

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås en ändring av bestämmelserna om statens verksamhets- och ekonomiplanering, bokslut och bokslutsförfarande samt redovisning i lagen om statsbudgeten.

Statens bokslutsberättelse ersätter den nuvarande berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd så som den i grundlagen avsedda berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. I berättelsen medtas statens bokslut jämte bilagor och de viktigaste uppgifterna om statsfinanserna och utvecklingen av resultatet av verksamheten, särskilt utvecklingen av de samhälleliga verkningarna. I berättelsen medtas dessutom de viktigaste bokslutskalkylerna för statens affärsverk och fonder. Statsbokslutet jämte bilagor och den resultatbeskrivning som tas med i bokslutsberättelsen skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter. Till bestämmelsen om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut fogas samtidigt ett krav på att riktiga och tillräckliga uppgifter skall ges, samt en fullmakt att genom förordning av statsrådet föreskriva om ministeriets offentliga ställningstagande med anledning av statliga ämbetsverks och inrättningars bokslut och verksamhetsberättelse.

Vid finansministeriet inrättas en finanskontrollerfunktion. I lagen tas in bestämmelser om funktionens uppgifter, befogenheter och rätt att få uppgifter. Funktionen huvudsakliga uppgift är att vid beredningen av statens bokslutsberättelse för föredragning för statsrådet säkerställa att de uppgifter som tas med i berättelsen är riktiga och tillräckliga. Den andra huvudsakliga uppgiften för funktionen är att styra statens bokslutsrapportering och den övriga statsekonomisk rapporteringen,

utvärderingsverksamheten och ordnandet av den interna kontrollen samt utveckla kvaliteten på dem, samt dessutom trygga och främja att systemen för styrningen och rapporteringen inom statsekonomi och statens verksamhet fungerar. Det föreskrivs också att funktionen dessutom skall samordna och styra den administrativa kontrollen av de medel från Europeiska unionen som staten ansvarar för.

Till paragrafen om grunderna för statens verksamhets- och ekonomiplanering fogas en bestämmelse om ministeriernas skyldighet att planera verkningarna och resultatet av verksamheten inom verksamhetsområdet på flera års sikt, samt om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att planera sina resultat på flera års sikt. Begreppsapparaten och definitionen av redovisningens uppgifter revideras i bestämmelsen om redovisning.

I lagen tas in bestämmelser om ämbetsverkens och inrättningarnas samarbete och skyldighet att lämna uppgifter vid verkställandet av budgeten och om skyldigheten att på begäran av ett annat ämbetsverk eller en annan inrättning utföra sådana övervaknings- och kontrollåtgärder inom ekonomi som hör till befogenheten.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Bestämmelserna om verksamhets- och ekonomiplaneringen och redovisningen samt ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelse tillämpas dock första gången på planeringen och bokslutsrapporteringen för finansåret 2005. Lagen hänför sig till budgetpropositionen för 2004 och avses bli behandlad i samband med den.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	5
1. Inledning	5
2. Nuläge.....	7
2.1. Lagstiftning	7
Grundlagen.....	7
Lagen om statsbudgeten	9
Lagen om statsrådet.....	11
Lagen om statens revisionsverk	11
Speciallagar som gäller bedömningen av verkningfullheten och verkningarna.	12
Förordningen om statsbudgeten	12
Reglementet för statsrådet	16
Riksdagens arbetsordning och instruktionen för statsrevisorerna.....	17
2.2. Praxis.....	18
Tillståndsberättelsen.....	18
Berättelsen om regeringens åtgärder	18
Statens revisionsverks berättelse	19
Statsrevisorernas berättelse.....	20
Verksamhets- och ekonomiplanering, resultatstyrning och uppställande av resultatmål	20
2.3. Bedömning av nuläget	22
Redovisningsskyldigheten i dagens verksamhetsmiljö för utövandet av riksdagens budgetmakt och statsfinanserna.....	22
Tillståndsberättelsen som statsekonomisk berättelse enligt 46 § grundlagen.....	24
Statsbokslutets och statsbokslutsaktens konstitutionella ställning.....	26
Statsbokslutets och statsbokslutsaktens innehåll	28
Statsrådets verksamhetsmöjligheter när det gäller att sörja för att styr- och rapporteringssystemet fungerar som sig bör.....	29
Hur resultatstyrningen fungerar och fullgörandet av redovisningsskyldigheten.	30
Resultaten när det gäller överföringsutgifter	32
Resultatbegrepp.....	33
Förvaltningens strukturer med tanke på en resultatrik verksamhet och fullgörandet av resultatansvaret	33
Redovisningen.....	34
Intern kontroll	35
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	38
3.1. Mål och medel	38
Stärkandet av riksdagens budgetmakt samt regeringens och statsförvaltningens ansvarsskyldighet.....	38

Utvecklandet av en klar bokslutshelhet som fullgör redovisningsskyldigheten och tjänar beslutsfattandet	38
Skärpt resultatstyrning	40
Skärpning av ministeriernas styrgrepp	40
Inrättandet av en gemensam controllerfunktion för statsrådet och stöd för den.41	
Utvecklandet av redovisningen och kunnandet samt stärkandet av det tväradministrativa samarbetet och den interna kontrollen.....	43
3.2. De viktigaste förslagen.....	44
Statens bokslutsberättelse	44
Statliga ämbetsverks och inrättningsars bokslut och verksamhetsberättelser	45
De grundläggande resultatbegreppen	45
Riktiga och tillräckliga uppgifter	47
Inrättande av en finanscontrollerfunktion.....	47
Verksamhets- och ekonomiplanering och redovisning	49
Förbättring av systematiken i lagen om statsbudgeten.....	50
4. Propositionens verkningar	50
4.1. Statsekonomiska verkningar	50
4.2. Verkningar för kommunalekonomin och enskilda.....	52
4.3. Verkningar i fråga om organisation och personal samt administrativa verkningar	52
Verkningar ur riksdagens och regeringens synvinkel	52
Verkningar på finansministeriets uppgifter och verksamhetspolitik.....	53
Administrativa verkningar i ministerierna och inom olika förvaltningsområden	55
4.4. Övriga verkningar	56
5. Beredningen av propositionen	56
5.1. Beredningsskeden	56
5.2. Remissutlåtanden.....	57
5.3. Fortsatt beredning och ändringar med anledning av utlåtandena	58
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll.....	62
DETALJMOTIVERING	63
1. Lagförslag	63
1 kap. Statsbudgeten.....	63
2 kap. Statens betalningsrörelse, bokföring och bokslut	63
3 kap. Statens förmögenhets- och skuldskötsel	68
4 kap. Styrning av finansförvaltningen och intern kontroll	68
5 kap. Särskilda bestämmelser	77
2. Närmare bestämmelser	77
3. Ikraftträdande	78
4. Lagstiftningsordning.....	78
LAGFÖRSLAG	80
om ändring av lagen om statsbudgeten	80
BILAGOR	84

PARALLELTEXTER	84
om ändring av lagen om statsbudgeten	84
FÖRORDNINGSGUTKAST	89
STATSRÅDETS FÖRORDNING	89
om ändring av förordningen om statsbudgeten	89

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I 2 § Finlands grundlag föreskrivs att demokratin och rättstatsprincipen är grunderna för vårt statskick. Till de bärande principerna i en demokrati och rättsstat hör ansvarsskyldighet och redovisningsskyldighet vid användningen av offentlig makt och användningen av medel samt vid skötseln av offentliga medel.

Ansvarsskyldigheten har flera olika former som kompletterar varandra. I den juridiska ansvarsskyldigheten är det fråga om skyldigheten hos dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och medel att noggrant iakttä lagen samt om möjligheten att enligt lagen med eventuella påföljder utvärdera förfarandena i skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter och medel. I 116 § grundlagen föreskrivs om den juridiska ansvarsskyldigheten hos de ministrar som är medlemmar av statsrådet och om laglighetskontrollen i fråga om presidentens ämbetsåtgärder och presidentens tjänsteansvar. I 118 § grundlagen finns bestämmelser om tjänstemännens tjänsteansvar. I den politiska ansvarsskyldigheten utvärderas ordnandet av skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna och skötseln av den offentliga ekonomin av riksdagen, som representerar folket på riksnivå, och samtidigt i den offentliga diskussionen, samt i sista hand i medborgarnas val. I den politiska ansvarsskyldigheten ingår också att dra nödvändiga slutsatser. En särskild och viktig form av det politiska ansvaret är det parlamentariska ansvaret inför riksdagen. Många bestämmelser i grundlagen ger uttryck för och verkställer statsrådets parlamentariska ansvarsskyldighet inför riksdagen. I 60 § grundlagen föreskrivs bl.a. om det ansvar inför riksdagen som statsrådet och en minister som är medlem av statsrådet och chef för ett ministerium har för sina ämbetsåtgärder. I resultatansvaret är det fråga om skyldigheten hos den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift eller den offentliga ekonomin att sträva efter att med så små och kontrollerade kostnader som möjligt få till stånd så mycket som möjligt, dvs. nå resultat. Den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift eller den of-

fentliga ekonomin skall för utvärdering och dragande av administrativa slutsatser i det administrativa förfarandet utreda sina åtgärder och förfaranden. Den administrativa ansvarsskyldigheten hör särskilt till förhållandet mellan det organ som svarar för styrningen och ett organ som lyder under det. I statsförvaltningen och statsekonomin gäller det administrativa ansvaret särskilt förhållandet mellan statsrådet och den förvaltning som lyder under dess ministerium och ministerierna. Genom det administrativa ansvaret täcker statsrådets och dess ministeriers parlamentariska ansvar även verksamheten inom den förvaltning som lyder under dem. Det etiska och moraliska ansvaret innebär en utvärdering av förvaltningsuppgifterna och ekonomin i ljuset av etiska och moraliska principer. En god förvaltning och en god skötsel av ekonomin utgör numera viktiga etiska och moraliska skyldigheter.

Ansvarsskyldigheten innebär därmed i allmänhet möjlighet att med olika kriterier utvärdera förvaltningsuppgifterna och skötseln av ekonomin, den ansvariges skyldighet att ge en utredning över sina förfaranden och ställa sig till utvärdering samt skyldigheten att dra nödvändiga slutsatser till följd av utvärderingen. Ansvarsskyldigheten fullgörs inte av sig själv. Den förutsätter riktiga och tillräckliga uppgifter om det ärende som skall utvärderas och diskuteras. Redovisningsskyldigheten innebär den skyldighet som hör till ansvarsskyldigheten att för utvärderingen och slutsatsdragningen utreda åtgärderna och förfarandena inom de offentliga förvaltningsuppgifterna och skötseln av statsfinanserna, samt att ge riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten och dess resultat samt om ekonomin.

Statsfinanserna är den del av den offentliga ekonomin som består av statens budgetekonomi och ekonomin för statliga fonder utanför budgeten samt av förhållandet mellan statliga affärsverk och statens budget- och fondeekonomi. I enlighet med principen om demokrati hör den statsekonomiska beslutanderätten, dvs. budgetmakten, till riksdagen. Den statsekonomiska beslutanderätten är en av de viktigaste maktbefogenheterna för

riksdagen och samtidigt ett av de viktigaste samhälleliga styrmedlen. Till budgetmakten hänförs sig rätten och uppgiften att övervaka statsfinanserna. Enligt 90 § grundlagen övervakar riksdagen statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten.

Den redovisningsskyldighet som gäller statsfinanserna och verkställandet av statsbudgeten fullgörs i huvudsak genom regeringens berättelse till riksdagen angående skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten, vilken avses i 46 § grundlagen, dvs. med en berättelse om statsekonomi, samt genom bokslutshandlingarna från staten och de statliga ämbetsverken och inrättningarna samt de statliga affärsverken och statliga fonder utanför budgeten samt genom bokslutförfarandet i anslutning till dessa. I berättelse- och bokslutförfarandet i fråga om statsfinanserna lämnas nödvändiga uppgifter och utvärderingar för att resultatansvaret skall fullgöras på olika nivåer inom statsförvaltningen. Samtidigt sammanställs i dessa förfaranden uppgifter och utvärderingar som grund för den samhällspolitiska planeringen och det samhällspolitiska beslutsfattandet, särskilt för ram- och budgetförfarandet i statsekonomi samt lagstiftningen i anslutning till dessa. Vid fullgörandet av redovisningsskyldigheten används för närvarande särskilt följande handlingar:

(1) den statsekonomiska berättelse som föreskrivs i 46 § grundlagen och som för närvarande kallas regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd, nedan tillståndsberättelsen,

(2) statens bokslutsakt, som innehåller statsbokslutet jämte bilagor, vilket utgör bokslut för statens budgetekonomi, samt dessutom de viktigaste bokslutskalkylerna för statens affärsverk och statliga fonder utanför budgeten,

(3) statens räkenskapsverks bokslut, dvs. boksluten för de ämbetsverk och inrättningar som bildar den helhet inom ekonomiförvaltningen som kallas räkenskapsverk, i vilka verksamhetsberättelsen och bokslutskalkylerna jämte bilagor ingår,

(4) boksluten för statens affärsverk och statliga fonder utanför budgeten jämte bilagor,

(5) förvaltningsområdets verksamhetsberättelse, som varje ministerium skall utarbeta så som en av de lagstadgade bokslutshandlingarna och i vilken rapporteras om resultatet av förvaltningsområdets verksamhet samt om statsfinanserna och därtill anknytande omständigheter inom förvaltningsområdet.

De nämnda handlingarna utgör för närvarande den helhet för statsbokslutet som ger uppgifter om statens ekonomi och verkställandet och iakttagandet av statsbudgeten samt om resultatet av verksamheten. Statens bokslutsprocess består av utarbetandet och behandlingen av dem.

De ändringar som skett i statsbudgetens struktur och innehåll, budgetprocessen och lagstiftningen om statsekonomi och den offentliga ekonomin understryker starkt betydelsen av den redovisningsskyldighet som gäller statsfinanserna och statens verksamhet. Man har minskat detaljrikedomen i statsbudgeten och ökat flexibiliteten i förvaltningen. Syftet är då att riksdagen skall koncentrera sig på linjedragningen av samhällspolitiken och fatta beslut om de strategiska riktlinjerna för statekonomi och statens verksamhet. Den detaljerade ledningen av ekonomin och verksamheten har i det nuvarande systemet för budget- och resultatstyrning delegerats till ämbetsverkens och inrättningarnas ledning. Systemet har ändrat det sätt på vilket riksdagen använder beslutanderätten i statekonomiska frågor och i riksdagen har man bedömt att budgetmakten har blivit begränsad. Riksdagen och statsrådet, som har en parlamentarisk ansvarsskyldighet inför riksdagen, skall dock kunna följa och bedöma användningen av de befogenheter som delegerats till ämbetsverkens och inrättningarnas ledning och i synnerhet resultatet av verksamheten. Vid användningen av budgetmakten i den resultatnriktade budgeteringen granskas de samhälleliga verkningarna och resultaten av verksamheten samt deras förhållande till anslagen, och i denna granskning styr man också ekonomin och verksamheten genom att ta ställning till verksamhetens tyngdpunkter och inriktandet av verksamheten. Vid användningen av budgetmakten begränsar man sig i den resultatnriktade budgeteringen inte endast till beslutandet om dimensioneringen av anslagen, utan i budget-

teringen granskas också uppställandet och utfallet av resultatmålen samt de tyngdpunkter och den kostnadseffektivitet för verksamheten som framgår av det. Vid uppföljningen och övervakningen av den delegerade maktanvändningen samt i den resultatinriktade budgeteringen har förfarandet för den statsekonomiska berättelsen och statsbokslutet en viktig ställning.

Det statsekonomiska berättelse- och bokslutsförfarandet och de uppgifter som rapporteras där har för sin del en viktig uppgift vid tryggandet av en hållbar finanspolitik och statsekonomi samt de samhällspolitiska förutsättningar som i allmänhet grundar sig på kunskap och övervägda val. Samhällspolitiken är en verksamhet som grundar sig på medvetna utvärderingar och val. I förfarandet med berättelse om statsfinanserna och i bokslutsrapporteringen fullgörs ansvars- och redovisningsskyldigheten i fråga om bedrivandet av finanspolitik, och rapporteras om genomförandet i praktiken av linjerna för finanspolitiken och dess verkningar på statens ekonomiska ställning och balansen i statsfinanserna. I berättelse- och bokslutsförfarandet kan man också framföra bedömningar om riskerna och utmaningarna på lång sikt för det ekonomiska läget och i de nuvarande förfaringsätten. I finanspolitiken uppställs nivå för statens inkomster och utgifter på en nivå som motsvarar de allmänna finans- och samhällspolitiska målen samt marginalerna för ekonomin och en hållbar ekonomi på kort och lång sikt. I finanspolitiken inriktas de knappa ekonomiska resurserna så att de används i enlighet med de strategiska tyngdpunkter som gjorts upp. I finanspolitiken och i en god skötsel av statsfinanserna är målet dessutom att främja att resurserna används på ett så effektivt och resultatgivande sätt som möjligt med tanke på ekonomin. De uppgifter som rapporteras och utvärderingar som görs i bokslutsförfarandena ger för sin del ett informationsunderlag för bedömningen av kommande finans- och samhällspolitiska lösningar. I bokslutsförfarandena kan man systematiskt bedöma de samhälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten samt den ekonomiska effektiviteten. De ger på detta sätt en möjlighet och ett informationsunderlag för att på basis av utvärderingar träffa av-

göranden som ökar resultaten och den ekonomiska effektiviteten när man beslutar om resursernas dimensionering, inriktning och användningssätt samt de mål som uppställs för inriktandet och användningen.

De bokslutshandlingar som fullgör redovisningsskyldigheten inom statsekonomi bildar inte för närvarande till alla delar en helhet som innehåller väsentlig och klar information som kan utnyttjas i riksdagens och statsrådets arbete. Det finns rikligt med detaljerad information i olika handlingar. I regeringens rapportering till riksdagen framträder i tillståndsberättelsen inte aspekten med de samhälleliga verkningarna på ett klart sätt, och uppställandet och utfallet av resultatmålen utvärderas i allmänhet inte kritiskt. Det finns brister i uppgifternas kvalitet och innehåll samt i enhetlighet, vilket gör det svårare att fullgöra redovisningsskyldigheten och utnyttja uppgifterna i beslutsfattandet.

Med tanke på fullgörandet av ansvarsskyldigheten och redovisningsskyldigheten måste det ses som en klar brist att statsbokslutet och bokslutsakten inte är en riksdagshandling som godkänns av regeringen under parlamentariskt ansvar och officiellt överläts till riksdagen.

Bokslutshandlingarnas helhet och bokslutsförfarandena uppfyller inte på bästa möjliga sätt de konstitutionella finans- och samhällspolitiska uppgifter som de har. Det är nödvändigt att revidera bokslutshandlingarna inom statsfinanserna och förfarandena för fullgörandet av redovisningsskyldigheten så, att de motsvarar dagens uppfattningar om den ansvarsskyldighet som ingår i demokratin samt kraven på god förvaltningssed och ekonomisk förvaltning. Samtidigt är det nödvändigt att skärpa resultatstyrningen samt olika aktörers och särskilt ministeriernas ansvar och verksamhet, samt skapa grunder för utvecklande av budgeteringen och ledningen samt redovisningen.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning

Grundlagen

Enligt 2 § 1 mom. grundlagen tillkommer

statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Till demokratin hör enligt 2 § 2 mom. grundlagen att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I paragrafens 1 och 2 mom. bestäms alltså om demokratin princip som tillsammans med rättstatsprincipen enligt 2 § 3 mom. grundlagen bildar de grundläggande principerna för Finlands statskick.

Enligt 3 § grundlagen utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Riksdagen utövar sin beslutanderätt i fråga om statsfinanserna genom att i enlighet med 83 § grundlagen för ett finansår i sänder besluta om statsbudgeten. Riksdagen utövar sin beslutanderätt i fråga om statsfinanserna också genom att stifta lagar som gäller statsfinanserna och i synnerhet genom att stifta lagar som medför utgifter för staten samt genom att genom lag bestämma om skatterna på det sätt som närmare bestäms i 81 § grundlagen. Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. Statens upplåning skall enligt 82 § grundlagen vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Statsborgen och statsgaranti får beviljas endast med riksdagens samtycke.

Till demokratin hör att riksdagen samt enskilda individer och samhället har rätt att övervaka och bedöma skötseln av statsfinanserna samt skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna och utövningen av offentlig makt överlag. I riksdagens statsekonomiska makt och budgetmakt ingår således den statsekonomiska tillsynsmakten. I 90 § 1 mom. grundlagen bestäms att riksdagen övervakar skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Med rätten och uppgiften att övervaka statsfinanserna stöds och skapas grunderna för ett statssystem som grundar sig på parlamentariskt ansvar och parlamentarisk ansvarsskyldighet. Regeringen är redovisningsskyldig gentemot riksdagen när det gäller fullgörandet av den övervakningsuppgift och den tillsynsmakt som riksdagen har och som hör till demokratin samt när det gäller fullgörandet av den ansvarsskyldighet som gäller skötseln av statsfinanserna och

förvaltningsuppgifterna. Ett centralt allmänt förfarande för fullgörandet av redovisningsskyldigheten är avgivandet av de berättelser till riksdagen som avses i 46 § grundlagen.

I 46 § 1 mom. grundlagen bestäms att regeringen årligen skall lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Regeringens berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut har i praktiken numera namnet berättelse om regeringens åtgärder. Berättelsen om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts, dvs. den statsekonomiska berättelsen, har i praktiken kallats regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd, kortare tillståndsberättelsen. I den regeringsproposition som ledde till stiftandet av grundlagen konstateras i detaljmotiveringen för 46 § att de namn som används i paragrafen inte ovillkorligen är avsedda att vara berättelsernas namn. Grundlagen förutsätter därmed inte heller att de nuvarande namnen på berättelserna används. Namnen på och innehållet i de berättelser som förutsätts i grundlagen kan inom de ramar som grundlagen anger därmed preciseras enligt praktiska behov. Enligt 46 § 2 mom. grundlagen skall riksdagen ges andra berättelser enligt vad som bestäms i grundlagen, annan lag eller riksdagens arbetsordning. Därmed kan man genom lag bestämma att riksdagen skall ges också andra berättelser. Riksdagen kan givetvis genom lag bestämma närmare också om innehållet i och beredningen av de berättelser som anges i 46 § grundlagen och styra praxisen så, att den så bra som möjligt stöder riksdagens budgetmakt och den däri ingående statsekonomiska tillsynsmakten.

Avsikten med den statsekonomiska berättelse som nämns i 46 § 1 mom. grundlagen är att tillgodose det behov av uppgifter som riksdagen har till följd av sin uppgift och rätt att övervaka statsfinanserna. Berättelsen skapar också en kunskapsgrund för fullgörandet av den ansvarsskyldighet och den redovisningsskyldighet som hör till demokratin i vidare bemärkelse vid skötseln av statsfinanserna och verkställandet av budgeten.

Statens bokslut och bokslutshandling är inte sådana riksdagshandlingar som med stöd av grundlagen skall ges till riksdagen. I 84 § 2 mom. grundlagen, som gäller anslagstäckningen i statsbudgeten, nämns visserligen statens bokslut. I momentet bestäms att vid anslagstäckningen kan på det sätt som anges genom lag beaktas de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet. I grundlagen ingår dock inte några närmare bestämmelser om statens bokslut utan om detta bestäms närmare i lagen (423/1988) och förordningen (1243/1992) om statsbudgeten. Vid stiftandet av grundlagen har man enligt vedertagen praxis därmed utgått från att statsbokslutet uppgörs, och det överskott eller underskott som statsbokslutet visar har vid bedömningen av täckningen för budgeten enligt grundlagen getts betydelse i enlighet med vad som närmare bestäms genom lag.

Av bestämmelsen i 3 § grundlagen, enligt vilken regeringsmakten utövas av republikens president samt statsrådet, vars medlemmar skall ha riksdagens förtroende, framgår den parlamentariska ansvarsskyldighet som regeringen har och som är en ledande princip i grundlagen. Också många andra bestämmelser om regeringsbildning och avsked för statsrådet samt om statsrådets uppgifter och statsförvaltningens struktur ger uttryck för och fullgör den parlamentariska ansvarsskyldigheten och det parlamentariska statskicket. Enligt 60 § 2 mom. grundlagen svarar ministrarna inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder. Genom paragrafen bestäms därmed om ministrarnas parlamentariska ansvarsskyldighet. I grundlagen ingår inte några bestämmelser om den interna kontrollen och granskningen av statsfinanserna. Ordningens av den interna kontrollen och granskningen ingår i de uppgifter som enligt 65 § grundlagen ankommer på statsrådet som allmän regerings- och förvaltningsmyndighet. Statsrådet har ett parlamentariskt ansvar för dessa uppgifter gentemot riksdagen.

I grundlagen bestäms dessutom om ministerierna som en del av statsrådet och som centrala organ i statsförvaltningen. Enligt 67 § 1 mom. grundlagen avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Närmare bestämmelser om grun-

terna för hur statsrådets beslutanderätt organiseras utfärdas genom lag. Enligt 67 § 2 mom. grundlagen skall de ärenden som behandlas i statsrådet beredas i det ministerium som är behörigt.

Enligt 68 § grundlagen finns ett behövligt antal ministerier i statsrådet. Enligt paragrafen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Ministerierna har en minister som chef, och därmed omfattas ministeriernas verksamhet av det parlamentariska ansvaret. I den regeringsproposition som ledde till stiftandet av grundlagen konstateras att skyldigheten att se till att förvaltningen fungerar även täcker ministeriernas styrning och övervakning av den underordnade förvaltningen. På detta sätt utsträcks det för ministerieförvaltning typiska parlamentariska ansvaret också till den underordnade förvaltningen. Eftersom ministerierna ingår i statsrådet och övervakar och styr sina ansvarsområden är de också skyldiga att redovisa att förvaltningen fungerar som sig bör.

I 90 § grundlagen ingår dessutom bestämmelser som är av betydelse med tanke på fullgörandet av revisionsskyldigheten. Dessa gäller organisationen och grunderna för den externa granskningen av statsfinanserna och den parlamentariska övervakningen. Enligt 90 § 1 mom. grundlagen övervakar riksdagen skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta väljer riksdagen inom sig statsrevisorer. Enligt 90 § 2 mom. grundlagen finns för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Revisionsverket har till uppgift att granska lagligheten av och ändamålsenligheten i statsfinanserna samt iakttagandet av statsbudgeten. I 90 § 3 mom. grundlagen bestäms att statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar de behöver för att sköta sitt uppdrag.

Lagen om statsbudgeten

I lagen om statsbudgeten ingår bestämmelser om statsbokslutet och statsbokslutsakten

samt om statens bokföring, som ligger till grund för dessa. I lagen om statsbudgeten bestäms dessutom om grunderna för statliga ämbetsverks och inrättningsboks slut, redovisningsväsendet i övrigt, den interna kontrollen och om utgångspunkterna för verksamhets- och ekonomiplaneringen.

I 17 § lagen om statsbudgeten bestäms att i statsbokslutet ingår statens intäcks- och kostnadskalkyl, statens balansräkning och en kalkyl som åskådliggör budgetens utfall samt bilagor på det sätt som föreskrivs genom förordning. I 17 § 2 mom. lagen om statsbudgeten ingår närmare bestämmelser om det bokslutsenliga överskottet eller underskottet. Enligt 17 § 3 mom. lagen om statsbudgeten skall statsbokslutet för varje finansår göras upp före utgången av april året efter finansåret. Enligt 17 § 4 mom. kan närmare bestämmelser om upprättandet av statsbokslutet utfärdas av statsrådet genom förordning.

I 18 § lagen om statsbudgeten ingår bestämmelser om publiceringen av statsbokslutsakten i tryckt form samt om de kalkyler och bilagor till dem som skall tas in i bokslutsakten. Enligt 18 § 1 mom. lagen om statsbudgeten skall i statsbokslutsakten, som skall publiceras i tryckt form, tas in

- 1) statens intäcks- och kostnadskalkyl samt balansräkning,
- 2) en kalkyl som åskådliggör statsbudgetens utfall, specificerad enligt avdelningar, huvudtitlar, kapitel och moment,
- 3) uppgifter om anslag som överförts till det följande året,
- 4) intäcks- och kostnadskalkyler samt balansräkningar för statliga fonder utanför budgeten,
- 5) statens affärsverks resultat- och balansräkningar,
- 6) redovisning för lån som staten har givit,
- 7) uppgifter om statsskulden,
- 8) redogörelse för statens borgensförbindelser och statens andra ansvarsförbindelser som var i kraft vid finansårets utgång, samt
- 9) övriga uppgifter enligt vad finansministeriet bestämmer.

Enligt 18 § 2 mom. lagen om statsbudgeten kan finansministeriet av särskilda skäl förordna att till statsbokslutet inte behöver fogas redovisning för sådana med stöd av någon lag uppkomna borgensförbindelser, i fråga

om vilka risken för betalningsskyldighet med beaktande av säkerheten är mycket liten, vilkas storlek var för sig inte är betydande och vilkas sammanlagda belopp inte kan klarläggas exakt utan oskäligen svårigheter. De typer av borgensförbindelser om vilka uppgifter inte behöver lämnas skall anges i bokslutsakten. I 18 § 3 mom. bestäms att en skuld i utländsk valuta omräknas i finsk valuta enligt den sista kurs för finansåret som publicerats av Europeiska centralbanken eller Finlands Bank.

I 14 § lagen om statsbudgeten bestäms att god bokföringssed skall iakttagas i statens bokföring. Närmare bestämmelser om bokföringens noggrannhet ingår i 15 § 1 mom. lagen om statsbudgeten. Bokföringskontona skall ordnas så att iakttagandet av budgeten kan kontrolleras med minst ett moments noggrannhet. Bokföringen skall omfatta alla inkomster, utgifter och finansiella transaktioner till bruttobelopp samt därtill hörande rättelse- och överföringsposter.

I 15 § 2 mom. lagen om statsbudgeten bestäms om kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet i ämbetsverk och inrättningar. Ämbetsverken och inrättningarna skall ordna kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet så att årsresultatet kan redovisas i samband med ämbetsverkets eller inrättningens bokslut, om inte den avgiftsbelagda verksamheten är obetydlig.

I 16 § lagen om statsbudgeten bestäms om redovisningsväsendet i övrigt. I denna paragraf bestäms att förutom bokföring som avses i 15 § skall ämbetsverken och inrättningarna, så som närmare bestäms genom förordning, ha ett sådant redovisningsväsen som behövs för kontroll av kostnaderna för verksamheten, av avkastningen av egendom och av de mål som uppställts för verksamheten samt för den övriga ledningen, kontrollen och övervakningen.

I lagen om statsbudgeten finns inte några egentliga bestämmelser om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut. Ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut nämns i rubriken för lagens 21 §. Paragrafen innehåller en fullmakt att genom förordning föreskriva om utformningen av ämbetsverkens eller inrättningarnas bokslut och bilagorna till bokslutet

samt om behandlingen av dessa i statsrådet eller i ett ministerium samt om ett ämbetsverks eller en inrättnings skyldighet att utarbeta en verksamhetsberättelse samt om berättelsens innehåll och om behandlingen av den i statsrådet eller i ett ministerium.

Genom lag 217/2000 intogs en bestämmelse om intern kontroll i 24 b § lagen om statsbudgeten. I paragrafens 1 mom. bestäms om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att se till att den interna kontrollen är ordnad på ett ändamålsenligt sätt i deras egen verksamhet samt i verksamhet för vilken ämbetsverket eller inrättningen svarar. Enligt 2 mom. skall ämbetsverkens och inrättningarnas ledning leda ordnandet av den interna kontrollen och svara för att den är ändamålsenlig och tillräcklig. I paragrafens 3 mom. konstateras att närmare bestämmelser om den interna kontrollen vid ämbetsverk och inrättningar samt om ordnandet av kontrollen utfärdas av statsrådet genom förordning. I lagen om statsbudgeten ingår inte några bestämmelser om den i den interna kontrollen ingående bekämpningen av fel inom ekonomin eller av missbruk i statliga ämbetsverks och inrättnings verksamhet som riktar sig mot medel som dessa förvaltar eller svarar för och inte heller om anmälan om missbruk.

I 12 § lagen om statsbudgeten bestäms om statens verksamhets- och ekonomiplanering. Ämbetsverken och inrättningarna skall planera sin ekonomi och verksamhet på flera års sikt. Om planeringen kan närmare bestämmas genom förordning. I lagen om statsbudgeten ingår inte några särskilda bestämmelser om resultatstyrning. Resultatstyrningssystemet baserar sig på bestämmelserna i den förordning om statsbudgeten som givits med stöd av lagen om statsbudgeten samt på budgetpraxis.

Lagen om statsrådet

Lagen om statsrådet (175/2003) reviderades år 2003. Avsikten med revideringen av lagen var att i den reglering som gäller statsrådet göra de ändringar som följde på den nya grundlagen och att ersätta tidigare, till stor del redan föråldrade bestämmelser med nya samt att även i övrigt förtydliga lagstiftningen om statsrådet och dess verksamhet. I

1 § lagen om statsrådet föreskrivs om indelningen av statsrådet i ministerier. I paragrafen nämns ministerierna vid namn. Enligt grundlagen svarar ministerierna inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar som sig bör och för övervakningen av den. Enligt 2 § lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem genom lag eller genom förordning av statsrådet. I praktiken innehåller reglementet för statsrådet (262/2003), som givits med stöd av lagen om statsrådet, en fastsällelse av ministeriernas ansvarsområden samt dessutom bestämmelser om beredningsansvaret gällande planeringen och resultatstyrningen av verksamheten och ekonomin samt andra ekonomiska frågor.

Lagen om statens revisionsverk

I och med den nya grundlagen reviderades statens revisionsverks ställning. En ny lag om statens revisionsverk stiftades (676/2000) och i och med den inrättades verket i anknytning till riksdagen vid ingången av 2001. I lagen om statens revisionsverk föreskrivs om revisionsverkets ställning och uppgifter, granskningsrätten och rätten att få uppgifter, granskningsberättelsen och rapporteringen i anslutning till den, berättelserna till riksdagen, verkets tjänstemän och tjänster samt om det förfarande som iakttas vid granskningen av statsfinanserna. Med tanke på fullgörandet av redovisningsskyldigheten och med tanke på riksdagen är 6 § lagen om statens revisionsverk av betydelse. I paragrafen bestäms att revisionsverket årligen före utgången av september lämnar en berättelse om sin verksamhet till riksdagen och vid behov särskilda berättelser. Enligt paragrafens 2 mom. har behörigt riksdagsutskott rätt att av revisionsverket få de uppgifter om granskningsverksamheten som behövs för behandlingen av berättelserna.

Enligt 5 § lagen om statens revisionsverk sänder revisionsverket granskningsberättelsen för kännedom och behövliga åtgärder till revisionsobjektet och det ministerium till vars ansvarsområde revisionsobjektet hör samt för kännedom till statsrevisorerna och finansministeriet. Revisionsobjektet och det

ministerium till vars ansvarsområde revisionsobjektet hör skall meddela revisionsverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmärkningarna i granskningsberättelsen.

Speciallagar som gäller bedömningen av verkningens fullhet och verkningar

De återkommande bedömningarna av samhälleliga och andra verkningar samt de bedömningar av resultatet av verksamheten och verksamhetsmetoderna som är mera omfattande än den årliga bokslutsrapporteringen utgör en väsentlig del av den förvaltning som eftersträvar ekonomisk och funktionell effektivitet samt ett så högststående samhälle och så god serviceförmåga som möjligt. Bedömningarna är också av betydelse för ministerierna när de på det sätt som anges i 68 § grundlagen ser till att förvaltningen fungerar som sig bör inom ansvarsområdet.

På lagnivå finns det inte några allmänna bestämmelser om bedömningen av ministeriernas ansvarsområden eller av ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet och resultat när det gäller budgetekonomins samtliga utgiftslag och verksamhetsformer. I den allmänna lagstiftning och speciallagstiftning som gäller vissa sektorer och i synnerhet statens överföringsutgifter ingår dock bestämmelser om skyldigheten att göra en bedömning.

I statsunderstödslagen (688/2001) ingår en allmän bestämmelse om uppföljningen och bedömningen av verkningens fullhet hos och verkningarna av verksamhet och projekt som finansieras med överföringsutgifter som beviljats i form av statsunderstöd. Statsunderstödslagen tillämpas på finansiering med karaktären av stöd som beviljas för att understöda en viss verksamhet eller ett visst projekt inom ramen för ett anslag eller en fullmakt som tagits in i statsbudgeten eller av medel i en statlig fond utanför statsbudgeten. Enligt 36 § statsunderstödslagen skall statsbidragsmyndigheten på lämpligt sätt följa resultaten och ändamålsenligheten i fråga om användningen av statsunderstöd som den beviljat samt deras verkningar på konkurrensen och olika befolkningsgruppers ställning liksom deras miljökonsekvenser och andra

verkningar. Statsbidragsmyndigheten skall med jämna mellanrum utvärdera nödvändigheten av statsunderstöden och behoven av att utveckla dem.

Också i annan lagstiftning kan det finnas bestämmelser om uppföljningen och bedömningen. I 18 § 1 mom. i den nya regionutvecklingslagen (602/2002) konstateras t.ex. att vid utarbetandet av program som avses i lagen skall programmen bedömas och utvärderas enligt vad som särskilt föreskrivs om saken. Av detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 55/2002 rd, s. 51 och 52) framgår att i 1 mom. avses en förhandsbedömning som kan vara en miljökonsekvensbedömning enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) eller en sådan bedömning som förutsätts i regionala strukturfondsprogram. Enligt paragrafens 2 mom. skall utomstående utvärderare, under eller efter programperioden, bedöma och utvärdera vart och ett av de program som avses i lagen åtminstone en gång. I 3 mom. åläggs ministerierna ansvaret för övervakningen av målen för regionutvecklingen enligt förvaltningsområden samt de behöriga ministerierna ansvaret för övervakningen av de särskilda programmen.

I speciallagstiftningen ingår också vissa bestämmelser om bedömningen av verksamheten vid statens ämbetsverk och inrättningar. T.ex. enligt 5 § universitetslagen (645/1997) skall universiteten utvärdera sin utbildning och forskning samt sin konstnärliga verksamhet och bedöma hur verkningsfulla dessa är. Universiteten skall också delta i extern utvärdering av verksamheten och dessutom skall de offentliggöra resultaten av den utvärdering som de ordnat.

Förordningen om statsbudgeten

I förordningen om statsbudgeten ingår största delen av bestämmelserna om statens och dess ämbetsverks och inrättnings bokslut och bokslutsförfarande, bokföring och redovisning, interna kontroll och granskning samt om budgetering och planering av ekonomin och verksamheten. Med stöd av lagen och förordningen om statsbudgeten är finansministeriet och statskontoret dessutom behöriga att utfärda för statens ämbetsverk

och inrättningar rättsligt förpliktande bestämmelser om viktiga frågor i anslutning till bokslutsrapporteringen, verksamhets- och ekonomiplaneringen och budgeteringen.

Närmare bestämmelser om upprättandet av och innehållet i statsbokslutet ingår i 67 och 68 § förordningen om statsbudgeten. Statens intäcks- och kostnadskalkyl samt statens balansräkning görs upp på basis av den huvudbok för statens affärsbokföring som grundar sig på räkenskapsverkens kontouppgifter i enlighet med de scheman för intäcks- och kostnadskalkylen samt balansräkningen som finansministeriet föreskriver. Finansministeriet har meddelat en föreskrift (20.9.2002 TM 0203) om schemat för statens intäcks- och kostnadskalkyl samt statens balansräkning. Den kalkyl som visar utfallet av statsbudgeten uppgörs på basis av huvudboken för statens budgetbokföring. Kalkylen innehåller en avdelnings- och huvudtitelvis gjord jämförelse av inkomst- och utgiftskontona mellan statsbudgeten och statsbokslutet. I bilagorna till statsbokslutet lämnas en utredning om de fullmakter som beviljats i budgeten samt om användningen av fullmakterna och kostnaderna för deras användning. I bilagorna upptas dessutom statsbokslutets avstämningskalkyl.

Statskontoret uppgör och undertecknar statens intäcks- och kostnadskalkyl, statens balansräkning och den kalkyl som åskådliggör budgetens utfall. Statskontoret sammanställer statsbokslutsakten på det sätt som bestäms i 18 § 1 mom. lagen om statsbudgeten samt publicerar bokslutsakten i tryckt form. För uppgörande av statsbokslutsakten skall räkenskapsverken före en av statskontoret utsatt tidpunkt tillstålla statskontoret de utredningar, baserade på verkens bokslut, som statskontoret bestämmer.

Bestämmelser om statliga ämbetsverks och inrättnings bokslut ingår i 8 kap. förordningen om statsbudgeten. I kapitlet ingår förutom allmänna bestämmelser också bestämmelser om räkenskapsverkens bokföring, definitionen av förmögenhetsposter, utgifterna för anskaffning av egendom, värderingen av balansposter, uppskrivningen, specifikationerna till balansräkningen, periodiseringen i intäcks- och kostnadskalkylen samt balansräkningen, bilagorna till bokslutet och om

statsbokslutet.

För ordnandet av ekonomiförvaltningen är statens budgetekonomi enligt 23 § förordningen om statsbudgeten uppdelad på räkenskapsverk. Enligt förordningen om statsbudgeten är räkenskapsverken skyldiga att upprätta bokslut. Räkenskapsverken är m.a.o. bokslutsskyldiga enheter i statens budgetekonomi. Räkenskapsverket kan bestå av ett ämbetsverk eller en inrättning eller vara en för ordnandet av ekonomiförvaltningen bildad helhet som omfattar flera ämbetsverk och inrättningar.

I 63—65 § förordningen om statsbudgeten föreskrivs allmänt om räkenskapsverkens bokslut.

Enligt 63 § 1 mom. förordningen om statsbudgeten skall räkenskapsverkens bokslut ge riktiga och tillräckliga uppgifter om verkets eller fondens ekonomi och om de resultat som verksamheten givit.

Räkenskapsverkets bokslut består av verkets:

1) bokslutskalkyler, dvs. intäcks- och kostnadskalkylen, balansräkningen och budgetens utfallskalkyl, samt uppgifterna i bilagor till dem, samt

2) verksamhetsberättelse.

Räkenskapsverkens bokslutskalkyler uppgörs i enlighet med finansministeriets föreskrift om schemat för räkenskapsverkens intäcks- och kostnadskalkyl, balansräkning samt budgetens utfallskalkyl (20.9.2002 TM 0202). Bokslutskalkylerna skall bekräftas med specifikationer till balansräkningen.

Räkenskapsverkens bokslut skall uppgöras årligen före utgången av februari året efter finansåret. Verksamhetsberättelsen för ett räkenskapsverk kan dock vid behov göras upp före utgången av mars. Verksamhetsberättelsen för ett ministerium kan göras upp före utgången av april. Bokslutet undertecknas av chefen för det ämbetsverk eller den inrättning som utgör räkenskapsverk. Om det ämbetsverk eller den inrättning som utgör räkenskapsverk har en direktion eller något annat ledande organ godkänner och undertecknar detta bokslutet.

