

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 30/2003 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2003 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsbudgeten (RP 56/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Tuomas Pöysti, finansministeriet
- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli
- inspektionsråd Erkki Mäki-Ranta, Statens revisionsverk
- redovisningschef Arto Mynttinen, social- och hälsovårdsministeriet
- ekonomidirektör Hannele Laihonen, jord- och skogsbruksministeriet
- ekonomidirektör Oili Hintsala, miljöministeriet
- professor Jarmo Vakkuri.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna om statens verksamhets- och ekonomiplanering, bokslut och bokslutsförfarande samt redovisning i lagen om statsbudgeten ändras.

I lagen om statsbudgeten ska föreskrivas att regeringen för varje finansår lämnar en berättelse om statens bokslut enligt 46 § i grundlagen till riksdagen. Denna berättelse ersätter den nuvarande angående statsverkets förvaltning och tillstånd. Enligt förslaget ska bokslutsberättelsen omfatta statens bokslut och nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och efterlevnaden av budgeten samt om det viktigaste med tanke på hur de samhälleliga effekterna och resultatet har utvecklats. Statens bokslutsberättel-

se ska delas upp i statens bokslut och regeringens bokslutsberättelse.

Vid finansministeriet inrättas en finanscontrollerfunktion. Den ska i samband med beredningen av statens bokslutsberättelse för föredragning för statsrådet huvudsakligen säkerställa att uppgifterna i berättelsen är riktiga och tillräckliga. Den andra huvudsakliga uppgiften är att styra statens bokslutsrapportering och den övriga statsekonomiska rapporteringen, utvärderingen och organiseringen av den interna kontrollen.

I lagen ska vidare ingå ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet föreskriva om ministeriets offentliga ställningstagande med

anledning av statliga ämbetsverks och inrättningars bokslut och verksamhetsberättelse. Också begreppen i bestämmelsen om redovisningen och definitionen av redovisningens uppgifter ska ses över.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och stadfästs. Den hänförs till budgetpropositionen för 2004 och avses bli behandlad i samband med den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning anser utskottet att propositionen behövs och är angelägen. Utskottet tillstyrker därför lagförslaget.

Propositionen bör ses mot bakgrund av de farhågor som också riksdagen i många sammanhang uttryckt för riksdagens budgetmakt, framför allt dess missnöje med rapporteringen i efterhand. Det handlar alltså till syvende och sist om hur demokratin förverkligas i budgetprocessen.

Av propositionen framgår att riksdagens talmanskonferens i den första beredningsfasen tillsatte en arbetsgrupp för att utreda hur hela förfarandet med berättelser om statsfinanserna kunde utvecklas. Det var den s.k. berättelsearbetsgruppen. Delvis parallellt med berättelsearbetsgruppen tillsatte finansministeriet statens bokslutsarbetsgrupp som bestod av representanter för olika ministerier samt Statens revisionsverk och Statskontoret. En viktig utgångspunkt var rekommendationerna för skärpt resultatstyrning och resultatansvar från en ministerarbetsgrupp som berett en reform av statens centralförvaltning. Dessutom har organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD kommit med rekommendationer om Finlands budgeteringssystem och styrningen och ledningen av statens ekonomi och verksamhet.

Utskottet uppmärksammar att också om lagförslaget i de delar som gäller lagstiftningen är klart och tydligt och bara gäller en mycket begränsad del av bestämmelserna i budgetlagen är den mycket omfattande och grundlig. Propositionen är i själva verket betydelsefull därför att

budgetpropositionen och budgeten är ytterst viktiga instrument för styrningen av verksamheten i statsförvaltningen. Propositionens omfattning förklaras för sin del av att de mest centrala principerna för resultatstyrning och redovisningsskyldighet i de interna relationerna inom statsförvaltningen tas upp i motiven. Utskottet anser att bokslutsreformen har presenterats på ett lyckat och informativt sätt. Regeringens bedömning att det lönar sig att ta upp olika frågor kring resultatstyrning till samlad behandling i samband med propositionen har under behandlingens gång visat sig riktig.

