition som fastställer vilka principer för hänförande som tillämpas för olika inkomst- och utgiftsslag. I egenskap av budgetmotiveringar som ligger till grund för riksdagens beslut är de bindande även med avseende på budgettillämpningen.

6. Närmare bestämmelser och föreskrifter

Enligt den föreslagna 6 a § i budgetlagen skulle närmare bestämmelser om hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår ges genom förordning av statsrådet. Avsikten är att i budgetförordningen tas in detaljerade bestämmelser om vilka principer för hänförande som skall tillämpas på de olika inkomst- och utgiftsslag i budgeten om vilka föreskrivs i budgetförordningen, om inte annat bestäms i budgeten. I förordningen skall tas in bestämmelser med samma sakinhåll som de bestämmelser som enligt budgetpropositionen för 2003 har föreslagits

bli intagna i den allmänna delen av detaljmotiveringarna till budgeten för finansåret 2003.

7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Den tillämpas första gången på budgeten för finansåret 2003.

8. Lagstiftningsordning

I propositionen föreslås att de principer enligt vilka de inkomster och utgifter som tas in statsbudgeten hänförs till ett finansår skall regleras i lag, samt att i motiveringarna till ett moment som vid nettobudgetering budgeteras som en inkomstpost skall kunna ingå en sådan dispositionsplan som avses i budgetlagen. Grundlagen innehåller inga bestämmelser om hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår, men de budgeteringsprinciper som regleras enligt 84 § grundlagen, i synnerhet principerna för budgetens årsbundenhet och fullständighet samt täckningskravet, ställer vissa krav på hänförandet av inkomster och utgifter. I propositionen strävar man efter att närmare definiera tillämpandet i budgeten av principerna för budgetens årsbundenhet och fullständighet. I de föreslagna bestämmelserna ingår inga undantag från de budgetprinciper som anges i grundlagen. Avsikten med de föreslagna bestämmelser som avser dispositionsplanen är att ge riksdagen tillgång till förfaranden som gör det möjligt för den att använda den beslutanderätt med avseende på statsekonomin som tillkommer riksdagen enligt 84 § 1 mom. grundlagen även vid tillämpandet av nettobudgetering då en nettobudgeterad verksamhet på grund av inkomsternas storlek tas in i budgeten som en inkomstpost. I de föreslagna ändringarna ingår därmed inga undantag från bestämmelserna i grundlagen och lagförslaget kan alltså behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988) 19 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1372/1991,
ändras 9 § och rubriken för 19 §, av dem 9 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1109/2001,
och
fogas till lagen en ny 6 a § som följer:

6 a §

Hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår

I statsbudgeten hänförs en utgift eller inkomst till det finansår den hör till så, att i budgeten för varje finansår såsom inkomstposter tas in finansårets samtliga kända inkomster samt anslagen för finansårets samtliga kända utgifter. Härvid beaktas inkomstens eller utgiftens art och ekonomiska karaktär, samt särskilt tidpunkten för överlåtelsen av den prestation, tidpunkten för mottagandet av den produktionsfaktor eller tidpunkten för uppkomsten av den prestationsskyldighet som ligger till grund för inkomsten eller utgiften, eller den tidpunkt då inkomsten eller utgiften betalas. Närmare bestämmelser om hänförande av

inkomster och utgifter till ett finansår utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §

Dispositionspanerna

I den motivering som avses i 8 § kan ingå dispositionsplaner. I dispositionsplanerna bedöms hur de utgifter som budgeterats under respektive moment skall fördelas mellan olika ändamål eller, då nettobudgetering iakttas enligt 3 a §, hur de nettobudgeterade inkomster och utgifter som ingår i inkomstposten skall fördelas.

Om inte något annat följer av den motivering som avses i 8 §, kan de utgiftsbelopp som anges i dispositionsplanerna överskridas inom ramen för de i dem angivna ändamålen och anslagen under momenten, eller, vid nettobudgetering, inom ramen för den

inkomstpost som redovisas som nettobelopp,
på det sätt som bestäms genom förordning av
statsrådet.

19 §

Inkomst- och utgiftsrester

Denna lag träder i kraft den 200 .
Denna lag tillämpas första gången på
budgeten för finansåret 2003.

Helsingfors den 17 september 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Sauli Niinistö*

Lag

om ändring av lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut upphävs i lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988) 19 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1372/1991, ändras 9 § och rubriken för 19 §, av dem 9 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1109/2001, och fogas till lagen en ny 6 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår

I statsbudgeten hänförs en utgift eller inkomst till det finansår den hör till så, att i budgeten för varje finansår såsom inkomstposter tas in finansårets samtliga kända inkomster samt anslagen för finansårets samtliga kända utgifter. Härvid beaktas inkomstens eller utgiftens art och ekonomiska karaktär, samt särskilt tidpunkten för överlåtelsen av den prestation, tidpunkten för mottagandet av den produktionsfaktor eller tidpunkten för uppkomsten av den prestationsskyldighet som ligger till grund för inkomsten eller utgiften, eller den tidpunkt då inkomsten eller utgiften betalas.

Närmare bestämmelser om hänförande av inkomster och utgifter till ett finansår utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §

Dispositionspanerna

I de motiveringar som avses i 8 § kan ingå dispositionsplaner i vilka det bedöms hur anslaget under respektive moment skall fördelas mellan olika ändamål.

I den motivering som avses i 8 § kan ingå dispositionsplaner. I dispositionsplanerna bedöms hur de utgifter som budgeterats under respektive moment skall fördelas mellan olika ändamål eller, då nettobudgetering iakttas enligt 3 a §, hur de nettobudgeterade inkomster och utgifter som ingår i inkomstposten skall fördelas.

Om inte något annat följer av den motivering till statsbudgeten som avses i 8 §, kan de belopp som anges i dispositionsplanerna överskridas inom ramen för de i dem angivna ändamålen och anslagen under momenten, på det sätt som bestäms genom förordning av statsrådet.

19 §

Inkomst- och utgiftsrester samt tidsbestämning av vissa utgifter

Skatter och inkomster av skattenatur samt amorteringar och räntor på lån som staten har givit är inkomst för det år under vilket de har inlutit till staten. Ränta på en statlig skuld är utgift för det år under vilket den har betalats, och nedsättning av emissionspriset på ett lån som staten upptagit är utgift för det år under vilket avtal om lånet har ingåtts. Skillnaden mellan det nominella värdet och försäljningspriset på statens skuldförbindelselån med en lånetid om högst ett år är utgift för det år under vilket lånet har betalats tillbaka.

Om inte något annat följer av den motivering som avses i 8 §, kan de utgiftsbelopp som anges i dispositionsplanerna överskridas inom ramen för de i dem angivna ändamålen och anslagen under momenten, eller, vid nettobudgetering, inom ramen för den inkomstpost som redovisas som nettobelopp, på det sätt som bestäms genom förordning av statsrådet.

19 §

Inkomst- och utgiftsrester

(2 mom. upphävs)

*Denna lag träder i kraft den 200 .
Denna lag tillämpas första gången på budgeten för finansåret 2003.*