Närmare bestämmelser om innehållet i verksamhetsberättelserna för räkenskapsverken och förvaltningsområdet ingår i 65 § förordningen om statsbudgeten.

Räkenskapsverkens verksamhetsberättelser skall innehålla

1) en översikt över ämbetsverkets, inrättningens eller fondens verksamhet och framför allt de förändringar som skett i den under finansåret,

2) en beskrivning av verksamhetens resultat jämte nyckeltal och jämförelser med resultatmålen,

3) uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och jämförelser med de uppställda målen,

4) en granskning av kalkylerna i bokslutet,

5) en redogörelse för hur den interna kontrollen har ordnats och en allmän översikt av kontrollverksamheten.

Den verksamhetsberättelse som ingår som en del av bokslutet för varje ministerium, dvs. verksamhetsberättelsen för förvaltningsområdet, skall innehålla

1) en beskrivning av hur servicen och produktionsverksamheten inom ministeriets förvaltningsområde har utvecklats med avseende på verkningsfullheten, kvaliteten och lönsamheten,

2) en utredning om verkningsfullheten i fråga om de anslag som beviljats bland överföringsutgifterna inom förvaltningsområdet,

3) en översikt över den affärsverksamhet och den övriga ekonomiska verksamhet som ingår i ministeriets verksamhetsområde,

4) uppgifter om ministeriets verksamhet som räkenskapsverk med iakttagande i tillämpliga delar av vad som bestäms i 2 mom.,

5) en redogörelse för de andra centrala åtgärder som har vidtagits inom ministeriets förvaltningsområde.

De andra ämbetsverk och inrättningar som ministerierna bestämmer inom sina förvaltningsområden skall för föregående finansår göra upp en verksamhetsberättelse enligt samma modell som för räkenskapsverken före utgången av den mars månad som följer efter finansåret.

Finansministeriet har meddelat anvisningar om uppgörande av ett ministeriums verksamhetsberättelse för förvaltningsområdet i fråga (15.12.2001 TM 0102, ändrad 19.12.2002 TM 0207). I anvisningarna fastställs också beredningen av tillståndsberättelsen vid ministerierna.

Bestämmelser om bilagorna till räkenskapsverkens bokslut ingår i 66 h § förordningen om statsbudgeten.

Statskontoret har den 7 december 2000 meddelat anvisningar om bokslutsakten för räkenskapsverk och statliga fonder utanför budgeten. Anvisningarna gäller bl.a. verksamhetsöversikten, beskrivningen av resultatet, bokslutskalkylerna och uppgifterna i bilagorna till dem samt granskningen av kalkylerna i bokslutet. Statskontoret har kompletterat anvisningarna den 18 november 2002 genom en anvisning för bokslutet 2002.

I 7 kap. förordningen om statsbudgeten föreskrivs om statliga ämbetsverks och inrättningars övriga redovisningsväsende. Enligt 55 § förordningen om statsbudgeten skall ämbetsverken och inrättningarna ordna sitt övriga redovisningsväsende som avses i 16 § lagen om statsbudgeten samt sina övriga uppföljningssystem så att de producerar de uppgifter som den interna ledningen och den externa styrningen förutsätter och som gäller antalet producerade prestationer, deras art och kostnader och den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt deras utveckling. Statskontoret kan dessutom meddela föreskrifter om det övriga redovisningsväsendet och om hur det skall ordnas.

I 56 § förordningen om statsbudgeten föreskrivs om den effektiva räntekostnad som används som intäktskrav i statens investeringskalkyler och i andra uppskattningar av kapitalanvändningen. Om inte något annat följer av det ändamål som egendom används för, används som intäktskrav den av statskontoret uträknade effektiva räntekostnaden för staten för den långfristiga upplåningen i mark under det finansår som föregår uppskattningen.

I 57 § förordningen om statsbudgeten ingår en konstitutionellt viktig bestämmelse om ordnandet av kontrollen av användningen av de fullmakter som avses i 85 § 3 mom. grundlagen och 10 § lagen om statsbudgeten eller av andra motsvarande fullmakter som grundar sig på lag och som meddelats i samband med behandlingen av budgeten. Enligt 57 § förordningen om statsbudgeten skall ämbetsverken och inrättningarna inom sina verksamhetsområden ordna kontrollen av de fullmakter som avses i 10 § lagen om statsbudgeten och av andra motsvarande fullmak-

ter som grundar sig på lag och som meddelats i samband med behandlingen av budgeten samt av användningen av dessa fullmakter och av de utgifter som användningen medför. Enligt paragrafen meddelar statskontoret närmare föreskrifter om kontrollen av fullmakterna. Anmälan om fullmakterna och deras användning skall göras hos statskontoret på det sätt som detta bestämmer.

I 58 och 59 § förordningen om statsbudgeten föreskrivs om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att föra förrådsbokföring över de omsättningstillgångar som är i deras besittning och att såsom bokföring av anläggningstillgångar bokföra sådan nationalförmögenhet och sådana anläggningstillgångar som är i deras besittning.

Närmare bestämmelser om den interna kontrollen av statliga ämbetsverk och inrättningar ingår i 69 och 69 a § förordningen om statsbudgeten och bestämmelser om den interna granskningen i 70 § förordningen om statsbudgeten. I 69 § förordningen om statsbudgeten bestäms om målen för den interna kontrollen och om omfattningen på skyldigheten att ordna den interna kontrollen samt om de aspekter som skall beaktas vid den interna kontrollen. Ämbetsverkens och inrättningarnas ledning skall se till att vid ämbetsverket eller inrättningen vidtas sådana med tanke på omfattningen av dess ekonomi och verksamhet och innehållet i dessa samt därtill anslutna risker ändamålsenliga förfaranden (intern kontroll) som säkerställer

1) lagligheten i och resultatet av ämbetsverkets eller inrättningens ekonomi och verksamhet,

2) tryggandet av tillgångar och egendom som är i ämbetsverkets eller inrättningens besittning, och

3) riktiga och tillräckliga uppgifter om ämbetsverkets eller inrättningens ekonomi och verksamhet som ledningen och den externa styrningen av ämbetsverket eller inrättningen förutsätter. Förfarandena skall också omfatta förvaltningen av de medel som ämbetsverket eller inrättningen skall svara för eller förmedla samt sådana funktioner och uppgifter som ankommer på ämbetsverket eller inrättningen men som har givits i uppdrag åt något annat ämbetsverk eller någon annan inrättning, en sammanslutning eller enskilda eller som äm-

betsverket eller inrättningen annars svarar för. I fråga om ämbetsverk och inrättningar som är räkenskapsverk skall de förfarandena som avses i 1 mom. också omfatta de räkenskapsverksuppgifter som ankommer på dem. Enligt 69 a § förordningen om statsbudgeten skall de verkningar som Europeiska gemenskapsrätten har med tanke på ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet beaktas vid förfarandena inom den interna kontrollen. Dessutom skall de allmänna standarder och rekommendationer som gäller intern kontroll beaktas. Föreskrifter om förfarandena inom den interna kontrollen vid ämbetsverk och inrättningar meddelas i enlighet med bestämmelserna i den ekonomistadga som avses i 26 §. Enligt förordningen om statsbudgeten är ekonomistadgan, dvs. den rättsligt bindande administrativa bestämmelse som räkenskapsverket själv fastställer, samtidigt ett centralt förvaltningsbeslut som gäller det praktiska ordnandet av den interna kontrollen och åläggandet av ansvar. I 26 § förordningen om statsbudgeten bestäms vilka frågor det åtminstone skall finnas bestämmelser om i ekonomistadgan. Statskontoret kan enligt förordningen dessutom meddela närmare föreskrifter om innehållet i ekonomistadgan. Statskontoret har med stöd av paragrafen meddelat föreskrifter om en reform av ekonomistadgan (31.10.2001, 20/03/2001).

I 70 § förordningen om statsbudgeten föreskrivs att ämbetsverkens och inrättningarnas ledning skall ordna intern granskning om det finns motiverat behov därtill med anledning av den interna kontrollen enligt 69 och 69 a §. Den interna granskningen har till uppgift att för ledningen utreda om den interna kontrollen är ändamålsenlig och tillräcklig samt att utföra de granskningsuppgifter som ledningen bestämmer. Vid ordnandet av den interna granskningen skall de allmänna standarder och rekommendationer som gäller den beaktas. Föreskrifter om förfarandena i samband med den interna granskningen och dess ställning i ämbetsverkets eller inrättningens organisation skall meddelas i ett reglemente för intern granskning som ämbetsverket eller inrättningen fastställer. Reglementet för intern granskning skall delges respektive ministerium och statens revisionsverk. När det gäller ordnandet av den interna granskningen

har det inte separat föreskrivits om någon administrativ bestämmanderätt för statskontoret. Styrningen av ordnandet av den interna granskningen ankommer därmed i enlighet med 65 § grundlagen på statsrådet som statens allmänna regerings- och förvaltningsmyndighet. Enligt reglementet för statsrådet hör denna uppgift till finansministeriets ansvarsområde och uppgifter.

Bestämmelser om grunderna för och syftet med verksamhets- och ekonomiplanerna ingår i 12 § lagen om statsbudgeten och 2 kap. förordningen om statsbudgeten. Enligt 8 § förordningen om statsbudgeten är syftet med verksamhets- och ekonomiplaneringen att 1) stöda resultaten av verksamheten och den ekonomiska lönsamheten, 2) utgöra grund för det årliga uppgörandet av statsbudgeten samt 3) utgöra grund för ledningen av förvaltningsområdena samt av ämbetsverken och inrättningarna. Enligt förordningens 9 § omfattar den mångåriga verksamhets- och ekonomiplaneringen förutom planeringen av statsförvaltningens verksamhet och ekonomi även förvaltningsområdena samt ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhets- och ekonomiplanering. Som ett resultat av verksamhets- och ekonomiplaneringen uppgör ämbetsverken och inrättningarna sina verksamhets- och ekonomiplaner och sänder dem till respektive ministerium så som ministeriet bestämmer. Ministerierna uppgör årligen verksamhets- och ekonomiplaner för sina förvaltningsområden, med beaktande av ämbetsverkens och inrättningarnas planer samt tillställer finansministeriet sina planer. Verksamhets- och ekonomiplanerna skall uppgöras enligt de föreskrifter som statsrådet och finansministeriet meddelar.

Bestämmelser om uppställandet av resultatmål som är centrala med tanke på resultatstyrningssystemet ingår i 11 och 13 § förordningen om statsbudgeten, som gäller verkställigheten av budgeten. I 11 § i förordningen konstateras att för verkställigheten av budgeten uppgörs årligen en detaljerad indelning därav samt godkänns resultatmålen för förvaltningsområdena och deras ämbetsverk och inrättningar. I 13 § 1 mom. i förordningen bestäms att sedan riksdagen har publicerat statsbudgeten skall respektive ministerium fastställa den detaljerade indel-

ningen av budgeten samt godkänna och publicera de resultatmål som avses i 11 §. Den detaljerade indelningen publiceras av statskontoret. I lagen eller förordningen om statsbudgeten ingår inte några bestämmelser om de resultatavtal som används inom resultatstyrningen. Ett resultatavtal är inte ett sådant avtal som avses inom avtalsrätten och inte heller ett sådant förvaltningsavtal som avses i den nya förvaltningslagen (434/2003). Resultatavtalet måste betraktas närmast som ett planeringsdokument som ger uttryck för den gemensamma viljan hos ledningen vid två ämbetsverk och inrättningar och på basis av vilket ministeriet på det sätt som avses i 13 § 1 mom. förordningen om statsbudgeten godkänner resultatmålen.

Reglementet för statsrådet

I reglementet för statsrådet, som givits med stöd av lagen om statsrådet, föreskrivs allmänt om indelningen av ministeriernas ansvarsområden samt om när ärendena avgörs vid ministerierna och när de avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde. Enligt grundlagen bereds de ärenden som hör till statsrådet i det ministerium som saken gäller. Ministeriet avgör också ärendet om det inte skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Reglementet för statsrådet reglerar alltså i praktiken uppgiftsfördelningen mellan de olika ministerierna när det gäller t.ex. de allmänna regerings- och förvaltningsuppgifterna enligt 65 § grundlagen och ministeriets uppgift enligt 68 § grundlagen att inom sitt ansvarsområde sörja för att förvaltningen ordnas som sig bör.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlas de förslag till avgörande som föreläggs republikens president. Som ett sådant förslag behandlas också tillståndsberättelsen vid det allmänna sammanträdet. Statsbokslutet hör däremot inte till de ärenden som behandlas i statsrådet eller vid finansministeriet utan det godkänns av statskontoret.

I 11 § reglementet för statsrådet föreskrivs om de ärenden som ankommer på alla ministerier. Enligt paragrafens skall ministerierna behandla bl.a. till det egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller verksamhets- och ekonomiplanering, resultatstyrning, ut-

veckling och övervakning samt ägarfrågor gällande sådan statlig egendom som är i det egna ansvarsrådets besittning. Ministerierna har till uppgift att behandla ärenden som gäller de ämbetsverk, inrättningar, affärsverk, fonder utanför budgeten, samfund och andra organ som hör till deras ansvarsområden.

I 17 § reglementet för statsrådet föreskrivs om finansministeriets ansvarsområde. Till ansvarsrådet hör bl.a. den ekonomiska politiken och finanspolitiken, statsfinanserna, statsbudgeten och skötseln av statsfinanserna, statens medel och egendom samt de allmänna grunderna för avgiftspolitiken och avgifterna. Till finansministeriets ansvarsområde hör också skattepolitik, beskattning och allmän tullpolitik, statens upplåning, statskulden samt statens borgensförbindelser och statsgarantier, statsförvaltningens arbetsgivar-, personal- och arbetsmarknadspolitik, systemen för styrning av förvaltningen, organiseringen av förvaltningen samt verksamhetslinjerna för utvecklande av förvaltningen. Till finansministeriet hör därmed på ett avgörande sätt ordnandet av ärenden som är viktiga med tanke på riksdagens beslutanderätt och tillsynsmakt i fråga om statsfinanserna samt ansvaret för beredningen av dessa för statsrådet.

Om de uppgifter som hör till ministeriernas ansvarsområden bestäms genom de förordningar av statsrådet som givits om varje ministerium i enlighet med den nya lagen om statsrådet från 2003 och statsrådets reglemente, som givits med stöd av den. Enligt statsrådets förordning om finansministeriet (610/2003) hör bl.a. följande uppgifter i anslutning till statsfinanserna och fullgörandet av redovisningsskyldigheten till finansministeriet

- uppföljning och prognostisering av den ekonomiska utvecklingen, beredning av ekonomi- och strukturpolitiken och utvärdering av åtgärdernas verkningar,

- finanspolitikens mål och medel samt utvärdering av finanspolitiken,

- statsbudgeten, ramarna för statshushållningen, grunderna för verksamhets- och ekonomiplanering samt regeringens berättelse om statsverkets förvaltning och tillstånd,

- det allmänna systemet för statens af-

färsverk och externa fonder,

- statens ekonomiförvaltning, grunder för övervakning, revidering och utvärdering av statsekonomi samt att motarbeta fel och missbruk,

- allmänna grunder för statens upphandlingsverksamhet,

- systemet för revision av den offentliga förvaltningen och ekonomin,

- ärenden som gäller Europeiska revisionsrätten och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning,

- allmänna grunder för statens långivning och räntestödslån,

- allmänna grunder för ägande och förvaltning av statens egendom, allmän styrning av ordnandet av lokaler samt staten tillfallet arv,

- allmänna grunder för avgiftsbeläggande av och avgifter för statliga funktioner,

- planering av skattepolitiken och utredning av åtgärdernas verkningar samt utveckling av skattesystemet,

- skatter och avgifter av skattenatur,

- ärenden som gäller allmän tullpolitik och därtill hörande tullförfaranden samt kvotullar och tullsuspension,

- allmän styrning och övervakning av statens låneupptagning, skötsel av skulder och placering av likvida medel samt medelsanskaffning som sker genom värdepapperisering.

Dessa uppgifter som ankommer på finansministeriet anges också i motiveringspromemorian till statsrådets reglemente. Till finansministeriets uppgifter hör därmed bl.a. att bereda och för statsrådet lägga fram regeringens tillståndsberättelse och när det gäller redovisningsskyldigheten att ordna grunderna för bokslutsrapporteringen, den interna kontrollen och granskningen samt bedömningen av ekonomi och verksamheten.

Riksdagens arbetsordning och instruktionen för statsrevisorerna

Statsrevisorernas parlamentariska revisionsverksamhet är en viktig informationskälla för riksdagen och ett sätt att utföra den övervakning av skötseln av statsfinanserna som avses i 90 § grundlagen. I grundlagen ingår inte några närmare bestämmelser om

statsrevisorernas verksamhet och rapportering utan dessa bestämmelser ingår i riksdagens arbetsordning (40/2000) och instruktionen för statsrevisorerna (745/2000). Enligt 12 § riksdagens arbetsordning lämnar statsrevisorerna årligen en berättelse och vid behov särskilda berättelser till riksdagen. Enligt 2 § instruktionen för statsrevisorerna skall statsrevisorerna i sin övervakning främst koncentrera sig på statsfinansernas allmänna tillstånd och skötsel samt på saker som det är motiverat att informera riksdagen om.

2.2. Praxis

Tillståndsberättelsen

När det gäller innehållet i regeringens tillståndsberättelse ligger tyngdpunkten på den ekonomiska politiken, riksdagens övervakning av statsfinanserna och rapporteringen av resultaten av regeringens verksamhet. Tillståndsberättelsen är i praktiken ett centralt instrument genom vilket regeringen rapporterar till riksdagen om skötseln av statsfinanserna och resultaten av verksamheten och ekonomin. Numera strävar man efter att överlämna berättelsen till riksdagen senast i början av september. Berättelsen för finansåret 2002 överlämnades redan den 6 juni 2003. Genom en tidigareläggning av fördragningstidpunkten har man försökt uppnå de riktlinjer i reformen av redovisningsskyldigheten enligt vilka berättelsen och budgetbehandlingen skall kopplas bättre till varandra.

Tillståndsberättelsen hör till uppgifterna inom finansministeriets ansvarsområde. Berättelsen sammanställs vid finansministeriet utgående från de texter som utarbetats vid de olika ministerierna. Finansministeriet bär ansvaret för att berättelsen föredras.

I tillståndsberättelsen ingår uppgifter om den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken (1 kap.). I andra kapitlet ingår uppgifter om statsekonomin, inklusive den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken samt statens inkomster och utgifter, jämvikten i statsekonomin, penningströmmarna mellan Europeiska unionen och Finland samt statsskulden. I det tredje kapitlet i tillståndsberättelsen redogörs för för-

valtningens resultat inom varje förvaltningsområde samt för effektiviteten och produktiviteten inom statsekonomin och de statsanställdas situation. I kapitlet finns för varje ministerium en beskrivning av verksamhetsmiljön, en beskrivning av verksamheten och resultatet för de olika funktionerna inom ministeriets förvaltningsområde samt bokslutskalkylerna för förvaltningsområdet. I berättelsens fjärde kapitel ingår också en redogörelse för de åtgärder som riksdagens anmärkningar rörande statsverkets förvaltning och räkenskapsföring har gett anledning till samt i femte kapitlet en redogörelse för det stöd som beviljas genom skattesystemet. Från och med 2003 ges regeringens svar på riksdagens uttalanden i samband med behandlingen av budgetpropositionen i riksdagen i tillståndsberättelsen i stället för i berättelsen om regeringens åtgärder.

Tillståndsberättelsens bilagor sammanställs av statskontoret. Bilagorna består av tabeller med uppgifter bl.a. om statsbudgetens utfall, personalen i statens budgethushållning samt statens upplåning, statens räntestödslån, statens borgensförbindelser och statens affärsverksamhet. Som bilaga finns också statens intäkt- och kostnadskalkyl samt balansräkning.

Tillståndsberättelsen är en viktig handling vid uppföljningen av statsbudgeten och övervakningen av statsfinanserna. I riksdagen behandlas tillståndsberättelsen i finansutskottet som utarbetar ett betänkande därom. Riksdagen sänder betänkandet jämte anmärkningar och förslag till regeringen för vidtagande av de åtgärder som utskottets betänkande ger anledning till. I tillståndsberättelsen intas följande år redogörelser för de åtgärder som anmärkningarna rörande statsverkets förvaltning och räkenskapsföring har gett anledning till under året i fråga.

Berättelsen om regeringens åtgärder

I 46 § 1 mom. grundlagen bestäms att regeringen årligen skall lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut. Berättelsen kallas berättelse om regeringens åtgärder. I berättelsen om regeringens åtgärder betonas den allmänna politiken och in-

formationen till riksdagen om den och om regeringens verksamhet i allmänhet. När det gäller innehållet är regeringens svar på riksdagens klämmor centrala. Berättelsens innehåll och behandling i riksdagen karakteriseras därmed av ett allmänkonstitutionellt tillvägagångssätt.

Berättelsen om regeringens åtgärder överlämnas i allmänhet till riksdagen i mars. Berättelsen sammanställs vid statsrådets kansli utgående från uppgifter och texter som begärts av de övriga ministerierna. Statsrådets kansli ansvarar också för föredragningen av berättelsen för statsrådet. Strukturen för regeringens berättelse ändrades vid ingången av 1998. Numera är berättelsen tredelad, vilket har konstaterats bl.a. i 46 § grundlagen. Den första delen är en allmän del med uppgifter om regeringen och verkställandet av regeringsprogrammet samt en beskrivning av regeringens EU-politik. I denna del finns också en av varje minister godkänd kort allmän översikt över ministeriets verksamhet. I den redogörs för varje ministeriums åtgärder inom de olika tyngdpunktsområdena. Den andra delen består av en utrikes- och säkerhetspolitisk översikt som bereds av utrikesministeriet i samarbete med försvarsministeriet. I den tredje delen redogörs för regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut och riksdagens uttalanden. I denna del redogörs för riksdagens uttalanden inom varje förvaltningsområde samt ges en beskrivning av regeringens åtgärder med anledning av uttalandena. För regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut redogörs i berättelsen i tabellform. Samtidigt med berättelsen om regeringens åtgärder överlämnas som kompletterande material en berättelse om utvecklingssamarbetet, en social- och hälsovårdsberättelse samt en sysselsättningsberättelse. Fram till år 1999 tillställdes riksdagen en verksamhetsberättelse för varje ministerium samtidigt med berättelsen.

Berättelsen om regeringens åtgärder tillställs riksdagens grundlagsutskott och, till den del den gäller utrikes- och säkerhetspolitik, utrikesutskottet. Riksdagens övriga permanenta fackutskott avger utlåtanden om berättelsen till grundlagsutskottet. Riksdagen sänder ovan nämnda utskottsbetänkanden till regeringen för kännedom samt förutsätter att

regeringen vidtar de åtgärder som uttalandena föranleder.

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande (12/2002 rd) gällande berättelsen om regeringens åtgärder under år 2001 rett ut syftet med behandlingen i fackutskotten. I betänkandet konstateras att fackutskottens utlåtnedförande ger varje utskott en möjlighet att ta ställning till regeringens åtgärder med anledning av uttalanden som utskottet föreslagit och som riksdagen godkänt. I regeringens berättelse redovisas t.ex. de åtgärder som ministerierna har vidtagit till följd av uttalandena eller föreslås, med angivande av skälen, att något uttalande inte längre föranleder åtgärder från regeringens sida. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande ansett att fackutskotten skall behandla berättelsen och för sitt behörighetsområde bedöma om regeringens ståndpunkt kan godkännas eller inte. Utlåtandena ger dessutom utskotten tillfälle att bedöma regeringens insatser inom respektive utskotts behörighetsområde under redogörelseåret. I behandlingen av berättelsen har fackutskotten enligt vedertagen praxis kunnat ta fram särskilda teman, som de av en eller annan anledning ansett aktuella.

Statens revisionsverks berättelse

Revisionsverket gav den första berättelsen om sin verksamhet till riksdagen (B 11/2002 rd) i september 2002. I berättelsens första kapitel redogörs för revisionsverkets verksamhet 2001. Andra kapitlet behandlar bokslut och iakttagandet av statsbudgeten på basis av revisionerna. I kapitlet granskas räkenskapsverkens bokslut och i det ingår revisionsberättelsen om revideringen av statens centralbokföring och statens bokslutskalkyler för år 2001. Kapitel tre innehåller en sammanfattning av tillståndet i förvaltningen på basis av de utförda revisionerna. I detta kapitel ges en sammanfattning av tillståndet i förvaltningen på basis av revisionerna år 2001 och det görs en genomgång av de resultatmål som godkänts av ministerierna, av budgeteringsförfarandena, räkenskapsverkens bokslutskalkyler och resultatuppgifter, kostnadsvarsighetskalkylerna och pris-sättningsfrågorna vid avgiftsbelagd verksamhet, redovisningsväsendet till stöd för upp-

följning av ekonomi och lönsamhet, revisionsobservationerna gällande Europeiska unionens medelöverföringar samt av den interna kontrollen och den interna revisionen. I kapitlet finns dessutom en bedömning av tillståndet i förvaltningen på basis av förvaltningsrevisionerna. Det fjärde kapitlet i berättelsen innehåller revisionsverkets ställningstaganden till statens bokslut och iakttagandet av statsbudgeten gällande räkenskapsåret 2001. Det femte kapitlet innehåller förvaltningsrevisionernas revisionsobservationer, observationerna vid uppföljning av revisionerna och en utredning av verksamheten i aktiebolagen med statligt majoritetsägande. I bilaga 2 till berättelsen ingår laglighetsanmärkningar gällande iakttagandet av budgeten och bestämmelserna om den samt eventuella ålägganden att meddela revisionsverket.

Riksdagens finansutskott behandlade statens revisionsverks berättelse hösten 2002 och utarbetade ett betänkande därom (FiUB 25/2002 rd). I sitt betänkande lade finansutskottet fram sina erfarenheter av revisionsverkets verksamhet och konstaterade bl.a. att då Statens revisionsverk överfördes till att arbeta i anknytning till riksdagen uppställdes som mål för revisionsverket att förse riksdagen, statsrådet och övriga styrvågar inom förvaltningen med nyttiga och tillförlitliga revisionsuppgifter om lagligheten i och ändamålsenligheten av skötseln av statsfinanserna. Utskottet konstaterar att Statens revisionsverk har arbetat en så kort tid i anknytning till riksdagen att det är för tidigt att dra några långregående slutsatser av överföringens verkningar. Enligt finansutskottet är det ändå skäl att konstatera att överföringen redan har visat sig vara ett riktigt beslut. Riksdagen har fått bättre rapporter om Statens revisionsverks revisioner och dessutom kunnat utnyttja uppgifterna bättre än förr. Finansutskottet konstaterar i sitt betänkande att det har tagit ställning till flera revisionsresultat och använt uppgifterna som bakgrundsmaterial vid behandlingen av statsbudgeten. Riksdagen sände utskottets betänkande både till Statens revisionsverk och regeringen för kännedom och för eventuella åtgärder. Statsrådet beslöt att anteckna riksdagens skrivelse om statens revisionsverks berättelse till riksdagen om sin verksamhet 2001 i protokollet.

Statens revisionsverk har gett riksdagen en särskild berättelse om resultat- och ägarstyrningen av statens affärsverk (B 8/2002 rd). Riksdagen sände finansutskottets betänkande både till Statens revisionsverk och regeringen för kännedom och för eventuella åtgärder. Statsrådet beslöt att anteckna riksdagens skrivelse om den särskilda berättelsen i protokollet och vidta de åtgärder som promemorian i anslutning till skrivelsen föranledde. Statens revisionsverk har gett den andra berättelsen om sin verksamhet till riksdagen (B 13/2003 rd) den 2 september 2003.

Statsrevisorernas berättelse

I statsrevisorernas berättelse redogörs för statsrevisorernas verksamhet. I berättelsen finns ett avsnitt om varje förvaltningsområde med redogörelser för statsrevisorernas iakttagelser på förvaltningsområdet i fråga. Dessutom redogörs för den forskningsverksamhet som finansieras av statsrevisorerna. I de avsnitt som gäller förvaltningsområdena och forskningsverksamheten ingår också statsrevisorernas ställningstaganden med anledning av iakttagelserna.

Statsrevisorernas berättelse ges till riksdagen i november året efter redogörelseåret. När riksdagens finansutskott gjort upp ett betänkande därom sänder riksdagen berättelsen jämte anmärkningar och förslag till regeringen för vidtagande av de åtgärder som utskottets betänkande ger anledning till samt uppmanar regeringen att i följande tillståndsberättelse ta in redogörelser för dessa åtgärder.

Verksamhets- och ekonomiplanering, resultatstyrning och uppställande av resultatmål

Syftet med förvaltningsområdets verksamhets- och ekonomiplan är å ena sidan att tillhandahålla information om hur regeringens ekonomiska politik och finanspolitik planeras och drivs samt information för övervakningen av detta samt å andra sidan att genom att tydligt förbinda de av regeringen uppställda målen med ministeriets verksamhetspolitik och uppgifter säkerställa att de av regeringen givna verksamhetslinjerna beaktas vid den interna styrningen inom ministeriets förvalt-

ningsområde. Dessutom ger verksamhets- och ekonomiplanen grunderna för styrningen av förvaltningsområdena samt ämbetsverk och inrättningar.

Tillsammans med uppgifterna om utvecklingen av statens inkomster samt ränteutgifter för statsskulden utgör verksamhets- och ekonomiplanernas uppgifter om förvaltningsområdenas behov av anslag en viktig utgångspunkt för regeringens finanspolitiska beredning. Verksamhets- och ekonomiplaneringen anknyter i synnerhet till beredningen av ramarna för statsfinanserna. I ramarna samordnas på en praktisk nivå de aspekter som föranleds av det allmänna ekonomiska läget samt regeringens ekonomisk-politiska mål och finanspolitiska riktlinjer med förvaltningsområdenas utgiftstryck och utvecklingsprojekt. Varje ministerium skall som underlag för beredningen av ramarna för statsfinanserna göra upp ett sammandrag av verksamhets- och ekonomiplanerna inom sitt förvaltningsområde och sända sammandraget jämte kalkyler samt ramförslaget till finansministeriet för beredningen av ramarna för statsfinanserna.

Statsrådet har med stöd av förordningen om statsbudgeten meddelat föreskrifter om principerna för uppgörande av ramförslag för statsfinanserna, budgetförslag samt verksamhets- och ekonomiplaner. Föreskrifterna har reviderats i sin helhet den 22 april 2003 i syfte att genomföra den revidering av ramförslaget som avtalades i regeringsprogrammet och i syfte att ordna budgeteringen av de tväradministrativa politikprogram som avtalades i regeringsprogrammet. I de nya föreskrifterna betonas att ramarna för statsfinanserna har bindande verkan. Ramarna innehåller de ramar för valperioden som fastställts för hela valperioden. För att betona ramarnas bindande verkan bestäms dessutom att ministerierna skall organisera planeringen av verksamheten och ekonomin inom sitt förvaltningsområde så, att de av regeringen givna ramarna samt tyngdpunktsområdena, verksamhetslinjerna och programmen beaktas också i de planer som görs upp för enskilda uppgifter och ämbetsverk.

I budgetpropositionen presenteras målen för regeringens ekonomiska politik och finanspolitiska i den allmänna motiveringen

och resultatmålen för varje förvaltningsområde i motiveringen till huvudtitlarna samt resultatmålen för ämbetsverk och inrättningar i motiveringen till kapitel och kapitelgrupper. Finansministeriet har meddelat närmare föreskrifter om uppgörande av budgetförslag (10.4.2002 TM 0206, ändrade 24.4.2003 TM 0301).

Den allmänna motiveringen är en beskrivning av utgångspunkterna, målen och åtgärderna för regeringens ekonomiska politik och finanspolitik och en bedömning av effekterna samt en beskrivning av hur målsättningarna i regeringsprogrammet förverkligas i budgetförslaget.

I motiveringen till huvudtiteln ingår i allmänhet endast en förklaringsdel, i vilken beskrivs de centralaste förändringarna i förvaltningsområdets omvärld, verksamhetsstrategierna, avgiftspolitiken, resultatmål och reformer samt inkomsterna och utgifterna under hela huvudtiteln så, att de också kan rapporteras i förvaltningsområdenas verksamhetsberättelser.

I förklaringsdelen till kapitel motiveringen anges ämbetsverkets eller inrättningens grundläggande uppgifter eller statens åligganden jämte tillhörande förändringar i omvärlden, resultatmål och jämförelsetal som beskriver resurserna samt behövliga jämförelseuppgifter för budgetförslagsåret och för de två föregående åren. Resultatmålen kan beroende på målnivå anges med ord, som antal prestationer eller som jämförelsetal som beskriver lönsamhet, produktivitet och effekt t.ex. i tabellform.

I den förklaringsdel som gäller ämbetsverken anges förändringarna i efterfrågan och samhällsliga effektmål. Målen kan anges antingen för hela ämbetsverket eller enligt resultatområde eller enligt uppgift. I förklaringsdelen anges endast de för ämbetsverkets verksamhet/uppgift centrala effektmål som ämbetsverket kan påverka genom sin verksamhet. Effektmålen anges så exakt som möjligt så att en uppföljning eller bedömning av dem är möjlig. Forskningsanstalter kan i stället för effektmål lägga fram forskningspolitiska mål eller tyngdpunktsområden för verksamheten. I förklaringsdelen anges också servicemålen samt produktivitets- och ekonomimålen. Produktivitetmålet anges an-

tingen för produktiviteten av arbetet eller för helhetsproduktiviteten. Om ämbetsverkets eller inrättningens avkastning inte av tekniska skäl kan mätas eller om mätningen inte medför motsvarande nytta anges kostnaderna enligt resultatområde eller uppgift. Produktivtets- och ekonomimålen skall såvitt möjligt anges i ett procenttal som visar förändringen. I förklaringsdelen anges en kostnadsmotsvarighetskalkyl för den avgiftsbelagda verksamheten och, om inkomsterna är betydande, en tabell med jämförelsetal samt de mest centrala utvecklingsprojekten och utvecklingsmålen. I kapitlets förklaringsdel framställs dessutom målen för den avgiftsbelagda verksamheten.

Varje ministerium för årligen resultatförhandlingar med ämbetsverken och inrättningarna inom sitt förvaltningsområde. Vid resultatförhandlingarna uppställs resultatmålen för ämbetsverken och inrättningarna. Den gemensamma synen på de preliminära resultatmålen antecknas i det planeringsdokument som i allmänhet benämns resultatavtal. Avsikten med resultatavtalsförfarandet är att betona att båda parterna binder sig till den gemensamma uppfattningen och viljan. Utkastet till resultatavtal förhandlas fram i anslutning till beredningen av budgetförslagen och avsikten är att de preliminära målen och utkastet till resultatavtal granskas till följd av de ändringar som görs i budgetpropositionen och i den godkända budgeten. De detaljerade förfarandena för resultatavtalen och resultatstyrningen varierar inom olika förvaltningsområden. Utöver de årliga resultatavtalen har vid resultatstyrningen också tillämpats längre resultatavtal på t.ex. tre år.

Rapporter om hur målen uppnåtts ges i de verksamhetsberättelser som ingår i räkenskapsverkens bokslut och i de berättelser om förvaltningsområdets resultat som ministerierna utarbetar. I räkenskapsverkets verksamhetsberättelse ges bl.a. en beskrivning av verksamhetens resultat jämte nyckeltal och jämförelser med resultatmålen samt uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och jämförelser med de uppställda målen. I den verksamhetsberättelse som utgör en del av ministeriets bokslut skall dessutom finnas en beskrivning av hur servicen och produktionsverksamheten inom ministe-

riets förvaltningsområde har utvecklats med avseende på verkningsfullheten, kvaliteten och lönsamheten samt en utredning om verkningsfullheten i fråga om de anslag som tilläts för förvaltningsområdet.

I praktiken krävs numera att resultatmålen och övriga mål framställs klart mera omfattade i budgetpropositionen än vad som skall rapporteras om uppnåendet av dem enligt förordningen om statsbudgeten.

2.3. Bedömning av nuläget

Redovisningsskyldigheten i dagens verksamhetsmiljö för utövandet av riksdagens budgetmakt och statsfinanserna

De boksluts- och berättelsehandlingar samt dito förfaranden som används vid fullgörandet av den redovisningsskyldighet som gäller statsfinanserna och verksamhetsresultaten utgör inte för närvarande någon klar helhet som skulle tjäna utövandet av riksdagens budgetmakt och den däri ingående tillsynsmakten. Helheten fungerar inte heller på bästa möjliga sätt med tanke på skötseln av styrningen och övervakningen av statsförvaltningen och ekonomin, en uppgift som ankommer på statsrådet och dess ministerier i egenskap av statliga organ med parlamentariskt ansvar. En skärpning av redovisningsskyldigheten och resultatstyrningen kan bedömas förutsätta en revidering av bestämmelserna i lagen och förordningen om statsbudgeten så att ansvaren på de olika nivåerna inom statsförvaltningen blir klart definierade.

Budgeteringen och systemet för styrning av statens ekonomi och verksamhet har reviderats kraftigt under de två senaste decennierna. Införandet av resultatstyrning och resultatbudgeteringen i samband därmed, det stegvisa utvecklandet av ett ramförfarande för statsfinanserna, nettobudgeteringen, statens affärsverksreformer och privatiseringen samt de olika revideringarna av den lagstiftning som gäller statsandelar och statsbidrag och av statsbidragssystemen har varit betydande reformer i detta avseende. Inom styrningen av den offentliga ekonomin och verksamheten har det skett en övergång från en detaljerad anslagsstyrning och en detaljerad normstyrning genom förordningar och admi-

nistrativa föreskrifter till en reglering på lagnivå, som sker mera genom allmänna lagar eller som uppställer allmänna kvalitativa mål för en viss verksamhet, och till resultatstyrning samt kalkylerade statsandelar. Detaljriktedomen i budgeten har minskats och inom finanspolitiken och planeringen och styrningen av verksamhetspolitiken för statens ekonomi och verksamhet har som ett instrument för granskningen av tidsintervaller längre än ett år införts ett ramförfarande för statsfinanserna, som också har utvecklats oavbrutet.

Senast gjordes betydande revideringar av ramförfarandet våren 2003, då det i regeringsprogrammet avtalades om utvecklandet av ramförfarandet och i synnerhet om en ökning av dess bindande verkan vid fastställandet av regeringens finanspolitiska linje och genomförandet av den samt dimensioneringen av anslagen, och likaså som ett beslut som styr planeringen av statens ekonomi och verksamhet. I enlighet med det som avtalats i regeringsprogrammet reviderades de bestämmelser i förordningen om statsbudgeten som gäller rambeslut och ramförfarande i april 2003 och samtidigt utfärdades nya bestämmelser av statsrådet om principerna för uppgörande av verksamhets- och ekonomiplaner samt ramförslag för statsfinanserna och budgetförslag. Den 22 maj 2003 meddelade statsrådet ramarna för statsfinanserna 2004—2007. I rambeslutet ingår ramarna för valperioden, vilka preciserar den finanspolitiska linje som avtalats i regeringsprogrammet och är bindande för hela valperioden, samt utgiftsreglerna för statsfinanserna enligt dem. Utanför den bindande ramen lämnades utgifter som det finanspolitiskt inte är ändamålsenligt att begränsa och i ramarna innefattades endast en kalkyl över dessa utgifter. Däremot innefattades tilläggsbudgeterna i ramarna. I ramarna innefattades också i märkbart högre grad än tidigare verksamhetspolitiska linjer och avsikten är att de i fortsättningen skall utökas i rambeslutet så att rambeslutet som regeringens gemensamma beslut styr statens ekonomi och verksamhet. Det reviderade rambeslutet gavs dessutom som en redogörelse till riksdagen.

När det gäller riksdagens beslutsfattande framhävs inom det nya styrsättet utstakandet

av allmänna strategiska linjer för samhälls- och finanspolitiken samt den parlamentariska tillsynen över regeringen och förvaltningen under den. Uppgifter och befogenheter som hänför sig till ledningen av verksamheten och uppnåendet av målen har i betydande grad delegerats till statsrådet och förvaltningen under det. Reformerna har sålunda som helhet tagit ändrat riksdagens sätt att utöva budgetmakten och samtidigt på ett betydande sätt ändrat också de förfaranden som statsrådet och ministerierna tillämpar när de i enlighet med 68 § grundlagen sörjer för att förvaltningen ordnas som sig bör och för tillsynen över den.

De genomförda reformerna har rätt väl uppnått sina mål. De har möjliggjort eller åtminstone i betydande grad underlättat upprätthållandet av en hållbar statsekonomi på lång sikt. Reformerna har gjort förvaltningen betydligt smidigare och förbättrat dess förmåga att reagera på nya förhållanden samt ökat den offentliga förvaltningens och serviceproduktionens effektivitet och produktivitet. Detta är viktigt i det hänseendet att den vida offentliga sektorn i Finland, som är typisk för den nordiska välfärdsstaten, också i fortsättningen kommer att utgöra en stor utmaning för samhällsekonomin konkurrenskraft och effektivitet samt för en hållbar offentlig ekonomi, vilka alla är viktiga med tanke på bevarandet av välfärden och en hög nivå på den offentliga servicen. Reformerna har också förbättrat kvaliteten på den offentliga servicen. För riksdagen har åtminstone i princip öppnats nya möjligheter att staka ut strategiska linjer för samhällspolitiken och partiella helheter inom den i en verksamhetsmiljö som är betydligt internationellare och mera komplicerad än tidigare.

Reformerna och de samtidiga förändringarna i statsekonomin och den offentliga ekonomins verksamhetsmiljö innebär dock också betydande utmaningar och risker för genomförandet av demokrati och principerna för en sund förvaltning och ekonomi. Förändringarna i skötseln av statsfinanserna och i synnerhet i budgeteringen och systemet för styrning av ekonomin och verksamheten framhäver betydelsen av den tillsynsmakt som riksdagen utövar över statsfinanserna som riksdagens maktbefogenhet och ett in-

strument för bedrivande av samhällspolitik. Den tillsynsmakt som ingår i riksdagens budgetmakt grundar sig på den redovisningsskyldighet regeringen och förvaltningen under den har när det gäller statsfinanserna och verksamhetsresultatet. Den nya verksamhetsmiljön och de reviderade styrsystemen ställer större krav än tidigare på innehållet i bokslutsrapporteringen och den övriga rapportering som gäller statsfinanserna och verksamhetsresultatet och på sättet att framföra rapporteringen. Därför bör de förfaranden och handlingar med vilka redovisningsskyldigheten fullgörs utvecklas så att de bättre motsvarar redovisningsskyldighetens behov och utmaningar.