I de utlåtanden som finansministeriet fått under beredningen har det uttryckts vissa farhågor för tidsplanen för verkställigheten av reformen. Farhågorna har egentligen inte gällt den skyndsamma beredningen utan snarare om tiden för verkställighet räcker till. Också finansutskottet anser att verkställighetsfasen är viktig och att den fortsatta beredningen därför bör uppmärksammas alldeles särskilt. Med hänsyn till tidsplanen kan beredningen hittills anses mycket grundlig. Tiden för förberedelse inför reformen kan anses skäligen beaktande av att de viktigaste principerna lades fast i riksdagens talmanskonferens redan 2002 och riksdagen för första gången kan behandla den nya typen av bokslutsberättelse 2005. Det är också skäl för riksdagen själv att förbereda sig inför reformen. I detta syfte har den redan initierat ett projekt som utreder hur den parlamentariska tillsynen över statsekonomi ska omorganiseras i riksdagen.

Det krävs en långsiktig insats för att utveckla resultatstyrningen och resultatrapporteringen. Därmed bör de krav som ställs på rapportering-

en enligt den nya typen av berättelseförfarande hållas på en skälig nivå under det första året.

Statens bokslutsberättelse

Som framgår av det ovan sagda ska statens bokslutsberättelse ersätta den nuvarande berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd, den s.k. statsverksberättelsen, som ska lämnas till riksdagen. Bokslutsberättelsen delas upp i statsbokslutet och regeringens bokslutsberättelse. I motiven beskrivs den som en årsberättelse om statsekonomi. I bokslutsberättelsen analyseras bland annat politikprogrammen i regeringsprogrammet med hänsyn till statsekonomins och verksamhetens resultat och de viktigaste strategiska målen enligt regeringsprogrammet och regeringens strategidokument. Under årtiondenas lopp har statsförvaltningen sektoriserats och tvärspektoriella analyser av de olika förvaltningsområdena har ofta uteblivit. Det är bra om bokslutsreformen kan bidra till att vidga perspektivet.

Finansutskottet har i sina betänkanden FiUB 25/2001 rd, FiUB 26/2002 rd och FiUB 22/2003 rd om berättelserna angående statsverkets förvaltning och tillstånd 2000—2002 påtalat bristerna i berättelserna hittills. En betydande brist enligt utskottet är att samhällspolitiskt viktiga frågor i redovisningarna av förvaltningsområdenas resultat tappas bort bland mindre och oviktigare projekt. I förlängningen måste resultaten absolut jämföras mera systematiskt med både regeringsprogrammet och ministeriernas måluppställning, anser utskottet. I princip ser den föreslagna reformen ut att tillmötesgå detta krav.

De grundläggande resultatbegreppen

Också om resultatrapporteringen i regeringens statsverksberättelser har blivit bättre på senare år är den såvitt utskottet kan se fortfarande bristfälligt samordnad och går inte lika djupt inom alla förvaltningsområden. Utifrån information som enbart koncentrerar sig på projektbeskriv-

ning har det varit svårt att dra några slutsatser om rapporteringens direkta resultat.

I propositionen delas resultatet upp i samhälleliga verkningar och resultat av verksamheten. Verkningarna beskriver till vilken grad de politiska målen har nåtts och de uppkomna kostnaderna. Resultatet av verksamheten beskriver i sin tur hur väl verksamheten inom en viss enskild organisation eller åtgärdssektor har utfallit och i vilken relation den står till de uppkomna kostnaderna.

Propositionen utgår från att de samhälleliga verkningarna utvecklas över en längre period. Inom statsekonomi utgör de dessutom summan av allt det som åstadkommit inom flera olika ministeriers förvaltningsområden. I vissa fall kunde förändringarna ha skett också utan åtgärder från den offentliga förvaltningens sida. Inte minst det sistnämnda skapar problem för rapporteringen av redovisningsskyldigheten. I statsekonomi måste också biverkningar vägas in. Försöken att uppnå ett visst mål kan också få verkningar som inte eftersträfvats i verksamheten.

Resultatorienteringen ställer helt nya krav på ministerier och enskilda ämbetsverk och inrättningar och framför allt på deras ledning. Samtidigt som det gäller att se till att ministerierna tar ett starkare styrgrepp bör deras styrning utvärderas. Det är en stor utmaning att ta fram enhetliga rapporteringsmodeller för mycket olika organisationer. Utskottet har redan tidigare i samband med kraven på skärpt resultatansvar speciellt lyft fram behandlingen av resultatrapporter i ministerierna. Det är ett villkor för att kvaliteten på de rapporter som lämnas till riksdagen ska bli bättre.

Utskottet noterar att de grundläggande resultatbegreppen ännu inte har fått fullt genomslag. Därför är det helt uppenbart motiverat att se över begreppen i många delar. Utskottet understryker att det är viktigt att de nya begreppen blir klart definierade i förordningen om statsbudgeten och andra bestämmelser och att det ges adekvat handledning, utbildning och information.

Riktiga och tillräckliga uppgifter

I lagen om statsbudgeten föreslås ett krav på att statsbokslutet och de redogörelser för verksamhetens resultat som tas med i det ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om efterlevnaden av statsbudgeten, intäkterna och kostnaderna, den ekonomiska ställningen och resultaten.

Enligt finansutskottet är det motiverat att kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter på grund av sin principiella betydelse lyfts upp på lagnivå. Men i det fortsatta arbetet bör det preciseras vad som menas med riktiga och tillräckliga uppgifter. Enligt utredning från Statens revisionsverk har det varit ett stort problem att bestämmelserna i förordningen om statsbudgeten inte har kunnat garantera riktiga och tillräckliga uppgifter om ekonomin och produktiviteten. Till saken hör att ministerierna har haft ett svagt styrgrepp och att inga mål har ställts upp för dessa resultatområden. Finansutskottet ser det som särskilt viktigt att det preciseras vad som menas med riktiga och tillräckliga uppgifter ur revisionsverkets synvinkel också därför att revisionen rent generellt genom granskning ska säkerställa att uppgifterna i bokslutet är riktiga och tillräckliga. Normerna bör alltså till denna del vara tydliga och bidra till att förvaltningen har en gemensam syn på riktiga och tillräckliga uppgifter.

Ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelser

I föreslagna 21 § föreskrivs om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelser. Paragrafen är avsedd som grund för statliga ämbetsverks och inrättningars redovisningsskyldighet med tillhörande resultatansvar. Den föreslås bli reviderad så till vida att kravet på att ämbetsverk och inrättningar ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts, om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader, ekonomiska ställning och resultatet av verksamheten lyfts över från förordningen om statsbudgeten till paragrafen.

Syftet är att skapa ett system där

- 1) ett ämbetsverk eller en inrättning som enligt förordningen om statsbudgeten anges som räkenskapsverk eller en helhet av ämbetsverk och inrättningar inom ekonomiförvaltningen som förordnats till räkenskapsverk upprättar ett bokslut för räkenskapsverket med kompletta bokslutskalkyler och verksamhetsberättelse och
- 2) varje ämbetsverk och inrättning som inrättats eller tillförordnats genom en administrativ lag eller förordning och som ministeriet i praktiken har ingått ett s.k. resultatavtal med är skyldigt att upprätta en särskild verksamhetsberättelse.

Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter ska enligt lagförslaget gälla både räkenskapsverkets bokslut med tillhörande verksamhetsberättelse och ämbetsverkets och inrättningens verksamhetsberättelse. Statens revisionsverk anser att lagförslaget är problematiskt på denna punkt och att kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutet bara ska omfatta bokslutsskyldiga ämbetsverk och inrättningar.

Utskottet anser i likhet med finansministeriet i dess utredning att det vore motiverat att det också i den särskilda verksamhetsberättelsen fanns uppgifter om hur ämbetsverket använt sina anslag och uppgifter om verkets intäkter, utgifter och ekonomi. Uppgifterna kunde läggas fram i verksamhetsberättelsens beskrivning av verksamhetens resultat, inte som fullständiga bokslutskalkyler. Hittills har ministeriet kunnat bestämma om en sådan rapporteringsskyldighet. Den föreslås nu ingå i lagen som en förpliktelse i syfte att skärpa resultatstyrningen. Utskottet anser att en lagfäst skyldighet är motiverad för att systemet ska vara klart.