Ett problem med rapporteringen är dock för närvarande att riksdagen och statsrådet inte på basis av den får en tillräckligt tydlig helhetsbild av förvaltningens verkningfullhet och dess utveckling eller av sambandet mellan verkningfullhetens utveckling och användningen av ekonomiska och intellektuella resurser och deras effektivitet.

Det kan med fog bedömas att de nuvarande förfarandena för fullgörandet av redovisningsskyldigheten samt innehållet i handlingarna och de strukturer som tjänar styrningen och fullgörandet av redovisningsskyldigheten inom förvaltningen inte till alla delar fungerar på avsett sätt. Bristerna i redovisningsskyldigheten och styrsystemet leder till att riksdagen har bedömt att dess budgetmakt har försvagats. Budgetmakten kan dock stärkas genom att riksdagens möjligheter att få sådan rättidig och utvärderande information om statens ekonomi och verksamhet som speciellt koncentrerar sig på de samhälleliga verkningarna förbättras. I rapporteringen bör dessutom den kritiska bedömningen av hur resultatmålen uppnåtts och framförandet av de slutsatser som skall dras därav på regeringsnivå utökas. Den rapportering som gäller redovisningsskyldigheten bör också ha en fast koppling till statsfinansernas ram- och budgetprocess.

Inom resultatstyrningen har dessutom tjänstemannaaspekten framhävts kraftigt i praktiken och resultatmålen har i relativt liten utsträckning granskats på politisk nivå. Detta

beror delvis på att ansvaren i samband med resultatstyrningen och resultatbudgeteringen och de olika resultatnivåerna och deras samspeletsförhållanden har förblivit oklara i praktiken. Därför skulle det vara nödvändigt att klargöra dem i budgeteringspraxis och lagstiftningen.

Tillståndsberättelsen som statsekonomisk berättelse enligt 46 § grundlagen

Regeringens statsekonomiska berättelse, om vilken föreskrivs i 46 § grundlagen, numera tillståndsberättelsen, har i grundlagen avsetts som en viktig handling som fullgör regeringens redovisningsskyldighet när det gäller skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten. Under de senaste tio åren har man strävat efter att utveckla innehållet i tillståndsberättelsen. I anslutning till resultatstyrningen intogs i berättelsen beskrivningar av resultaten inom förvaltningsområdena i enlighet med förslag av en arbetsgrupp som finansministeriet tillsatt år 1996. Med tillståndsberättelsen sammanfördes samtidigt revisionsanmärkningsberättelsen, dvs. regeringens redogörelse för de åtgärder som riksdagens anmärkningar med anledning av statsrevisorernas berättelse föranlett. I samband med revideringen konstaterades att beskrivningarna av resultaten kommer att utvecklas i och med resultatstyrningstänkesättet. Efter detta har flera praktiska förbättringar gjorts i framställningssättet och faktainnehållet i tillståndsberättelsen. När det gäller granskningen av resultaten har tillståndsberättelsen för närvarande ett dispositionssätt som fungerar på basrubriksnivå och i finansministeriets föreskrifter om uppgörande av tillståndsberättelsen förutsätts att de flesta uppgifter som gäller statsekonomi och resultaten och som för närvarande anses väsentliga och viktiga skall ingå i berättelsen. Som den senaste reformen gavs tillståndsberättelsen för år 2002 till riksdagen redan den 6 juni 2003, vilket gör det möjligt för riksdagens finansutskott att behandla berättelsen direkt innan budgetpropositionen behandlas i riksdagen. Tidtabellen ger då möjlighet att koppla ihop bedömningen av den faktiska utvecklingen och nuläget med det beslutsfattande som gäller den kommande budgeten.

I praktiken är uppgifterna i tillståndsberättelsen dock ojämna och delvis bristfälliga. Uppgifterna förmedlar inte tillräckligt klart den aspekt som gäller de samhälleliga verkningarna och som är viktig med tanke på riksdagens verksamhet och regeringens redovisningsskyldighet. Uppgifterna är delvis för allmänna och å andra sidan innehåller berättelsen till vissa delar alltför mycket synnerligen tekniska uppgifter, vilkas samband med mera omfattande samhälleliga och ekonomisk-politiska målsättningar är svårt att upptäcka. Av uppgifterna i tillståndsberättelsen framgår inte heller sambanden eller jämförelser mellan de linjer som anges i regeringsprogrammet och de verksamhetspolitiska riktlinjerna i ramarna för statsfinanserna, de preliminära resultatmål som anges i förklaringsdelarna i statsbudgetpropositionen samt de slutliga resultatmål som fastställts på basis av den godkända budgeten och de uppnådda resultaten. När det gäller redovisningsskyldigheten skulle det dock vara ytterst viktigt att få fram hur riksdagens budgetbeslut har inverkat på resultatmålen och hur de uppställda målen nåtts. I tillståndsberättelsen saknas också en av regeringen och ministerierna gjord kritisk granskning och tolkning av uppnåendet av resultatmålen, vid behov med angivande av slutsatser. Med tanke på en användbar och intressant tillståndsberättelse skulle det vara nyttigt att den utöver beskrivningar av resultaten också skulle innehålla regeringens slutsatser med anledning av resultatutvecklingen. Dessa utvärderande delar med regeringens slutsatser kunde också lätt avskiljas från resultatbeskrivningarna till egna avsnitt i den text som ingår i berättelsen. I berättelsen kunde då å ena sidan ingå resultatbeskrivningar som är avsedda att vara så objektiva som möjligt samt tolkningar av dem vilka innehåller mera ställningstaganden.

De resultatberättelser från förvaltningsområdena som ligger till grund för uppgörandet av tillståndsberättelsen varierar stort när det gäller innehåll och uppbyggnad. Som sådana utgör de inte en tillräcklig grund för uppgörandet av tillståndsberättelsen.

Som bilagor till tillståndsberättelsen ingår statsbudgetens utfallskalkyl, intäkts- och kostnads-kalkyl och balansräkning samt ut-

redningar som baserar sig på uppgifter i bilagorna till dessa. I texten i tillståndsberättelsen har dessutom rikligt med uppgifter ur statens kassaberäkning utnyttjats som tabeller. Kassaberäkningen är ingen officiell bokslutskalkyl, utan en sammanställning som den övriga redovisningen producerar på basis av bokföringsuppgifter. Kassaberäkningen har reviderats och från och med maj 2003 publicerar statskontoret i stället statsekonomins finansieringsanalys. I den ingår en statsekonomins kassaflödes-kalkyl i ny utformning i stället för den gamla kassaberäkningen.

De bokslutskalkyler som ingår som bilagor till tillståndsberättelsen överlappar det statsboks-lut och den statsboks-lutsakt som statskontoret sammanställer och publicerar. Statsboks-lutet och statsboks-lutsakten jämte bilagor utgör inte som helhet tagna en del av tillståndsberättelsen, även om tillståndsberättelsen innefattar de viktigaste uppgifterna i bokslutskalkylerna och har de viktigaste kalkylerna som bilagor. Den separata bokslutsakten och tillståndsberättelsen upprätthåller dock på ett oändamålsenligt sätt separata bokslutskalkyler och separat resultatrapportering och övrig rapportering som gäller statsfinanserna. Till ett väl fungerande budget- och styrsystem hör att verksamhetsresultaten och ekonomin samt de bokslutskalkyler som beskriver detta granskas och analyseras parallellt som en helhet.

Utvecklandet av statens affärsbokföring och de bokslutskalkyler (intäkts- och kostnads-kalkylen, balansräkningen) som den producerar har uppmärksammats i hög grad i statsbokföringsreformerna. Uppgifterna i statens intäkts- och kostnads-kalkyl och balansräkningen och andra uppgifter som produceras på basis av statens affärsbokföring har dock inte utnyttjats i tillståndsberättelsen i någon större omfattning. Dessa uppgifter beskriver dock ofta statsutgifternas ekonomiska art och natur som ekonomiska fenomen på ett bättre sätt än grupperingarna i budgeten, som i enlighet med budgetens syfte uttrycker det samhällspolitiska användningsändamål för vilket medel har budgeterats.

Ett betydande problem när det gäller tillståndsberättelsen är för närvarande dessutom att berättelsen och behandlingen av den inte

på ett naturligt sätt bildar en del av den helhet som det samhälls- och finanspolitiska beslutsfattandet och utövandet av budgetmakten utgör. I enlighet med berättelsens syfte blickar berättelsen bakåt i tiden. Varken vid uppgörandet av berättelsen eller i den verksamhetsberättelse som hör till ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och bilagorna till bokslutet har det förutsatts rapportering om väsentliga risker i ekonomin och verksamheten. Vid skötseln av den offentliga ekonomin och i god offentlig förvaltningssed har man till följd av förändringarna i omgivningen och förfarandena när det gäller ekonomin och verksamheten allmänt börjat framhäva betydelsen av riskhantering och en öppen bedömning av riskerna. De oenhetliga och tekniska uppgifter som berättelsen innehåller samt avsaknaden av statsrådets slutsatser utgående från uppgifterna har också gjort berättelsen mindre intressant i den parlamentariska debatten och bedömningen. En risk är då att berättelseförfarandet enbart blir en konstitutionell form som inte har något levande samband med utövandet av budgetmakten i dess helhet eller med budgetprocessen.

En samhälls- och finanspolitik som innefattar motiverade val grundar sig på en omsorgsfull och öppen bedömning av nuläget och den utveckling som lett fram till det samt av framtida utmaningar och likaså av dagens och framtida risker. Resultatbudgeteringen och i synnerhet resultatstyrningssystemet förutsätter tydligt uppställda resultatmål och att uppnåendet av dem samt de vidare samhällsliga utvecklingstrender som framgår därav granskas kritiskt på ett systematiskt sätt som är kopplat till det beslutsfattande som gäller framtiden. Förfarandet med statsekonomiska berättelser kunde vara det sammanhang där riksdagen och regeringen till grund för budgetbehandlingen samt för beredningen av kommande ramar för statsfinanserna bedömer hur statsfinanserna och de samhällsliga verkningarna samt verksamhetsresultaten har utvecklats samt de utmaningar som ingår i utvecklingen. Förfarandet med statsekonomiska berättelser skulle då tjäna utövandet av budgetmakten på ett mera direkt sätt än i dag.

Statsbokslutets och statsbokslutsaktens konstitutionella ställning

Statsbokslutets konstitutionella ställning och betydelse har inte på ett tydligt sätt beaktats i de bestämmelser som gäller statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna. Statsbokslutet nämns i 84 § 2 mom. grundlagen, som gäller kravet på täckning i statsbudgeten. I momentet bestäms att anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna och att de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet kan beaktas vid anslagstäckningen på det sätt som anges genom lag. På detta sätt får statsbokslutet en speciell konstitutionell betydelse när kravet på täckning i budgeten tillämpas. Grundlagen innehåller inga andra bestämmelser om statsbokslutet och statsbokslutets ställning har inte heller bedömts särskilt i det förberedande arbete som gäller grundlagen. I grundlagens bestämmelser förutsätts dock klart att ett separat statsbokslut uppgörs.

Uppgörandet av ett bokslut är också en absolut förutsättning för att en statsekonomisk berättelse enligt 46 § grundlagen skall kunna ges till riksdagen med adekvat innehåll. Också i en vidare bemärkelse är uppgörandet av ett bokslut en absolut förutsättning för att den statsekonomiska tillsynsmakt som ingår i riksdagens budgetmakt skall kunna utövas samt det parlamentariska ansvar och den redovisningsskyldighet som gäller skötseln av statsfinanserna fullföljas på lämpligt sätt. Statsbokslutet och dess offentlighet är också av betydelse med tanke på offentlighetsprincipen gällande statsbudgeten enligt 83 § grundlagen. Offentlighetsprincipen gällande statsbudgeten förverkligas inte på ett täckande sätt om uppgifterna om budgetutfallet inte har publicerats lika effektivt som själva budgeten. Sakligt sett är uppgifterna i statsbokslutet en väsentlig del av innehållet i den statsekonomiska berättelsen enligt 46 § grundlagen och sålunda en nödvändig grund för uppgörandet av berättelsen. Sålunda är också utgångspunkten i grundlagen och i det förberedande arbetet för den att ett separat bokslut skall uppgöras över statsfinanserna och verkställandet av budgeten och att de centrala uppgifter som grundar sig på bokslutet skall ges till riksdagen i form av en stats-

ekonomisk berättelse enligt 46 § grundlagen. Däremot förutsätter grundlagen inte nödvändigtvis att bokslutet som sådant skall tas in i berättelsen enligt 46 § grundlagen som en del av den eller att bokslutsakten annars skall ges till riksdagen. Å andra sidan begränsar grundlagen inte heller på något sätt utvecklandet av innehållet i berättelsen enligt 46 § grundlagen så att den skulle innehålla hela statsbokslutet och statsbokslutsakten.

Eftersom särskilda bestämmelser om statsbokslutet och statsbokslutsakten inte ingår i grundlagen kan bestämmelser om dem sålunda utfärdas genom lag. När innehållet i en sådan lag övervägs, måste lagstiftaren dock beakta de krav på innehållet i bokslutet som följer av grundlagen. Av bokslutet skall således de överskott eller underskott som avses i 84 § grundlagen framgå tydligt. Bokslutet skall också ge de uppgifter om budgetutfallet som behövs för tillsynen över iakttagandet av budgeten och fullgörandet av regeringens redovisningsskyldighet i fråga om den.

Med tanke på förverkligandet av de allmänna principerna i grundlagen skulle det vara motiverat att statsbokslutet skulle utgöra en del av den statsekonomiska berättelse som skall ges riksdagen eller att det skulle ges riksdagen som en separat berättelse. Om bokslutet skulle ges riksdagen i form av en berättelse skulle det också vara möjligt att till det numeriska bokslutet foga en bokslutsanalys som regeringen uppgjort under parlamentariskt ansvar och som skulle innehålla centrala iakttagelser och tolkningar av sifferuppgifterna i bokslutet.

Enligt bestämmelserna i lagen om statsbudgeten gör statskontoret, som är ett ämbetsverk under finansministeriet, för närvarande upp statsbokslutet och statsbokslutsakten. Statsbokslutsakten ges inte heller till riksdagen som en officiell riksdagshandling, utan den delas endast ut till riksdagsledamöterna i riksdagen. Till uppgörandet av bokslutet hör utöver tekniska åtgärder också prövning som innefattar betydande ekonomiska påföljder och därför borde bokslutet hellre godkännas av regeringen än av ett ämbetsverk som lyder under ett ministerium. För närvarande omfattas statsbokslutet och statsbokslutsakten endast indirekt av det parlamentariska ansvaret. Också av den orsaken

borde statsbokslutet och statsbokslutsakten hellre godkännas av statsrådet än av ett ämbetsverk under det.

I 46 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att riksdagen också kan ges andra berättelser än den berättelse om regeringens åtgärder och statsekonomiska berättelse som anges i paragrafens 1 mom. enligt vad som bestäms om saken i grundlagen, annan lag eller riksdagens arbetsordning. Därmed kunde man genom lag i princip bestämma att statsbokslutsakten skall ges riksdagen som en separat berättelse. Då skulle emellertid förhållandet mellan den berättelse som gäller bokslutsakten och den statsekonomiska berättelsen enligt 46 § grundlagen bli oklart och berättelsernas syften och innehåll skulle överlappa varandra.

Men grundlagen ger dock också en möjlighet att genom lag bestämma att statsbokslutet jämte bilagor skall tas in i den statsekonomiska berättelsen enligt 46 § grundlagen som en del av den, och genom lag kan också annars utfärdas närmare bestämmelser om innehållet i den statsekonomiska berättelse som avses i grundlagen. Detta framgår bl.a. av det uttryckliga konstaterandet i det förberedande arbetet gällande 46 § grundlagen att avsikten med paragrafen inte är att förhindra att berättelsens innehåll utvecklas vidare eller att berättelsen ges ett namn som beskriver dess innehåll samt av att genom lag kan bestämmas att riksdagen skall ges sådana berättelser som den anser nödvändiga. Genom lag kan innehållet i den berättelse som anges i grundlagen inte ändras så att det blir något annat än vad som avses i grundlagen. Genom lag kan dock inom ramen för de mycket allmänt hållna karaktäriseringarna av innehållet som ingår i grundlagen de frågor preciseras om vilka riksdagen väntar sig att få information i den berättelse som avses i grundlagen. På detta sätt kan riksdagen genom lag styra regeringens verksamhet vid beredningen av berättelsen och sålunda säkerställa att berättelsen på bästa möjliga sätt tjänar utövandet av den statsekonomiska tillsynsmakt som ankommer på riksdagen samt erhållandet av information om statsfinanserna.

Genom bestämmelser i lagen om statsbudgeten kunde sålunda innehållet i den berättelse som avses i 46 § grundlagen preciseras så

att berättelsen i fortsättningen skall kallas bokslutsberättelse och att i den bl.a. skall ingå statsbokslutet jämte bilagor samt beskrivningar av resultaten och de faktorer inom varje ministeriums ansvarsområde som är de viktigaste med tanke på utvecklandet av resultaten.

Statsbokslutets och statsbokslutsaktens innehåll

Innehållet i statsbokslutet och statsbokslutsakten kan inte längre till alla delar anses vara en konsekvent och klar helhet. Av budgetens utfallskalkyl framgår inte direkt de reservationsanslag som har överförts för att användas under följande budgetår och inte heller beloppen av de reservationsanslag som överförts från föregående budgetår för att användas under bokslutsåret. Dessa uppgifter ges endast i en separat utredning som ingår i bokslutsakten. Budgetens utfallskalkyl, som statskontoret undertecknat, innehåller en granskning av utfallet endast på avdelnings- och huvudtitelnivå, medan de uppgifter som är på kapitel- och momentnivå tekniskt ingår i det material som utgör bilaga till utfallskalkylen.

De fullmakter som avses i 85 § 3 mom. grundlagen och 10 § lagen om statsbudgeten hör till riksdagens statsekonomiska beslut. Beviljandet och användningen av fullmakter binder dessutom riksdagens budgetmakt, eftersom utgifterna för användningen av en fullmakt skall tas in i budgeten för respektive budgetår som en lagstadgad utgift. Uppföljningen och rapporteringen av användningen av fullmakter är således till sin konstitutionella natur uppföljning och rapportering av beslut som i sak kan jämföras med riksdagens budgetbeslut. Om uppföljningen av fullmakterna bestäms dock endast i mycket allmänna drag i 57 § förordningen om statsbudgeten. Organiseringen av uppföljningen av fullmakterna har i huvudsak ingått i de administrativa föreskrifter som statskontoret meddelat med stöd av förordningen om statsbudgeten. De uppgifter som gäller uppföljningen av fullmakterna företes endast i bilagorna till statsbokslutsakten och inte i statsbokslutet i samband med rapporteringen om genomförandet av budgetbesluten.

En del av de nuvarande uppgifterna i bilagorna till statsbokslutsakten gäller mera bokföringstekniska kontroller av statens bokföring och bokslutskalkylerna än sådan väsentlig information om statsfinanserna som skall rapporteras till riksdagen. Detta gäller i synnerhet statsbokslutets avstämningskalkyl. Utredningen om statsskulden beskriver inte utvecklingen av statsskulden och riskerna i samband därmed eller skuldportföljens sammansättning och hur skuldförvaltningen lyckats, utan i den rapporteras detaljerade uppgifter om de leverantörsskulder som hänförs till årsskiftet och till registreringen av statens ämbetsverks och inrättningsars omkostnader enligt prestationsprincipen.

Med stöd av 6 a § lagen om statsbudgeten har i budgetpraxis omfattats och i 5 a § förordningen om statsbudgeten föreskrivits att den huvudsakliga grunden för hänförande av utgifter är prestations- eller förbindelseprincipen, vilka med tanke på arten av och syftet med riksdagens statsekonomiska beslutsfattande som sker i budgeten är mera lämpliga än kontantprincipen, dvs. kassapprincipen. Prestations- och förbindelseprincipen avviker emellertid från kontantprincipen. Därför beskriver budgeten och dess utfallskalkyl inte längre som sådana statens kassaflöden under respektive budgetår. Med tanke på bedömningen av statsfinanserna och statens ekonomiska ställning är dock uppgifterna om kassaflödena viktiga. Många statliga ämbetsverk och inrättningar deltar i samfinansierad verksamhet, dvs. de genomför projekt eller svarar för verksamhet som antingen finansieras under flera moment i statsbudgeten och av olika ämbetsverk och inrättningar eller som delvis eller helt finansieras med medel utanför statens budgetekonomi, t.ex. med medel från Europeiska unionen eller från privata eller kommunala samarbetspartner. Anslaget i budgeten och utfallskalkylen ger således inte en riktig helhetsbild av finansieringsvolymen och kassaflödena när det gäller ett ämbetsverk eller en inrättning som deltar i samfinansierad verksamhet. För att riktiga och tillräckliga uppgifter skall kunna rapporteras skulle det därför vara nödvändigt att staten och dess ämbetsverk och inrättningar tog i bruk en finansieringsanalys som uppgjorts enligt kontant-, dvs. kassapprincipen. Som en

bokslutskalkyl beskriver finansieringsanalys statens och dess ämbetsverks eller inrättnings penningflöden, dvs. penningflödet in till och ut från ekonomienheten.

Läsningen av statsbokslutsakten och erhållandet av väsentliga uppgifter ur den förutsätter således omfattande kunskaper om den tekniska organiseringen av statens bokslutsrapportering och ekonomiförvaltning. Den helhet som handlingarna utgör och innehållet i dem är inte heller längre till alla delar konsekvent med tanke på dagens statsekonomiska verksamhetsmiljö och procedurer. De krav som skall ställas på en god bokslutspraxis bör dock vara att den skall vara tydlig, konsekvent och begriplig. Därför skulle det vara nödvändigt att revidera innehållet och framställningssättet i statsbokslutet och bilagorna till det.

Statsrådets verksamhetsmöjligheter när det gäller att sörja för att styr- och rapporteringssystemet fungerar som sig bör

För närvarande har statsrådet inte tillräckligt med sådana verksamhets- och arbetsinstrument som tjänar statsrådet och dess ministerier gemensamt för ombesörjande av att systemet för styrning av statens ekonomi och verksamhet fungerar, att statens bokslutsrapportering är riktig och tillräcklig samt att resultatansvaret fullgörs. Enligt grundlagen har statsrådet dock det parlamentariska ansvaret för de verksamhetspolitiska linjer som gäller planeringen och styrningen av statsfinanserna samt för hur styrsystemet fungerar och likaså för skötseln av statsfinanserna och verksamhetsresultaten. Som styrsystem och förfarande förutsätter resultatstyrningssystemet och resultatbudgeteringen dock att styrsystemet följs upp, utvärderas och utvecklas oavbrutet. Statsrådet bör också kunna säkerställa att de uppgifter som gäller ekonomin och verksamheten är riktiga och tillräckliga och att rapporteringssystemet fungerar på ett ändamålsenligt sätt och kan producera sådana uppgifter.

Ombesörjandet av ett fungerande rapporteringssystem och av att riktiga och tillräckliga uppgifter tillhandahålls är inte heller en uppgift som skall ankomma på statens revisionsverk i egenskap av extern revisor. Revisions-

verket skall granska bokslutsuppgifterna och framföra sina iakttagelser som baserar sig på granskningen. För närvarande är det dock endast revisionsverket som granskar styr- och rapporteringssystemet systematiskt och på ett sätt som överskrider olika myndigheters ansvarsområden. Tillhandahållandet av den rapportering som redovisningsskyldigheten förutsätter och de kvalitetssäkringar som ingår däri samt ombesörjandet av ett fungerande rapporteringssystem är helt klart uppgifter för regeringen och förvaltningen under den.

Utnyttjandet av bokslutsuppgifterna och i synnerhet de uppgifter som gäller bedömningen av resultaten och verkningarna i planeringen av samhälls- och finanspolitiken och beslutsfattandet samt dragandet av slutsatser som gäller dem förutsätter dessutom djupgående analys och tolkning. Därför skulle det vara nödvändigt att stöda statsrådets arbete och den politiska ledningens arbete vid ministerierna genom att effektivera de analystjänster som finns till stöd för dem och förbättra styr- och rapporteringssystemet.

Införandet av statsbokslutet i den statsekonomiska berättelsen enligt 46 § grundlagen som en del av den skulle framhåva statsrådets politiska och juridiska ansvar för innehållet i statsbokslutet och i synnerhet för att det ger riktiga och tillräckliga uppgifter. På motsvarande sätt förutsätter utvecklandet av innehållet i den statsekonomiska berättelsen så att den blir en tydligare och skarpare resultatrapport, där de samhällseliga verkningarnas utveckling och dess riktning granskas på ett sätt som intresserar riksdagen och samtidigt också statsrådet och stöder deras arbete, en betydlig kvalitativ förbättring av beredningen av berättelsen och samordningen av den. Bokslutsuppgifterna och de resultatuppgifter som skall rapporteras i boksluten bör också till sin grundläggande struktur och logik vara tillräckligt enhetliga, så att uppgifterna kan jämföras och så att statsrådet på grundval av dem, med regeringens gemensamma beslut, kan styra de linjefrågor som gäller statens ekonomi och verksamhet samt planeringen och beredningen därav.

I 67 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att de ärenden som behandlas i statsrådet skall beredas i det ministerium som är behörigt. I 68

§ grundlagen föreskrivs att varje ministerium inom sitt ansvarsområde svarar för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Varje ministerium ansvarar således som en del av statsrådet inom sitt område för att bokslutsrapporteringen samt rapporterings- och styrsystemet i allmänhet fungerar. När det gäller de allmänna grunderna för systemet för styrning och rapportering av ekonomin och för att det skall fungera svarar finansministeriet för beredningen enligt arbetsfördelningen mellan ministerierna.

För skärpan av resultatstyrningen och för säkerställandet och förbättrandet av redovisningsskyldigheten samt kvaliteten på bokslutsrapporteringen skulle det därför vara nödvändigt att stärka de strukturer som, när det gäller de allmänna grunderna, på en nivå som omfattar hela statsförvaltningen samt inom varje ministeriums ansvarsområde säkerställer ett fungerande styr- och rapporteringssystem samt tryggheten av riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutsrapporteringen. Detta förutsätter att finansministeriets serviceberedskap som sakkunnig och bedömare när det gäller styr- och rapporteringssystemet utvecklas. Likaså är det nödvändigt att utveckla ministeriernas beredskap när det gäller styrningen av det egna ansvarsområdet samt ombesörjandet av styr- och rapporteringssystemet. Utvecklandet av styrningen innefattar också ett stort antal frågor som är gemensamma för ministerierna. Ministeriernas möjligheter att få sakkunnigstöd vid upprätthållandet av ett fungerande styr- och rapporteringssystem och utvecklandet av respektive förvaltningsområde måste förbättras.

Vid bedömningen av de samhälleliga verkningarna och förändringarna i dem måste ofta helheter som överskrider ministeriernas ansvarsområden granskas. Detta framhäver betydelsen av samarbete mellan ministerierna och myndigheterna inom deras förvaltningsområden samt av statsrådets gemensamma förfaranden och gemensamma grepp. Då måste också bedömningsverksamheten samt samarbetet inom den och vid skötseln av statsfinanserna i allmänhet samordnas.

Inom förvaltningen i många andra länder och i företag som till storleken motsvarar statsekonomin finns ofta en särskild control-

lerfunktion, som såsom stöd och hjälp för den högsta ledningen ombesörjer att styr- och rapporteringssystemet fungerar och utvecklas. Till controllerfunktionens uppgifter hör också vanligen att producera bokslutsrapportering och annan ekonomisk rapportering samt krävande analysuppgifter i samband därmed. En sådan funktion borde också arrangeras på statsrådsnivå för att stöda fullgörandet av redovisningsskyldigheten samt styrningen av statens ekonomi och verksamhet.

Hur resultatstyrningen fungerar och fullgörandet av redovisningsskyldigheten

Ministeriernas ofta alltför svaga grepp när det gäller uppställandet av resultatmål, den interna kontrollen, boksluts- och resultatrapporteringen och fullgörandet av resultatansvaret är för närvarande ett tydligt problem. Ministeriernas uppgift att ombesörja att förvaltningen inom ansvarsområdet ordnas på ett ändamålsenligt sätt, om vilken föreskrivs i 68 § grundlagen, fullgörs således inte i praktiken så väl som avsikten är enligt grundlagen och de allmänna principerna för resultatstyrningssystemet. En skärpning av ministeriernas verksamhet skulle kräva tydligare förfaranden för styrningen inom ansvarsområdet samt bedömningen och fullgörandet av resultatansvaret. För bedömningen och fullgörandet av resultatansvaret behövs också mera exakt och mera enhetligt definierade allmänna normer för resultatrapporteringen och i dem fastställda grunder för bedömningen av resultaten.

Problemen inom resultatstyrningen utkristalliserar sig som ojämnheter och brist på tillräcklig tydlighet vid uppställandet och angivandet av resultatmålen i de ram- och budgethandlingar som gäller statsekonomin samt som bristande skärpa när det gäller kravet på riktig och tillräcklig resultatrapportering och likaså som vaghet i den resultatrespons som styr förvaltningen.

Olika aktörers ansvar i samband med resultatstyrningen och de olika resultatnivåer som motsvarar ansvaren är inte alltid tillräckligt tydliga i praktiken. I ett tydligt fungerande system beslutar statsrådet gemensamt om de viktigaste riktlinjerna för verksamheten när

det gäller statens ekonomi och verksamhet samt om resultatmålen i samband därmed. Ramförslaget för statsfinanserna har reviderats väsentligt år 2003 på det sätt som avtalats i regeringsprogrammet och strävan är att mera verksamhetspolitiska linjer skall ingå i rambesluten, varvid de resultatmål som gäller dem skall anges också i ramhandlingarna. I förklaringsdelen i motiveringarna till huvudtitlarna i budgetpropositionen bör också de övergripande effektmål som ministerierna uppställt för respektive ansvarsområde anges. Effektmålen och mera exakta resultatmål för ministeriet och de politikområden som det svarar för bör framgå av förklaringsdelen i kapitelgrupps- och kapitelmotiveringen i budgetpropositionen, och de mål som gäller verksamhetsresultatet beträffande förvaltningsområdets ämbetsverk och inrättningar eller finansiering som beviljas under ett moment för överföringsutgifter av förklaringsdelen under respektive moment i budgeten. När målen uppställs bör nyckeltal som beskriver utvecklingen såväl när det gäller verkningarna som när det gäller kvaliteten på den offentliga servicen och produktionseffektiviteten användas. Nyckeltalen bör också ge uttryck för det som ligger i bakgrunden och i synnerhet när det gäller verksamhetsresultaten beskriva de omständigheter som man kan och vill påverka med verksamheten vid och ledningen av ämbetsverket eller inrättningen. När riksdagen har godkänt budgeten och det slutliga innehållet i resultatavtalen fastställs och resultatmålen godkänns på basis av dem bör också de ändringar som gjorts i budgeten då budgetpropositionen behandlades i riksdagen samt riksdagens uttalanden gällande ekonomin och verksamheten beaktas på ett tydligt och systematiskt sätt.

I praktiken följer uppställningen av målen och framförandet av den dock inte ovan skisserade allmänna principer. Delvis uppställs målen alltför vagt, varvid de närmast anges som uppdrag av allmän natur för utredande eller utvecklande av någon fråga eller som verksamhetsidé för ett ämbetsverk eller en inrättning. Det väsentliga skulle dock vara att ange önskad riktning för en förändring och dess koppling till en mera övergripande strategi för utvecklande av ansvarsområdet samt i vidare bemärkelse av statens ekonomi och

verksamhet. Uppställningen av målen bör också basera sig på en tillräckligt övergripande bedömning av nuläget och den tidigare utvecklingen samt framtida utmaningar. En brist vid angivandet av målen i synnerhet i budgethandlingarna är också att ansvarsförhållandena i anslutning till de olika resultatnivåerna inte anges klart. Följden är att förklaringsdelen i huvudtitelmotiveringen kan innehålla t.o.m. mycket tekniska mål för verksamheten och prestationsmängden inom den, och för ett ämbetsverk eller en inrättning och för en statsbidragsmyndighet kan eventuellt som resultatmål ställas en indikator som ligger långt utanför dess påverkansmöjligheter och beskriver ett synnerligen övergripande samhälleligt effektmål. För närvarande är ett problem vid uppställningen av målen också att de resultatindikatorer som använts och sättet att med hjälp av dem ställa upp mål inte uttrycker i vilken riktning man vill utveckla verksamheten och dess resultat. Effektmålen och lönsamhets- och produktivitetmålen är alltför ofta helt separata från varandra.

Rapporteringen om resultaten bör följa samma grundstruktur och grunddisposition som uppställandet av resultatmålen när detta görs väl. De olika resultatnivåerna bör kunna struktureras tydligt. Det väsentliga skulle vara att få fram utvecklingstrenderna, dvs. hur resultaten samt lönsamheten och produktiviteten, vilka i väsentlig grad ansluter sig till dem, har utvecklats under rapporteringsperioden. I rapporteringen måste indikatorer som beskriver resultaten och deras utveckling samt kvalitativa bedömningar som kompletterar dem användas. Det skulle vara synnerligen väsentligt att rapporteringen kopplas samman med de preliminära resultatmålen i budgetpropositionen och de slutliga resultatmål som fastställts efter det att budgeten har godkänts. Av rapporteringen skall således lätt kunna konstateras vilka de preliminära resultatmål var som godkändes vid beredningen av budgetpropositionen och hur de har ändrats utgående från de ändringar som gjorts i den godkända budgeten jämfört med budgetpropositionen samt hur målen uppnåtts i praktiken. Jämförelsen med uppställandet av målen bör också kompletteras med en kritisk bedömning och med slutsatser om hur eko-

nomin och resultaten kunde utvecklas, vilka dras utgående från bedömningen. När det gäller utvecklingsåtgärderna måste ansvaren anges tydligt, dvs. de åtgärder som ministeriet såsom den instans som styr och leder ansvarsområdet skall vidta och de åtgärder som ett ämbetsverk eller en inrättning eller, om det gäller överföringsutgifter, den statsbidragsmyndighet som svarar för beviljandet av dem, skall vidta.

När det gäller resultatrapporteringen är problemen liknande som vid uppställandet av målen. Verkningsnivåerna och ansvarsförhållandena är inte klara. Rapporteringen innehåller ofta riktligt med enskilda uppgifter, men de väsentliga frågorna och utvecklingstrenderna när det gäller resultaten är svåra att upptäcka. Jämförelsen av de uppnådda resultaten i ljuset av uppställningen av målen är bristfällig eller också saknas en sådan jämförelse helt. Beviljandet och användningen av statsunderstöd lämnas ofta helt utanför granskningen av resultaten. Ett särskilt problem i resultatrapporteringen är att det inte går att göra en jämförelse mellan olika år, vilket gör det svårare att se de väsentliga utvecklingstrenderna. Man vågar inte använda indikatorer och resultatrapporteringens samband med de uppgifter som gäller ekonomin har ofta varit ringa i praktiken. I den bedömning av systemet för styrning och ledning av budgeten och ekonomin i Finland som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD har gjort konstaterades att resultatrapporteringen i verksamhetsberättelserna samt ämbetsverkens och inrättningarnas bokslutskalkyler ofta endast företes formellt i samma handlingshelhet, men ekonomin och verksamheten granskas inte de facto parallellt. De uppgifter som statens affärsbokföring producerar utnyttjas endast i ringa grad i samband med styrningen och ledningen. Kvaliteten på de resultatuppgifter som produceras varierar också mycket mellan de olika förvaltningsområdena och olika ämbetsverk och inrättningar.

Resultaten när det gäller överföringsutgifter

Med tanke på en ekonomiskt effektiv och resultatrik användning av de anslag som beviljats i budgeten intar överföringsutgifterna

en synnerligen central ställning. Detta beror på att största delen av utgifterna i budgeten är överföringsutgifter. Med de anslag som skall budgeteras som överföringsutgifter i statsbudgeten finansieras en betydande del av den offentliga serviceproduktionen. Bedömningen av dess tillstånd och serviceberedskap samt samhällsliga verkningar utgör en viktig del av den redovisningsskyldighet som gäller statens ekonomi och verksamhet. I förordningen om statsbudgeten förutsätts av ministerierna resultatrapportering om överföringsutgifterna inom respektive ansvarsområde och uppgifter om detta har tagits in i regeringens tillståndsberättelse. Kvaliteten på uppgifterna varierar dock till denna del i synnerligen hög grad och den nuvarande rapporteringen ger inte någon helhetsbild av de samhällsliga verkningarna av användningen av överföringsutgifter, dess ekonomiska effektivitet och verksamhetsresultat i verksamhet som finansieras med överföringsutgifter.

Bristerna beror i synnerhet på att resultat-aspekten, trots de bestämmelser i förordningen om statsbudgeten som gäller rapporteringen, inte alltid har uppfattats gälla överföringsutgifter, utan främst statens omkostnader. Den nya allmänna lagstiftningen förutsätter dock resultat- och i synnerhet effektaspekter vid beviljandet och användningen av överföringsutgifter. När det gäller överföringsutgifter som tillgodoser ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande rättigheter är statsmakten till följd av grundlagen skyldig att följa hur väl förmåns- och servicesystemet fungerar med tanke på sitt syfte. I statsunderstödslagen anges på motsvarande sätt som en allmän förutsättning för beviljande av statsunderstöd att beviljandet av understöd är motiverat med avseende på de mål som satts för finansieringen, vilket i praktiken är detsamma som effektaspekten. Statsunderstödslagen ålägger också statsbidragsmyndigheterna att bedöma statsunderstödens ändamålsenlighet och verkningar. Det huvudsakliga syftet med statsandelar är att finansiera offentlig service som är så kvalitativ och så effektivt ordnad som möjligt, och rapporteringen om hur detta har lyckats och en kritisk granskning och bedömning av den utgör en viktig del av regeringens redovisningsskyldighet när det gäller statens eko-

nomi och verksamhet. Bedömningen och granskningen av verksamhetsresultaten och verkningarna när det gäller verksamhet som finansieras med överföringsutgifter har inte för närvarande till alla delar fogats till bokslutsrapporteringen och den statsekonomiska rapportering som skall ges riksdagen. Inom statens bokslutsrapportering och förfarandet med statsekonomiska berättelser borde således i fortsättningen uppföljningen och rapporteringen av verkningarna och verksamhetsresultaten uppmärksammas alldeles speciellt när det gäller överföringsutgifter.

Resultatbegrepp

Problemen i samband med uppställandet av resultatmål och resultatrapporteringen kan betraktas som ett uttryck för fyra huvudsakliga problem. Ministeriernas roll och förfaranden som den instans som styr resultaten inom respektive ansvarsområde kunde ofta utvecklas betydligt. Vid ministerierna och ämbetsverken och inrättningarna borde ledarskapet och ledningens grepp likaså förbättras för att resultat- och effektivitetsaspekten skall stärkas när det gäller styrningen av verksamheten och kravet på resultatansvar. Vid ministerierna och ämbetsverken och inrättningarna borde redovisningen dessutom utvecklas så att den bättre skulle tjäna styrningen, ledningen och fullgörandet av redovisningsskyldigheten. Ministeriernas samt ämbetsverkens och inrättningarnas kunskande när det gäller styrning och analys av finansförvaltningen behöver också stärkas.

På bristerna i resultatstyrningen och i resultatrapporteringen som en del av den inverkar delvis också de begrepp som används vid granskningen av resultaten. Utgående från internationell praxis och litteraturen på området har resultatrik verksamhet vanligen definierats som effekter, lönsamhet och produktivitet. Det har också förutsatts att dessa karaktäristika används vid uppställandet av resultatmålen och uppgörandet av resultatbeskrivningarna i de verksamhetsberättelser som hör till ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och i regeringens tillståndsberättelse.

Indelningen av en resultatrik verksamhet i effekter, lönsamhet och produktivitet är i och

för sig en god allmän strukturering. Den lyfter dock inte fram de olika rollerna och ansvaren inom den offentliga förvaltningen vid ordnandet av en resultatrik verksamhet. Övergripande samhällsliga verkningar är i synnerhet regeringens och ministeriernas uppgift och på deras ansvar. Enskilda ämbetsverk och inrättningar och ledningen vid dem har ett snävare resultatansvar som inskränker sig till en resultatrik skötsel och ett resultatrikt utvecklande av de operativa uppgifterna vid respektive ämbetsverk eller inrättning. Ett ämbetsverks eller en inrättnings effektmål och rapportering av effekterna samt resultatansvar när det gäller dem avviker således från ett ministeriums. Begreppen igen leder till att de samhällsliga verkningarna och verksamhetsresultaten ofta blandas samman både vid uppställandet av målen och i resultatrapporteringen på ett sätt som döljer det väsentliga i frågorna och ansvaren på de olika nivåerna inom förvaltningen.

Ett problem med den tredelade indelningen av en resultatrik verksamhet i effekter, lönsamhet och produktivitet är också att den inte heller lyfter fram kvaliteten på servicen och kvalitetsledningen, vilka är synnerligen viktiga inom den offentliga serviceproduktionen. Den service som den offentliga förvaltningen producerar omfattas vanligen inte av konkurrensen på marknaden, utan den karaktäriseras som offentligrättslig och produceras med stöd av den ensamrätt som ankommer på ett ämbetsverk eller en inrättning. Förvaltningens styrsystem är då nästan det enda sättet för ombesörjandet av kvaliteten på verksamheten och servicen. Det nuvarande resultatstyrningssystemet har kritiserats för att det fäster för stor uppmärksamhet vid den kvantitativa produktionen, varvid den aspekt som gäller kvaliteten på verksamheten och servicen och kvalitetsledningen eventuellt inte har uppmärksamats tillräckligt.

Förvaltningens strukturer med tanke på en resultatrik verksamhet och fullgörandet av resultatansvaret

Fina resultat och fullgörandet av redovisningsskyldigheten samtidigt förutsätter att förvaltningens strukturer stöder en resultatrik verksamhet och redovisningsskyldigheten.

Tydliga styr- och ansvarsrelationer är särskilt viktiga. Ministerierna bör vara små enheter som styr förvaltningen inom respektive ansvarsområde och koncentrerar sig på strategiska frågor på ansvarsområdesnivå. Skötseln av egentliga operativa administrativa uppgifter och produktionen av offentliga tjänster bör i allmänhet inte organiseras vid samma enhet som styrningen, eftersom den för resultatstyrningen och det därtill hörande resultatansvaret viktiga växelverkan mellan den som styr och den som styrs och den därtill hörande övervakningen samt en kritisk bedömning och en styrande respons då uteblir. Till denna del är strukturerna inom statsförvaltningen och styrningen av den inte i alla sammanhang ordnade på bästa möjliga sätt med tanke på en resultatrik verksamhet och resultatansvaret. Strukturerna inom statsförvaltningen samt de ansvarsförhållanden som gäller ekonomin och resultaten bör således utvecklas ytterligare så att de fungerar bättre med tanke på en resultatrik verksamhet och resultatansvaret. I detta sammanhang öppnar sig också möjligheter att granska funktionernas förläggningsorter och regionaliseringen.