Enligt utskottet är det förnuftigt och angeläget att den nuvarande regleringen bibehålls, dvs. att det i lagen om statsbudgeten ingår generella bestämmelser om ämbetsverks och inrättningars bokslut och verksamhetsberättelser, men att principen om riktiga och tillräckliga uppgifter läggs till för båda delarna. Det bör föreskrivas i förordningen om statsbudgeten vilka ämbetsverk och inrättningar som upprättar kompletta bokslutskalkyler och vilka bara en verksamhetsbe-

rättelse. Det finns inte heller någon orsak att ta in begreppet räkenskapsverk i lagen. Saken är av den karaktären att den faller under statsrådets ansvar och bör regleras genom förordning av statsrådet.

Controllerfunktionen

I propositionen framhålls att statsrådet i detta nu saknar adekvata, för statsrådet och ministerierna gemensamma procedurer och instrument för att garantera att bokslutsrapporteringen är riktig och tillräcklig och för att resultatansvaret fullföljs. Ändå är det helt klart regeringen och förvaltningen som ska svara för dessa uppgifter och för att systemet för styrning av statsekonomin och verksamheten fungerar. För att det ska kunna garanteras att bokslutsrapporteringen ger riktiga och tillräckliga uppgifter måste framför allt finansministeriets kapacitet att fungera som sakkunnig och utvärderare i fråga om styr- och rapporteringssystemet förbättras.

Som svar på denna utmaning föreslås en särskild controllerfunktion vid finansministeriet. Den ska tjäna som expert- och analysenhet speciellt för statsrådet och ministerierna och hela statsförvaltningen i ett bredare perspektiv. Den ska inrättas vid finansministeriet, trots att den inte i alla delar vore den typ av normal verksamhetsenhet inom ett ministerium som avses i lagen om statsrådet. Regeringen motiverar detta med att uppgifterna kan skötas effektivt till nytta för statsrådet och hela statsförvaltningen bara om den praktiska verksamheten är oavhängig i operativt hänseende. Statsrådets controller och biträdande controllern föreslås få befogenhet att självständigt avgöra vissa frågor.

Finansutskottet hänvisar till motiven ovan och menar att en särskild controllerfunktion behövs. Enheten kan motiveras också med att den är ett extra stöd för ministerierna i statsförvaltningen. Likaså talar ovan nämnda utvärdering av de samhälleliga verkningarna och förändringarna i den för en analys av större tvärministeriella helheter. Controllerfunktionen kan vara till nytta på denna punkt.

Utskottet understryker den synpunkt som förs fram också i propositionen att det i controllerfunktionen inte handlar om revision eller intern granskning. Statens revisionsverk har hand om den externa granskningen av statsekonomin. I statsrevisorernas granskning handlar det i sin tur om riksdagens egen parlamentariska kontroll som sträcker sig utanför den årliga bokslutsprocessen. På detta sätt får de olika aktörerna och kontrollsektorerna sina klara uppgifter och hela systemet bildar en logisk helhet.

Utskottet noterar att finansministeriet redan nu har uppgifter av controllertyp, trots att de är splittrade. Det är bra om de kan föras samman. Enligt utredning är det inte meningen att reformen ska ge några extra resurser annat än för finansministeriet. Men det kan förutses att reformen ökar arbetet också inom andra förvaltningar. Om extra personal inte ställs i utsikt måste arbetet bli effektivare. Den föreslagna finanscontrollerfunktionen avses dessutom ge ministerierna expertstöd i att utveckla och ordna redovisningen och att utnyttja den. Detta betyder inte att man inte skulle behöva ge akt på om enskilda ministeriers resurser räcker till.

Av den allmänna motiveringen framgår att man i samband med beredningen har dryftat uttrycket controller i de föreslagna bestämmelserna. Men på grund av detta främmande ords hävdvunna grundbetydelse har det föreslagits i lagen om statsbudgeten som benämning på funktionen och som tjänstebenämning på chefstjänstemännen. Utskottet har diskuterat om inte benämningen kunde ersättas med det mera inhemska kontrollen. Men det vill inte heller på denna punkt ändra förslaget.

Redovisning

Finansutskottet konstaterar både i sitt betänkande FiUB 22/2003 rd om statsverksberättelsen och i sitt betänkande FiUB 29/2003 rd om Statens revisionsverk att redovisningen spelar en central roll när det gäller att utveckla rapporteringen och nå målen för resultatstyrningen. I det senare betänkandet påpekar utskottet att samma räkenskapsverk år efter år tilldelas anmärkning-

ar för sin svaga redovisning. Den har betytt bristfälligheter t.ex. i uppgifterna om ekonomin i boksluten och uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet.

Regeringen understryker i sin proposition att redovisningen är den avgörande faktorn för en skärpt resultatstyrning och redovisningsskyldighet och för större effektivitet. I den offentliga sektorn är den dessutom den viktigaste grunden för att producera information och rapportera om resultatet.

Begreppen i den nuvarande lagen om statsbudgeten föreslås bli reviderade i överensstämmelse med de allmänna redovisningsbegreppen och redovisningens särskilda uppgifter för att fullfölja redovisningsskyldigheten. Det oklara uttrycket "redovisningsväsendet i övrigt" föreslås utgå och bli ersatt i sak med begreppet resultatredovisning. Enligt den bredaste definitionen på resultatredovisning i motiveringen handlar det utom om ordinarie redovisning som följer upp ekonomiska storheter också om att ta fram mätare som kan användas för att ställa upp, följa upp och utvärdera resultatmål för verkningar och verksamhet och för rapportering. Enligt förslagna 16 § anges utöver resultatredovisningen också ledningens redovisning och det övriga uppföljningssystemet som delområden av redovisningen. Redovisningen ska enligt förslaget ha som mål att följa upp kostnaderna för och resultatet och verkningarna av verksamheten och att tillgodose den övriga styrningens och ledningens behov och fullföljelsen av redovisningsskyldigheten.

Men det räcker inte bara med att redovisningen ses över. För att redovisningen ska vara till större nytta i resultatrapporteringen måste det framför allt till en ny ledningskultur i statens ämbetsverk och inrättningar. Ledningen måste fås att stödja en utveckling av redovisningen och att nyttiggöra den också rent konkret.

Statsrådets juridiska ansvar

I propositionens motivering framhålls att om statsbokslutet tas in som en del av den i grundlagens 46 § avsedda berättelsen om skötseln av

statsfinanserna understryker det statsrådets politiska och rättsliga ansvar för statsbokslutets innehåll och speciellt det att den ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter. Utskottet har begärt en separat utredning av finansministeriet om statsrådets rättsliga ansvar i statens bokslutsprocess.

Enligt utredningen avses med rättsligt ansvar att de uppgifter som föreskrivits för statsrådet sköts som lagen föreskriver med hänsyn till innehåll och tidsplan. Medlemmarna av statsrådet bär det rättsliga ministeransvaret för ministeruppgifterna. Föredragandena i statsrådet och övriga tjänstemän vid ministeriet som deltar i beredningen av ärenden har ett mera omfattande straffrättsligt tjänsteansvar än ministeransvaret för att de uppgifter som hör till statsrådet sköts på behörigt sätt.

Statsrådets lagfästa skyldighet föreslås vara att bokslutsberättelsen med tillhörande bokslut ger riktiga och tillräckliga uppgifter (rättvisande bild) på det sätt som lagen om statsbudgeten kräver. I detta nu sträcker sig statsrådets och som en del därav finansministeriets rättsliga ansvar i bokslutsfrågor till att se till att förvaltningen fungerar som sig bör. I praktiken går det rättsliga ansvaret nu ut på att ge akt på att Statskontoret, som upprättar statsbokslutet och bokslutshandlingen, uppfyller föreskrivna skyldigheter på behörigt sätt.

Lagstiftningsordningen

I motiveringen påpekas att lagförslaget inte innehåller förslag som i några som helst avseenden står i strid med grundlagen eller som skapar en viss spänning mellan sig och grundlagen. Lagförslaget kan därmed behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan sagda föreslår finansutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 20 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd (delvis)
medl. Eva Biaudet /sv
Kyösti Karjula /cent (delvis)
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd (delvis)
Iivo Polvi /vänst

Virpa Puisto /sd
Markku Rossi /cent
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst (delvis)
ers. Arto Bryggare /sd
Susanna Huovinen /sd
Esko Kiviranta /cent (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst (delvis)
Tuija Nurmi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Alpo Rivinoja.