Enligt förordningen om statsbudgeten är statens budgetekonomi en bokföringsskyldig ekonomienhet. För skötseln av betalningsrörelsen och bokföringen samt andra ekonomiförvaltningsuppgifter har den indelats i räkenskapsverk. Räkenskapsverken är numera också statliga bokslutsskyldiga enheter, dvs. de fullständiga bokslut jämte bokslutskalkyler och verksamhetsberättelser som avses i 21 § lagen om statsbudgeten uppgörs för varje räkenskapsverk.

Ett räkenskapsverk är en helhet som bildats med tanke på ekonomiförvaltningen. Som sådant motsvarar det inte helt myndighets-, ämbetsverks- och inrättningsorganisationens struktur, utan det finns räkenskapsverk som omfattar flera ämbetsverk och inrättningar med självständig behörighet och ledning. Inom resultatstyrningen skulle det vara ändamålsenligt att resultatdiskussionerna skulle föras och resultatavtal på basis av dem ingås med alla de enheter som har självständig ledning och behörighet. Ledningen för alla dessa organisationer bör också ha ett självständigt resultatansvar för sin verksamhet, vilket

också förutsätter att de ger en resultatrapport. Organisationerna bör således vara resultatansvariga enheter. Ett resultatavtal skall ingås med dem och en resultatrapport krävas av dem. Ministeriet skall också framföra ett ställningstagande till varje resultatansvarig enhets resultatrapport.

Det är dock inte rimligt att förutsätta fullständiga bokslutskalkyler av små ämbetsverk och inrättningar, utan i vissa fall är det motiverat att dessa kalkyler görs upp för en klar funktionell och ekonomisk helhet som består av flera ämbetsverk och inrättningar. I de gällande bestämmelser i lagen och förordningen om statsbudgeten som gäller boksluts- och resultatrapporteringen samt organisationen av den interna kontrollen regleras dock ansvarsförhållandena mellan ett ämbetsverk och en inrättning samt den räkenskapsverks-helhet inom ekonomiförvaltningen som dessa bildar inte tillräckligt tydligt. Till dessa delar bör bestämmelserna göras tydligare.

Redovisningen

Redovisningen är en av de mest kritiska faktorerna när det gäller resultatstyrningen och fullgörandet av det därtill hörande resultatansvaret. Enligt statens revisionsverks iakttagelser i samband med revisionen och andra bedömningar av redovisningens tillstånd och nivå borde den dock utvecklas kraftigt inom statsförvaltningen, så att den kan fullgöra sina uppgifter inom producerandet av information som skall användas som grund vid styrningen och ledningen samt fullgörandet av redovisningsskyldigheten och resultatansvaret. Inom resultatstyrningen och fullgörandet av resultatansvaret är redovisningens viktiga uppgift att följa och rapportera uppnåendet av strategiska mål. Till denna del baserar sig uppgifterna på statens bokföring och bokslutskalkyler och dessutom till väsentliga delar på uppgifter som det övriga redovisningsväsendet enligt lagen om statsbudgeten producerar.

Inom den offentliga verksamheten är uträknandet av resultatet inte bokslutets och bokföringens enda uppgift på samma sätt som i företagen. Inom den offentliga verksamheten är de samhälleliga verkningarna

och de tjänster som ämbetsverket eller inrättningen producerar det centrala resultatet. De statliga ämbetsverkens och inrättningarnas och hela statens resultatrapportering är en viktig del av den externa bokslutsrapporteringen och i den utnyttjas i stor utsträckning uppgifter från det övriga redovisningsväsende som avses i lagen om statsbudgeten.

Inom resultatstyrningen är det övriga redovisningsväsendet till sina grundläggande uppgifter i övrigt sådan ledningens redovisning som avses i den allmänna redovisningsteorin och dess begrepp, och inom den i synnerhet kostnadsberäkning för funktionerna samt styrning och strategisk planering och övervakning av funktionerna.

Den bestämmelse i lagen om statsbudgeten som gäller redovisningsväsendet i övrigt signalerar inte till alla delar om redovisningens uppgifter och betydelse. Redovisningsväsendets uppgift som resultatredovisning i anslutning till den externa bokslutsrapporteringen framgår inte direkt av bestämmelsen. Begreppet redovisningsväsendet i övrigt avviker dessutom från de allmänna begreppen inom redovisningen, där motsvarande verksamhet vanligen kallas ledningens redovisning. Av definitionen av redovisningens uppgifter framgår inte heller kopplingen till ansvarsskyldigheten och redovisningsskyldigheten, utan uppgifterna definieras som tillgodoseende av kontrollens och övervakningens behov. Kontrollen och övervakningen är dock inget självändamål, utan de tjänar å ena sidan styrningen och ledningen och å andra sidan i sista hand fullgörandet av den demokratiska och parlamentariska ansvarsskyldigheten samt därtill hörande redovisningsskyldighet och resultatansvar.

Intern kontroll

Inom statsförvaltningen har den interna kontrollen utvecklats systematiskt de senaste åren. Till lagen om statsbudgeten fogades en ny 24 b § år 2000. I den föreskrivs om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att ordna en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll samt speciellt om ämbetsverkens och inrättningarnas lednings skyldighet att leda ordnandet av den interna kontrollen och svara för den. Med stöd av den nya be-

stämmelsen i lagen om statsbudgeten reviderades de bestämmelser i förordningen om statsbudgeten som gäller intern kontroll och granskning genom förordning 263/2000. Revideringen grundade sig på internationella rekommendationer och internationell praxis för intern kontroll samt de nyaste internationella yrkesstandarderna för intern granskning. Den legislativa grunden och referensramen för den interna kontrollen vid enskilda ämbetsverk och inrättningar har således moderniserats så att de väl motsvarar dagens behov och krav.

När det gäller utvecklandet av praktiska tillämpningar av lagstiftningen och god praxis och överföringen av dem så att de blir tillräckligt enhetliga förfaranden för intern kontroll vilka kan tillämpas allmänt inom staten finns det däremot fortfarande brister och betydande utmaningar. Riksdagens och statsrådets förväntningar på en kvalitetsmässigt bättre boksluts- och resultatrapportering samt ett flertal andra förändringar i skötseln av ekonomin och verksamhetsomgivningen för den och likaså framhävandet av behovet av riskhantering och riskhanteringsaspekten i samband med ledningen och den interna kontrollen inom statsförvaltningen är också ägnade att öka dessa utmaningar. Detta framhäver ministeriernas och ämbetsverkens och inrättningarnas behov av stöd och information för utvecklande av den interna kontrollen. Överföringen av god praxis skulle vara särskilt viktig. Motsvarande behov gäller också den interna granskningen. Betydelsen av ett effektivare samarbete och stöd framhävs också av den ofta mycket tunna organisationen och en liten personalstyrka vid ministerierna och för den interna granskningen. Det finns dock inte något system mellan ministerierna inom ramen för vilket förfaranden för intern kontroll inom olika ansvarsområden kunde samordnas samt praxis för intern kontroll sammanställas och utvecklas.

De arrangemang som gäller intern kontroll samt deras legislativa grund är betydligt mera bristfälliga i de horisontella relationerna mellan olika myndigheter. Mellan olika ämbetsverk och inrättningar förekommer numera i betydande mån samfinansierad verksamhet inom budgetekonomin, dvs. projekt och gemensam verksamhet som finansieras med

anslag som i budgeten och den detaljerade indelningen av budgeten, som uppgjorts för verkställigheten av den, anvisats för att användas av flera olika ämbetsverk och inrättningar. Ämbetsverken och inrättningarna deltar också ofta i projekt som delvis finansieras med medel utanför budgetekonomin, t.ex. med medel från Europeiska unionen. Vid ordnandet av den interna kontrollen och den därtill hörande rapporteringen i samband med samfinansierad verksamhet har det i praktiken förekommit friktioner och oenhetlig praxis som utgör hinder för en smidig verksamhet och samtidigt ökar kostnaderna. De ämbetsverk och inrättningar som deltar i finansieringen kan ha t.o.m. mycket olika krav på rapporteringen och administreringen och det går inte alltid i praktiken att inom den samfinansierade verksamheten komma överens om hur rapporteringen och de övriga arrangemangen beträffande den interna kontrollen bör skötas.

Inom statsfinanserna totalt sett finns i dag över huvud taget inte någon som en helhet utformad struktur för den interna kontrollen, och flera kontrollfunktioner inom statsfinanserna som helhet tagna vilka hör till den interna kontrollen är utspridda. Staten har inte heller något system för den interna granskningen som skulle fungera inom statsfinanserna som helhet tagna eller tillräckligt stöd för utvecklande av den interna granskningen vid ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna. I flera västländer och i synnerhet i företag där volymen på den ekonomiska verksamheten motsvarar statsfinanserna finns det nästan utan undantag också en intern granskning och ett system för den interna kontrollen som fungerar på "koncernnivå". Inom Europeiska unionen och i de flesta av unionens medlemsländer har det också ansetts viktigt att det finns tillräckligt med centraliserat organiserat sakkunnigstöd för utvecklande och metodiskt stödjande av den interna granskningen. Bristfälligheten i tväradministrativt hänseende när det gäller sådan samordning av kontrollen och granskningen samt rapporteringen om ekonomi och verksamhet och ett sådant system för den styrning och det sakkunnigstöd som behövs därvid, på statsrådsnivå, som speciellt tjänar statsrådets och alla dess ministeriers behov, måste be-

traktas som en synnerligen klar brist i det nuvarande systemet i Finland. Detta konstateras också tydligt i statsrevisorernas berättelse för 2001, där den interna kontrollens och granskningens tillstånd och behoven av att utveckla dem inom statsförvaltningen bedöms.

I förordningen om statsbudgeten föreskrevs tidigare som statens revisionsverks uppgift att utveckla också den interna kontrollen och i synnerhet den interna granskningen. Denna uppgift framtogs statens revisionsverk år 2000, eftersom en dylik uppgift som hör till styrningen av den ekonomiska ledningen inte kunde kombineras med rollen som extern revisor. I samband med revisionsverkets granskningar och i den rapportering, konsultering och övriga kommunikation som ansluter sig till dem behandlar revisionsverket arrangemangen för den interna kontrollen och granskningen och påverkar därigenom de arrangemang som gäller granskningen i ämbetsverken och inrättningarna och styr dem. Revisionsverket har emellertid inte, och kan inte heller ha, något allmänt ansvar och någon allmän uppgift i organiseringen och styrningen av den interna kontrollen, som till sin natur är en fråga som hör till regeringens uppgifter.

För närvarande hör styrningen och utvecklandet av den interna kontrollen och granskningen till finansministeriet, med undantag av den detaljerade styrningen av uppgörandet av räkenskapsverkens ekonomistadgor, som med stöd av förordningen om statsbudgeten är statskontorets uppgift. Finansministeriets uppgifter och de förväntningar som ställs på ministeriet inom den interna kontrollens område har ökat betydligt till följd av att statens revisionsverks roll har setts över och av de andra förändringar som skett i skötseln av ekonomin och statens verksamhet och verksamhetsmiljö. När ministerierna och ämbetsverken utvecklar sitt kontroll- och granskningsväsende begär de i högre grad än tidigare sakkunnig- och konsulthjälp samt handledning av finansministeriet. På grund av rursbrist har finansministeriet dock haft svårigheter att tillgodose dessa önskemål och svara på dessa utmaningar och ministeriet borde därför ha mera personal för dessa uppgifter. Finansministeriet har inte heller på ett

systematiskt och tydligt och med tanke på extern trovärdighet och tillförlitlighet bästa möjliga sätt organiserat stödfunktionen för utvecklandet av den interna kontrollen och granskningen samt den övriga tillsynsverksamheten inom förvaltningen och för sakkunnigstödet samt för den rapportering som gäller ekonomin och verksamheten i allmänhet eller den koordinering på statsrådsnivå som absolut behövs inom denna funktion.

Dessa brister och problem kom också tydligt fram i statsrevisorernas berättelse för 2001, där statsrevisorerna bedömde den interna kontrollens uppgifter och utmaningar inom statsförvaltningen. I samband med beredningen av berättelsen uttryckte de flesta ministerier tydligt sin ståndpunkt, enligt vilken finansministeriet borde stärka sin roll och sitt grepp samt sina resurser vid styrningen av den interna kontrollen och granskningen samt samordningen av den interna kontrollen inom de olika förvaltningsområdena och vid olika ämbetsverk och inrättningar speciellt mellan ministerierna. Som sina slutsatser konstaterade statsrevisorerna att den interna kontrollens och granskningens betydelse har ökat hela tiden. Enligt statsrevisorerna bör finansministeriet fästa särskild uppmärksamhet vid stödandet och styrningen av den interna kontrollen och granskningen (statsrevisorernas berättelse för 2001, s. 165). Enligt statsrevisorerna bör finansministeriet också spela en klarare roll än nu vid koordineringen av den interna kontroll och granskning som överskrider förvaltningsområdena. Statsrevisorerna anser också att finansministeriet bör ordna också sin egen interna granskning trots att den interna kontrollens synvinkel betonas som en del av all tjänstemannaverksamhet vid ministeriet. Enligt statsrevisorernas uppfattning kräver också finansministeriets ledande roll vid beredningen av statsbudgeten samt i finanspolitiken och den ekonomiska politiken överlag och det behov av att vara ett exempel också för de andra ministerierna som följer därav detta (statsrevisorernas berättelse för 2001, s. 166).

Utvecklingen när det gäller gemenskapens lagstiftning i anslutning till förvaltningen och kontrollen av Europeiska unionens medel samt de framtida utmaningarna framhäver de

behov av att utveckla den interna kontrollen och granskningen som konstaterats ovan. De skyldigheter och krav beträffande den interna kontrollen och den verksamhet för bekämpning av fel och oegentligheter som ingår i den vilka föranleds av medlemskapet i Europeiska gemenskapen håller på att öka i och med att den lagstiftning som gäller användningen av EU-medel samt kontroll och granskning hela tiden skärps. I den interna kontroll och granskning samt bekämpning av fel och oegentligheter som hänför sig till EU-medel samt den rapportering om dem som EU förutsätter är det ofta fråga om tvärdministrativa relationer mellan flera ämbetsverk och inrättningar samt förvaltningsområden, vilka i praktiken ofta kräver en centraliserad samordning och koordinering. Europeiska kommissionen håller på att ändra kontroll- och granskningssystemet så att myndigheterna i medlemsstaterna ännu mer än tidigare skall svara också för den kontroll och granskning som görs i kommissionens och gemenskapens intresse. På detta sätt strävar kommissionen efter att i praktiken fullgöra den samarbetskyldighet som fastställs för medlemsstaterna i artikel 274 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och det i den ingående ansvaret för att unionens medel förvaltas och kontrolleras på ändamålsenligt sätt enligt principerna för en sund ekonomisk förvaltning. I den rapport enligt artikel 280.5 i EG-fördraget som skall uppgöras över verksamheten för bekämpning av fel och oegentligheter samt bekämpningen av bedrägerier inom EU förutsätts på motsvarande sätt information som är mera systematiskt sammanställd och framställd än tidigare om de åtgärder som vidtagits i Finland och deras resultat och kostnader. Det finns dessutom redan nu betydande behov av att koordinera och utveckla rapporteringen av fel och oegentligheter till EU:s kommission och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Statsrådet har t.ex. inte lätt tillgängliga övergripande uppgifter till sitt förfogande om fel och oegentligheter som riktats mot statsfinanserna.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

Stärkandet av riksdagens budgetmakt samt regeringens och statsförvaltningens ansvarsskyldighet

Propositionens allmänna mål är att stärka riksdagens budgetmakt och statens finansförvaltning samt den demokratiska ansvarsskyldighet som gäller verksamhetsresultaten. Detta mål eftersträvas genom att redovisningsskyldigheten och resultatansvaret i anslutning därtill skärps. I propositionen uppfattas redovisningsskyldigheten som en omfattande princip som hänför sig till ansvarsskyldigheten när det gäller offentliga administrativa uppgifter och skötseln av ekonomin. Redovisningsskyldigheten omfattar särskilt en skyldighet att producera och rapportera sådana riktiga och tillräckliga uppgifter som är nödvändiga för att ansvarsskyldigheten skall kunna fullgöras.

Syftet med propositionen är att förbättra kvaliteten på regeringens rapportering om statsfinanserna och resultaten av statens verksamhet till riksdagen samt därigenom stärka grunderna och förutsättningarna för fullgörandet av det parlamentariska systemet och ansvaret.

Den redovisningsskyldighet som gäller statsfinanserna och skötseln av ekonomin samt resultaten av statens verksamhet innefattar också den redovisningsskyldighet statens ämbetsverk och inrättningar samt statliga affärsverk och statliga fonder utanför budgeten har inför statsrådet, som inför riksdagen har det parlamentariska ansvaret för ändamålsenligheten i statens verksamhet och skötsel av ekonomin samt för meddelandet av verksamhetspolitiska linjer för statens ekonomi och verksamhet. Genom att statens ämbetsverks och inrättnings redovisningsskyldighet stärks förbättras också statsrådets förutsättningar att politiskt styra statsförvaltningen och statsfinanserna och gemensamt fastställa verksamhetslinjerna, samt förutsättningarna att effektivisera ramförandet för statsfinanserna så att ramarna i praktiken fungerar som ett strategiskt planeringsbeslut

som stakar ut linjerna för verksamheten inom statsförvaltningen.

Resultatstyrningen och det nuvarande budgeteringssystemet grundar sig på att riksdagen i synnerhet i lagstiftningen och i statsbudgeten samt andra riksdagsbeslut fastställer riktlinjer och strategiska linjer och mål jämte prioriteringar för samhällspolitiken samt ställer målen i prioriteringsordning. I statsbudgeten anvisas i enlighet härmed finansiering för rätt stora sakkomplex utan slogsstyrning som går in på administrativa detaljer. I lagstiftningen och budgeten har de detaljerade metoderna och förfarandena för uppnående av målen samt verkställigheten delegerats till regeringen och förvaltningen under den. Den väsentliga idén i systemet är att riksdagen på detta sätt effektivare kan utöva sina maktbefogenheter vid fastställandet av stora linjefrågor. En förutsättning för att budgeterings- och resultatstyrningssystemet skall fungera demokratiskt och enligt principerna för en sund förvaltning och ekonomi är emellertid att riksdagen följer och bedömer verkställigheten av budgeten samt resultaten av verksamheten inom förvaltningen och stakar ut linjer för uppställandet av målen.

Utvecklandet av en klar bokslutshelhet som fullgör redovisningsskyldigheten och tjänar beslutsfattandet

Det centrala syftet med propositionen är att utveckla den helhet som statens och dess ämbetsverks och inrättnings bokslutshandlingar och bokslutsförfaranden utgör så att riksdagen med hjälp av dem effektivare än nu kan följa, övervaka och bedöma skötseln av de uppgifter som delegerats till regeringen och förvaltningen under den samt uppnåendet av målen.

För förbättrandet av redovisningsskyldigheten föreslås i propositionen att i lagstiftningen mera exakt än nu skall fastställas vilka de riktiga och tillräckliga uppgifter om statens ekonomi och verksamhetsresultaten är som skall rapporteras för fullgörandet av ansvarsskyldigheten och som stöd för planeringen och beslutsfattandet inom samhällspolitiken samt på vilket sätt rapporteringen skall ske för att den skall ge en riktig och tillräcklig bild av dem. När det gäller innehållet

i uppgifterna är avsikten särskilt att tydligare än nu lyfta fram samhälleliga verkningar och utvecklingstrenden i fråga om dem samt omständigheter som hänför sig till kvaliteten på den offentliga servicen och till kvalitetsledningen. Avsikten är att genom propositionen skapa förfaranden och stöd för en kritisk bedömning av uppnåendet av resultatmålen. Genom propositionen skapas legislativa förutsättningar för ett mera detaljerat fastställande av riktiga och tillräckliga uppgifter genom förordning av statsrådet och i bestämmelser och anvisningar som meddelas med stöd därav, samt grunder för utvecklandet av bokslutspraxis.

Reformens allmänna mål är också att förbättra förutsättningarna att bedriva en hållbar finanspolitik och sköta statsfinanserna samt förutsättningarna för en ekonomiskt effektiv och resultatrik dimensionering av resurserna, fördelning av dem för respektive användningsändamål samt användning av dem. Genom en revidering av innehållet i bokslutsrapporteringen och de förfaranden som fullgör redovisningsskyldigheten kan sådana uppgifter som kan utnyttjas då olika verksamhetsalternativ och lösningar övervägs bättre än nu fås med i beredningen av och beslutsfattandet inom finanspolitiken och den övriga samhällspolitiken. Samtidigt skapas tryck och incitament för organen inom statsförvaltningen och deras ledning att sträva efter bättre resultat samt ges också grunder för utvecklande av de incitament som ingår i ledningssystemet. Med tanke på behoven när det gäller beslutsfattandet inom finans- och samhällspolitiken är avsikten att riksdagen i en tydligare och mera koncentrerad form än nu skall ges sådan väsentlig information som skall utnyttjas vid beslutsfattandet.

De samhälleliga verkningarna kan sällan mätas med enkla mätare, utan en helhetsbild av dem kan basera sig endast på en tillräckligt övergripande bedömning ur flera aspekter. Ett budgetår är ofta också en för kort tid för att förändringar i de samhälleliga verkningarna skall kunna iaktas och rapporteras. Iakttagelserna och rapporteringen av utvecklingen när det gäller samhällelig verkningsfullhet och av de samhälleliga verkningarna i bokslutsförfarandet stärks genom att bedömningen av ekonomin och resultaten och spe-

ciellt verkningarna utvecklas genom rekommendationer, råd och styrning och genom att de viktigaste uppgifterna om resultaten av bedömningarna rapporteras i bokslutshandlingarna.

De uppgifter som skall ges i bokslutshandlingarna och de förfaranden som fullgör redovisningsskyldigheten skall bättre än nu utgöra en del av planeringen av och beslutsfattandet inom finanspolitiken samt styrningen av statens ekonomi och verksamhet och i synnerhet en del av ram- och budgetprocessen när det gäller statsfinanserna. På detta sätt kan större uppmärksamhet än nu fästas vid de samhälleliga verkningarna, verksamhetsresultaten och den ekonomiska effektiviteten när det gäller dimensioneringen, fördelningen och användningen av resurserna. Avsikten är att statsbokslutsakterna och statsbokslutsprocessen kunde bli ett systematiskt förfarande för bedömning av hur effektiv och resultatrik ekonomin och verksamheten är och för rapportering av de viktigaste resultaten av denna bedömning.

Det föreslås att innehållet i regeringens nuvarande tillståndsberättelse revideras och namnet på berättelsen ändras till statens bokslutsberättelse. Bokslutsberättelsen skall omfatta två huvuddelar, dvs. statens bokslut och regeringens verksamhetsberättelse. Statens bokslut skall innefatta statsbudgetens utfallskalkyl, omformad så att den både till innehållet och uppbyggnaden är åskådligare, begripligare och mera informativ än den nuvarande utfallskalkylen, och dessutom statens intäkt- och kostnadskalkyl, balansräkning och en ny kassaflödeskalkyl som beskriver de kassabaserade penningflödena. Regeringens verksamhetsberättelse är regeringens beskrivning av skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten samt verkningarna av verksamheten och verksamhetsresultaten inom statsförvaltningen i allmänhet och granskade enligt ministeriernas ansvarsområden. I regeringens verksamhetsberättelse skall dessutom ingå en bokslutsanalys gällande statsfinanserna samt de viktigaste bokslutskalkylerna för statliga affärsverk och statliga fonder utanför budgeten, och likaså de viktigaste uppgifterna om resultaten av affärsverkens och fondernas verksamhet och resultatutvecklingen analyserade och tolkade. Statens

bokslutsberättelse skall vara en sådan berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts som regeringen skall ge riksdagen enligt 46 § grundlagen. Bokslutsberättelsen skall direkt innehålla de väsentligaste av de uppgifter som nu publiceras i den separata statsbokslutsakten. Genom att statsbokslutet kopplas till bokslutsberättelsen som en del av den kan det att ekonomin och resultatet granskas tillsammans som frågor som direkt hänför sig till varandra samt i synnerhet sambandet mellan rapporteringen i berättelsen av resultaten, skötseln av ekonomin och iakttagandet av budgeten och de offentliga bokslutskalkylerna framhävas. Samtidigt blir statens bokslut en handling som godkänts av regeringen och skall ges riksdagen som en officiell riksdagshandling. På detta sätt blir handlingarna som helhet tagna en årsredovisning över statsfinanserna.

Skärpt resultatstyrning

Ett centralt syfte med reformen är att skärpa resultatstyrningen och förfarandena för den samt skapa grunder för utvecklande av resultatbudgeteringen. De föreslagna reviderade bestämmelserna i lagen om statsbudgeten skapar legislativa grunder för de förfaranden för resultatrapportering och resultatbedömning vilka utgör en oundviklig del av resultatstyrningen, och för bedömning och fullgörande av resultatansvaret. Genom propositionen skapas också rättsliga grunder och allmänna riktlinjer för en ny definiering av de grundläggande kriterier för en resultatrik verksamhet som skall användas vid uppställandet av resultatmål och resultatrapporteringen och resultatbedömningen. De begrepp och grundläggande kriterier som gäller resultaten definieras på ett nytt sätt så att de samhälleliga verkningarna samt kvaliteten på serviceproduktionen och servicen och kvalitetsledningen, liksom också serviceberedskapen, vilka alla är viktiga inom den offentliga ekonomin, förvaltningen och serviceproduktionen, tydligare än tidigare stiger fram som en del av den totala granskningen av resultaten. Avsikten är att så enhetliga grundläggande begrepp och kriterier som möjligt skall användas för resultaten i fortsättningen i de verksamhetspolitiska linjer som ingår i de

ramhandlingar som gäller statsfinanserna, i förklaringsdelarna i budgetpropositionen och i statsbokslutsakterna. Detta möjliggör en klarare uppställning av målen och en koppling av den till de allmänna utmaningar som gäller statsfinanserna och deras effektivitet samt till anslagsnivåerna. Då kan en mera medveten och ekonomiskt effektivare samt resultatrik inriktning av verksamheten på sådana objekt och mål som anses viktiga uppnås.

Det är inte ändamålsenligt att resultatbudgeteringen binds till detaljerade bestämmelser i lag, utan resultatbudgeteringen effektivteras bäst genom utvecklande av praxis. Då tillåter budgeteringssystemet också på ett politiskt neutralt sätt att sådana samhällspolitiska mål som anses viktiga vid respektive tidpunkt uppställs i ram- och budgetförslaget. I propositionen föreslås därför i enlighet härmed bestämmelser främst om de grundläggande kraven för den resultatrapportering som skall ges i bokslutshandlingarna samt om vissa allmänna principer för planeringen av verksamheten och ekonomin.

Däremot är det inte heller i fortsättningen ändamålsenligt att i lag föreskriva om uppgörandet av förklaringsdelarna i budgetpropositionen, utan det är motiverat att detta också i fortsättningen avgörs inom budgetpraxis samt att, när det gäller de budgetförslag som skall göras upp med tanke på uppgörandet av budgetpropositionen, därom föreskrivs i förordningen om statsbudgeten och i de bestämmelser som statsrådet och finansministeriet utfärdar med stöd av den. Avsikten är dock att man vid uppställningen av resultatmålen använder samma grundläggande kriterier och allmänna referensram som vid den bedömning av resultaten som görs i bokslutshandlingarna och bokslutsförslaget.

Inom planeringen av ekonomin och verksamheten framhävs den strategiska aspekten och ett längre perspektiv samt bl.a. sammankopplingen av bedömningen av samhällelig verkningsfullhet och samhälleliga verkningar med planeringen och styrningen.

Skärpning av ministeriernas styrgrepp

Ministeriernas uppgifter som den instans som styr resultaten och övervakar fullgörande

det av redovisningsskyldigheten inom respektive förvaltningsområde skall skärpas. Av ministerierna skall förutsättas ett motiverat offentligt ställningstagande till boksluten för de bokslutsskyldiga ämbetsverken och inrättningarna samt fonderna inom ansvarsområdet och till de revisionsberättelser som avgetts om dem samt till verksamhetsberättelserna för alla resultatansvariga ämbetsverk och inrättningar. Med resultatansvariga ämbetsverk och inrättningar avses här alla de enheter inom statsförvaltningen med vilka ministeriet ingår ett resultatavtal.

Kravet på ett ställningstagande innebär att ministeriernas grepp som den instans som styr resultaten inom förvaltningsområdet måste bli kraftigare och mera systematiskt samt gör resultatstyrningen och den respons som framhäver resultatansvaret offentligare och överskådligare. Förfarandet med ställningstagande till boksluten stärker också verkningarna av statens revisionsverks granskningsverksamhet, eftersom i ställningstagandet också skall tas ställning till de åtgärder som är nödvändiga med anledning av de iakttagelser som framförs i statens revisionsverks revisionsberättelser.

Inrättandet av en gemensam controllerfunktion för statsrådet och stöd för den

Till redovisningsskyldigheten samt i vidare bemärkelse till god offentlig förvaltningssed och ledning hör att sörja för kvaliteten på bokslutsrapporteringen och den övriga ekonomiska rapporteringen. Ombesörjandet av att de riktiga och tillräckliga uppgifter som den externa styrningen och den interna ledningen av ekonomin och verksamheten förutsätter produceras och rapporteras samt av kvaliteten på dem är en av de viktigaste uppgifterna för den interna kontrollen. Den interna kontrollen har också som mål att säkerställa lagligheten och resultaten när det gäller ekonomin och verksamheten samt att trygga de tillgångar och den egendom som staten och dess ämbetsverk och inrättningar besitter. Syftet med propositionen är att stärka den interna kontrollen och den allmänna styrningen av den inom statsförvaltningen samt att skapa strukturer och förfaranden för effektiviserande av myndighetssamarbetet inom

den interna kontrollen och för utvecklande och spridande av god praxis inom statsförvaltningen.

Statsrådet bör få nya arbetsinstrument och procedurer samt sakkunnigstöd för granskningen och fullgörandet av redovisningsskyldigheten och resultatansvaret. På detta sätt kan statsrådet också säkerställa att de bokslutsuppgifter som skall ges riksdagen är riktiga och tillräckliga samt att de företes på ett tillräckligt enhetligt, tydligt och begripligt sätt. En fungerande resultatstyrning samt fullgörandet av redovisningsskyldigheten förutsätter att de planerings-, styr- och rapporteringssystem som gäller statsfinanserna hela tiden är i skick och tidsenliga. Styr- och rapporteringssystemet bör i synnerhet utvecklas så att det fungerar som sig bör.

Beredskapen att analysera och styra bokslutsrapporteringen inom respektive ansvarsområde och kritiskt bedöma uppnåendet av resultatmålen samt styr-, rapporterings- och kontrollsystemen inom respektive förvaltningsområde bör utvecklas vid ministerierna. Vid ministerierna bör en controllerfunktion som fungerar i praktiken inrättas som en del av verksamhetssättet samt en politik för den interna kontrollen som omfattar hela förvaltningsområdet införas. Finansministeriets möjligheter att i dessa avseenden som beredande enhet och sakkunnigorganisation tjäna statsrådet, ministerierna samt övriga ämbetsverk och inrättningar på ett effektivare och synligare sätt än tidigare bör förbättras.

För att dessa behov skall kunna tillgodoses och utmaningarna bemötas föreslås att vid finansministeriet inrättas en finanscontrollerfunktion som en analys- och sakkunnigtjänst som i synnerhet skall tjäna statsrådet och dess ministerier samt dessutom också ledningen vid statens ämbetsverk och inrättningar.

Finanscontrollerfunktionens huvudsakliga uppgift skall vara att bereda statens bokslutsberättelse för föredragning för statsrådet och säkerställa att de uppgifter som tas med i den är riktiga och tillräckliga. Avsikten med inrättandet av denna funktion är att ombesörja att de uppgifter och utredningar som tas in i bokslutsberättelsen överensstämmer med de kvalitetskrav som skall ställas på god statsekonomisk rapportering och att berättelsens

olika delar har uppgjorts på ett tillräckligt begripligt och enhetligt sätt och att i dem ingår en tydlig rapportering och kritisk bedömning av verkningarna och uppnåendet av resultatmålen. Finanscontrollerfunktionens andra huvudsakliga uppgift skall vara att styra och samordna statens bokslutsrapportering och annan rapportering som gäller statsfinanserna och resultaten, utvärderingsverksamheten och ordnandet av den interna kontrollen samt utveckla kvaliteten på dem, samt dessutom säkerställa att systemen för planering och styrning av skötseln av statsfinanserna och statens ekonomi och verksamhet fungerar på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt och att bokslutsrapporteringen och den övriga rapportering som gäller statsfinanserna finns tillgänglig och kan utnyttjas i beredningen och beslutsfattandet. Ett syfte med funktionen skall vara att främja bedömningsverksamheten och det att bokslutsuppgifterna kan utnyttjas i det beslutsfattande som gäller statens ekonomi och verksamhet. Funktionen är således ett instrument för koordinering och främjande av bedömningsverksamheten. Det föreslås att funktionen dessutom skall samordna och styra den rapportering som gäller den interna och administrativa kontrollen av medel från Europeiska unionen. Avsikten är att på detta sätt effektivisera ordnandet av den interna kontrollen i synnerhet när det gäller tväradministrativa relationer mellan flera myndigheter. Funktionen skall bereda ärenden som hör till dess ansvarsområde vid finansministeriet och dessutom ha befogenhet att rapportera sina iakttagelser samt eventuella åtgärdsförslag.

Finanscontrollerfunktionen är inte statsrådets interna revisor eller en enhet för extern granskning och inte heller en sådan centraliserad revisionsfunktion vars förebild finns speciellt i den franska lagstiftningen. I internationella rekommendationer och standarder har den interna granskningen ett vedertaget innehåll och en vedertagen uppgift, som i finsk lagstiftning har fastställts i förordningen om statsbudgeten. Inom statsförvaltningen har den interna granskningen organiserats enligt internationella standarder och rekommendationer direkt under den högsta ledningen för ett ämbetsverk eller en inrättning som en funktion som tjänar ledningen. När

det gäller statsfinanserna finns det inte någon intern granskning på koncernnivå som omfattar statsfinanserna som helhet tagna och tjänar statsrådet som den instans som styr statsförvaltningen och utövar regeringsmakten.

Vid beredningen av reformen av redovisningsskyldigheten har det bedömts att särskilda utvecklingsbehov finns inom utvecklandet av styr- och rapporteringssystemet samt bedömningsverksamheten och likaså inom den kritiska bedömningen av rapporterna och tillhandahållandet av dem så att de kan utnyttjas i beredningen och beslutsfattandet. Beredningen av statens bokslutsberättelse i ny utformning förutsätter också beredning i statsrådet för föredragningen för statsrådet. Enligt standarderna och rekommendationerna för den interna granskningen och den interna kontrollen hör dessa uppgifter tydligt till ledningen och de sakkunnigtjänster som tjänar den och inte till den interna granskningen, som på grund av sin oavhängiga bedömningsuppgift inte deltar i producerandet av bokslutsrapporteringen. Med tanke på uppnåendet av målen för reformen ger det således mest mervärde om en controllerfunktion som överensstämmer med internationella förebilder inom företagssektorn och den offentliga sektorn inrättas som en sakkunnig- och utvecklingstjänst som tjänar statsrådet. Detta hindrar inte att en intern granskning på koncernnivå som tjänar statsrådet eventuellt utvecklas senare.

I detta skede skall den interna granskningen och samarbetet mellan ämbetsverk och inrättningar inom den stödas särskilt genom att en sektion för intern granskning inrättas vid den delegation för intern kontroll som avses bli inrättad genom bestämmelser som tas in i förordningen om statsbudgeten. Finanscontrollerfunktionen skall dessutom styra informationen och samordna systemnivån samt handha utvecklingsuppgifter inom den interna granskningen. Dessa uppgifter ankommer också för närvarande på finansministeriet. Den oavhängighet när det gäller verksamheten som föreslås för finanscontrollerfunktionen stöder i fortsättningen den ifrågasvarande rådgivnings- och styruppgiftens trovärdighet. Inrättandet av finanscontrollerfunktionen ändrar inte den interna granskningens uppgifter och rapporteringsrelationer och påverkar

inte heller den interna granskningens oavhängighet eller ställning som partner till ledningen vid respektive ämbetsverk eller inrättning. Finanscontrollerfunktionen skall inte heller ha rätt att leda den interna granskningen vid ämbetsverk och inrättningar.

De uppgifter som föreslås för finanscontrollerfunktionen ingår i finansministeriets ansvarsområde och uppgifter enligt lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet. Inrättandet av funktionen ändrar således inte indelningen i ansvarsområden och uppgiftsfördelningen. Arbetet vid finanscontrollerfunktionen skall stöda speciellt statsrådet samt ministerierna och tjänstemannaledningen vid ministerierna och ledningen vid ämbetsverken och inrättningarna vid utnyttjandet av bokslutsinformationen samt gransknings- och utvärderingsinformationen inom planeringen, styrningen och ledningen av ekonomin och verksamheten. På funktionens initiativ kan dessutom behövliga utvärderingar inledas och funktionen skall också stöda inledandet och genomförandet av utvärderingar som överskrider ministeriernas ansvarsområden. Avsikten är att finanscontrollerfunktionen skall utgöra en knutpunkt för ett controllernätverk inom statsförvaltningen samt styra det. Inom reformen av redovisningsskyldigheten strävar man dessutom efter att utveckla ministeriernas styrande roll och beredskap så att det inom varje förvaltningsområde finns en väl fungerande analys- och controllerfunktion. Finanscontrollerfunktionens roll skall vara att stöda analysverksamheten inom varje förvaltningsområde. Finanscontrollerfunktionen skall i enlighet med ärendets art rapportera sina iakttagelser och utvecklings- eller andra åtgärdsförslag till statsrådet och dess behöriga ministerutskott, finansministeriet och andra ministerier samt ämbetsverk och inrättningar. Funktionen skall särskilt samarbeta med ledningen vid ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna. Rådgivning som syftar till att utveckla och upprätthålla goda styr- och rapporteringssystem samt sakkunnig- och utvärderingsarbete skall utgöra en central del av arbetet och arbetssätten. Funktionen skall också samarbeta med statens revisionsverk. Funktionen främjar verkningarna av revisionsverkets iakttagelser i samband med

granskningarna genom att den stöder de utvecklingsåtgärder som skall vidtas med anledning av iakttagelserna i samband med en revision.

Utvecklandet av redovisningen och kunnandet samt stärkandet av det tväradministrativa samarbetet och den interna kontrollen

Utvecklandet av redovisningen är en av de mest kritiska framgångsfaktorerna när det gäller att skärpa resultatstyrningen och redovisningsskyldigheten. I propositionen föreslås att begreppet redovisningsväsendet i övrigt, som nu ingår i lagen om statsbudgeten, ändras till resultatredovisning och ledningens redovisning och att definitionen av dess uppgifter preciseras i lagen om statsbudgeten. Målet är att på lagnivå skapa grunder för utvecklande av redovisningen så att den tjänar behoven inom den reviderade resultatstyrningen och bokslutsrapporteringen.

De allmänna principer och grundläggande skyldigheter som gäller sådana arrangemang för skötseln av ekonomin och speciellt den interna kontrollen och granskningen samt bokslutsrapporteringen vilka skall iakttas i tväradministrativa relationer mellan ämbetsverk och inrättningar, och samarbetet mellan ämbetsverken och inrättningarna i samband därmed, skall fastställas i lagen om statsbudgeten. Mera detaljerade bestämmelser kan således införas i förordningen om statsbudgeten. De föreslagna bestämmelserna skapar särskilt principer för förfarandet när det gäller funktioner och projekt som genomförs som ett samarbete mellan flera ämbetsverk och inrättningar samt annan s.k. samfinansierad verksamhet, där verksamheten eller projektet finansieras med medel som flera ämbetsverk och inrättningar ansvarar för.

En förutsättning för att ovan angivna mål skall uppnås är, utöver ändringarna av lagen om statsbudgeten, att de bestämmelser i förordningen om statsbudgeten som gäller verksamhets- och ekonomiplanering, redovisning, bokslut och bokslutsförfarande samt den interna kontrollen revideras och kompletteras samt att de bestämmelser som gäller statliga fonder utanför budgeten ses över så att fonderna kan uppfylla kraven på god förvaltningsred och de uppgifter om fondernas eko-

nomi och verksamhet som behövs för statens bokslutsberättelse erhållas. De administrativa föreskrifter och anvisningar som gäller uppgörandet av budgetförslag måste dessutom ses över och de föreskrifter och annan styrning som gäller uppgörandet av bokslut revideras i sin helhet.

Uppnåendet av målen förutsätter ett systematiskt utvecklande av redovisningen och utvärderingsverksamheten, utbildning och utvecklande av ledningen inom statsförvaltningen på praxisnivå. Uppnåendet av målen förutsätter i synnerhet att kunnandet förbättras och utnyttjas effektivare än nu på de olika nivåerna inom ledningen och inom ekonomiförvaltningen. Genom lagstiftning kan således endast allmänna grunder för uppnåendet av ovan angivna mål ges.

3.2. De viktigaste förslagen

Det föreslås att lagen om statsbudgeten ändras så, att bestämmelserna i lagen ger rättsliga grunder dels för ett nytt bokslutsförfarande och förfarande som gäller redovisningsskyldigheten, dels för utvecklande av resultatstyrningen och resultatbudgeteringen.

Statens bokslutsberättelse

I lagen om statsbudgeten föreslås bestämmelser om att regeringen för varje finansår före utgången av juni följande år såsom en sådan berättelse som avses i 46 § grundlagen skall ge statens bokslutsberättelse till riksdagen. Berättelsen ersätter den nuvarande berättelsen till riksdagen angående statsverkets förvaltning och tillstånd. I lagen om statsbudgeten föreslås bestämmelser om vilka uppgifter som åtminstone skall ingå i statens bokslutsberättelse.

I bokslutsberättelsen skall enligt förslaget medtas statsbokslutet och nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhälleliga verkningarna av statens verksamhet och resultatet av verksamheten, liksom även de viktigaste uppgifterna om utvecklingen av de samhälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten inom ministeriernas ansvarsområden.

Vidare föreslås bestämmelser om att i bokslutsberättelsen skall medtas bokslutskalkylerna för statliga affärsverk och statliga fonder utanför budgeten samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på resultatet av verksamheten och utvecklingen därav. Bokslutsberättelsen blir därmed till sitt innehåll en heltäckande årsberättelse över statsfinanserna.

Statens bokslutsberättelse föreslås innehålla dels statsbokslutet, dels en del med regeringens bokslutsberättelse. I berättelsedelen skall för det första ingå en allmän granskning av statens ekonomi och verksamhet. I den behandlas läget och utvecklingen gällande statsfinanserna och omvärlden samt den leddrivna ekonomiska politiken och finanspolitiken. I de allmänna kapitlen i berättelsen föreslås också ingå en bokslutsanalys av statens budgetekonomi, liksom även sammanfattande uppgifter om utvecklingen i fråga om administrationen av intellektuella resurser och, som del av den, av personalpolitiken samt av affärsverkens och de utanför statsbudgeten stående fondernas ekonomi. I de kapitlen som allmänt behandlar statens ekonomi och verksamhet skall även med utgångspunkt i statsfinanserna och resultatet av verksamheten granskas bl.a. politikprogrammen enligt regeringsprogrammet och centrala strategiska mål enligt regeringsprogrammet och regeringens strategidokument. I berättelsedelen skall även lämnas uppgifter om av riksdagen prioriterade ärenden och teman som gäller flera olika förvaltningsområden samt om sådana utvärderingar av samhälleliga verkningar och andra verkningar som gjorts av flera förvaltningsområden. Som exempel kan nämnas uppgifter om verkningarna av statliga åtgärder för kommunalekonomin och härvid t.ex. uppgifter om hur den granskning i samband med basservicebudgeten som ingår i statsfinansernas ram- och budgethandlingar genomförts. I kapitlen i den allmänna delen i verksamhetsberättelsen kunde även behandlas årligen växlande teman som riksdagen och regeringen anser vara viktiga.

Berättelsedelen av statens bokslutsberättelse skall innehålla en beskrivning av resultaten inom varje ministeriums ansvarsområde ministerievis, presenterade enligt egna kapitlen. I beskrivningen skall ges riktiga och till-

räckliga uppgifter om utvecklingen av förvaltningsområdets resultat och särskilt om utvecklingen av de samhälleliga verkningarna. I beskrivningarna av resultaten presenteras de viktigaste resultaten av de utvärderingar av de samhälleliga verkningarna och andra verkningar som görs bestämda år samt årliga uppgifter om utvecklingen av de samhälleliga verkningarna. Avsikten är att man i den allmänna delen av bokslutsberättelsen och i de enligt förvaltningsområde presenterade beskrivningarna av resultaten skall tillägna sig ett sådant framställningssätt som behövs för att presentera utvecklingen av de samhälleliga verkningarna, ett utvärderande framställningssätt som kritiskt analyserar hur resultatmålen uppnåtts. Beskrivningarna av resultaten enligt förvaltningsområde skall som egna underställda avsnitt i fråga om statliga fonder utanför budgeten och statliga affärsverk, vilka också är verksamma inom förvaltningsområdet, innehålla affärsverkens och fondernas centrala bokslutskalkyler, de viktigaste uppgifterna om affärsverkens och fondernas resultat samt en bokslutsanalys som klargör de viktigaste omständigheterna som framgår av deras bokslut.

Avsikten är att man utöver information som rapporterar om den utveckling som skett i bokslutsberättelsen skall ta med en kritisk bedömning av hur resultatmålen nåtts och statsrådets slutsatser och ställningstaganden på grund av bokslutsuppgifterna. Dessa kan i texten avskiljas som egna underkapitel och delar, vilket betyder att det i berättelsen går att klart observera de uppgifter gällande statsfinanserna och resultaten som baserar sig på en så stor objektivitet som möjligt samt de slutsatser som statsrådet och ministeriet dragit på basis av dem. Dessa slutsatser är å sin sida intressanta med hänsyn till den samhällspolitiska debatten.

Den andra huvuddelen i statens bokslutsberättelse utgörs av statsbokslutet jämte de viktigaste noterna. De bokslutskalkyler som tas med i bokslutsberättelsen skall innehålla väsentliga numeriska uppgifter om statsfinanserna och budgetens utfall framförda på ett åskådligare sätt än i den tidigare statsbokslutsakten. Om uppgifter om användningen av fullmakter presenteras i utfallskalkylen för budgeten framhävs den statsför-

fattningsmässiga betydelsen av uppföljningen av fullmakter som en uppföljning av riksdagens statsekonomiska beslut. Samtidigt fås på ett tydligare sätt information om de utgifter som användningen av fullmakter orsakat, utgifter som måste tas in som lagstadgade utgifter i budgetarna för de kommande åren. En finansieringsanalys som beskriver penningflödena ger väsentlig tilläggsinformation om statens penningflöden då budgeteringen av anlagen enligt lagen om statsbudgeten i allmänhet sker enligt prestationsprincipen eller förbindelseprincipen. Finansieringsanalysen ger uppgifter även om penningflöden som hänför sig till verksamhet som omfattas av nettobudgeteringen och till allmänt finansierad verksamhet inom eller utanför budgeten.

Avsikten är att i bokslutsberättelsen på samma sätt som i den nuvarande berättelsen angående statsverkets tillstånd skall tas med också revisionsanmärkningsberättelsen, dvs. regeringens redogörelse för de åtgärder som riksdagens anmärkningar om skötseln av statsfinanserna givit anledning till.

Statliga ämbetsverks och inrättningsars bokslut och verksamhetsberättelser

Det föreslås att de bestämmelser i lagen om statsbudgeten som gäller grunderna för statliga ämbetsverks och inrättningsars bokslut och verksamhetsberättelser och deras bokslutsförfaranden ändras. I lagen skall tas in ett krav på att riktiga och tillräckliga uppgifter (*rättvisande bild*) lämnas. Syftet är att ge lagstiftningsmässiga grunder för en revidering av boksluten och bokslutsförfarandena hos ämbetsverk och inrättningar som är bokslutsskyldiga enheter i enlighet med de allmänna målen i propositionen.

De grundläggande resultatbegreppen

För att det ansvar som hänför sig till resultatstyrningen och de olika verkningsnivåerna skall klarläggas, för att resultatansvaret skall stärkas och för att de uppgifter om resultaten som presenteras i bokslutet skall vara riktiga och tillräckliga i större utsträckning och kunna utnyttjas bättre indelas och grupperas resultatbegreppen och de olika delområdena gällande resultaten på ett nytt sätt. Resultaten

skall beskriva verkningarna av verksamheten och hur väl den utfaller ekonomiskt sett på ett så effektivt sätt som möjligt och genom en optimal användning av ekonomiska och intellektuella resurser. I bakgrunden finns tanken att det i resultaten är fråga om hur målen uppnås, dvs. hur det som åstadkoms och de ekonomiska och intellektuella resurser som behövs för detta möts på ett så optimalt sätt som möjligt. I resultatstyrningen borde man således sträva efter att få en så bra balans som möjligt mellan resultatmålen och de resurser som ställs till förfogande för att målen skall uppnås. Då kommer knappheten i de ekonomiska resurserna å andra sidan till synes när målen uppställs och inriktas samt i den angelägenhetsgradering av frågor som framgår av dem.

Med propositionen skapas en begreppshierarki som beskriver resultaten och deras nivåer och attribut. Det vidaste av de begrepp som beskriver allt det som verksamheten och ekonomin åstadkommer och de positiva eller negativa förändringar och följder som verksamheten och ekonomin leder till är verkningarna. De består av resultaten och av sådana avsiktliga och oavsiktliga förändringar i samhället och inom olika livsområden som skett till följd av verksamheten och ekonomin. Resultaten indelas enligt propositionen i samhällliga verkningar och resultat av verksamheten.

De samhällliga verkningarna beskriver hur väl samhällspolitiken eller en sektor inom den utfaller i vidsträckt bemärkelse och samhällspolitikens förhållande till kostnaderna samt till andra verkningar som är en följd av de metoder och förfaringssätt som använts. De samhällliga verkningarna beskriver sålunda på ett accentuerat sätt i vilken grad de mål som uppställts för politiken uppnåtts och vilka kostnader som uppkommit, dvs. graden av hur väl politiken förts och verkställt och därtill kostnadseffektiviteten. Ansvar för de samhällliga verkningarna ligger i hög grad hos statsrådet och ministerierna.

När det gäller resultatet av verksamheten är det fråga om det som en viss enskild organisation eller åtgärdssektor får till stånd och hur väl verksamheten utfaller samt om deras förhållande till de kostnader som uppkommit.

Ämbetsverkets eller inrättningens ledning kan inverka klart på resultatet av verksamheten och ledningen måste också ansvara för det. Bestämmelser om noggrannare kriterier för resultatet av verksamheten föreslås ingå i förordningen om statsbudgeten. Resultatet av verksamheten indelas ytterligare i funktionell effektivitet och kvalitetsledning samt i administration av intellektuella resurser. Den funktionella effektiviteten definieras närmare av produktiviteten och ekonomin samt av lönsamheten i den avgiftsbelagda verksamheten. Ett annat viktigt delområde i resultatet av verksamheten är kvalitetsledningen. I kvalitetsledningen granskas förmågan att producera tjänster och däri bl.a. kundtillfredsställelsen. Föremål för granskning vore bl.a. hur man med verksamheten har kunnat inverka på utvecklingen av de samhällliga verkningarna och hur begränsade effektivitetsmål har nåtts, på antalet producerade prestationer samt på kvaliteten hos tjänsteproduktionen och prestationerna. Ett tredje delområde i fråga om resultatet av verksamheten är användningen av intellektuella resurser och deras utveckling, i vilket fall bl.a. antalet anställda och användningen av personalresurser samt utvecklingen och användningen av kunnande och insikter granskas.

För ett en hög nivå skall nås i fråga om resultatet av verksamheten förutsätts väl organiserade strukturer och processer inom ekonomin och verksamheten.

Detaljerade struktureringar och kriterier gällande resultatet av verksamheten måste kunna utvecklas i och med teori och teknik samt praxis gällande resultatstyrningen och utvärderingen. Det är således inte ändamålsenligt med en detaljerad reglering av dem på lagnivå. Bestämmelser om detaljerade kriterier för resultatet av verksamheten föreslås ingå i förordningen om statsbudgeten i fråga om de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas bokslutsrapportering. I lagen om statsbudgeten föreslås dock bestämmelser om att i de beskrivningar av resultaten som tas in i statens bokslutsberättelse skall lämnas uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhällliga verkningarna och resultatet av verksamheten. En reglering av specifikationen i lagen om statsbudgeten behövs för att man i lagen

skall styra innehållet i statens bokslutsberättelse så att i synnerhet uppgifter som gäller de samhällseliga verkningarna lämnas.

Avsikten är att det skall föreskrivas att de grundläggande struktureringar och kriterier i fråga om resultaten som enligt förordningen om statsbudgeten skall användas vid bokslutsrapporteringen skall användas även vid planeringen av ämbetsverkens och inrättningarnas samt förvaltningsområdenas verksamhet och ekonomi samt i de föreskrifter som statsrådet och finansministeriet med stöd av förordningen om statsbudgeten meddelar om uppgörandet av budgetförslag.

Syftet med bestämmelserna om resultatstyrning och bokslutsrapportering är inte att ändra på befogenhetsfördelningen mellan myndigheter och i synnerhet inte att ingripa exempelvis i domstolarnas och åklagarmyndigheternas oavhängighet enligt grundlagen. I rättsvärden är inte enskilda domstolsavgöranden eller åklagarnas åtalsprövning föremål för resultatstyrning och det är inte tillåtet att i resultatstyrningen ingripa i de judiciella myndigheternas utövande av domsrätt eller i deras åtalsprövning. I bokslutsrapporteringen börjar man särmed inte heller utvärdera eller kontrollera t.ex. de samhällseliga verkningarna av eller kvaliteten på enskilda domstolsavgöranden. Däremot är användningen av statliga medel på uppgifterna inom justitieförvaltningen och rättsvärden föremål för resultatstyrning och bokslutsrapportering. Särskilt justitieförvaltningens uppgift att skapa ramar för en effektivt fungerande rättsvärd kan och bör vara föremål för resultatstyrning. Möjligheten att få rättsskydd och effektiviteten när det gäller att få detta är indikatorer på tillståndet i en rättsstat och samtidigt centrala mål för de samhällseliga verkningarna inom justitieförvaltningen till den del det gäller att skapa ramar. Domstolarna och åklagarväsendet har även administrativa uppgifter och dessutom ansvar för organiseringen av justitieförvaltningen och ledningen samt för organiseringen av sitt eget arbete. Dessa omständigheter omfattas utan hinder av oavhängigheten av redovisningsskyldigheten. Om kvalitetsledningen tas med särskilt som ett delområde inom resultaten möjliggör det att även andra än kvantitativa omständigheter och omständigheter som kräver behandlings-

tid beaktas vid resultatstyrningen och ger det möjligheter att utveckla resultatrapporteringen gällande rättsväsendet till ett rapporteringssystem som utvärderar hur väl ordnandet av de centrala institutionella ramarna och förfaringssätten utfaller och fungerar i förhållande till kostnaderna.

Riktiga och tillräckliga uppgifter

Det föreslås att i lagen om statsbudgeten tas med ett krav på att statsbokslutet och de redogörelser för resultatet av verksamheten som tas med i det skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter om iakttagandet av statsbudgeten, om intäkterna och kostnaderna, om den ekonomiska ställningen och om resultaten (*rättvisande bild*). För att de allmänna principerna i bokslutstänkandet skall framhåvas skall kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter uttryckas på ett sätt som så långt som möjligt motsvarar bokföringslagens bestämmelse om bokslutsprinciperna. Kravet på att riktiga och tillräckliga uppgifter skall lämnas lyfts i fråga om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut från förordningen om statsbudgeten till lagen om statsbudgeten på grund av sakens stora principiella betydelse.

I lagen om statsbudgeten föreslås ingå en bestämmelse om att genom förordning av statsrådet kan föreskrivas om ett ställningstagande som skall ges till följd av ett ämbetsverks eller en inrättnings bokslut och verksamhetsberättelse. Bestämmelsen gör det möjligt att ta i bruk ställningstaganden från ministerierna till bokslut såsom ett lagstadgat förfarande för fullföljande av redovisningsskyldigheten.

Inrättande av en finanscontrollerfunktion

Vid finansministeriet skall enligt förslaget genom bestämmelser som tas in i lagen om statsbudgeten inrättas en finanscontrollerfunktion för att redovisningsskyldigheten och kvaliteten hos systemet med styrning och rapportering inom statsekonomi och statens verksamhet skall tryggas och utvecklas. I lagen tas in bestämmelser om funktionens uppgifter och om dess befogenheter och rätt att få uppgifter. Funktionen är avsedd att vara en expert- och analysenhet inom sitt verk-

samhetsområde vilken betjänar särskilt statsrådet och dess ministerier men i vidare bemärkelse även statsförvaltningen. Dess huvudsakliga befogenheter föreslås vara att framföra iakttagelser och lägga fram åtgärdsförslag i anslutning till dem och dess huvudsakliga verksamhetsform är enligt propositionen att bereda statens bokslutsberättelse och att styra, samordna och utveckla organisationen av bokslutsrapporteringen, utvärderingsverksamheten och den interna kontrollen. I övrigt skall funktionen såsom en del av finansministeriet delta i beredningen och behandlingen av ärenden som hör till ministeriets ansvarsområde. Finanscontrollerfunktionen föreslås ha rätt att få uppgifter som den behöver för att sköta sina uppgifter från statens ämbetsverk och inrättningar samt statliga affärsverk och statliga fonder utanför budgeten, sekretessbelagda uppgifter dock endast när skötseln av den uppgift som anges för funktionen i lagen oundgängligen förutsätter det. Rätten att få uppgifter sträcker sig därmed inte till dem som står utanför statsförvaltningen, t.ex. enskilda eller kommuner eller statsbolag och statliga aktiebolag. Skötseln av ärenden som gäller statsbolag och statens aktieäggande vid statens ämbetsverk och inrättningar samt statens bokslutsrapportering gällande dem skall däremot höra till controllerfunktionens ansvarsområde.

En framgångsrik skötsel av de uppgifter som föreskrivs för finanscontrollerfunktionen förutsätter ett gott samarbete som baserar sig på ömsesidigt förtroende och etablering av nätverk med övriga ministerier samt med ämbetsverken och inrättningarna ävensom delvis också med statliga fonder och affärsverk. Skötseln av uppgifterna på ett framgångsrikt sätt som betjänar statsrådet och hela statsförvaltningen förutsätter också stor objektivitet när utredningar, utvärderingar och analyser presenteras samt därpå baserad trovärdighet. Förtroendet och trovärdigheten förutsätter sålunda i praktiken funktionell oavhängighet i ärenden som gäller framförande av iakttagelser. I dessa avseenden skulle funktionen inte till alla delar vara en sådan sedvanlig verksamhetsenhet vid ett ministerium som avses i lagen om statsrådet. Därför föreslås att i lagen om statsbudgeten skall tas in bestämmelser om en controller vid statsrå-

det och om en biträdande controller vid statsrådet som centrala tjänstemän inom finanscontrollerfunktionen. Biträdande controllern vid statsrådet skall bistå controllern vid statsrådet och vara ställföreträdare för denna. I lagen föreskrivs om befogenhet för controllern och biträdande controllern vid statsrådet att på föredragning självständigt avgöra ärenden som gäller framförandet av iakttagelser av verksamheten samt att begära och lämna uppgifter.

I övrigt föreslås finanscontrollerfunktionen vara en av finansministeriets basenheter och på den skall tillämpas vad som någon annanstans i lag föreskrivs om finansministeriet och dess tjänstemän. Detta är motiverat även av den anledningen att funktionens uppgifter enligt reglementet för statsrådet och statsrådets förordning om finansministeriet hör till finansministeriets ansvarsområde och uppgifter.

Funktionen skall omfattas av statsrådets allmänna styrning och lyda dels under finansministern, som är chef för finansministeriet, dels under den statssekreterare vilken såsom kanslichef bistår ministern i ledningen av ministeriet.

I internationell och inhemsk fackterminologi gällande ledningen av företagsorganisationer och offentliga organisationer samt i skötseln av ekonomin och i ekonomiförvaltningen har begreppet controller en relativt etablerad grundbetydelse fastän definieringen av detaljerade uppgifter för verksamhetsenheter och personer med denna benämning varierar. Till de grundläggande uppgifterna för en controllerenhet eller den som arbetar med benämningen controller hör ofta

— att sköta planerings- och styrsystem, redovisningssystem för styrningen och ledningen

— ekonomisk rapportering och dess system samt analys av rapporteringen

— stödjande och utveckling av styrningen och ledningen av verksamheten och ekonomin.

I det finska och svenska allmänspråket och lagspråket har vi inte något eget ord som skulle täcka båda dessa dimensioner och som inte skulle leda till förväxlingar mellan controllerfunktionen och ledning av ekonomin eller intern eller extern granskning. Särskilt

är det skäl att konstatera att det i controllerfunktionen inte är fråga om revision eller intern granskning.

Eftersom vi saknar ett eget uttryck används ofta det främmande ordet controller vid beskrivning av funktionerna och uppgifterna. På grund av dess etablerade grundbetydelse föreslås att det ursprungligen främmande begreppet tas i bruk i lagen om statsbudgeten såsom benämning på funktionen och som tjänstbenämning för dess tjänstemän i chefsställning.

I lagen om statsbudgeten föreslås bestämmelser om grunderna för samarbete mellan ämbetsverk och inrättningar och för handräkning till myndigheter vid planering av ekonomin och verkställandet av statsbudgeten, vid intern kontroll och i bokslutsrapportering och annan ekonomisk rapportering.

Verksamhets- och ekonomiplanering och redovisning

Bestämmelserna i lagen om statsbudgeten om verksamhets- och ekonomiplanering föreslås bli reviderade för att resultatstyrningen och, i den, den strategiska synvinkeln skall stärkas samt för att ram- och budgetförfarandet i statsekonomin skall stärkas såsom regeringens medel att styra verksamheten inom statsförvaltningen. I paragrafen om verksamhets- och ekonomiplanering tas in en skyldighet för ministerierna att planera verkningarna och resultatet av verksamheten inom ansvarsområdet på flera års sikt.

Begreppen i lagens nuvarande bestämmelse om redovisningsväsendet i övrigt ses över så att de bättre motsvarar redovisningsväsendets allmänna begreppsapparat samt redovisningsväsendets särskilda uppgifter vid fullföljandet av redovisningsskyldigheten. Redovisningsteorin delar generellt in företagets redovisningsväsende i extern redovisning, vars viktigaste syfte är uppgörande av företagets bokslut, och i intern redovisning, som särskilt betjänar den ekonomiska ledningen av en organisation. Bägge delområdena koncentrerar sig på företagets viktigaste mål, räkenskapsperiodens resultat, den externa redovisningen på beräkning därav och rapportering om det, och den interna redovisningen på maximering av det.

Inom den offentliga sektorn avviker målen från företagets mål. I grund och botten är statens och de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas mål en maximering av de samhälleliga verkningarna och serviceförmågan med skäliga kostnader. Detta beskrivs med resultaten. Därmed är verksamhetsberättelsen och utfallskalkylen för budgeten synnerligen viktiga delar i ämbetsverkens och inrättningarnas bokslutsrapporteringar. I verksamhetsberättelsen och utfallskalkylen presenteras de viktigaste uppgifterna med hänsyn till resultatet. Vid sidan av bokföringen och bokslutskalkylerna utifrån den grundar sig de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas resultatrapportering långt på de uppgifter om kostnader och uppnåendet av resultatmål som produceras av olika uppföljningssystem i redovisningen. Sett ur redovisningsteoriens synvinkel definierar ämbetsverkens och inrättningarnas interna redovisning de mätare och instrument med vilka man följer upp resultatutvecklingen och ger den externa redovisningen numerisk information för uppföljningen. Resultatinformation fås i stor utsträckning också ur sådana system för uppföljning av den egentliga verksamheten som står utanför den ordinarie redovisningen. Man kan därför säga att det redovisningsväsende i övrigt som avses i lagen om statsbudgeten i sak är en kombination av extern och intern redovisning, en kombination vars uppgift är att mäta resultatutvecklingen och rapportera om den. Denna uppgift beskrivs bäst av begreppet resultatredovisning.

Resultatredovisningen är bara en del av statliga ämbetsverks och inrättningars redovisningsväsende. En viktig källa för den resultatinformation som produceras i resultatredovisningen är statens affärsbokföring. I sin vidaste bemärkelse omfattar resultatredovisningen utöver den ordinarie redovisningen, som följer ekonomiska storheter, också utvecklandet av mätare som används vid uppställande, uppföljning och utvärdering av effektivitetsmål och mål för resultatet av verksamheten och rapportering med hjälp av dem. Till denna del är det fråga om andra uppföljningssystem som kompletterar redovisningen och som används vid uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Ett ämbetsverks och en inrättnings redo-

visningsväsende skall även som intern redovisning betjäna ledningen av ämbetsverket och inrättningen. Denna uppgift för redovisningsväsendet beskrivs bäst av begreppet redovisning för ledningen.

Begreppet redovisningsväsendet i övrigt ändras genom förslaget helt enkelt till redovisning. Som delområden däri anges resultatredovisning och redovisning för ledningen samt annan uppföljning och målen för redovisningen preciseras. I bestämmelsen skall också tas med en hänvisning som nu finns i förordningen om statsbudgeten till ämbetsverkens och inrättningarnas övriga uppföljningssystem. Detta är ägnat att ge en klarare bild av hur den ordinarie redovisningen och dess system förhåller sig till systemen för uppföljning av den egentliga verksamheten och samtidigt framgår av bestämmelsen betydelsen av systemen för uppföljning av den egentliga verksamheten för resultatrapporteringen. En bestämmelse som reviderats på detta sätt ger också bättre grunder när det gäller att utveckla granskningen av ekonomin och verksamheten som en helhet i resultatrapporteringen.

Förbättring av systematiken i lagen om statsbudgeten

På grund av de nya bestämmelser som tas in i lagen om statsbudgeten är det också nödvändigt att förbättra lagens lagtekniska systematik. De frågor som regleras i lagen grupperas med ett utökat antal kapitelrubriker och genom ändringar som medför tydligare sakkomplex.

4. Propositionens verkningar

4.1. Statsekonomiska verkningar

Propositionens ekonomiska verkningar är främst indirekta och de utgörs av de ekonomiska effektivitetsfördelar som följer av en skärpt resultatstyrning och redovisningsskyldighet samt av utnyttjandet av information som fås genom utvärdering. Dessa verkningar, som ökar den ekonomiska effektiviteten och därmed minskar utgiftstrycken i den offentliga ekonomin, kan vara rentav avsevärda. Hur de realiserar beror dock särskilt på

hur bra målen i förslaget kan uppnås i praktiken.

Den offentliga ekonomin och i synnerhet statsfinanserna ställs inför stora utmaningar inom den närmaste framtiden. För att hållbarheten i statsfinanserna skall tryggas på längre sikt och man skall kunna bereda sig på de utmaningar som är i sikte förutsätts i praktiken en behärskad utgiftspolitik. Om den offentliga servicenivån skall upprätthållas och utvecklas krävs därmed att användningen av medel blir effektivare och att produktiviteten ökar. På detta sätt kan man i statsfinanserna få det utrymme som behövs för att svara på nya verksamhetsmässiga och ekonomiska utmaningar.

För att produktiviteten och effektiviteten skall bibehållas på nuvarande nivå och utvecklas vidare förutsätts i den nuvarande snabbt föränderliga omvärlden att tillvägagångssätten fortgående utvärderas och ändras.

På totalekonomisk nivå är det svårt att presentera entydiga siffror över den ekonomiska nytta som eventuellt kan fås genom höjd effektivitet och produktivitet. Den reella ökningen i statens utgifter har varit i genomsnitt 2,2 % från år 2001. Delvis har orsaken till utgiftsökningen varit en höjning av nivån på vissa förmåner. Delvis beror utgiftsökningen bl.a. på projekt som helt eller delvis finansieras med medel från Europeiska unionen, i vilket fall utgiftsökningen också motsvaras av nya inkomster. Till vissa delar kan bakom utgiftsökningen dock skönjas en svagare produktivitetsutveckling och utgiftstryck till följd därav.

Ungefär hälften av statens utgifter utgörs av olika inkomstöverföringar. I dem sker effektivitetsökningen främst genom att deras sporrande verkningar förbättras samt genom att de fördelas på ett sätt som är ändamålsenligt med hänsyn till samhällsstrukturerna och de ekonomiska strukturerna. Förbättringen av de sporrande verkningarna och en optimal fördelning med hänsyn till servicemålen och de ekonomiska strukturerna kan basera sig endast på en tillräckligt djupgående utvärdering och utnyttjandet av informationen om verkningarna när besluten fattas.

Inom olika förvaltningsområden kunde enligt utförda analyser fås rentav en avsevärd

ökning av produktiviteten och resultaten. Det vore i ekonomiskt hänseende viktigt att stärka en synvinkel och ett styrningsgrepp som framhäver effektiviteten och produktiviteten samt resultaten generellt i verksamhet som finansieras med anslag som budgeteras såsom reservationsanslag i statsbudgeten.

Som helhet betraktat kan det bedömas att man genom att utveckla bokslutsförfarandena och redovisningsskyldigheten i praktiken kan åstadkomma en bättre ekonomisk effektivitet och produktivitet i statsförvaltningen och i sådan verksamhet inom den övriga offentliga sektorn som delvis finansieras med överföringsutgifter.

De påtagligaste direkta verkningarna i fråga om personalen och de statsekonomiska kostnaderna till följd därav hänför sig å ena sidan till inrättandet av en gemensam finanscontrollerfunktion vid finansministeriet och å andra sidan till att ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna i fråga om sin ekonomiförvaltning, styrning och ledning måste nå upp till reformens målsättningar. Avsikten är att controllerfunktionen skall vara en liten och effektiv expertenhet så att de totala kostnaderna blir relativt små. Funktionen kunde inleda verksamheten 2004 med sammanlagt tre tjänstemän på expertnivå och det tekniska stöd som de behöver. Funktionen skulle då ha en controller och en biträdande controller vid statsrådet och en expert med djupgående sakkunskap samt en för alla tre gemensam sekreterare med uppgiften som huvudsyssla. Kostnaderna för detta beräknas med personalbikostnader, arbetsredskap och resor uppgå till ca 267 000 euro per år. Det finns dock skäl att inom en snar framtid utvidga controllerfunktionen ytterligare med två experter så att funktionen skulle ha fem tjänstemän på expertnivå. Personal- och inventariestkostnaderna jämte bikostnader beräknas då uppgå till 370 000 euro per år. Avsikten är att controllerfunktionen i övrigt i den beredning som skötseln av uppgifterna kräver skall stöda sig på finansministeriets hela personal och den sakkunskap den har.

Controllerfunktionen uppgifter hör redan nu till finansministeriet. Vid ministeriet sköter många tjänstemän vid sidan av sina övriga uppdrag uppgifter som föreslås bli överförda till controllerfunktionen. De personal-

resurser som controllerfunktionen behöver kan därför delvis anvisas från tjänster som redan finns vid finansministeriet. Till ett belopp av ca 160 000 euro kan resurser som funktionen kräver fås genom regleringar av befattningsbeskrivningar och uppgifter inom den nuvarande tjänstemannakåren, vilket innebär att de faktiska nya utgifterna år 2004 uppgår till ca 110 000 euro och när funktionen senare utvidgas till ca 210 000 euro. Vid finansministeriet har man berett sig på inrättandet av finanscontrollerfunktionen inom gränserna för de anslagsramar som fastställts för ministeriet.

Förslagen medför inte sådana nya funktionella förpliktelser som direkt och i sin helhet förutsätter att det vid ämbetsverken och inrättningarna måste anvisas nya ekonomiska eller personella resurser för uppgifterna i ekonomiförvaltningen och bokslutsrapporteringen. Kostnaderna för bokslutsförfarandet och förfarandet gällande redovisningsskyldigheten är dock beroende av hur processerna i samband med ekonomiförvaltningen och bokslutsförfarandet ordnas vid respektive ämbetsverk och inrättning. På grund av det kan det vid flera ämbetsverk och inrättningar vara nödvändigt att fördela kunnande och personal till ekonomiförvaltningen och till utvecklande av styrnings- och rapporteringssystemet. Utredningar gällande skötseln av statens ekonomi och ekonomiförvaltningen har visat att det i uppgifterna inom skötseln av ekonomin och ekonomiförvaltningen finns möjligheter att höja effektiviteten och produktiviteten samt att på så sätt frigöra resurser för analytiskt arbete. Särskilt vid ministerierna och delvis även vid ämbetsverken och inrättningarna finns dock tydligt ett behov att öka användningen av intellektuella resurser för analysuppgifter i samband med styrningen av ekonomin och verksamheten.

Det föreslås att i räkenskapsverkens bokslut och i statsbokslutet skall tas med en finansieringskalkyl som ny lagstadgad bokslutskalkyl. Finansieringskalkylen kan framställas genom automatisk sampling av bokföringsmaterialet. Separata utredningar torde behövas bara i fråga om vissa enskilda poster. Upprättandet av kalkylen förutsätter således inte några åtgärder som ger upphov till väsentliga kostnader.

Kostnaderna för uppgörandet av en bokslutsskyldig enhets bokslut förändras inte heller väsentligt jämfört med nuvarande situation. Bokslutet och verksamhetsberättelsen föreslås innehålla noggrannare och delvis på ett nytt sätt strukturerad information i synnerhet gällande resultaten. Denna information skall på samma sätt som nu ge riktiga och tillräckliga uppgifter om den bokslutsskyldiga helhetens och däri ingående ämbetsverks och inrättnings ekonomiska och verksamhet. Bokslutsrapporteringen blir till denna del mera krävande, vilket kan beräknas öka arbetsmängden och kostnaderna för den. I synnerhet i reformens begynnelsestadium behövs utbildning på praktisk nivå för att den berörda personalen skall kunna tillägna sig bokslutsrapporteringens informationsinnehåll och förfaringssätten. Vidare behövs annan informationsstyrning såväl på ministeriernivå som hos underlydande ämbetsverk och inrättningar. Utbildningsbehovet orsakar också åtminstone i början av reformen i någon mån mera kostnader.

4.2. Verkningsför kommunalekonomin och enskilda

Förslagen gäller direkt endast statsförvaltningen och statsfinanserna. De medför inte några förpliktelser för kommunerna eller enskilda och de har inte några omedelbara verkningar på överföringsutgifterna till kommunerna och enskilda. Avsikten är dock att verksamhet som delvis finansieras med överföringsutgifter framdeles skall omfattas av en systematisk utvärdering och rapportering av resultaten och verkningarna och att man med hjälp av information som fås därigenom och med bättre beslutsfattande skall förbättra den statliga finansieringens effektivitet och verkningar. De statliga myndigheterna skall i bokslutsrapporteringen och utvärderingarna bedöma överföringsutgifternas verkningar och resultatet av verksamheten när det gäller deras användning. Förfarandet är inte avsett att förändra samarbetet mellan kommunerna och staten.

4.3. Verkningsför fråga om organisation och personal samt administrativa verkningar

Verkningsför riksdagens och regeringens synvinkel

Från riksdagens synpunkt blir de mest betydande verkningarna en förstärkning av budgetmakten och särskilt av den därtill lörande kontrollmakten gällande statsfinanserna. Riksdagen får möjlighet att effektivare övervaka hur målen uppställs och nås samt hur de befogenheter som delegerats till förvaltningen används. I resultatstyrningssystemet kan tjänstemannaledarskapet bedömas minska för sin del och riksdagen och statsrådet, som har parlamentariskt ansvar inför riksdagen, bedömas få en starkare ställning när de verksamhetspolitiska riktlinjerna gällande statens ekonomi och verksamhet dras upp. Detta grundar sig i synnerhet på statsrådets faktiska och politiska ställning samt på utvecklingen av arbetsmetoderna, möjligheterna att få upplysningar och metoderna för styrning.

Att statsbokslutet skall lämnas för behandling och godkännande i statsrådet och överlämnas som en officiell riksdagshandling till riksdagen framhäver statsrådet och finansministeriets parlamentariska och juridiska ansvar för statsbokslutets innehåll. Enligt förslagen får riksdagen en statsbokslutsberättelse som ger ett klart bättre informationsinnehåll än nu om statens ekonomi och verksamhet. Det ställningstagande till bokslutet och det skärpta grepp i resultatstyrningen som krävs av ministerierna, samt ministeriernas roll i praktiken när det gäller att skapa politiken för den interna kontrollen inom sitt ansvarsområde, stärker ministeriernas uppgift enligt 68 § grundlagen att svara för att organisationen av förvaltningen inom deras ansvarsområde fungerar som sig bör. Förslagen ändrar inte på indelningen i ansvarsområden mellan ministerierna.

Statsbokslutet blir på föredragning från finansministeriet i statsrådet och i enlighet med statsrådets förslag till avgörande en av republikens president godkänd riksdagshandling som en del av bokslutsberättelsen. Syftet är att behandlingen av bokslutsberättelsen i

statsrådet förläggs till en tidigare tidpunkt, dvs. den första veckan i juni.

De föreslagna tidtabellerna för uppgörande av boksluten och bokslutsberättelsen är sådana att finansministeriet och statsrådet till sitt förfogande har granskningsberättelserna från statens revisionsverks årsrevision samt en granskningsrapport över förslaget till statens bokslutskalkyl när överlämnandet av statens bokslutsberättelse till riksdagen förbereds. Statens revisionsverk kunde å sin sida i den berättelse om sin verksamhet som ges till riksdagen på hösten också framställa på granskningsverksamheten grundade iakttagelser om statsbokslutsberättelsen och de uppgifter som anförs i den.

Riksdagen kunde föra sin remissdebatt om statens bokslutsberättelse och sända berättelsen till utskottet före sin semester. Riksdagen kunde sålunda behandla revisionsberättelsen i augusti-september just innan budgetproposition avläts till riksdagen. I riksdagens arbete kunde boksluts- och utvärderingsinformationen integreras tidtabellsmässigt som en enhetlig helhet med behandlingen av budgetpropositionen.

Förslagen är ägnade att stärka ställningen även för statens revisionsverk och dess förutsättningar att sköta sina uppgifter. Vidare förbättrar förslagen riksdagens möjligheter att få information granskad av revisionsverket som extern revisor. Finanscontrollerfunktionen skall å sin sida vara revisionsverkets samarbetspartner från regeringens sida i ärenden som hänför sig till granskning, kontroll och rapportering. Controllerfunktionen skall i sitt uppdrag också särskilt befrämja och övervaka att statens revisionsverks revisionsrapportering beaktas och utnyttjas som sig bör i den praktiska verksamheten. Detta är för sin del ägnat att förbättra verkningarna av revisionsverkets externa revisionsverksamhet.

Förslagen har inte några direkta verkningar på statsrevisorernas verksamhet. En tydligare och mera heltäckande redovisningsskyldighet inom statsförvaltningen och ekonomin och en högklassigare beslutsrapportering samt framhävandet av de samhälleliga verkningarnas perspektiv däri skapar dock för sin del grunder för den parlamentariska tillsyn som statsrevisorerna utövar. Ett effektivare grepp

i styrningen från ministeriernas sida och förfaranden och arrangemang som stöder detta på statsråds- och ministerienivå är en metod att i praktiken omsätta anmärkningar och riktlinjer som riksdagen framfört med anledning av statsrevisorernas tillsyn.

Det väsentliga med hänsyn till regeringens verksamhet är att skapa en övergripande och klart definierad kedja i rapporteringen och redovisningsskyldigheten samt att ge praktiska instrument för styrning och ledning av statens ekonomi och verksamhet. I förslagen är strävan att förbättra kvaliteten hos de nuvarande bokförings- och redovisningssystemen och hos resultatrapporteringen och särskilt möjligheten att utnyttja dem som instrument och för att ge kunskapsunderlag för samhällspolitiskt beredningsarbete och beslutsfattande samt för ansvarstagande i samband härmed. Användbarheten av den information som i synnerhet ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut samt statens affärsbokföring och redovisningsväsende producerar ökar i utvärderingar och beslutsfattande. Den viktigaste effekten är en verkningfullare och mera övergripande samhällspolitik, som blir möjlig tack vare bättre information och ett bättre styrningssystem.

Verkningar på finansministeriets uppgifter och verksamhetspolitik

Finansministeriet skall för närvarande som en del av uppgifterna i anslutning till skötseln av statens ekonomi styra uppgörandet och åstadkommandet av statsbokslutet och finansministeriet bär på regeringsnivå redan nu ansvaret för systemet för bokslutsrapporteringen och för sammanställandet av berättelsen angående statsverkets tillstånd och för föredragningen av den inför statsrådet. Om statsbokslutet ändras från den nuvarande handling som statskontoret sammanställer och undertecknar till en riksdagshandling som statsrådet godkänner och som officiellt skall tillställas riksdagen, innebär det att statsbokslutets betydelse accentueras och samtidigt att finansministeriet ges en ny uppgift. Statskontoret skulle inte längre ha i uppgift att offentliggöra statsbokslutsakten jämte kalkyler. I det nya systemet föreslås statskontoret få i uppgift att för finansministeriet göra

upp ett förslag till statens bokslutskalkyler jämte bilagor och att i anslutning därtill avge ett yttrande som bekräftar organiseringen av den interna kontrollen på en nivå motsvarande statens centralbokföring samt att även i övrigt samla de kalkyler som skall tas med i bokslutsberättelsen.

Finansministeriet måste i det reviderade bokslutsförfarandet bättre än förut kunna se till att riktiga och tillräckliga uppgifter om statens verksamhet och ekonomi produceras samt för sin del främja att rapporterings- och utvärderingsinformationen utnyttjas effektivt i planeringen och beslutsfattandet rörande ekonomin och verksamheten. Detta förutsätter en tillräcklig satsning på styrningen och kvalitetsledningen av bokslutsrapporteringen och den interna kontrollen, liksom även på beredningen av bokslutsberättelsen.

Utgångspunkten i bokslutsreformen och reformen gällande redovisningsskyldighet är att uppgifter inte flyttas till finansministeriet från andra ministerier. Avsikten är tvärtom att stärka ministeriernas ställning och uppgifter samt deras ansvar som aktörer som svarar för resultatstyrningen och rapporteringen inom sina förvaltningsområden samt som de instanser som fullgör redovisningsskyldigheten.

En organisatorisk verkan uppstår genom inrättandet av statsrådets gemensamma controllerfunktion vid finansministeriet. För uppgifternas vidkommande är det fråga om att i en enhet med ställningen av en specialiserad och klart organiserad helhet samla de nuvarande uppgifter gällande statens bokslutsrapportering och redovisningsskyldigheten samt styrningen av den interna kontrollen som hör till finansministeriet som en del av statsrådet. Samtidigt framhävs enhetens karaktär av en aktör som betjänar hela statsrådet.

När statsrådets controllerfunktion inrättas överförs till finansministeriet inga sådana uppgifter som inte skulle höra till ministeriet redan nu enligt reglementet för statsrådet och den statsrådsförordning om finansministeriet som givits med stöd av lagen om statsrådet. Till controllerfunktionen avses höra kvalitetslednings-, samordnings- och utvecklingsuppgifterna inom den interna kontrollen, och skötseln av ekonomin samt samordningen av

utvärderingsverksamheten, vilka redan nu ankommer på finansministeriet. Finansministeriet har också till uppgift att utveckla styrningen av och systemet för intern kontroll och granskning. I de uppgifter inom skötseln av statens ekonomi som hör till finansministeriet ingår av tradition också att motarbeta fel och missbruk i skötseln av ekonomin och därmed även uppgifter med anknytning till EU:s bedrägeribekämpning till den del de till sin karaktär allmänt gäller statsförvaltningen och ekonomin och därmed inte hör till andra ministeriers eller myndigheters ansvarsområde. De uppgifter som delvis föreslås bli koncentrerade till controllerfunktionen omfattar de kärnuppgifter som finansministeriet har också nu i skötseln av ekonomin och den ekonomiska rapporteringen.

I och med controllerfunktionen får statsrådet och finansministeriet också en tillräckligt specialiserad enhet med tillräcklig auktoritet, vilken på regeringens sida som samarbetspartner för statens revisionsverk, som anknyttits till riksdagen, kan agera i ärenden som täcker statens hela ekonomi, samt vilken för egen del kan sörja för att den revisions- och utvärderingsinformation som revisionsverket och andra revisorer och bedömare producerat utnyttjas på behörigt sätt i skötseln av statens ekonomi. Controllerfunktionen är också avsedd att vara ett centralt instrument med vilket ministeriet kan främja stärkandet av resultatstyrningen med större effekt än vad som redan länge varit ministeriets centrala linje.

Controllerfunktionen innebär till denna del närmast ett sätt att organisera ministeriets verksamhet så, att det för samordnings- och utvecklingsuppgifterna inom bokslutsrapporteringen och inom styrnings- och rapporteringssystemet samt för expertuppgifterna i den interna kontrollen finns tillräckligt specialiserat kunnande till förfogande och att uppgifterna i fråga har organiserats tillräckligt transparent och auktoritativt. Den rätt att få uppgifter som föreslås för controllerfunktionen är ägnade att förbättra regeringens möjligheter att få den information den behöver för att sköta sina åligganden.

En organisatorisk verkan på statsrådsnivå följer av inrättandet av en delegation för intern kontroll. Delegationen skall vara ett rådgivande organ för utvecklande av och samar-

bete i den interna kontrollen och den skall förbereda samarbetet. I delegationen skall finnas företrädare för ministerierna och vissa andra centrala sektorer. Delegationen skall dessutom ha sektioner som behandlar olika delområden i den interna kontrollen.

Administrativa verkningar i ministerierna och inom olika förvaltningsområden

Förslagen har inte som sådana, med undantag av inrättandet av finanscontrollerfunktionen och delegationen för intern kontroll, några direkta organisatoriska verkningar.

Med reformen ingrips inte i myndigheternas lagstadgade ställning, befogenhetsgränser och eventuella lagstadgade självständighet. En systematisk utvärdering av verksamhetens helhet och särskilt av ordnandet av dess ramar och ledningen samt rapporteringen där- om står inte heller i konflikt med myndighe- ternas självständiga ställning.

Förslagets verkningar på arbetsmängden i administrationen och särskilt i ekonomiför- valtningen vid bokslutsskyldiga ämbetsverk och inrättningar beror i väsentlig grad på hur processerna för styrning av ekonomin och verksamheten är organiserade. Med systemet revideras förfarandet i resultatstyrningen samt bokslutsförfarandet och förfarandet i fråga om redovisningsskyldigheten till en integrerad del av processerna i ledningen och i den därmed förknippade rapporteringen och uppställningen av mål, och därmed kan en avsevärd del av den rapportering och produktion av information som görs för extern styrning och intern ledning koncentreras till de grundläggande processerna i ledningen och skötseln av ekonomin. Detta förutsätter dock att man vid ministerierna ser över processer- na på en nivå motsvarande förvaltningsom- rådet. På samma sätt skall varje ämbetsverk och inrättning se över sina egna processer så att de motsvarar målen och principerna i re- formen. För att genomförandet av reformen skall lyckas krävs också utbildning på alla nivåer.

De statliga räkenskapsverken skall alltjämt göra upp ett bokslut som innehåller bok- slutskalkyler och en verksamhetsberättelse. Innehållet i dessa handlingar och kraven gäl-

lande dem skall definieras tydligare än nu, vilket är ägnat att underlätta de bokslutsskyldiga enheternas bokslutsrapportering. Finan- sieringsanalysen, som föreslås bli införd som en ny bokslutskalkyl, kan åstadkommas med hjälp av datasystem utifrån uppgifterna i af- färsbokföringen, vilket innebär att bered- ningen av den ökar administrationens uppgif- ter bara i ringa utsträckning. Det nya innehål- let ger också en bättre grund än förut när det gäller att utnyttja bokslutsinformation som kunskapsunderlag för den interna ledningen. Samtidigt skärps emellertid kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutsrapporte- ringen, vilket för sin del ökar ledningens och delvis också ekonomiförvaltningens arbets- mängd. Ett nytt krav är en verksamhetsberät- telse i fråga om ett ämbetsverk eller en in- rättning som hör till ett räkenskapsverk som en självständig resultatansvarig enhet. Åstadkommandet och godkännandet av den ökar i princip administrationens arbete, men i praktiken har sådana rapporter redan nu för det mesta utarbetats.

Ministeriernas rapporteringssätt och skyldigheter blir genom förslaget tydligare och enklare. Ett ministerium behöver inte längre såsom en del av den i ministeriets bokslut in- gående verksamhetsberättelsen och berättel- sen angående statsverkets tillstånd avfatta en resultatberättelse för sitt förvaltningsområde, i vilken resultaten inom förvaltningsområdet granskas. I ministeriets verksamhetsberättel- se skall rapporteras om resultaten av ministe- riets egen verksamhet. En mera omfattande resultatrapport för förvaltningsområdet skall utarbetas och tas med i fortsättningen endast i regeringens verksamhetsberättelse som in- går i statens bokslutsberättelse.

De föreslagna bokslutstidtabellerna är möj- liga även med ekonomiförvaltningens nuva- rande resurser och system. De flesta av de texter och i synnerhet förvaltningsområdenas resultatrapporter som ingår i den berättelse angående statsverkets förvaltning och till- stånd är till stor del färdiga redan på våren. I praktiken kan texterna sålunda reellt beredas vid ministerierna inom den föreslagna tiden. Detta framgår redan av det att berättelsen om statsverkets tillstånd för finansåret 2002 kun- de överlätas till riksdagen den 6 juni.

4.4. Övriga verkningar

Propositionen har inte några omedelbara verkningar för regionalutvecklingen, miljön och jämställdheten. Bättre resultat och redovisningsskyldighet i statsförvaltningen och ekonomin gör det dock möjligt att bättre beakta dessa synvinklar.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden

Det första egentliga beredningsskedet har gjorts av en arbetsgrupp som riksdagens talmanskonferens tillsatt med uppgift att utreda utvecklandet av berättelseförfarandet i fråga om statsfinanserna, nedan berättelsearbetsgruppen. Bakgrund till att arbetsgruppen tillsattes har varit iakttagelser och ställningstaganden som riksdagens finansutskott, statsrevisorerna och framtidsutskottet framfört i olika sammanhang gällande behoven att utveckla dels berättelseförfarandet i fråga om statsfinanserna, dels statsbokslutet. Delvis parallellt med berättelsearbetsgruppen tillsatte finansministeriet statens bokslutsarbetsgrupp sammansatt av representanter för olika ministerier samt statens revisionsverk och statskontoret. Bokslutsarbetsgruppen skulle utreda utvecklandet i synnerhet av statsbokslutet samt av ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut, liksom även av bokslutsförfarandet, så att redovisningsskyldigheten stärks, samt utvärdera och bereda de ändringsbehov i författningar som framkommer i berättelsearbetsgruppen. Avsikten var att bokslutsarbetsgruppens arbete till denna del skulle stöda och komplettera berättelsearbetsgruppens arbete. Som en del av beredningen ordnade riksdagens finansutskott bl.a. ett gemensamt seminarium, där arbetsgruppernas preliminära utvärderingar och förslag behandlades.

Den 15 maj 2002 avgav berättelsearbetsgruppen sitt betänkande Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtionalouden valvontatoimen osana (Utvecklande av berättelseförfarandet som en del av riksdagens tillsynsfunktion över statsfinanserna, riksdagens kanslis publikationer 7/2002). I betänkandet föreslog arbetsgruppen bl.a. att reger-

ingens berättelse angående statsverkets tillstånd skall ändras till en bokslutsberättelse och att dess innehåll skall förtydligas så, att de samhälleliga verkningarnas synvinkel och andra faktorer som är väsentliga med hänsyn till riksdagens budgetmakt kommer fram tydligare i rapporteringen om statsfinanserna. Arbetsgruppens förslag innehöll också modeller för hur den externa revision som statens revisionsverk gör skall kunna utnyttjas effektivare än hittills och hur rapporteringen om statsfinanserna skall kunna struktureras till en klar statsbokslutshelhet. Riksdagens talmanskonferens beslöt den 12 november 2002 efter en remissbehandling hos riksdagsgrupperna och riksdagens olika organ om fortsatta åtgärder i reformen gällande berättelseförfarandet. Talmanskonferensen drog då upp riktlinjer för att berättelsearbetsgruppens förslag till utvecklande av berättelseförfarandet och statsbokslutshelheten skulle beaktas i statens bokslutsarbetsgrupps arbete.

Berättelsearbetsgruppens arbete och förslag var således utgångspunkt för det utrednings- och utvärderingsarbete som statens bokslutsarbetsgrupp utförde och för dess förslag. Bokslutsarbetsgruppens avsikt vara att komplettera och precisera förslagen från berättelsearbetsgruppen gällande statsbokslutshelheten och det statsekonomiska berättelseförfarandet i form av praktiska åtgärder och att göra upp ett utkast till de lagstiftningsändringar som behövs för att förslagen skall genomföras. En annan viktig utgångspunkt var rekommendationerna från den ministerarbetsgrupp som berett en reform av statens centralförvaltning för skärpt resultatstyrning och resultatansvar. Rekommendationerna ingår i ministerarbetsgruppens slutrapport om en reform av statens centralförvaltning daterad den 28 juni 2002. Den utvärdering av Finlands budgeteringssystem samt Finlands styr- och ledningssystem gällande statens ekonomi och verksamhet som gjorts av organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD år 2002 har dessutom spelat en viktig roll i beredningen. Slutrapporten om utredningen presenteras i OECD:s dokument PUMA/SBO (2002) 8/FINAL.

Statens bokslutsarbetsgrupp har i sin memoria Parempaan tilivelvollisuuteen — ehdotus valtion tilinpäätösuidistuksen peria-

atteksi (Mot en bättre redovisningsskyldighet — förslag till principer för statsbokslutsreformen, finansministeriets arbetsgruppspromemorior 2/2003) lagt fram sina förslag till revidering av de förfaranden som skall tillämpas i redovisningsskyldigheten och bokslutsrapporteringen hos staten och dess ämbetsverk samt statliga fonder utanför budgeten. Avsikten är i synnerhet att med bokslutsarbetsgruppens förslag genomföra riksdagens berättelsarbetsgrupps förslag till utvecklande av det statsekonomiska berättelseförfarandet och skapande av en tydlig helhet av statens bokslutshandlingar. Bokslutsarbetsgruppens förslag innehöll också bedömningar av de lagstiftningsändringar som behövs samt utkast till de viktigaste ändringarna i författningar och dessutom detaljerade utkast till ändringar i statsbokslutet och dess bilagor samt i de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas bokslutskalkyler. Finansministeriet har dessutom färdigställt en promemorian Tulosohjauksen terävöittäminen (Skärpt resultatstyrning, finansministeriets arbetsgruppspromemorior 9/2003), i vilken på basis av rekommendationerna från den ministerarbetsgrupp som berett reformen av statens centralförvaltning och på basis av förslagen från statens bokslutsarbetsgrupp finns praktiska rekommendationer och förslag till förfaringsätt som leder till skärpt resultatstyrning och resultatansvar.

Denna regeringsproposition grundar sig i synnerhet på de förslag som framställts av riksdagens berättelsarbetsgrupp och statens bokslutsarbetsgrupp.

5.2. Remissutlåtanden

Finansministeriet begärde utlåtanden om statens bokslutsarbetsgrupps promemoria av ministerierna och av statsrevisorerna och statens revisionsverk. Ministerierna ombads begära utlåtanden av ämbetsverken och inrättningarna inom sitt förvaltningsområde. Finansministeriet har berett ett sammandrag av utlåtandena om bokslutsarbetsgruppens förslag (finansministeriets arbetsgruppspromemorior 21/2003).

I utlåtandena om bokslutsarbetsgruppens promemoria anses det viktigt att budgeteringen och uppställandet av resultatmål ut-

vecklas, att tillräckligt enhetliga och exakta kriterier fastställs för rapporteringen om resultaten, att ledningen och redovisningen utvecklas och att utbildning ges. Detaljerna gällande de grundläggande kriterierna för resultaten föreslås även bli preciserade. Särskilt viktigt anses det vara enligt utlåtandena att minimikraven i fråga om lämnande av riktiga och tillräckliga uppgifter om resultaten (rättvisande bild) kan definieras tillräckligt detaljerat. Statsrevisorerna poängterar i sitt utlåtande särskilt betydelsen av att budgeteringen utvecklas och de framhåller att bokslutsarbetsgruppens förslag knappast alls innehåller några sådana nya tankar om utvecklandet av resultatstyrningen, budgeteringen och bokslutsrapporteringen som i praktiken motsvarar riksdagens önskemål.

De ministerier och ämbetsverk och inrättningar som gett ett utlåtande i samband med remissen gällande bokslutsarbetsgruppens förslag understöder generellt nya grundläggande kriterier för resultaten men kommer också med observationer som gäller en noggrannare strukturering av dem. Dessutom framförs åsikter om att bl.a. balanced scorecard -modellen och den europeiska kvalitetsmodellen (EFQM) samt dimensionen strukturer och processer borde nämnas uttryckligen som referensramar för struktureringen av resultaten och rapporteringen om dem. I fråga om lönsamheten och produktionen hänvisas i vissa utlåtanden till problem som är förknippade med definieringen av dem på ekonomiskteoretisk och praktisk nivå.

Bokslutsarbetsgruppens förslag om en sammanslagning av berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd och statsbokslutsakten till en statlig bokslutsberättelse i ny form får ett omfattande understöd. De riktlinjer enligt vilka man i bokslutsberättelsen borde betona rapporteringen av samhällliga verkningar anses vara lyckade. Det förutsätter emellertid att man tillägnar sig ett arbets- och skrivsätt som framhäver utvärderingen samt ett stort antal andra praktiska åtgärder.

I samband med remissen får i synnerhet ändringen av utfallskalkylen för budgeten på det sätt som skisseras upp i bilaga 2 och 3 till arbetsgruppens promemoria ett brett under-

stöd. Alla ämbetsverk och inrättningar ser inte nödvändigtvis något behov av en kassaflödeskalkyl. I utlåtandena ägnas särskild uppmärksamhet åt att betydelsen av den nuvarande intäcks- och kostnadskalkylen som källa för den information som behövs i styrningen och ledningen inte är klar.

Allmänt taget förhåller man sig positivt till arbetsgruppens förslag om att en finanscontrollerfunktion skall inrättas. De uppgifter som föreslås för funktionen anses vara vidsträckta, vilket ställer sina egna krav på funktionens resurser. Viktigt och nödvändigt anses det också vara att funktionens uppgifter förtydligas i förhållande till ämbetsverkens och inrättningarnas interna kontroll och att man bl.a. ser till att den interna kontrollen garanteras oavhängighet. I några utlåtanden framförs att controllerfunktionen inte borde leda ämbetsverkens och inrättningarnas interna kontroll. Det anses också viktigt att funktionen kunde utvecklas till en expertenhet som genuint betjänar ministerierna och ämbetsverken och inrättningarna och till en nätverksskapare med controllerkunnande i statsförvaltningen. I utlåtandena framförs också en åsikt enligt vilken controllerfunktionens trovärdighet och de samarbetsrelationer och det bildande av nätverk som baserar sig på controllerfunktionens trovärdighet och förtroende förutsätter en viss oavhängighet av enheten, vilket innebär att den borde vara en separat enhet i finansministeriets organisation, direkt underställd den högsta ledningen.

Bokslutsarbetsgruppens förslag om att en delegation för den interna kontrollen skall inrättas för samarbete och samordning får stöd av nästan alla remissinstanser som tagit ställning till saken. Förslaget om ett bekräftelse- och utvärderingsyttrande som förutsätts av ledningen får också understöd, men även kritiska synpunkter därom framförs på den grunden att yttrandet kan bli en ren formalitet.

I utlåtandena anses förslagen om en definiering av redovisningsskyldigheten och en revidering av bokslutsbehandlingen gå i rätt riktning. I synnerhet förslaget om ministeriernas skyldighet att göra ett ställningstagande som offentliggörs om bokslutet för räkenskapsverk som lyder under ministeriet och

om statens revisionsverks bokslutsberättelse för räkenskapsverkens vidkommande samt om de åtgärder som de ger anledning till kommenteras i många utlåtanden, och förhållningssättet till förslaget är positivt. Förslaget om effektivisering och stärkande av utvärderingsverksamheten får också understöd, men i många utlåtanden känner man sig främmande för att förpliktelsen om att man måste låta göra en utvärdering skrivs in i lagen eller att bestämda tider för när den skall göras slås fast. I majoriteten av utlåtandena motsätter man sig en tidigareläggning av tidtabellen för boksluten.

I många utlåtanden föreslås att de förslag som gäller dels verksamhet som går ut på att motarbeta fel och missbruk, dels rapportering om missbruk borde preciseras ytterligare och delvis anses de överdimensionerade.

Den ursprungligen föreslagna tidtabellen för reformen anses vara snäv i alla utlåtanden. Särskilt önskar man att tillräcklig utbildning ordnas, att tydliga anvisningar ges och att genomförandet av reformen planeras omsorgsfullt. I utlåtandena hoppas man även att det inte ställs överstora krav och förväntningar på resultatinformationen under de första åren av reformen.

5.3. Fortsatt beredning och ändringar med anledning av utlåtandena

Efter remissförfarandet har regeringens proposition sammanställts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet.

De synpunkter som anförts i utlåtandena har i mån av möjlighet beaktats i den fortsatta beredningen av propositionen. I lagen om statsbudgeten föreslås inte någon lagstadgad skyldighet att bedöma verkningar och verkningfullhet. Innehållet i de grundläggande kriterierna för en resultatrik verksamhet har precisrats och därom föreslås bestämmelser i lagen endast till den del det är fråga om indelningen av resultaten i samhälleliga verkningar och resultat av verksamheten. Närmare bestämmelser om kriterierna för en resultatrik verksamhet skall i övrigt ingå i förordningen om statsbudgeten. I propositionen har strävan varit att speciellt ta med den aspekt som gäller budgeteringen och utvecklandet av den, vilket särskilt framgår av den före-

slagna bestämmelsen om verksamhets- och ekonomiplaneringen samt av den allmänna motiveringen till propositionen. I definieringen av uppgifterna för det redovisningsväsende i övrigt som avses i lagen om statsbudgeten görs inga andra ändringar på lagnivå än att den uppgift som gäller kontrollen och övervakningen ersätts med en uppgift som gäller fullgörandet av redovisningsskyldigheten och resultatansvaret. Som ett begrepp som stöder sig på grundlagen har begreppet redovisningsskyldighet också definierats i motiveringen till propositionen och i propositionen ingår en statsförfattningsrättslig analys av saken. I de ändrade bestämmelserna nämns statsbokslutet klart som en separat handling som skall ingå i bokslutsberättelsen. I motiveringen till propositionen bedöms också statsbokslutets statsförfattningsrättsliga ställning och betydelse.

När det gäller controllerfunktionen har i den fortsatta beredningen den linjen stärkts enligt vilken funktionen skall utvecklas som ett nätverk bestående av de enheter som sköter controlleruppgifter vid ministerierna. Likaså skall huvudvikten i utvecklandet av den interna kontrollen och granskningen läggas vid att förfarandena för intern kontroll vid ministerierna och den interna granskningen effektivare än nu skall bilda nätverk. Uppgifterna för den föreslagna controllerfunktion som skall tjäna statsrådet gemensamt har avgränsats och preciserats betydligt och det föreslås att funktionen skall kallas finanscontrollerfunktionen. Förhållandet mellan den och den interna granskningen har också förtydligats så att det inte skall kunna uppstå oklarheter om den interna granskningens oavhängighet och lednings- och rapporteringsrelationer. Strävan har också varit att trygga en sådan oavhängighet när det gäller finanscontrollerfunktionens verksamhet och en sådan tillräckligt självständig ställning för den som önskats i utlåtandena.

Det föreslås också att mera tid än vad som ursprungligen avsågs skall reserveras för genomförandet av reformen. Avsikten är att reformen skall genomföras stegvis.

Den 11 juli 2003 skickade finansministeriet ut ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsbudgeten, som utarbetats utgående från de ut-

låtanden som erhållits om bokslutsarbetsgruppens förslag, på remiss till ministerierna, republikens presidents kansli samt statens revisionsverk och statskontoret. Som bilaga till utkastet till regeringens proposition ingår också ett utkast till ändringar av förordningen om statsbudgeten.

Allmänt taget är utlåtandena och kommentarerna mycket positiva. Propositionens huvudsakliga mål och innehåll anses nödvändiga och värda att stödja. Enligt utlåtandena förutsätter uppnåendet av målen till vissa delar inte några ändringar i lagen om statsbudgeten, utan praktiska åtgärder. I utlåtandena uppmärksammas dock många detaljer i utkastet till propositionen. Ett sammandrag av utlåtandena har gjorts upp vid finansministeriet.

I de flesta utlåtanden påpekas att genomförandet av reformen kräver rikligt med praktiska åtgärder från förvaltningens sida och att bestämmelserna i utkastet till förordning om statsbudgeten ännu kräver preciseringar och granskning. Speciellt utrikesministeriet, försvarsministeriet och miljöministeriet anser att tidtabellen för reformen är stram och utmanande. Miljöministeriet föreslår därför att mera tid reserveras för genomförandet av reformen så att de nya krav som gäller räkenskapsverkens verksamhetsberättelse och resultatrapportering skulle tas i bruk först i verksamhetsberättelserna för finansåret 2005, varvid också de resultatmål som gäller nämnda år skulle ha ställts upp enligt de nya kriterierna för en resultatrik verksamhet. I jord- och skogsbruksministeriets utlåtande konstateras också att olika utvecklingsprojekt och resurser bör bringas i inbördes balans och kvantiteten kunna hållas under kontroll. I många utlåtanden anses det viktigt att det vid revideringen av de praktiska förfarandena för fullgörandet av resultatstyrningen och redovisningsskyldigheten fästs särskild uppmärksamhet vid ekonomiförvaltningspersonalens arbetsbörda och utvecklandet av processerna, strukturerna och datasystemen inom ekonomiförvaltningen.

I utlåtandena konstateras att uppnåendet av målen förutsätter en mängd andra åtgärder utöver ändringarna av lagen och förordningen om statsbudgeten. Enligt några utlåtanden innehåller utkastet till regeringens proposi-

tion sålunda ställningstaganden som inte direkt hänför sig till de föreslagna författningsändringarna, och de begrepp för en resultatrik verksamhet som behandlas i motiveringen till propositionen har inte direkt tagits in i lagtexten. I de flesta utlåtanden har detta regleringssätt, som lämnar rum för kommande utveckling, ansetts motiverat. I en del av kommentarerna skulle man dock ha önskat en mera detaljerad definition av begreppen för en resultatrik verksamhet och t.ex. begreppet lönsamhet i författningarna. En förhoppning är att exaktheten och precisionen när det gäller begreppen förbättras i synnerhet när bestämmelserna i förordningen om statsbudgeten bereds.

I justitieministeriets utlåtande behandlas omständigheter i anslutning till resultatstyrningen inom domstolsväsendet ingående. Det råder ingen konflikt mellan de föreslagna allmänna linjerna när det gäller redovisningsskyldigheten och domstolarnas oavhängighet, och justitieministeriet medverkar i ett mera omfattande europeiskt arbete, där domstolarnas ansvarsskyldighet för sin verksamhet utvecklas. Enligt den uppfattning justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning har stämmer uppfattningen att ministerierna har ett alltför svagt grepp om resultatstyrningen, som framförs i det avsnitt i propositionsutkastet som gäller bedömningen av nuläget, inte när det gäller justitieförvaltningen.

I handels- och industriministeriets utlåtande konstateras att innehållet i resultatredovisningen tycks ha utvidgats betydligt jämfört med det övriga redovisningsväsendets nuvarande uppgifter och omfatta frågor som hänför sig till kontroll och bedömning av den egentliga verksamheten och således också omfattas av substanssystemen. Enligt ministeriet är behandlingen av dem som en del av redovisningen inte nödvändigtvis ändamålsenlig. I jord- och skogsbruksministeriets utlåtande och statskontorets kommentarer betraktas resultatredovisningen som ett delområde inom det övriga redovisningsväsendet och således som ett snävare begrepp än det övriga redovisningsväsendet. I lagen borde således antingen begreppet redovisning eller det övriga redovisningsväsendet användas.

I kommunikationsministeriets utlåtande betraktas den nya tidtabell för boksluten som

föreslås i utkastet till förordning om statsbudgeten som en praktisk utmaning. Kravet på ministeriets ställningstagande till boksluten innebär dessutom att ministeriets konkreta ansvar ökar och är en utmanande uppgift, som skall skötas samtidigt som uppgörandet av budgetpropositionen för följande år pågår. Enligt ministeriets uppfattning innebär de föreslagna bestämmelserna också att innehållet i statens revisionsverks årsrevisioner och rapporteringen av det måste utvecklas. Denna omständighet borde också nämnas i motiveringen till regeringens proposition. Behovet av att utveckla statens revisionsverks revision tas upp också i arbetsministeriets utlåtande.

I utrikesministeriets utlåtande konstateras att det med tanke på begripligheten när det gäller lagen och förordningen om statsbudgeten skulle vara önskvärt att lagen och förordningen helt skrevs om. Statens revisionsverk anser att allmänna bestämmelser och föreskrifter som skapar tillräckliga, konsekventa och enhetliga principer är en absolut förutsättning för en fungerande bokslutshelhet. Enligt revisionsverkets uppfattning bör bestämmelserna i lagen och förordningen om statsbudgeten samt statskontorets tekniska föreskrifter kompletteras med föreskrifter av statsrådet eller finansministeriet.

I statens revisionsverks utlåtande kritiseras det att alla ämbetsverk och inrättningar enligt de föreslagna bestämmelserna i lagen om statsbudgeten skall göra upp bokslut och verksamhetsberättelse oberoende av om de är räkenskapsverk inom statens finansförvaltning eller inte. Enligt förordningen om statsbudgeten skall räkenskapsverken göra upp ett fullständigt bokslut som innefattar bokslutskalkylerna. Enligt revisionsverkets uppfattning medför de föreslagna bestämmelserna att definitionen av bokslutsskyldiga organisationer och innehållet i redovisningsskyldigheten blir oklara. Enligt revisionsverket bör de bestämmelser som gäller bokslut samt riktiga och tillräckliga uppgifter gälla statsbokslutet och bokslutsskyldiga enheter, dvs. räkenskapsverken. Enligt revisionsverket skall samma uppgifter förutsättas när det gäller ett räkenskapsverks bokslut som när det gäller statsbokslutet, dvs. uppgifter om hur budgeten har följts och om ekonomin

samt resultaten. Många ministerier anser i sina utlåtanden att det är ändamålsenligt att de bestämmelser som gäller ämbetsverks och inrättnings redovisningsskyldighet och resultatansvar kan lösas från begreppet räkenskapsverk, som beskriver ordnandet av ekonomiförvaltningsuppgifter.

I statskontorets kommentarer föreslås årsredovisning över statsfinanserna som namn på den statsekonomiska berättelsen i stället för statens bokslutsberättelse. Enligt kommentarerna skulle det bättre beskriva innehållet i berättelsen, som omfattar mer än en granskning av bokslutet. I statsrådets kanslis utlåtande konstateras att benämningen regeringens verksamhetsberättelse, som i motiveringen till regeringens proposition används om de delar av texten i statens bokslutsberättelse som innehåller granskningarna av resultaten, kan förväxlas med den berättelse om regeringens åtgärder om vilken föreskrivs i 46 § grundlagen. Karaktäriseringen bör ändras till denna del. I statsrådets kanslis utlåtande föreslås dessutom ändringar i karaktäriseringen av berättelsen om regeringens åtgärder och behandlingen av den i motiveringen till propositionen.

I utlåtandena konstateras att de förslag som gäller finanscontrollerfunktionen har precisrats betydligt och att funktionens förhållande till den interna granskningen blivit klarare. I handels- och industriministeriets utlåtande uppmärksammas det sätt på vilket controllerfunktionens rätt att få upplysningar framställs i den allmänna motiveringen till regeringens proposition. I utlåtandet anses det viktigt att det preciseras huruvida statsbolagen och statens intressebolag omfattas av den, och i det konstateras att de enligt de allmänna linjerna för statens ägarpolitik inte borde övervakas av controllerfunktionen. I inrikesministeriets kommentarer samt handels- och industriministeriets utlåtande anses det viktigt att sättet på vilket begreppen intern kontroll och intern granskning och deras uppgifter framställs i detaljmotiveringen till 24 f § preciseras. I inrikesministeriets kommentarer föreslås att man skall överväga om bestämmelserna om controllerfunktionens uppgifter i lagen kunde vara mera allmänna och närmare bestämmelser om uppgifterna utfärdas genom förordning. Denna fråga berörs också i miljömini-

steriets utlåtande. I jord- och skogsbruksministeriets utlåtande föreslås att man skall överväga om utvecklingsuppgiften kunde strykas i förteckningen över controllerfunktionens uppgifter, så att det inte skulle uppstå oklarheter mellan controllerfunktionens och finansministeriets budgetavdelnings utvecklingsansvar. I ministeriernas utlåtanden konstateras också att controllerfunktionen bör anvisas tillräckliga resurser, så att den kan ge ministerierna och ämbetsverken och inrättningarna tillräckligt stöd när det gäller att få styr- och rapporteringssystemet i överensstämmelse med målen, som anses vara ambitiösa. Säkerställandet av funktionens oavhängighet anses likaså viktigt. I statsrådets kanslis utlåtande föreslås att förhållandet mellan den beslutanderätt controllern och biträdande controllern vid statsrådet har och de bestämmelser som gäller ministeriernas rätt att förbehålla sig beslutanderätten utreds närmare i propositionen.

I utlåtandena och kommentarerna föreslås dessutom flera tekniska preciseringar av detaljer i propositionen och motiveringen till den samt i synnerhet i utkastet till förordning om statsbudgeten.

Utlåtandena och kommentarerna har i mån av möjlighet beaktats vid den fortsatta beredningen av regeringens proposition som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Det föreslås att mera tid än vad som ursprungligen föreslogs skall reserveras för genomförandet av reformen av redovisningsskyldigheten. Bokslutsberättelsen skall införas redan i statens bokslutsrapportering för finansåret 2004. Ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelser revideras däremot från och med finansåret 2005, varvid också uppställandet av resultatmålen kan ske enligt den reviderade modellen och de reviderade grundläggande begreppen. Genomförandet kan delas upp i två steg på detta sätt, eftersom sammanslagningen av statsbokslutsakten och den statsekonomiska berättelse som skall ges riksdagen inte förutsätter några omfattande ändringar i ämbetsverkens och inrättningarnas redovisning eller övriga förvaltning. Med tanke på den statsekonomiska berättelsen har det dessutom redan i samband med utvecklandet av den berättelse om statsverkets tillstånd som skall

ges för närvarande skapats beredskap att producera information där beskrivningen av de samhälleliga verkningarnas utveckling framhävs.

Flera terminologiska preciseringar och förtydliganden har gjorts i lagförslaget. Det föreslås att begreppet redovisning används i rubriken för den bestämmelse i lagen som gäller redovisningen. I bestämmelsen specificeras resultatredovisningen och ledningens redovisning samt ämbetsverkens och inrättningarnas övriga uppföljningssystem. Språket i den föreslagna bestämmelse i lagen om statsbudgeten som gäller innehållet i statens bokslutsberättelse har setts över och förenklats. Begreppen i den bestämmelse som gäller ämbetsverks och inrättnings bokslut och verksamhetsberättelse har setts över. Ämbetsverkens och inrättningarnas resultatrapport skall kallas verksamhetsberättelse, oberoende av om ämbetsverket i fråga är räkenskapsverk eller inte. Samarbets- och handräckningsskyldigheten har tydligare avgränsats till sådana uppgifter inom skötseln av statsfinanserna som grundar sig på lag. Det föreslås att finanscontrollerfunktionens samordningsuppgift inom kontrollen av de medel från Europeiska unionen som finska staten ansvarar för anges mera allmänt och avgränsas tydligare till att omfatta samordning av den administrativa och interna kontrollen samt verksamheten för bekämpning av fel och oegentligheter.

I motiveringen till propositionen har flera ändringar och preciseringar gjorts i enlighet med utlåtandena. De textavsnitt som gäller beskrivningen och bedömningen av berättelsen om regeringens åtgärder har ändrats i enlighet med statsrådets kanslis utlåtande. Be-

greppet regeringens verksamhetsberättelse som en beskrivning av textdelarna i statens bokslutsberättelse har slopats. Beskrivningen av resultatredovisningens uppgifter har förtydligats i motiveringen till propositionen. I den allmänna motiveringen till propositionen konstateras uttryckligen den omständighet som framgår av lagförslagen och enligt vilken statsbolagen och statens intressebolag inte har skyldighet att lämna uppgifter till finanscontrollerfunktionen. I detaljmotiveringen till den bestämmelse i förslaget som gäller framförandet av de iakttagelser kontrollern och biträdande kontrollern vid statsrådet gjort har fogats en granskning av förhållandet mellan denna befogenhet och den rätt att förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som ministrarna har enligt lagen om statsrådet. De framställningar som gäller den interna kontrollens och granskningens uppgifter och förhållande har preciserats i detaljmotiveringen till propositionen. När det gäller de ekonomiska och administrativa verkningarna konstateras att de nya krav som gäller rapportering och styrning i vissa fall förutsätter att ekonomiförvaltningens resurser stärks.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 2004 och avses bli behandlad i samband med den. I budgetpropositionen föreslås att de tjänster som controller vid statsrådet och biträdande controller vid statsrådet om vilka föreskrivs i denna lag inrättas vid finansministeriet.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1 kap. Statsbudgeten

3 b §. *Beaktandet i budgeten av överskottet eller underskottet enligt statens bokslut.* I 3 mom. görs en justering av teknisk karaktär som beror på ordalydelsen i den nya 17 §. Den nuvarande hänvisningen i momentet till den kalkyl som visar utfallet av statsbudgeten och som avses i 17 § 2 mom. ersätts med en hänvisning till den utfallskalkyl för budgeten som avses i 17 §. Ändringen föranleds av ändringarna i 17 §. Samtidigt förtydligas ordalydelsen i momentet. Syftet är inte att ändra bestämmelsernas innehåll.

12 §. *Verksamhets- och ekonomiplanering.* Det föreslås att paragrafen revideras så att det föreskrivs tydligare om grunderna och de centrala perspektiven för innehållet i verksamhets- och ekonomiplaneringen. Syftet med ändringen är att stärka effektiviteten och resultatet inom ekonomin vid riktandet och användningen av resurserna samt ordnandet av statens verksamhet. Genom de föreslagna ändringarna i paragrafen understryks särskilt betydelsen av den strategiska planeringen, och styrningen och syftet är att stärka den. I paragrafen lyfts tydligt fram ministeriernas samt ämbetsverkens och inrättningarnas olika förbindelser och roller när verksamheten ordnas på ett resultatgivande sätt. I paragrafens ordalydelse beaktas också att resultaten struktureras till samhällseliga verkningar, som ministeriet särskilt ansvarar för, och till resultat av verksamheten, som varje ämbetsverk och inrättning för sin del svarar för.

Den gällande paragrafen förutsätter att ämbetsverken och inrättningarna skall planera sin verksamhet och ekonomi på flera års sikt. Avsikten med propositionen är att ålägga ämbetsverken och inrättningarna att också planera sina resultat på flera års sikt. Ministerierna åläggs en skyldighet att planera verkningarna och resultatet av sin verksamhet inom ansvarsområdet på flera års sikt.

Bemyndigandet att utfärda förordning justeras tekniskt och blir 2 mom.

2 kap. Statens betalningsrörelse, bokföring och bokslut

16 §. *Redovisning.* Paragrafen ändras så att det nuvarande begreppet övrigt redovisningsväsende slopas och i stället införs begreppet resultatredovisning och ledningens redovisning. Syftet med ändringen är att använda en modernare terminologi. Samtidigt revideras innehållet så att det bättre motsvarar det faktiska uppgifterna i redovisningen.

Enligt gällande paragraf skall ämbetsverken och inrättningarna, utöver den bokföring som avses i 15 §, för uppföljningen av kostnaderna för verksamheten, avkastningen på egendomen och de mål som ställts upp för verksamheten samt för den övriga ledningen, uppföljningen och kontrollen ordna sin övriga redovisning så som det bestäms genom förordning. Enligt den föreslagna paragrafen skall ämbetsverken och inrättningarna för uppföljningen av kostnaderna för verksamheten samt resultatet och verkningarna av verksamheten samt för den övriga styrningen och ledningen samt fullgörandet av redovisningsskyldigheten ordna sin resultatredovisning och ledningens redovisning samt det övriga uppföljningssystemet så som närmare bestäms genom förordning av statsrådet. I den nya paragrafen slopas uppföljningen av avkastningen på egendomen och de mål som ställts upp för verksamheten, men en uppföljning av resultatet och verkningarna av verksamheten förutsätts. Med stöd av den nya paragrafen ordnas inte redovisningen längre vid sidan av den övriga ledningen för uppföljning och kontroll, utan i stället för dessa skall redovisningen ordnas för styrningen och fullgörandet av redovisningsskyldigheten. Avsikten med de föreslagna ändringarna är att klart signalera om redovisningens uppgifter och betydelse.

17 §. *Statens bokslutsberättelse.* I paragrafen utfärdas bestämmelser som preciserar grundlagen och som gäller innehållet i regeringens berättelse om statsekonomin, vilken föreskrivs i 46 § grundlagen, och tidtabellen för när berättelsen skall ges till riksdagen. I fortsättningen kallas berättelsen bokslutsbe-

rättelse. Den skall ges till riksdagen senast före utgången av juni året efter finansåret. Avsikten är dock att berättelsen skall ges redan i början av juni, så att riksdagen kan föra en remissdebatt om den före sommarlovet och finansutskottet och eventuellt fackutskottet kan behandla den i augusti och början av september innan budgetpropositionen ges till riksdagen för behandling.

I 2 mom. föreskrivs om bokslutsberättelsens innehåll. Berättelsen består av två huvudsakliga delar, dvs. statsbokslutet jämte bilagor och regeringens bokslutsberättelse, i vilken ingår statens bokslutsanalys och en allmän granskning av statsekonomins tillstånd och verkställigheten av budgeten samt dessutom en allmän beskrivning av resultatet av statens verksamhet och användningen av medlen, specificerat enligt varje ministeriums ansvarsområde. I berättelsen ingår också bokslutskalkylerna för statens affärsverk och statliga fonder utanför budgeten samt en bokslutsanalys som gäller dem, liksom även en granskning av resultatet av affärsverkens och fondernas verksamhet och resultatutvecklingen. Den separata statsbokslutsakten slopas och statsbokslutet jämte bilagor samt övriga numeriska uppgifter i bokslutsakten revideras till innehållet och blir en del av bokslutsberättelsen. De resultatbeskrivningar från varje ministeriums ansvarsområde som tas med i bokslutsberättelsen ersätter de berättelser om resultatet inom ministeriernas förvaltningsområde som i dag görs enligt förordningen om statsbudgeten. Helheten i bokslutshandlingarna blir enklare och tydligare. Den berättelse av sametinget som anges i 7 § lagen om sametinget (974/1995) utgör för närvarande bilaga till resultatberättelsen om justitieministeriets förvaltningsområde. Den kan tas med som bilaga till bokslutsberättelsen för att komplettera kapitlet om finansministeriets ansvarsområde i bokslutsberättelsen.

I bokslutsberättelsen finns sålunda kapitel som allmänt granskar statsfinanserna och resultatet av verksamheten och ett kapitel som behandlar varje ministeriums ansvarsområde. I de kapitel som allmänt behandlar statsfinanserna och skötseln av dem särskådas bland annat den ekonomiska politik och finanspolitik som bedrivits, utvecklingen av

statsekonomi och dess verksamhetsmiljö samt förverkligandet i praktiken av bland annat ramarna för statsfinanserna. Avsikten är att också de viktigaste uppgifterna om statens egendomsförvaltning och ägarpolitik tas med i de allmänna granskningarna av statsekonomi och skötseln av den, liksom även de viktigaste uppgifterna om statens arbetsgivar- och personalpolitik och utvecklingen av den. Syftet är att utveckla granskningen av uppgifterna om personal och personalpolitik i riktning mot ett modernt perspektiv med hantering och utveckling av intellektuella resurser, varvid man i detta sammanhang också granskar utvecklandet och tillgodogörandet av det kunnande och vetande som finns bundet vid statens personal samt bland annat personalens välbefinnande och situation. En viktig del av de allmänna kapitlen i berättelsen är statens bokslutsanalys, där de uppgifter som framkommer av bokslutskalkylerna tolkas och öppnas. Syftet är att i de allmänna kapitlen behandla t.ex. utfallet och resultatet av de vittgående och tvärsektoriella politikprogrammen enligt regeringsprogrammet och det strategidokument som utarbetats på basis av regeringsprogrammet. Avsikten är att i de allmänna kapitlen också behandla viktiga tvärsektoriella politikområden och särskilda teman som riksdagen lyfter fram. I de allmänna delarna av berättelsen skall dessutom föras fram regeringens svar på de uttalanden som gjorts i samband med riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen. I bokslutsberättelsen ingår dessutom en revisionsanmärkningsberättelse, dvs. regeringens svar på riksdagens anmärkningar om statsfinanserna.

Avsikten är att man i resultatuppgifterna fäster uppmärksamhet vid de samhälleliga verkningarna och utvecklingen av dem, för att riksdagen av berättelsen skall få väsentlig information som så bra som möjligt tjänar användningen av den budget- och lagstiftningsmakt som hör till riksdagen. Betoningen på verkningarna framgår också av ordalydelsen i 2 mom. Rapporteringen av uppgifterna om verkningarna och deras utveckling förutsätter ofta att det regelbundet görs utvärderingar av verkningsfullheten och verkningarna. Syftet är att genom rekommendationer och finanscontrollerfunktionens initiativ utveckla ett mera systematiskt system med ut-

värderingar av högre kvalitet. Avsikten är att man i bokslutsberättelsen tar med de viktigaste uppgifterna om de väsentligaste resultaten av de utvärderingar som gjorts vissa år.

Till berättelsen kan så som egna avsnitt också fogas regeringens ställningstaganden och tolkningar angående utvecklingen av verkningarna och resultatet av verksamheten samt statsfinanserna, varvid berättelsen med tanke på riksdagsbehandlingen blir intressantare och innehåller kritiska utvärderingar jämte konklusioner om hur resultatmålen uppnåtts, vilket tjänar verkställandet av redovisningsskyldigheten och resultatansvaret inom statsförvaltningen. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att i praktiken vidare utveckla berättelsens innehåll och disposition.

I 3 mom. tas in en fullmakt att genom förordning av statsrådet närmare föreskriva om uppgörandet av bokslutsberättelsen. Genom förordning av statsrådet kan man då periodisera och styra beredningen i statsförvaltningen av de utredningar som tas med i bokslutsberättelsen.

17 a §. *Statsbokslutet*. I paragrafen föreskrivs om de bokslutskalkyler som skall tas med i statsbokslutet och om bilagorna till dem. I statsbokslutet är den första bokslutskalkylen statsbudgetens utfallskalkyl, grupperad i olika nivåer till sin utförlighet för att öka åskådligheten. I kalkylen presenteras uppgifterna om utfallet av statsbudgeten med en avdelnings eller huvudtitels noggrannhet, dessutom framställt på olika nivåer med ett kapitels eller moments noggrannhet. I utfallskalkylen tas med uppgifter om beloppen på de reservationsanslag som överförts från föregående finansår till det finansår som granskas samt uppgifter om hur mycket av de beviljade reservationsanslagen har använts och hur mycket har överförts till de följande finansåren. Det här ökar väsentligen den information som fås av budgetens utfallskalkyl. I budgetens utfallskalkyl tas med så som egna tabeller även uppgifter om användningen av de fullmakter som beviljats i budgeten och som avses i 85 § 3 mom. grundlagen och 10 § lagen om statsbudgeten samt beräkningar av de utgifter som dessa föranleder under de följande åren. I budgetens utfallskalkyl presenteras också överskottet eller underskot-

tet enligt bokslutet samt det kumulativa överskottet eller underskottet för föregående finansår.

De övriga bokslutskalkylerna i statsbokslutet är en intäcks- och kostnadskalkyl som redogör för statens intäkter och kostnader samt hur överskottet/underskottet uppkommit, en balansräkning som redogör för den ekonomiska ställningen vid finansårets slut och som en ny bokslutskalkyl en finansieringsanalys som redogör för penningflödena enligt kassapricipen. Genom att analysen tas med i bokslutet offentliggörs den kassaflödeskalkyl för finansåret 2003 som månatligen görs upp som en del av statsekonomens finansieringsanalys. Då budgetanslagen i allmänhet skall budgeteras enligt prestations- och förbindelseprincipen, ger penningflödesanalysen väsentlig tilläggsinformation om statens penningflöden enligt kassapricipen. Bilagorna till statsbokslutet revideras så att de innehåller väsentligare information, presenterad på ett åskådligare sätt, som grund för användningen av budgetmakten. I regleringen av noterna slopas den nuvarande detaljerade regleringen av noterna i lag. I stället föreskrivs att alla bilagor som är nödvändiga för rapporteringen av riktiga och tillräckliga uppgifter skall tas med i bokslutet. På så sätt understryks betydelsen av bilagorna till bokslutet.

Språkdräkten ändras så att i paragrafen också framgår vilken omständighet varje bokslutskalkyl redogör för. Språkdräkten motsvarar det system för reglering som används i bokföringslagen (1336/1997), vilket för sin del också vittnar om att grundprinciperna för uppgörandet av bokslut och redovisningen samt tekniken är enhetliga.

I paragrafen förutsätts på samma sätt som för närvarande att finansårets överskott eller underskott samt det kumulativa överskottet eller underskottet för föregående finansår presenteras i budgetens utfallskalkyl. Till budgetens utfallskalkyl anknyts dessutom så som egna tabeller uppgifter om användningen av de fullmakter som avses i 10 § lagen om statsbudgeten. Avsikten är att uppgifterna om användningen av fullmakter struktureras så som egna tabeller, på samma sätt grupperat i olika nivåer som uppgifterna i budgeten om utfallet av inkomstposterna och användningen av anslag. Genom att bestämmelsen

tas in i lagen understryks den konstitutionella betydelsen av uppföljningen och rapporteringen av användningen av fullmakter så som uppföljning av utfallet av de statsekonomiska beslut som riskdagen fattat i samband med budgeten. Bestämmelsen utgör också grund för utvecklandet av uppföljningen av fullmakter i riktning mot en mera kvalitativ bokföring av fullmakter.

I 3 mom. tas in ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om uppgörandet av statsbokslutet och innehållet i det. När det gäller beredningen av statsbokslutet är avsikten att föreskriva att statskontoret skall bereda finansministeriet ett förslag till statsbokslut jämte bilagor.

18 §. *Riktiga och tillräckliga uppgifter.* I paragrafen föreskrivs att den allmänna bokslutsprincipen skall iakttas i bokslutet och bokslutsberättelsen. Enligt principen skall statsbokslutet och de beskrivningar av statsfinanserna, skötseln av statsekonomin och resultatet av verksamheten som tas med i bokslutsberättelsen ge riktiga och tillräckliga uppgifter (rättvisande bild). Vid utformningen av paragrafen används samma uttrycksätt som i bokföringslagen. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter innebär att uppgifterna i sak är korrekta och inte innehåller väsentliga felaktigheter. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter innebär samtidigt dessutom att uppgifterna skall vara tillräckliga, dvs. de skall täcka den bokföringsskyldiga verksamheten och ekonomin i sin helhet så, att man på basis av uppgifterna får en riktig och tillräcklig bild. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter preciseras i paragrafen till att gälla iakttagandet av budgeten, statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultatet. Den ekonomiska ställningen syftar på de uppgifter om medel och skulder samt förbindelser som presenteras speciellt i balansräkningen och dess noter. Uppgifter om statsskulden och skuldhanteringen samt statens borgensförbindelser och statsgarantierna hör också till dessa uppgifter. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter begränsas i paragrafen till att gälla statsbokslutet jämte bilagor samt beskrivningarna av statsfinanserna och skötseln av statsekonomin samt resultatet, vilka tas med i bokslutsberättelsen.

Regleringen gör det möjligt att å ena sidan objektivt rapportera uppgifter och å andra sidan i bokslutsberättelsen ta med texter som tolkar den utveckling som framgår av uppgifterna och tar ställning till den. De ställningstagande texterna kan avskiljas till egna avsnitt och det rättsliga kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter gäller enligt paragrafen inte dem.

Eftersom den separata statsbokslutsakten slopas, blir de nuvarande bestämmelserna om den i 18 § lagen om statsbudgeten onödiga. Det är fråga om en teknisk värderingsprincip i den bestämmelse i 18 § 3 mom. i gällande lag som gäller den valutakurs som används när en skuld i utländsk valuta omräknas i finsk valuta. I förordningen om statsbudgeten finns bestämmelser också om de väsentliga värderingsprinciperna i fråga om uppgörandet av statens balansräkning, vilket med tanke på normernas innehåll och betydelse är en riktigare kontext för regleringen av omräkningskursen. Vid utarbetandet av närmare bestämmelser om statsbokslutet i förordningen om statsbudgeten skall man enligt de nya bestämmelserna i 17, 17 a och 18 § beakta kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter.

21 §. *Ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelser.* I paragrafen föreskrivs för närvarande om fullmakten att genom förordning föreskriva om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och bilagorna till bokslutet samt om behandlingen av bokslutet i statsrådet och ministerierna, liksom även om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att utarbeta en verksamhetsberättelse samt om berättelsens innehåll och om behandlingen av den i statsrådet och vid ett ministerium. Avsikten är att paragrafen skall utgöra grund för ämbetsverkens och inrättningarnas redovisningsskyldighet och det resultatansvar som hör till skyldigheten.

Med stöd av paragrafen har det i förordningen föreskrivits att ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut samt den verksamhetsberättelse som utgör en del av bokslutet skall utarbetas för varje räkenskapsverk. Ett räkenskapsverk är en helhet som ordnats för en effektiv och med tanke på den interna kontrollen ändamålsenlig skötsel av statens ekonomiförvaltningsuppgifter, vilken inte alltid

sammansmälter med den ämbetsverks- och inrättningsorganisation som inrättas med lag eller förordningar som getts med stöd av den. I vissa fall består räkenskapsverkshelheten av flera ämbetsverk och inrättningar, vilka alla har en självständig administrativ ställning och behörighet.

Det föreslås att paragrafen revideras så att i den tas in det krav på lämnande av riktiga och tillräckliga uppgifter (rättvisande bild) om iakttagandet av budgeten, ämbetsverkets och inrättningens intäkter och utgifter samt ekonomiska ställning och resultatet av verksamheten, vilket för närvarande föreskrivs i förordningen om statsbudgeten. Uppgifter om ekonomin ingår i praktiken också i uppgifterna om resultatet av verksamheten. Avsikten är att det förutsätts att också riktiga och tillräckliga uppgifter om produktiviteten och ekonomin samt den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och utvecklingen av dessa skall rapporteras så som en del av uppgifterna om resultatet av verksamheten. I ekonomiuppgifterna ingår därmed bl.a. uppgifter om kostnadsnivån och kostnadsutvecklingen samt uppgifter om kostnadseffektiviteten i verksamheten och produktionen av tjänster. Av den föreslagna ordalydelsen framgår också ordnandet av resultaten i olika delar enligt olika förvaltningsnivåer som ansvarar för dem. Av ämbetsverken och inrättningarna förutsätts i enlighet med detta rapportering om resultatet av verksamheten. Rapporteringen om de samhälleliga verkningarna och deras utveckling samt resultatansvaret för utvecklingen av verkningarna hör däremot till regeringen och ministerierna.

I den föreslagna ordalydelsen gäller skyldigheten att rapportera riktiga och tillräckliga uppgifter alla statliga ämbetsverk och inrättningar, oberoende av om ämbetsverket är ett räkenskapsverk som avses i förordningen om statsbudgeten eller ett ämbetsverk eller en inrättning som hör till en räkenskapsverkshelhet. På detta sätt understryks resultatansvaret och redovisningsskyldigheten hos alla aktörer inom statsförvaltningen, oavsett vilken ställning de har när det gäller ekonomiförvaltningen. Innehållet i paragrafen preciseras så att redovisningsskyldigheten fullgörs genom uppgörande av bokslut eller genom den verksamhetsberättelse som utarbetas för full-

görandet av resultatansvaret. Avsikten är ett system där de ämbetsverk och inrättningar som bildar räkenskapsverk skall göra upp kompletta bokslutskalkyler och en verksamhetsberättelse för räkenskapsverket. Övriga ämbetsverk och inrättningar, dvs. ämbetsverk och inrättningar som hör till ett räkenskapsverk som består av flera ämbetsverk och inrättningar, skall utarbeta en verksamhetsberättelse för ämbetsverket eller inrättningen både till det egna räkenskapsverket för uppgörandet av dess bokslut och ämbetsverkets eller inrättningens verksamhetsberättelse, och till sina egna ministerier för fullgörandet av resultatansvaret, om ämbetsverket i fråga har ingått resultatavtal med ministeriet och ministeriet har fastställt resultatmål för ämbetsverket. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter gäller både bokslutet och verksamhetsberättelsen.

Det föreslås att till paragrafen också fogas ett omnämnande av det ställningstagande som ministeriet inom varje förvaltningsområde ger till följd ämbetsverkets och inrättningens bokslut och verksamhetsberättelse. Syftet är att i förordningen om statsbudgeten föreskriva att ministeriet skall ge ett motiverat offentligt ställningstagande med anledning av bokslutet för ett ämbetsverk eller en inrättning inom dess förvaltningsområde och verksamhetsberättelsen för ett ämbetsverk eller en inrättning som är resultatansvarig inför ministeriet samt den revisionsberättelse av statens revisionsverk som ges om dem. Avsikten är att ett ställningstagande förutsätts också om verksamhetsberättelserna för de ämbetsverk och inrättningar som ingått resultatavtal med ministeriet. Syftet är också att förutsätta att ministeriet för ställningstagandet utarbetar eller skaffar nödvändiga utredningar och utvärderingar. Med systemet verkställs de rekommendationer som den ministerarbetsgrupp som berett revideringen av centralförvaltningen gett om skärpningen av resultatstyrningen och responsgivningen i anslutning till den. Avsikten är att man i ställningstagandet behandlar utfallet av de resultatmål som ställts upp för ämbetsverket och inrättningen, de åtgärder som förutsätts av ämbetsverket och inrättningen för att resultatet skall förbättras samt de åtgärder ministeriet skall vidta för att förbättra resultatet. Det

är ändamålsenligt att man i ställningstagandet också behandlar tillräckligheten i rapporteringen, dvs. om ekonomi- och resultatrapporteringen är tillräcklig med tanke på styrningen och ledningen inom ministeriets ansvarsområde.

Det är klart att endast frågor som gäller styrningen av ekonomin och verksamheten kan behandlas i det ställningstagande av ministeriet angående bokslutet och verksamhetsberättelsen som regleras genom förordning av statsrådet. Genom regleringen ändras inte behörighetsförhållandena eller olika myndigheters lagstadgade ställning. I ställningstagandet kan man därmed inte t.ex. ingripa i ärenden som omfattas av det oberoende för vissa myndigheter som bestäms i grundlagen eller i lag. Inom t.ex. justitieministeriets ansvarsområde skall i ministeriets ställningstagande beaktas det oberoende och den särskilda ställning som domstolarna och åklagarväsendet tryggas i grundlagen. I ställningstagandena kan man därmed inte ingripa i användningen av domsrätten eller åtalsprövningen i enskilda ärenden. Däremot kan man i ställningstagandet behandla frågor som rör ordnandet och styrningen av justitieförvaltningen och rättsvården samt bristerna i den.

21 a §. *Tillämpningen av lagen på statliga fonders bokslut, bokföring och redovisning.* Det föreslås att till 2 kap. fogas en ny 21 a §. I den gällande lagen finns det ingen klar bestämmelse om hur lagen eller de författningar som utfärdas med stöd av den tillämpas på statliga fonder utanför budgeten. I lagen och förordningen om statsbudgeten finns visserligen bestämmelser med stöd av vilka bokföringen, redovisningen och bokslutet för statliga fonder utanför budgeten regleras. För att skapa klarhet i situationen föreskrivs med den nya 21 a § att på bokföringen, redovisningen och bokslutet för statliga fonder utanför budgeten tillämpas vad som bestäms i denna lag och med stöd av den, om inte annat bestäms någon annanstans i lag.

I fråga om vissa statliga fonder utanför budgeten har bestämmelser om bokföringen, redovisningen eller bokslutet utfärdats genom fondspecifik lagstiftning. Avsikten med den nya bestämmelsen är inte att ändra den lagstiftning som till dessa delar tillämpas på

fonderna.

3 kap. Statens förmögenhets- och skuldskötsel

Syftet är att förtydliga systematiken i lagen om statsbudgeten så, att de paragrafer som hänför sig till statens förmögenhets- och skuldskötsel samlas i ett eget kapitel. Till följd av detta föreslås också att 22-24 § och 24 a § i den gällande lagen placeras i ett nytt 3 kap., vars rubrik är "Statens förmögenhets- och skuldskötsel". I lagen om statsbudgeten gäller 22 § statens egendom, 23 § bindande av kassamedel i materialförråd, 24 § överlåtelse av statens lösa egendom och 24 a § skuldskötsel.

4 kap. Styrning av finansförvaltningen och intern kontroll

Till förtydligandet av systematiken i lagen om statsbudgeten hänför sig också ett nytt 4 kap. Rubriken för kapitlet är styrning av ekonomiförvaltningen och intern kontroll. Syftet är att den gällande lagens 24 b § om intern kontroll och 24 c § om bemyndigande att meddela föreskrifter samt de föreslagna 24 d-24 g § tas med i kapitlet. De nya paragraferna gäller ämbetsverkens och inrättningarnas samarbete och handräckning samt finanskontrollerfunktionen. Bestämmelserna i lagen angående den allmänna styrningen av statsekonomin blir på detta sätt en klar systematisk helhet.

24 c §. *Bemyndigande att meddela föreskrifter.* Enligt den gällande paragrafen kan statskontoret meddela närmare föreskrifter om detaljer i fråga om skötseln av ämbetsverkens, inrättningarnas och utanför budgeten stående statliga fonders bokföring, betalningsrörelse och övriga redovisning, samt om upprättandet av bokslut och andra funktioner och förfaringssätt inom ekonomiförvaltningen. Det föreslås att en justering av teknisk natur görs i paragrafen så att den motsvarar den föreslagna 16 §. Samtidigt förtydligas den ordalydelse som beskriver innehållet i de administrativa föreskrifter som statskontoret meddelar. Statskontorets föreskrifter kan gälla detaljer i skötseln av bokföring, betalningsrörelse och redovisning, samt i upprättandet av bokslut och i andra funktioner och

förfaringssätt inom ekonomiförvaltningen. Grunderna för de nämnda sakerna och de allmänna linjerna för skötseln och ordnandet av dem föreskrivs i lag och genom förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av den samt genom kompletterande bestämmelser av statsrådet och finansministeriet. Hierarkin i bestämmelserna och föreskrifterna om skötseln av statsekonomin framgår då tydligare direkt av ordalydelsen i lagen. Avsikten är att på detta sätt skapa grunder för förtydligandet av bestämmelserna och föreskrifterna om skötseln av statsekonomin.

24 d §. *Samarbete och handräckning till myndigheter.* I paragrafen föreslås bestämmelser om grunderna för samarbetet mellan statliga ämbetsverk och inrättningar i åtgärder som gäller skötseln av statsfinanserna och ekonomiförvaltningen och särskilt i fullgörandet av de skyldigheter som gäller ekonomirapportering och i den interna kontrollen. Syftet är att främja samarbetet mellan ämbetsverk och inrättningar samt skapa rättsliga grunder för de detaljerade bestämmelser som är avsedda att ges i förordningen om statsbudgeten. Syftet med regleringen är undanröja praktiska problem som ofta hänför sig till den samfinansierade verksamheten och annan verksamhet som överskrider ämbets- och förvaltningsgränserna. Det allmänna syftet är därmed att stärka det gemensamma och horisontala arbetssättet i statsförvaltningen och skötseln av ekonomin. Behovet av detta har ökat klart bl.a. i och med att tväradministrativa politikprogram har införts. I frågor som rör skötseln av ekonomin preciserar paragrafen myndigheternas skyldighet till samarbete, vilken föreskrivs i 10 § den nya förvaltningslagen och hör till grunderna för god förvaltning.

I 1 mom. föreskrivs om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att utan avgift ge andra ämbetsverk och inrättningar de handlingar, uppgifter och utredningar som är nödvändiga för planeringen av verksamheten och ekonomin samt för verkställandet av budgeten, den interna kontrollen och uppgörandet av bokslut och verksamhetsberättelse samt annan statsekonomisk rapportering som grundar sig på lag. Syftet är att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan offentlighetslagen, skall

iakttas i informationsutbytet. Den skyldighet att lämna uppgifter som föreskrivs i paragrafen ger inte som sådan ett annat ämbetsverk eller en annan inrättning rätt att få uppgifter och handlingar som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda. Det är alltid nödvändigt att föreskriva särskilt om en sådan rätt att få uppgifter.

I 2 mom. föreskrivs om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att på begäran av ett annat ämbetsverk eller en annan inrättning utföra sådana kontroll- och granskningsåtgärder som hör till befogenheten, om det är motiverat att utföra kontroll- och granskningsåtgärder för det ämbetsverk eller den inrättning som begär dem. Avsikten är att genom de bestämmelser som tas in i förordningen om statsbudgeten precisera när kontroll- och granskningsåtgärder skall utföras på begäran av ett annat ämbetsverk eller en annan inrättning. Vid tillämpningen av momentet bör man notera att det ämbetsverk och den inrättning som fått begäran skall ha behörighet att utföra den begärda kontroll- och granskningsåtgärden i det syfte som förfrågan avser. Vid tillämpningen av bestämmelsen skall man därmed beakta principen om ändamålsbundenhet i 6 § förvaltningslagen.

Det föreslås att i 3 mom. föreskrivs om bemyndigandet att utfärda förordning. Behovet av samarbete inom skötseln av ekonomin beror i den mån på respektive finansieringsystem att det är motiverat att fastställa detaljerna för samarbetsskyldigheten genom förordning av statsrådet och endast de allmänna grunderna i lag.

24 e §. *Finanscontrollerfunktion.* I paragrafen föreskrivs om finanscontrollerfunktionen vid finansministeriet. Det är fråga om att ordna skötseln av vissa sådana uppgifter som redan nu hör till finansministeriet i en ny enhet, som klarare och effektivare betjänar hela statsrådet och dess ministerier samt den övriga statsförvaltningen. Avsikten är i synnerhet att trovärdigheten och tillförlitligheten är tillräcklig vid skötseln av serviceuppgifter och att man hyser tillräckligt förtroende för den. Trovärdighet, tillförlitlighet och förtroende utgör förutsättningar för det samarbete och den nätverksbildning som förutsätts av bokslutsrapporteringen och kvaliteten på den in-

terna kontrollen samt styrsystemet för ekonomin och verksamheten och inom detta i synnerhet en bättre resultatstyrning. Avsikten är att finanscontrollerfunktionen bildar ett controllernätverk inom statsförvaltningen samt utgör en knutpunkt för den interna kontrollen inom nätverken samt ger råd och utvecklar nätverken.

Finanscontrollerfunktionen är en expert- och analystjänst samt en specialmyndighet som gemensamt betjänar statsrådet och ministerierna vid tryggandet av ett välfungerande och kvalitativt system för styrning och rapportering av statens ekonomi och verksamhet samt vid fullgörandet redovisningsskyldigheten. Funktionen betjänar därmed i synnerhet statsrådet och ledningen för dess ministerier, men samtidigt också den högsta ledningen för statliga ämbetsverk och inrättningar. Genom att förbättra kvaliteten och enhetligheten i bokslutsrapporteringen tjänar funktionen också användningen av budgetmakten och den tillsynsmakt som ingår i den samt tryggar för sin del kvaliteten på den rapportering om statsekonomin som riksdagen behöver.

Chefstjänstemännen i finanscontrollerfunktionen är en controller vid statsrådet och till dennes hjälp och ställföreträdare en biträdande controller vid statsrådet. I övrigt är avsikten att funktionen skall vara en del av finansministeriet och att ett behövligt antal tjänstemän, sakkunniga och föredragande vid finansministeriet skall arbeta i dess uppgifter. Utgångspunkten har varit att utveckla arbetsätten vid finansministeriet så att man i de uppgifter som hör till funktionen kan dra nytta av all sakkunskap och alla anställda vid ministeriet. Den grundenhet för ministeriet som finns runt funktionen kan då vara relativt liten. Till följd av funktionens karaktär som en funktion som betjänar hela statsrådet är avsikten att i fortsättningen utreda och utveckla de förfaranden med vilka också tjänstemän vid andra ministerier samt ämbetsverk och inrättningar kan fungera som experter i funktionens uppgifter. Med anledning av de uppgifter för funktionen som förutsätter funktionellt oberoende, föreskrivs i lag om tjänsterna för controllern och biträdande controllern vid statsrådet samt om deras självständiga behörighet att föra fram iakttagelser.

Controllern och biträdande controllern vid statsrådet ansvarar i praktiken för ordnandet av skötseln av uppgifterna och är samtidigt de ledande sakkunniga i funktionen. Med beaktande av omfattningen och svårighetsgraden av den uppgift som nedan föreskrivs funktionen är ett system med två ledande sakkunniga nödvändigt för att man när det gäller funktionens ansvarspersoner skall få en tillräcklig specialisering och en profilering som grundar sig på den. Statsrådet utnämner controllern och biträdande controllern vid statsrådet. Genom förordning av statsrådet föreskrivs också om behörighetskraven för dem, liksom även noggrannare om behörighetskraven för andra tjänster.

I paragrafen föreskrivs att finanscontrollerfunktionen skall trygga och utveckla kvaliteten på systemet för styrning och rapportering av statens ekonomi och verksamhet samt säkerställa och utveckla redovisningsskyldigheten. Definitionen av ansvarsområdet och uppgifterna motsvarar de i teori och praktik etablerade controlleruppgifterna för ekonomiförvaltningen och organisationernas ledning, inklusive ledningen och företagsledningen inom den offentliga ekonomin och förvaltningen. Controllern ingår i allmänhet i organisationens ledningsgrupp, stödd av de anställda som står till controllerns hjälp, och controllern skall stöda den högsta ledningen genom att ordna och utveckla systemen för styrning av ekonomin och verksamheten, utarbeta bokslutsrapporter och andra ekonomiska rapporter, samt se till att rapporteringssystemet fungerar samt delta i utvecklandet av ledningen och processerna för styrningen av ekonomin och verksamheten.

I den internationella och inhemska och begreppsapparaten när det gäller ledning och ekonomiförvaltning har begreppet controller en relativt etablerad grundbetydelse, även om definitionen av de detaljerade uppgifterna för enheter och personer med denna benämning varierar i enlighet med organisationens behov. Till de grundläggande uppgifterna för de enheter och personer som har benämningen controller hör (1) att sörja för systemen för planering och styrning av ekonomin och verksamheten samt systemen för styrning och ledningens redovisning och (2) bokslutsrapporteringen om ekonomin och verksamhe-

ten samt den interna rapporteringen jämte analyser samt att sörja för fungerande rapporteringssystem och utvecklandet av dem liksom även (3) olika uppgifter för utveckling av ekonomin och verksamheten. I det finska och svenska allmänspråket finns inget eget ord som täcker dessa dimensioner och som inte förväxlar controllerfunktionen med ledning eller intern eller extern granskning. För tydlighetens skull och för att undvika olika missförstånd har man därför vid beredningen infört en ursprungligen främmande benämning också i lagen om statsbudgeten. Som alternativ har man övervägt att på finska ta i bruk bl.a. tjänstebenämningarna tilivelvollisuusvaltuutettu och apulaistilivelvollisuusvaltuutettu samt valtion finanssihallintojohtaja. Motsvarande begrepp på svenska fås av ombudsman och biträdande ombudsman i kombination med redovisningsskyldighet, samt benämningen statens finansförvaltningsdirektör för valtion finanssihallintojohtaja. Problemet med dessa är emellertid att benämningarna inte täcker ansvarsområdet i sin helhet och att de dessutom på ett missvisande sätt betonar ledningen eller redovisningsskyldigheten, vilket innebär att aspekterna på utvecklandet av styrsystemet för förvaltningen inte framhävs tillräckligt. Dessutom skulle det med de nämnda begreppen vara svårt att naturligt uttrycka helheten i funktionen.

24 f §. *Finanscontrollerfunktionens uppgifter och befogenheter.* I paragrafen föreskrivs detaljerat och exakt om finanscontrollerfunktionens uppgifter och befogenheter. Det föreslås att uppgifterna föreskrivs i lag till följd av det funktionella oberoende och krav på tillförlitlighet samt den rätt att få uppgifter som hänför sig till skötseln av uppgifterna.

I 1 mom. I punkten föreskrivs att finanscontrollerfunktionen som en del av beredningen av statens bokslutsberättelse, som skall föredras för statsrådet, skall säkerställa att uppgifterna i berättelsen är riktiga och tillräckliga. Syftet är att ge statsrådet praktiska instrument och förutsättningar att sörja för kvaliteten på de uppgifter som lämnas i bokslutsberättelsen och i synnerhet för ett tillräckligt klart och enhetligt framställningssätt, samt ta ansvar för det juridiska ansvaret i anslutning till godkännandet av statsbokslutet.

Controllerfunktionens arbete tjänar till denna del direkt också riksdagen och säkerställer att bokslutsberättelsens kvalitet också i praktiken kan förbättras på det sätt riksdagen önskar. Avsikten är att förslagen till de texter som skall ingå i bokslutsberättelsen utarbetas för varje ärende och ansvarsområde vid det behöriga ministeriet och sedan tillställs finansministeriet, som föredrar berättelsen för statsrådet. Finanscontrollerfunktionen säkerställer när utkastet bereds vid finansministeriet att berättelsen innehåller riktiga och tillräckliga uppgifter på det sätt som avses i lag. Avsikten är att funktionen när den upptäcker brister rapporterar detta till dem som ansvarar för beredningen av den aktuella delen samt till dem som ansvarar för sammanställningen av berättelsen, samt specificerat ber att uppgifterna korrigeras och kompletteras. Avsikten är att statens bokslutsberättelse föredras för statsrådet av samma avdelning i finansministeriet som statens budgetproposition, dvs. av budgetavdelningen i finansministeriets nuvarande organisation. Till grund för controllerfunktionens säkerställande och utvärderingar ligger ämbetsverkens och inrättningarnas årsrevisioner, som statens revisionsverk gjort och vars uppgifter står till buds för statsrådet vid beredningen av berättelsen, samt funktionens kontinuerliga uppföljning och utvärdering av systemet för rapportering av ekonomin och verksamheten. Funktionen granskar dock inte uppgifternas riktighet och tillräcklighet med medlen för intern granskning eller revision. De här uppgifterna hör till den interna granskningen vid ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna och, när det gäller revisionen, till statens revisionsverk, som är extern revisor. Finanscontrollerfunktionens uppgift är alltså att delta i utarbetandet och framställandet av berättelsen genom att i fråga om systemnivån utvärdera, styra och ge råd samt genom att i ljuset av tillgängliga uppgifter utvärdera bokslutsberättelsens textförslag. Uppgiften skiljer sig från den interna granskningen bland annat genom att funktionen direkt deltar i beredningen av bokslutsberättelsen.

I 1 punkten föreskrivs att funktionen också skall säkerställa att bokslutsuppgifterna och andra viktiga uppgifter om statsekonomin och resultatet finns tillgängliga och kan ut-

nyttjas i beredningen och beslutsfattandet när det gäller styrningen av statsekonomin och verksamheten. Med beslutsfattandet i fråga om statsekonomin och verksamheten avses här särskilt planeringen av statsekonomin och statens verksamhet i statsrådet och vid ministerierna, liksom även beredningen av de statsekonomiska ramarna och budgetpropositionen, samt beredningen av de med tanke på statsekonomin viktigaste författningsprojekten. Avsikten är att göra det lättare att dra nytta av informationen om bokslutet och utvärderingarna samt stöda det praktiska tillgodogörandet i beredningen och beslutsfattandet. En central brist i det nuvarande systemet är att man inte på ett tillräckligt sätt kan tillgodogöra sig av den i sig mycket omfattande informationsmassan om statsekonomin och statens verksamhet. Tillgodogörandet förutsätter bl.a. en analys och att de viktigaste uppgifterna och utvecklingsförlöppen plockas fram. Avsikten är att controllerfunktionen skall stöda en sådan analys och sörja för uppgifternas kvalitet vid olika ministerier och samtidigt vara sakkunnig på en horisontal nivå inom sitt ansvarsområde samt som sakkunnig stå till tjänst för statsrådet vid sådant beredningsarbete som är viktigt med tanke på statsekonomin. Genom uppgiften ändras däremot inte fördelningen av sådana grundläggande uppgifter och förbindelser mellan olika ministerier och deras avdelningar samt andra enheter som anknyter till beredningen av ekonomisk politik och finanspolitik eller någon annan beredning. Syftet är att det informationsunderlag som finns tillgängligt i beredningen enligt den sedvanliga ansvarsfördelningen skall vara mångsidigare och högklassigare och att man i informationsproduktionen beaktar i vilken grad uppgifterna kan utnyttjas.

I 1 mom. 2 punkten föreskrivs att finanscontrollerfunktionen skall styra och samordna samt utveckla statens bokslutsrapportering och annan rapportering och utvärdering av statsekonomin och resultatet samt ordnandet av den interna kontrollen. Med rapportering om statsekonomin och resultatet samt utvärderingsverksamheten avses särskilt de utvärderingar av verkningens fullhet och verkningarna som rapporteras i statens bokslutsberättelse samt bedömningen av författningsarnas

statsekonomiska verkningar och den bedömning av verkningarna som avses i 36 § statsunderstödslagen. Fullgörandet av redovisningsskyldigheten och framställandet och samlandet av en tillräckligt övergripande och kvalitativ information om de samhälleliga verkningarna förutsätter att resultatrapporteringen och den övriga bokslutsrapporteringen är tillräckligt enhetliga i helheten för statens budgetekonomi. För att detta skall nås förutsätts i praktiken stöd och styrning för ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna, vilka i första hand ansvarar för rapporteringen och utvärderingarna. Samordningsuppgiften understryks särskilt i beredningen av statens bokslutsberättelse. Avsikten är särskilt att avhjälpa den ojämna kvaliteten i bokslutsrapporteringen och därtill anknytnade resultatrapportering. För att målet skall nås förutsätts en tillräcklig och enhetlig styrning av utarbetandet av boksluten och de redogörelser av statsekonomin och resultatet som skall tas med i statens bokslutsberättelse.

I den interna styrningen har man ansett det vara nödvändigt att sammanställa och utveckla god praxis samt att i statsförvaltningen informera om och styra mot den samt ge utbildning för den. Avsikten är att stärka den interna kontrollen och den interna granskning särskilt genom att effektivisera samarbetet inom sektorn och bildandet av nätverk i statsförvaltningen. Finanscontrollerfunktionen skall genom sin utvecklingsverksamhet stöda bildandet av nätverk för kunnandet. Vid ordnandet av den interna kontrollen uppstår dessutom ofta situationer där ministerierna och andra myndigheter skall samordna sina arrangemang och förfaranden, för att de mål för den interna kontrollen som bestäms i 69 § förordningen om statsbudgeten skall kunna uppnås på ett effektivt sätt. Finanscontrollerfunktionen stöder för sin del en sådan samordning. Funktionen styr särskilt ledningen i ordnandet av den interna kontrollen och granskningen samt stöder den interna granskningen vid utvecklandet av verksamheten och samarbetet inom den. Koordinerat av funktionen kan man vid behov också komma överens om en samordning av kontrollåtgärderna och granskningarna, men detta skall grunda sig på samförstånd mellan

alla deltagande parter. Finanscontrollerfunktionen har inte rätt att leda den interna kontrollen hos ministerierna och de ämbetsverk och inrättningar som lyder under dem. I frågor som rör framförande av iakttagelser och erhållande av uppgifter är ämbetsverkets och inrättningens ledning funktionens samarbetspartner. Inrättandet av finanscontrollerfunktionen har därmed inga verkningar på ställningen och uppgifterna för ämbetsverkens eller inrättningarnas interna granskning uttryckligen som en funktion som rapporterar till ämbetsverkens eller inrättningarnas ledning och utgör ett särskilt arbetsredskap för ledningen.

I 3 punkten föreskrivs om finanscontrollerfunktionens samordnings- och rapporteringsuppgift när det gäller kontrollen och tillsynen i anslutning till förvaltningen av de medel från Europeiska unionen som finska staten ansvarar för. Utlokaliseringen av förvaltnings- och kontrolluppgifter till olika förvaltningsområden och myndigheter framhäver behovet av samarbete över förvaltningsområdenas och myndigheternas gränser. I Europeiska gemenskapens lagstiftning och praxis förutsätts av unionens medlemsstater dessutom en allt mera koordinerad och systematisk kontroll. Finansministeriet bär på systemnivå det allmänna ansvaret för grunderna för tillsynssystemet och för att systemet fungerar. De egentliga kontroll- och granskningsuppgifterna hör klart till den myndighet som sköter administrationen i Finland av den aktuella finansieringen av unionen. I enlighet med sin uppgift i anslutning till ordnandet av de allmänna grunderna för kontroll- och granskningssystemet samt sörjandet för systemets funktion har finansministeriet deltagit bl.a. i samordningen mellan EU och medlemsstaterna när det gäller kontrollen av och tillsynen över EU-medlen och har för sin del försökt befrämja ett gott samarbete mellan olika myndigheter som ansvarar för enskilda förvaltnings- och tillsynsuppgifter. Mellan de finska myndigheter som ansvarar för den interna och administrativa kontrollen av och tillsynen över EU-kommissionens och unionens medel har samarbetsavtal om särskilt den interna granskningen ingåtts. Finansministeriet är en part i avtalen och har i dem förbundit sig till

att inom ramarna för sin befogenhet bistå kommissionen i uppgifter som hänför sig till den interna granskningen inom statsförvaltningen i Finland. I punkten föreskrivs att finanscontrollerfunktionen skall sköta de här samordningsuppgifterna och samtidigt förtydligas befogenhetsgrunden så att den blir ändamålsenlig. Avsikten är att på detta sätt förbättra samordningen samt kontrollsystemets funktionsduglighet och effektivitet. Inom den närmaste framtiden skall man dessutom bereda sig på att kommissionen kommer att förutsätta en mera intensiv samordning av de planer som gäller verkställandet av kontrollen och granskningarna av olika myndigheter i medlemsstaterna. Med propositionen strävar man också efter beredskap för de praktiska utmaningar som detta föranleder.

Finanscontrollerfunktionens uppgifter påverkar inte ordnandet av särskilda kontroll- och granskningsuppgifter enligt speciallagarna och specialförordningarna om dem. Inrättandet av funktionen inverkar därför inte på ordnandet av t.ex. uppgifter som hör till en förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet i fråga om EU:s strukturfonder och tillämpningen av den nationella lagstiftningen om uppgifterna, särskilt tillämpningen av lagen om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna (1353/1999) och lagstiftningen om EU:s jordbrukspolitik och verkställandet av finansieringen av den i Finland.

I 3 punkten föreskrivs att till finanscontrollerfunktionens uppgifter också skall höra de ställningstaganden och utredningar till Europeiska unionens institutioner och övriga organ som gäller den interna och administrativa kontrollen av och tillsynen över EU-medel som Finland ansvarar för, samt fel i skötseln av medlen och missbruk av medlen, om inte dessa uppgifter hör till någon annan myndighets uppgifter. Funktionen har ett sekundärt allmänt ansvar i förhållande till andra myndigheters befogenheter och uppgifter. Det är allmänt fråga om en horisontal administrativ kontroll och granskning av de EU-medel som staten ansvarar för, dvs. om utarbetandet och framförandet av utredningar och ställningstaganden som gemensamt gäller alla myndigheter i Finland som är delaktiga i ärendet.

Sådana är i praktiken t.ex. den utredning som utarbetas för kommissionen angående de anmärkningar som gäller särskilt Finland eller medlemsstaterna i allmänhet och vilka presenteras i Europeiska revisionsrättens årsberättelse, samt den utredning gällande Finland som utarbetas för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) för beredningen av den del som gäller medlemsstaterna, vilken ingår i den årsrapport om bedrägeribekämpning som fastställs i artikel 280.5 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Finansministeriet har också för närvarande tagit hand om begäran och sammanställandet av de utredningar som behövs för dessa och som framläggs för unionens institutioner och organ. Till sin karaktär lämpar sig de här rapporteringsuppgifterna väl för finanscontrollerfunktionens uppgifter. Avsikten är att med bestämmelsen också utmärka en klar allmän myndighet, som kan vara kontaktpunkt för unionens institutioner och organ när ett ärende inte klart hör till en viss myndighet.

I 4 punkten införs en bestämmelse, enligt vilken finanscontrollerfunktionen skall delta i beredningen av andra ärenden inom finansministeriets ansvarsområde så som bestäms i förordning av statsrådet eller i finansministeriets arbetsordning eller så som finansministeriet bestämmer. Bestämmelsen är i det närmaste informativ och tas in i lagen för tydlighetens skull och för att finanscontrollerfunktionens uppgifter skall framgå av lagen på ett täckande sätt. Funktionen utgör en av finansministeriets grundenheter. Funktionen kan därmed vid ministeriet anvisas de beredningsuppgifter som hör till funktionen och enheten lyder under finansministeriet. Avsikten är dessutom att man genom förordningen om statsbudgeten inrättar en delegation för intern kontroll. Det vore ändamålsenligt om man vid behov genom förordningen om statsbudgeten kunde föreskriva att ordförandeskapet i delegationen hör till controllern vid statsrådet och att sekreteraruppgifterna i delegationen hör till finanscontrollerfunktionen. Det vore ändamålsenligt att funktionen också i allmänhet kunde anvisas uppgifter genom förordning av statsrådet. Avsikten är att man genom finansministeriets arbetsordning föreskriver om funktionens deltagande i

beredningen av statsbudgeten och den förebyggande finanskontrollen. Man kan t.ex. utfärda bestämmelser om att funktionen för beredningen av ramarna för statsfinanserna och budgetpropositionen skall bereda finansministeriets budgetavdelning utlåtanden och kommentarer om uppställandet och framläggandet av de preliminära resultatmål som skall tas med i budgetpropositionen samt utvärderingar och utlåtanden om systemet för styrning av ekonomin och verksamheten. Det är motiverat att funktionen kan delta i den förebyggande finanskontrollen i beredningen och behandlingen av de ärenden som behandlas i statsrådets finansutskott och vid finansministeriet på det sätt som finansministern och statssekreteraren som kanslichef bestämmer. I anslutning till ekonomin och verksamheten vid finansministeriet och inom dess förvaltningsområde är det motiverat att funktionen också kan anvisas uppgifter inom finansministeriets interna kontroll och granskning.

Enligt 4 punkten skall funktionen också delta i det internationella samarbetet inom sitt ansvarsområde. Denna uppgift är särskilt viktig vid samordningen av den administrativa kontrollen av och tillsynen över EU-medlen. Europeiska unionen har även strävat efter att på olika sätt aktivt befrämja nätverksbildningen och informationsutbytet inom myndigheterna i medlemsstaterna. Det internationella samarbetet ger också värdefull information och erfarenhet för utvecklandet av bokslutsrapporteringen, utvärderingen och överlag systemen för styrning och rapportering av ekonomin och verksamheten samt skapandet av god praxis. Utvecklandet av internationell jämförelse och diskussion t.ex. inom OECD, organisationen för ekonomiskt samarbete, har visat sig vara till nytta i praktiken med tanke på utvärderingen och utvecklandet av systemen i Finland. Därför bör det ingå i funktionens uppgifter att följa upp den internationella utvecklingen inom verksamhetsområdet och delta i samarbete.

Det föreslås ingen bestämmelse om att finanscontrollerfunktionen i statsekonomin för statsrådet skall utföra statlig intern granskning på s.k. koncernnivå. Om det senare anses vara befogat att inrätta en sådan, skall detta föreskrivas särskilt. I det här skedet ut-

vecklas den interna kontrollen och granskningen inom statsfinanserna särskilt genom att man stärker varje ministeriums samt ämbetsverks och inrättnings system för intern kontroll och granskning samt samarbetet i fråga.

I 2 mom. föreskrivs om finanscontrollerfunktionens fullmakter. Funktionen har inte i förhållande till statsförvaltningen juridiskt sett någon bindande beslutanderätt eller normgivningsrätt, och inrättandet av funktionen inverkar därmed inte på behörighetsfördelningen inom statsförvaltningen eller finansministeriet. Finansministeriet och statskontoret utfärdar de administrativa föreskrifterna och anvisningarna om statsfinanserna, bokslutsrapporteringen och den interna kontrollen utan att finanscontrollerfunktionen i detta har några särskilda egna befogenheter. Funktionen kan som en del av finansministeriet delta i beredningen av sådana föreskrifter och anvisningar, men när de gäller statsförvaltningen i allmänhet skall antingen statsrådet eller, i enlighet med 15 § lagen om statsrådet och 36 § reglementet för statsrådet, finansministern besluta om dem. Funktionen sköter sina uppgifter i första hand genom utvärdering och rådgivning samt genom att framföra iakttagelser och åtgärdsförslag till följd av iakttagelserna.

Enligt momentet har funktionen självständig rätt att framföra sina iakttagelser för statsrådet och ministeriet samt för statliga ämbetsverk, inrättningar, affärsverk och fonder samt i samband med det presentera eventuella åtgärdsförslag. Avsikten är att funktionen utgör ett stöd särskilt för statsrådet och den högsta ledningen och vid behov rapporterar till dessa. I enlighet med ärendets karakter kan funktionen dessutom framföra sina iakttagelser och åtgärdsförslag till statens revisionsverk och annan i ärendet behörig myndighets kännedom. Det är i allmänhet då fråga om ett ärende där de behöriga statliga ämbetsverken eller inrättningarna eller affärsverken eller fonderna samt controllerfunktionen har ett gemensamt intresse att föra fram ärendet även till revisionsverkets kännedom och undersökning. Detta kommer i fråga också när funktionen upptäcker sådana felaktiga förfaranden som det är motiverat att anmäla också till revisionsverket. Ärendet

skall i allmänhet anmälas till revisionsverket och till det behöriga ministeriet, om inte tillräckliga åtgärder vidtas för att rätta till det felaktiga eller nämnvärt bristfälliga förfarandet eller missbruket. En sådan annan myndighet som det hänvisas till i momentet kan vara en polismyndighet eller, om iakttagelsen gäller missbruk eller annat lagvidrigt förfarande i anslutning till statsekonomi eller skötseln av statsfinanserna, en annan förundersökningsmyndighet eller en allmän eller särskild myndighet som övervakar iakttagandet av lagstiftningen.

Offentlighetslagen skall i enlighet med sitt tillämpningsområde tillämpas på de rapporter som innehåller finanscontrollerfunktionens iakttagelser och åtgärdsförslag. När rapporterna officiellt har lämnats till en i offentlighetslagen avsedd myndighet utgör de myndighetshandlingar och därmed i allmänhet offentliga handlingar. I enlighet med offentlighetslagen kan finanscontrollerfunktionen också offentliggöra sina iakttagelser och informera om dem. Sådana ärenden som enligt den i offentlighetslagen föreskrivna sekretessgrunden skall vara sekretessbelagda är dock inte offentliga. En del av de handlingar som uppkommit vid controllerfunktionens samarbete med ministerier samt ämbetsverk och inrättningar är dessutom närmast i offentlighetslagen avsedda handlingar som utarbetats för intern utbildning eller annan intern användning vid myndigheten. Sådana handlingar är i allmänhet inte offentliga myndighetshandlingar.

24 g §. *Rätt att få uppgifter.* För att de uppgifter som finanscontrollerfunktionen föreskrivits skall kunna skötas framgångsrikt förutsätts att funktionen har rätt att få alla de uppgifter, handlingar och utredningar som är nödvändiga för skötseln av uppgifterna. Rätten att få uppgifter skapar en rättslig grund för ett gott samarbete med behöriga statliga ämbetsverk eller inrättningar eller affärsverk och fonder. T.ex. vid tryggandet av riktigheten och tillräckligheten i bokslutsrapporteringen samt vid samordnandet av den interna kontrollen av och tillsynen över EU-medel, liksom även vid skötseln av statsfinanserna eller de medel som staten ansvarar för och i samband med ärenden som gäller felaktigheter och missbruk som riktar sig till dem, skall

funktionen ha möjlighet att tillräckligt utreda ärendets bakgrund och alla omständigheter i anslutning till det. I paragrafen föreskrivs därför funktionen rätt att få uppgifter. Den riktar sig inte utanför statsförvaltningen och de i grundlagen avsedda statsfinanserna, utan rätten att få uppgifter omfattar endast statliga ämbetsverk, inrättningar, affärsverk och fonder. Den rätt att få uppgifter som avses i lagrummet gäller därför inte t.ex. kommuner och samkommuner eller enskilda personer. Avsikten är inte heller att finanscontrollerfunktionen med stöd av rätten att få uppgifter förorsakar statsförvaltningen arbete genom att begära rapportering av allmän natur om ärenden som hänför sig till statsfinanserna. Rätten att få uppgifter föreskrivs närmast för skaffandet av den information som behövs i enskilda utvärderingar och utredningar samt för tryggheten av ett tillräckligt informationsunderlag för skötseln av därtill anknytande rådgivnings- och styrningsuppgifter samt ledningens stöduppgifter. Uppgifterna, handlingarna och utredningarna skall ges avgiftsfritt, vilket också konstateras för tydlighetens skull.

I enskilda situationer kan utvärderingen eller utredningen gälla ett ärende till vilket hänför sig handlingar som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda. I 2 mom. föreskrivs om finanscontrollerfunktionens rätt att under stränga förutsättningar, vilka föreskrivs särskilt i momentet, få sekretessbelagda uppgifter. De sekretessbelagda uppgifter som omfattas av rätten att få uppgifter kan gälla förfarandet för statens ekonomi och verksamhet eller de medel eller den egendom som staten ansvarar för eller ett förfarande som riktat sig till dessa. Erhållandet av uppgifterna skall dessutom vara nödvändigt för finanscontrollerfunktionen för skötseln av den uppgift som föreslås i 24 f § 1 mom. 1—3 punkten.

24 h §. *Finanscontrollerfunktionens ställning och beslutanderätt.* I paragrafen föreskrivs att finanscontrollerfunktionen är en del av finansministeriet och att på funktionen tillämpas vad som bestäms om finansministeriet och dess tjänstemän. Funktionen leds och styrs av finansministeriet och dess verksamhet omfattas av en parlamentarisk ansvarstäckning. Funktionen ingår i den sed-

vanliga resultatstyrning och det system för planering av verksamheten som hör till ministeriets ledning. Funktionens ställning i finansministeriets organisation fastställs i förordningen om finansministeriet och i finansministeriets arbetsordning.

Avsikten är att utöver controllern och biträdande controllern vid statsrådet skall ett behövligt antal övriga tjänstemän vid finansministeriet arbeta i funktionens uppgifter som föredragande och sakkunniga. Avsikten är särskilt att utveckla arbetssätten och förfarandena, så att hela expertisen och alla anställda vid finansministeriet står till tjänst i skötseln av controllerfunktionens uppgifter.

Finanscontrollerfunktionens uppgifter att säkerställa och utvärdera riktigheten och tillräckligheten i bokslutsrapporteringen samt uppgifterna i anslutning till intern kontroll av och tillsynen över EU-medel samt bekämpningen och rapporteringen av felaktigheter och missbruk förutsätter en särskild objektivitet och stor tillit till den enhet och de personer som ansvarar för att på ett oberoende sätt framföra utvärderingar och iakttagelser. I dessa uppgifter skall därmed funktionellt oberoende förutsättas. Därför föreskrivs i paragrafen att controllern eller biträdande controllern vid statsrådet självständigt på fördragning avgör ärenden som gäller framförande av iakttagelser samt begärande och lämnande av uppgifter. Till dessa delar betjänar funktionen statsrådet och hela statsförvaltningen som en funktionellt oberoende specialmyndighet. Den självständiga beslutanderätten för controllern och biträdande controllern vid statsrådet gäller enligt propositionen begäran av information för controllerfunktionens uppgifter och lämnande av information om uppgifterna samt framförande av controllerfunktionens egna iakttagelser. Till dessa delar fungerar controllern och biträdande controllern vid statsrådet som en självständig specialmyndighet som påminner om olika ombudsmän, och på dessa ärenden tillämpas inte ministerns förbehållsrätt, som föreskrivs i 16 § 1 mom. lagen om statsrådet, eller den förbehållsrätt för kanslichefen, understatssekreterarens och avdelningschefen som föreskrivs i 37 § reglementet för statsrådet. I sak innebär bestämmelsen dock inte något undantag från den beslutanderätt för

ministern som avses i lagen om statsrådet och den förbehållsrätt som hänför sig till den, eftersom det till den självständiga behörigheten för kontrollern och biträdande kontrollern vid statsrådet inte ingår att träffa egentliga avgöranden vid ministeriet, utan endast att framföra egna iakttagelser. Genom en vanlig lag har man utan hinder av det parlamentariska ministeransvar som föreskrivs i grundlagen kunnat inrätta tillsynsmyndigheter som är oberoende av ministerierna och har en självständig behörighet. De uppgifter som föreskrivits kontrollern och biträdande kontrollern vid statsrådet hade därmed kunnat ges till en myndighet som helt står utanför statsrådet och dess ministerier. För att understryka den parlamentariska ansvarsskyldigheten och till följd av finanscontrollerfunktionens uppgift som direkt stöder statsrådets och ministeriernas arbete, är det dock motiverat att controllerfunktionen finns vid finansministeriet. Då hör den allmänna ledningen av funktionen också direkt till finansministeriet. Finansministeriets och ministeriets tjänstemannalednings förbehållsrätt gäller enligt den föreslagna bestämmelsen de uppgifter inom finansministeriets ansvarsområde som vid ministeriet har getts till finanscontrollerfunktionen. Genom en självständig beslutanderätt som är begränsad till framförandet av iakttagelser och därtill hörande erhållande och lämnande av uppgifter, säkerställs controllerfunktionen det funktionella oberoende som krävs för en framgångsrik och trovärdig skötsel av uppgifterna.

5 kap. Särskilda bestämmelser

Systematiken i lagen om statsbudgeten förtydligas genom att bestämmelserna om styrningen och den interna kontrollen av skötseln av ekonomin ges en egen kapitelrubrik. Kapitelrubriken för de särskilda bestämmelserna i slutdelen av lagen placeras i den nya systematiken efter bestämmelserna om finanscontrollerfunktionen.

2. Närmare bestämmelser

Propositionen förutsätter att vissa bestämmelser i förordningen om statsbudgeten ändras och att statsrådets förordning om finans-

ministeriet revideras.

Bestämmelserna om verksamhets- och ekonomiplaneringen i 2 kap. och om ekonomiförvaltningsorganisationen i 4 kap. 26 § förordningen om statsbudgeten behöver revideras så att i dem beaktas propositionens ändringar angående verksamhets- och ekonomiplaneringen samt ekonomiförvaltningsorganisationen.

I 6 kap. i förordningen om statsbudgeten som gäller bokföring tas in nya noggrannare bestämmelser om bokföringen av fullmakter, och samtidigt revideras bestämmelserna i kapitlet så att de motsvarar bestämmelserna om riktiga och tillräckliga uppgifter i den föreslagna lagen. Vidare revideras 7 kap. om den övriga redovisningen i förordningen om statsbudgeten så, att det motsvarar resultatredovisningen och ledningens redovisning enligt den föreslagna lagen.

De viktigaste ändringarna gäller 8 kap. i förordningen om statsbudgeten, vilket handlar om bokslut. Bestämmelserna i förordningen om statsbudgeten om räkenskapsverkets bokslut och den verksamhetsberättelse som ingår som en del i bokslutet revideras så, att de motsvarar innehållet och målen i bestämmelserna i propositionen. I förordningen om statsbudgeten föreskrivs också om ministeriernas förslag till redogörelse om förvaltningsområdets ekonomi, verksamhet och resultat samt utvecklingen av dessa. Bestämmelserna om bilagorna till bokslutet för en redovisningsskyldig enhet revideras i förordningen om statsbudgeten. I förordningen om statsbudgeten tas in en ny bestämmelse som gäller ministeriets bokslutsställningstagande om bokslutet och verksamhetsberättelsen för ett räkenskapsverk inom ministeriets förvaltningsområde och om verksamhetsberättelsen för ett ämbetsverk eller en inrättning, liksom även om de åtgärder som bokslutet och verksamhetsberättelsen, den revisionsberättelse som statens revisionsverk gett om dem samt övriga utredningar och utlåtanden föranleder. Också bestämmelserna om statsbokslutet revideras.

I 9 kap. i förordningen om statsbudgeten, vilket gäller den interna kontrollen, införs bestämmelser om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att utföra kontrollåtgärder i anslutning till ekonomin eller administ-

rativa granskningsåtgärder. Avsikten är att man för samarbetet inom samt samordningen och utvecklingen av den interna kontrollen och granskningen inrättar en delegation för intern kontroll, i vilken finns de specialsektioner som behövs för de viktigaste delområdena i anslutning till den interna kontrollen samt för den interna granskningen. I kapitlet tas med behövliga bestämmelser om uppgifterna, sammansättningen och sektionerna i delegationen för intern kontroll.

Det preliminära utkastet till statsrådets förordning om ändring av förordningen om statsbudgeten utgör bilaga till regeringens proposition. Avsikten är att de ändringar som görs i förordningen skall beredas under 2003 i det gemensamma projekt mellan ministerierna som leds av finansministeriet. Avsikten är att det preliminära utkast som utgör bilaga till regeringens proposition skall vara en utgångspunkt för detta arbete.

Statsrådets förordning om finansministeriet ändras så att det i förordningen fastslås att finanscontrollerfunktionen är en av ministeriets grundenheter och föreskrivs om behörighetskraven för controllern och biträdande controllern vid statsrådet. Avsikten är att i regleringen av behörighetskraven för controllern och biträdande controllern vid statsrådet tillämpa de allmänna principerna i fråga om behörighetsvillkoren för ministeriernas tjänster, som föreskrivs i reglementet för statsrådet. Behörighetsvillkoren för controllern och biträdande controllern vid statsrådet är högre högskoleexamen och förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde samt i praktiken visad ledarförmåga. Till följd av propositionen är det också nödvändigt att ändra finansministeriets arbetsordning så att i den beaktas inrättandet av finanscontrollerfunktionen och de uppgifter som hör till funktionen samt andra grundenheters deltagande i producerandet av de experttjänster som behövs i controllerfunktionens uppgifter. Avsikten är att i finansministeriets arbetsordning tas in en bestämmelse om att finanscontrollerfunktionen skall delta i beredningen av de statsekonomiska ramarna och budgetpropositionen genom att bereda ministeriets budgetavdelning iakttagelser särskilt om uppställandet och framläggandet av resultatmål i ram- och budgetförslagen. Controllerfunktionen skall

på det sätt som statssekreteraren som kanslichef bestämmer, också delta i beredningen av de ärenden som behandlas i den förebyggande finanskontrollen. Samtidigt revideras särskilt arbetsfördelningen mellan ministeriets avdelning för nationalekonomi och budgetavdelningen vid beredningen av bokslutsberättelsen och föredragningen av den för statsrådet.

3. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits. Lagen börjar tillämpas stegvis. Bestämmelserna i lagen angående statens bokslutsberättelse och statsbokslutet samt bokslutsförfarandet tillämpas från och med finansåret 2004. Den nya bestämmelsen om planering av verksamheten och ekonomin, redovisningen samt ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelse tillämpas däremot första gången på planeringen, redovisningen, bokföringen och boksluten samt verksamhetsberättelserna för finansåret 2005. Då kan man revidera föreskrifterna om utarbetandet av verksamhets- och ekonomiplaner samt budgetförslag, och verkkningsfullhets- och resultataspekten kan beaktas i budgetförslagen. Den föreslagna tidtabellen gör det möjligt att riksdagen efter vårsessionen 2005 får den bokslutsberättelse som utarbetats för finansåret 2004 till behandling.

4. Lagstiftningsordning

Det föreslås att i lagen om statsbudgeten föreskrivs närmare om innehållet i den i 46 § 1 mom. grundlagen angivna statsekonomiska berättelsen, dvs. berättelsen om skötseln av statsekonomi och iakttagandet av budgeten. Bestämmelserna kompletterar och preciserar de krav som grundlagen ställer på berättelsen. I lagen förutsätts att statsbokslutet jämte behövliga bilagor samt de viktigaste bokslutskalkylerna för statliga affärsverk och statliga fonder utanför budgeten tas med som en del av berättelsen, som skall kallas bokslutsberättelse. I bokslutsberättelsen skall också tas med de viktigaste uppgifterna om resultatet av verksamheten. I resultatuppgifterna är det fråga om uppgifter som anknyter

till statsfinanserna på det sätt som avses i grundlagen. I lagen föreskrivs vidare att kravet på lämnande av riktiga och tillräckliga uppgifter skall omfatta uppgifterna i statsbokslutet och andra sådana redogörelser för statsekonomi och resultatet som skall tas med i bokslutsberättelsen. Bestämmelserna begränsar dock inte möjligheten att i berättelsen ta med också andra utredningar om statsfinanserna och skötseln av ekonomin samt iakttagandet av budgeten, liksom även slutsatser som regeringen framför under parlamentariskt ansvar. I förarbetena till grundlagen har uttryckligen konstaterats en möjlighet att i praktiken utveckla innehållet i den i 46 § grundlagen avsedda statsekonomiska berättelsen och ge den en benämning som bäst beskriver berättelsen (RP 1/1998, detaljmotiveringen till 46 §, s. 96 och 97). I lagen föreskrivs vidare om det i 84 § grundlagen angivna statsbokslutet, och att av bokslutet skall framgå sådana uppgifter om det kumulativa överskott eller underskott som statsbokslutet uppvisar som behövs för tillämpningen av det täckningskrav för budgeten som föreskrivs i grundlagen. Innehållet i de föreslagna bestämmelserna står därmed inte till någon som helst del i konflikt med grundlagen och bestämmelserna begränsar inte ens indirekt tillämpningen av bestämmelserna i grundlagen. Avsikten är snarare att stärka regeringens statsekonomiska rapportering till riksdagen, vilken föreskrivs i grundlagen, och genom det stärka budgetmakten.

I propositionen ingår befogenheter för statsrådet att utfärda förordning och befogenhet för statskontoret att meddela admi-

nistrativa föreskrifter om deltaljerna för funktionerna och bokslutsrapporteringen inom statens ekonomiförvaltning. De grundläggande skyldigheterna har också till dessa delar föreskrivits noggrant i lag. Vidare är det fråga om förordningar och föreskrifter som endast gäller statsfinanserna och statsförvaltningen. I dem föreskrivs därmed inte om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, vilka avses i 80 § grundlagen.

Genom de föreslagna bestämmelserna inrättas en finanscontrollerfunktion vid finansministeriet. Om funktionens befogenheter föreskrivs noggrant i lag. Funktionens rätt att få uppgifter gäller endast statsfinanserna och aktörerna inom statsförvaltningen. Rätten att få sekretessbelagda uppgifter är begränsad till situationer där skötseln av uppgifter som deltaljerat föreskrivs i lag förutsätter detta. Bestämmelserna begränsar inte tillämpningen av den allmänna lagstiftningen om de grundläggande rättigheterna samt garantierna och grunderna för god förvaltning, så som offentlighetsprincipen, utan lagstiftningen tillämpas utan begränsningar på den verksamhet och de förfaranden som avses i de föreslagna bestämmelserna.

Lagförslaget innehåller därmed inte till någon del förslag som är motstridiga med tanke på grundlagen eller som eventuellt står i spänning till grundlagen. Lagförslaget kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om ändring av lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988) 3 b § 3 mom., 12, 16—18, 21 och 24 c § och rubriken för 3 kap., av dessa 3 b § 3 mom. sådant det lyder i lag 430/1998, 16 och 21 § sådana de lyder i lag 165/1992, 17 och 18 § sådana de lyder i nämnda lag 430/1998 och i lag 217/2000, 24 c § sådana de lyder i nämnda lag 217/2000 samt *fogas* till lagen en ny 17 a och 21 a §, en ny kapitelrubrik före 24 b § samt till lagen en ny 24 d—24 h § och före 25 § en ny kapitelrubrik som följer:

3 b §

Beaktandet i budgeten av överskott eller underskott enligt statsbokslutet

Med kumulativt överskott eller kumulativt underskott vid finansårets utgång avses det sammanräknade beloppet av å ena sidan det kumulativa överskott eller underskott vid det föregående finansårets utgång som framgår av den i 17 § avsedda utfallskalkylen för budgeten och å andra sidan finansårets överskott eller underskott.

12 §

Verksamhets- och ekonomiplanering

Ämbetsverken och inrättningarna skall planera sin verksamhet och ekonomi samt sina resultat på flera års sikt. Ministerierna skall planera verkningarna av verksamheten och resultatet av verksamheten inom verksamhetsområdet på flera års sikt.

Närmare bestämmelser om planeringen kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

16 §

Redovisning

Ämbetsverken och inrättningarna skall för uppföljningen av kostnaderna för och resulta-

tet och verkningarna av verksamheten samt för behov av den övriga styrningen och ledningen samt fullföljandet av redovisningskyldigheten ordna sin resultatredovisning och ledningens redovisning samt det övriga uppföljningssystemet så som närmare bestäms genom förordning av statsrådet.

17 §

Statens bokslutsberättelse

Regeringen skall för varje finansår före utgången av juni året därefter till riksdagen överlämna statens beslutsberättelse så som den berättelse om skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten som föreskrivs i 46 § grundlagen.

I bokslutsberättelsen tas in statsbokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhälleliga verkningarna av statens verksamhet och resultatet av verksamheten, liksom även de viktigaste uppgifterna om utvecklingen av de samhälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten inom ministeriernas verksamhetsområden. I bokslutsberättelsen tas in dessutom resultat- och balansräkningarna för statens affärsverk samt intäkt- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder utanför budgeten, liksom även uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på

affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dessa.

Närmare bestämmelser om uppgörandet av bokslutsberättelsen kan ges genom förordning av statsrådet.

17 a §

Statsbokslutet

I statsbokslutet ingår

1) en utfallskalkyl för budgeten som gäller utfallet av budgeten med en avdelnings eller huvudtitels samt ett kapitels och moments noggrannhet,

2) en intäkts- och kostnadskalkyl som redogör för intäkterna och kostnaderna,

3) en balansräkning som redogör för den ekonomiska ställningen vid finansårets slut,

4) en finansieringsanalys som redogör för penningflödet,

5) noter som är nödvändiga för givandet av sådana riktiga och tillräckliga uppgifter som avses i 18 §.

Finansårets överskott eller underskott enligt bokslutet presenteras i budgetens utfallskalkyl, och i den presenteras också det kumulativa överskottet eller underskottet för föregående finansår. I samband med budgetens utfallskalkyl framläggs också uppgifterna om användningen av de fullmakter som avses i 10 §.

Närmare bestämmelser om uppgörandet och innehållet av statsbokslutet kan ges genom förordning av statsrådet.

18 §

Riktiga och tillräckliga uppgifter

Statsbokslutet och de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultatet av statens verksamhet som tas in i beslutsberättelsen skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (*rättvisande bild*).

21 §

Ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelser

Ämbetsverken och inrättningarna skall i bokslutet och den verksamhetsberättelse som utarbetas för fullgörandet av resultatansvaret ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader, ekonomiska ställning och resultatet av verksamheten (*rättvisande bild*).

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelse samt om behandlingen och godkännandet av dem, liksom även om det ställningstagande som ministeriet inom varje förvaltningsområde lägger fram till följd av dessa.

21 a §

Tillämpning av lagen på statliga fonders bokslut, bokföring och redovisning

På bokföringen, redovisningen och bokslutet hos statliga fonder utanför budgeten tillämpas vad som bestäms i denna lag och med stöd av den, om inte annat bestäms någon annanstans i lag.

3 kap.

Statens förmögenhets- och skuldskötsel

4 kap.

Styrning av finansförvaltningen och intern kontroll

24 c §

Bemyndigande att meddela föreskrifter

Statskontoret kan meddela föreskrifter om detaljer i fråga om skötseln av ämbetsverkens, inrättningarnas och utanför budgeten stående statliga fonders bokföring, betalningsrörelse och redovisning, samt om upp-

rättandet av bokslut och andra funktioner och förfaringsätt inom ekonomiförvaltningen.

24 d §

Samarbete och handräckning till myndigheter

Varje ämbetsverk och inrättning skall utan avgift ge andra ämbetsverk och inrättningar de uppgifter, handlingar och utredningar som är nödvändiga för planeringen av verksamheten och ekonomin samt verkställandet av budgeten, den interna kontrollen, upprättandet av bokslut och verksamhetsberättelse och annan statsekonomisk rapportering som grundar sig på lag.

Ämbetsverken och inrättningarna skall utföra de övervakningsåtgärder och kontroller inom sin befogenhet som anknyter till statsfinanserna och som ett annat statligt ämbetsverk eller en annan statlig inrättning begär, om det med tanke på det ämbetsverk eller den inrättning som begär dem är motiverat att utföra den begärda övervakningsåtgärden eller kontrollen.

Genom förordning av statsrådet kan föreskrivas närmare om förfarandet vid lämnande av uppgifter som avses i 1 mom. och om de uppgifter som ges samt om detaljerna när det gäller skyldigheten att på begäran utföra sådana övervakningsåtgärder och kontroller som avses i 2 mom. för andra ämbetsverk eller inrättningar samt om de förfaranden som skall iakttas när skyldigheten fullgörs.

24 e §

Finanscontrollerfunktion

För att redovisningsskyldigheten och kvaliteten hos systemet med styrning och rapportering inom statens ekonomi och statens verksamhet skall tryggas och utvecklas finns vid finansministeriet en finanscontrollerfunktion och inom den en controller vid statsrådet som till sin hjälp och ställföreträdare har en biträdande controller vid statsrådet, vilka nämns av statsrådet. Om behörighetskraven för controllern och biträdande controllern vid statsrådet föreskrivs genom förordning av

statsrådet.

24 f §

Finanscontrollerfunktionens uppgifter och befogenheter

Finanscontrollerfunktionens uppgift är att

1) som en del av beredningen av statens bokslutsberättelse som skall föredras för statsrådet säkerställa att berättelsen ger riktiga och tillräckliga uppgifter på det sätt som bestäms i 18 § och vidare säkerställa att statens bokslutsuppgifter och andra viktiga uppgifter om statsfinanserna och resultaten finns tillgängliga och kan utnyttjas i beredningen och beslutsfattandet i fråga om statsfinanserna och verksamhetsstyrningen,

2) styra och samordna samt utveckla statens bokslutsrapportering och annan rapportering som gäller statens ekonomi samt utvärderingen och ordnandet av den interna kontrollen, liksom även genom att ge råd och delge iakttagelser samt ge åtgärdsförslag, som baserar sig på dessa säkerställa och främja att systemen och förfarandena för styrningen och rapporteringen inom statsfinanserna och statens verksamhet fungerar på ett ändamålsenligt och kvalitativt sätt,

3) samordna den interna och administrativa kontrollen av de EU-medel som finska staten ansvarar för och för ingivande till Europeiska unionens institutioner och organ bereda ställningstaganden och utredningar som gäller tillsynen över och kontrollen av unionens medel, fel i skötseln av medlen och missbruk av medlen, om dessa uppgifter inte ankommer på någon annan myndighet,

4) i ministeriet delta i beredningen av andra ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde så som bestäms genom förordning av statsrådet eller i finansministeriets arbetsordning eller så som finansministern bestämmer samt dessutom delta i det internationella samarbetet inom verksamhetsområdet.

Finanscontrollerfunktionen kan för statsrådet och ministerierna samt statliga ämbetsverk, inrättningar, affärsverk och fonder framlägga en rapport om sina iakttagelser och i den framföra eventuella åtgärdsförslag. Funktionen kan dessutom i enlighet med ärendets karaktär framföra sina iakttagelser

och åtgärdsförslag till statens revisionsverks och andra i ärendet behöriga myndigheters kännedom för vidtagande av eventuella åtgärder.

24 g §

Rätt att få uppgifter

Finanscontrollerfunktionen har rätt att utan avgift från statliga ämbetsverk och inrättningar, statliga affärsverk och statens fonder utanför budgeten få uppgifter, handlingar och utredningar som behövs för skötseln av dess uppgifter.

Finanscontrollerfunktionen har rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna från statens ämbetsverk och inrättningar, statliga affärsverk och statens fonder utanför budgeten få uppgifter och handlingar om statens ekonomi och statens verksamhet samt om förfarandet i fråga om statsfinanserna eller medel eller egendom som staten ansvarar för eller något förfarande som avser dessa, om utförandet av den uppgift som bestäms för funktionen i 24 f § 1 mom. 1—3 punkten ovillkorligen förutsätter det.

24 h §

Finanscontrollerfunktionens ställning och beslutanderätt

Finanscontrollerfunktionen är en del av finansministeriet och på den tillämpas vad som bestäms om finansministeriet och dess tjänstemän. Controllern eller biträdande controllern vid statsrådet avgör dock på föredragning självständigt ärenden som gäller framförande av iakttagelser av verksamheten samt begärande och lämnande av uppgifter.

5 kap.

Särskilda bestämmelser

—————
Denna lag träder i kraft den 200 .

Lagens 12, 16, 21 och 21 a § tillämpas första gången på verksamhets- och ekonomiplaneringen, redovisningen, bokföringen och bokslutet samt verksamhetsberättelsen för finansåret 2005. Lagens 3 b § och 17—18 § tillämpas första gången på bokföringen och bokslutet för finansåret 2004.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

—————
Helsingfors den 16 september 2003

Republikens president

TARJA HALONEN

Finansminister *Antti Kalliomäki*

Lag

om ändring av lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988) 3 b § 3 mom., 12, 16—18, 21 och 24 c § och rubriken för 3 kap.,
av dessa 3 b § 3 mom. sådant det lyder i lag 430/1998, 16 och 21 § sådana de lyder i lag 165/1992, 17 och 18 § sådana de lyder i nämnda lag 430/1998 och i lag 217/2000, 24 c § sådan den lyder i nämnda lag 217/2000 samt
fogas till lagen en ny 17 a och 21 a §, en ny kapitelrubrik före 24 b § samt till lagen en ny 24 d—24 h § och före 25 § en ny kapitelrubrik som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 b §

Beaktandet i budgeten av överskott eller underskott enligt statsbokslutet

Med kumulativt överskott eller kumulativt underskott vid finansårets utgång avses det sammanräknade beloppet av å ena sidan det överskott eller underskott vid årets ingång som framgår av den i 17 § 2 mom. avsedda kalkyl som åskådliggör budgetens utfall och å andra sidan räkenskapsårets överskott eller underskott.

12 §

Verksamhets- och ekonomiplanering

Ämbetsverken och inrättningarna skall planera sin verksamhet och ekonomi på flera års sikt. Om planeringen kan närmare stadgas genom förordning.

16 §

Redovisningsväsendet i övrigt

Förutom bokföring som avses i 15 § skall

Med kumulativt överskott eller kumulativt underskott vid finansårets utgång avses det sammanräknade beloppet av å ena sidan det *kumulativa* överskott eller underskott vid *det föregående finansårets utgång* som framgår av den i 17 § avsedda utfallskalkylen för budgeten och å andra sidan *finansårets* överskott eller underskott.

12 §

Verksamhets- och ekonomiplanering

Ämbetsverken och inrättningarna skall planera sin verksamhet och ekonomi *samt sina resultat* på flera års sikt. *Ministerierna skall planera verkningarna av verksamheten och resultatet av verksamheten inom verksamhetsområdet på flera års sikt.*

Närmare bestämmelser om planeringen kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

16 §

Redovisning

Ämbetsverken och inrättningarna *skall för*

ämbetsverken och inrättningarna, så som stadgas närmare genom förordning, ha ett sådant redovisningsväsen som behövs för kontroll av kostnaderna för verksamheten, av avkastningen av egendom och av de mål som uppställts för verksamheten samt för den övriga ledningen, kontrollen och övervakningen.

(En ny)

uppföljningen av kostnaderna för och resultatet och verkningarna av verksamheten samt för behov av den övriga styrningen och ledningen samt fullföljandet av redovisningsskyldigheten ordna sin resultatredovisning och ledningens redovisning samt det övriga uppföljningssystemet så som närmare bestäms genom förordning av statsrådet.

17 §

Statens bokslutsberättelse

Regeringen skall för varje finansår före utgången av juni året därefter till riksdagen överlämna statens beslutsberättelse så som den berättelse om skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten som föreskrivs i 46 § grundlagen.

I bokslutsberättelsen tas in statsbokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhälleliga verkningarna av statens verksamhet och resultatet av verksamheten, liksom även de viktigaste uppgifterna om utvecklingen av de samhälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten inom ministeriernas verksamhetsområden. I bokslutsberättelsen tas in dessutom resultat- och balansräkningarna för statens affärsverk samt intäkt- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder utanför budgeten, liksom även uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dessa.

Närmare bestämmelser om uppgörandet av bokslutsberättelsen kan ges genom förordning av statsrådet.

17 §

Statsbokslutet

I statsbokslutet ingår statens intäkt- och kostnadskalkyl, statens balansräkning och en kalkyl som åskådliggör budgetens utfall samt bilagor på det sätt som föreskrivs ge-

17 a §

Statsbokslutet

I statsbokslutet ingår

1) en utfallskalkyl för budgeten som gäller utfallet av budgeten med en avdelnings eller huvudtitels samt ett kapitels och moments

nom förordning.

Det bokslutsenliga överskottet eller underskottet för finansåret skall presenteras i den kalkyl som åskådliggör budgetens utfall. I kalkylen skall också presenteras det kumulativa överskottet eller underskottet för de föregående finansåren.

Statsbokslutet skall varje finansår göras upp före utgången av april året efter finansåret.

Närmare bestämmelser om upprättandet av statsbokslutet kan utfärdas av statsrådet genom förordning.

18 §

Statsbokslutsakten

I statsbokslutsakten, som skall publiceras i tryckt form, skall tas in

1) statens intäkts- och kostnadskalkyl samt balansräkning,

2) en kalkyl som åskådliggör statsbudgetens utfall, specificerad enligt avdelningar, huvudtitlar, kapitel och moment,

3) uppgifter om anslag överförts till det följande året,

4) intäkts- och kostnadskalkyler samt balansräkningar för statliga fonder utanför budgeten,

5) statens affärsverks resultat- och balansräkningar,

6) redovisning för lån som staten har givit,

7) uppgifter om statsskulden,

8) redogörelse för statens borgensförbindelser och statens andra ansvarsförbindelser som var i kraft vid finansårets utgång, samt

9) övriga uppgifter enligt vad finansministeriet bestämmer.

Finansministeriet kan av särskilda skäl förordna att till statsbokslutet inte behöver fogas redovisning för sådana med stöd av någon lag uppkomna borgensförbindelser, i fråga om vilka risken för betalningsskyldighet med beaktande av säkerheten är mycket liten, vilkas storlek var för sig inte är betydande och vilkas sammanlagda belopp inte kan klarläggas exakt utan oskäligen svårigheter. De typer av borgensförbindelser om vilka uppgifter inte behöver lämnas skall anges i bokslutsakten.

En statlig skuld i utländsk valuta omräk-

noggrannhet,

2) en intäkts- och kostnadskalkyl som redogör för intäkterna och kostnaderna,

3) en balansräkning som redogör för den ekonomiska ställningen vid finansårets slut,

4) en finansieringsanalys som redogör för penningflödet,

5) noter som är nödvändiga för givandet av sådana riktiga och tillräckliga uppgifter som avses i 18 §.

Finansårets överskott eller underskott enligt bokslutet presenteras i budgetens utfallskalkyl, och i den presenteras också det kumulativa överskottet eller underskottet för föregående finansår. I samband med budgetens utfallskalkyl framläggs också uppgifterna om användningen av de fullmakter som avses i 10 §.

Närmare bestämmelser om uppgörandet och innehållet av statsbokslutet kan ges genom förordning av statsrådet.

nas i finsk valuta enligt den sista kurs för finansåret som publicerats av Europeiska centralbanken eller Finlands Bank.

(En ny)

18 §

Riktiga och tillräckliga uppgifter

*Statsbokslutet och de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultatet av statens verksamhet som tas in i beslutsberättelsen skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (**rättvisande bild**).*

21 §

Ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut

Om utformningen av ämbetsverkens eller inrättningarnas bokslut och bilagorna till bokslutet samt om behandlingen av dessa i statsrådet eller i ett ministerium kan stadgas genom förordning. *Genom förordning får även stadgas om ett ämbetsverks eller en inrättnings skyldighet att utarbeta en verksamhetsberättelse samt om berättelsens innehåll och om behandlingen av den i statsrådet eller i ett ministerium.*

(En ny)

21 §

Ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelser

*Ämbetsverken och inrättningarna skall i bokslutet och den verksamhetsberättelse som utarbetas för fullgörandet av resultatansvaret ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och ämbetsverkets och inrättnings intäkter och kostnader, ekonomiska ställning och resultatet av verksamheten (**rättvisande bild**).*

Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut och verksamhetsberättelse samt om behandlingen och godkännandet av dem, liksom även om det ställningstagande som ministeriet inom varje förvaltningsområde lägger fram till följd av dessa.

21 a §

Tillämpningen av lagen på statliga fonders bokslut, bokföring och redovisning

På bokföringen, redovisningen och bokslutet hos statliga fonder utanför budgeten tillämpas vad som bestäms i denna lag och med stöd av den, om inte annat bestäms någon annanstans i lag.

3 kap.

Särskilda stadganden

24 c §

Bemyndigande att meddela föreskrifter

Statskontoret kan meddela *närmare* föreskrifter om skötseln av ämbetsverkens, inrättningarnas och utanför budgeten stående statliga fonders bokföring *i* betalningsrörelse och *övriga* redovisning samt om upprättandet av bokslut och andra *detaljer i fråga om* funktioner och förfaringssätt inom ekonomiförvaltningen.

3 kap.

Statens förmögenhets - och skuldskötsel

4 kap.

Styrning av ekonomiförvaltningen och intern kontroll

24 c §

Bemyndigande att meddela föreskrifter

Statskontoret kan meddela föreskrifter om *detaljer i fråga om* skötseln av ämbetsverkens, inrättningarnas och utanför budgeten stående statliga fonders bokföring, betalningsrörelse och redovisning, samt om upprättandet av bokslut och andra funktioner och förfaringssätt inom ekonomiförvaltningen.

(Tillfogas en ny 24 d—24 h §)

5 kap.

Särskilda bestämmelser

Denna lag träder i kraft den 200.

Lagens 12, 16, 21 och 21 a § tillämpas första gången på verksamhets- och ekonomiplaneringen, redovisningen, bokföringen och bokslutet samt verksamhetsberättelsen för finansåret 2005. Lagens 3 b § och 17—18 § tillämpas första gången på bokföringen och bokslutet för finansåret 2004.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Statsrådets förordning

om ändring av förordningen om statsbudgeten

Given i Helsingfors den 2003

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från finansministeriet, *upphävs* i förordningen den 11 december 1992 om statsbudgeten (1243/1992) 41 § 3 mom., 57 §, 66 h § 2 mom., sådana de lyder i förordning 600/1997, *ändras* 8 § 2 och 3 punkten, 9 § 1 mom., 11 §, 23 § 1 mom., 26 § 1 mom. 2 punkten, 41 § 2 mom., 41 a § 1 mom., 42 a § 1 mom., rubriken för 7 kap., 55 § 1 mom., 62 § 1 mom., 63 §, 64 § 1 mom., 65 §, 66 h § 1 mom., 67 och 68 §, sådana av dessa 8 § 2 och 3 punkten, 9 § 1 mom., 23 § 1 mom., 41 § 2 mom., 41 a § 1 mom., 42 a § 1 mom., rubriken för 7 kap., 55 § 1 mom., 62 § 1 mom., 63 §, 64 § 1 mom., 66 h § 1 mom., 67 och 68 § lyder i nämnda förordning 600/1997 samt 26 § 1 mom. 2 punkten sådan den lyder i statsrådets förordning 263/2000, *fogas* till förordningen ett nytt 10 § 1 mom., varvid det nuvarande 1 mom. blir 2 mom., till 23 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., till 26 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom. och 3 mom. blir 4 mom., en ny mellanrubrik före 54 a § och en ny 54 a §, 65 a—65 c §, en ny mellanrubrik före 66 i §, 66 i—66 k §, 69 b §, en ny 71 § i stället för den 71 § som upphävts genom statsrådets förordning 263/2000, av dessa lagrum 23 § sådan den lyder i nämnda förordning 600/1997 och 26 § sådan den lyder i nämnda förordning av statsrådet 263/2000, som följer:

8 §

2) utgöra grund för uppgörandet av de statsekonomiska ramarna och den årliga statsbudgeten,

3) utgöra grund för den mångåriga och årliga ledningen och styrningen av ministeriernas verksamhetsområden och av ämbetsverken och inrättningarna samt för uppställandet av resultatmålen.

9 §

Den mångåriga verksamhets- och ekonomiplaneringen omfattar förutom planeringen av statsförvaltningens verksamhet och ekonomi även verksamhets- och ekonomiplanering för förvaltningsområdena samt ämbetsverken och inrättningarna. I verksamhets- och ekonomiplaneringen beaktas utöver målen gällande framtiden också utfallsuppgifterna och boksluten samt utvärderingarna av

dess, liksom även de utvärderingar av verkningarna och resultatutvecklingen som görs regelbundet.

10 §

I verksamhets- och ekonomiplaneringen bereds förslagen så att de utgör mångåriga och årliga resultatmål. I verksamhets- och ekonomiplaneringen bereds förslag som utgör de viktigaste verksamhetspolitiska riktlinjerna och mångåriga resultatmål, och förslagen tas med i verksamhets- och ekonomiplanerna. Resultatmålen bereds så att de i sin helhet täcker ministeriets verksamhetsområde eller ämbetsverkets eller inrättningens verksamhetsområde.

11 §

För verkställandet av budgeten utarbetas

varje år en detaljerad indelning av budgeten och resultatmålen för förvaltningsområdet och dess ämbetsverk och inrättningar godkänns. Förvaltningsområdets resultatmål täcker ministeriets hela verksamhetsområde, och ämbetsverkens och inrättningarnas resultatmål täcker hela deras verksamhetsområde.

23 §

Statens budgetekonomi är en bokföringskyldig ekonomienhet. Budgetekonomin är uppdelad på räkenskapsverk, som ansvarar för statens betalningsrörelse och bokföring samt gör upp bokslut jämte fullständiga bokslutskalkyler (*räkenskapsverkets bokslut*) för de ämbetsverk och inrättningar som avses i 21 § lagen om statsbudgeten.

Räkenskapsverket kan ge betalningsrörelsen, bokföringen och den tekniska skötseln av redovisningen samt andra motsvarande ekonomiförvaltningsuppgifter till en gemensam servicecentral som finns i anslutning till ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning, om detta är ändamålsenligt med tanke på skötseln ekonomiförvaltningsuppgifterna. Statskontoret kan meddela föreskrifter om de tekniska detaljerna för servicecentralerna för ekonomiförvaltningen.

26 §

2) den detaljerade organisationen och förbindelserna, betalningsrörelsen och bokföringen samt ordnandet av resultatredovisningen och ledningens redovisning samt det övriga uppföljningssystemet,

Om det till räkenskapsverket hör flera ämbetsverk eller inrättningar skall det i räkenskapsverkets ekonomistadga bestämmas vilka uppgifterna och förbindelserna i de ärenden som bestäms i ekonomistadgan är hos de olika ämbetsverk och inrättningar som hör till räkenskapsverket, och vilket förhållandet är mellan de uppgifter inom ekonomiförvaltningen och den interna kontrollen som sköts gemensamt vid räkenskapsverket och de ämbetsverk och inrättningar som hör till det. Vid räkenskapsverk som består av flera äm-

betsverk och inrättningar godkänner varje ämbetsverk och inrättning för sin del bestämmelserna i ekonomistadgan.

41 §

Ämbetsverkens och inrättningarnas bokföring samt centralbokföringen består av affärsbokföring och budgetbokföring samt bokföring av fullmakter. Bokföringen för statliga fonder utanför budgeten är affärsbokföring.

41 a §

Bokföringen och resultatredovisningen skall ge riktiga och tillräckliga uppgifter (*rättvisande bild*) om hur budgeten har följts och om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader, ekonomiska ställning samt verksamhet och resultat, liksom även om utvecklingen av dessa.

42 a §

Vid bokföringen skall principerna för dubbel bokföring iakttas, om inte annat bestäms nedan. Om bokföringen av fullmakter bestäms särskilt nedan.

Bokföring av fullmakter

54 a §

Ämbetsverken och inrättningarna skall inom sina verksamhetsområden ordna och räkenskapsverket sammanställa den bokföring av fullmakter som behövs för uppföljningen av de fullmakter som avses i 10 § lagen om statsbudgeten och av andra motsvarande fullmakter som grundar sig på lag och som beviljats i samband med behandlingen av budgeten samt av användningen av dessa fullmakter och av de utgifter som användningen medför.

Statskontoret meddelar närmare föreskrifter om detaljer i bokföringen av fullmakter. Anmälan om fullmakterna och deras användning skall göras hos statskontoret på det sätt som detta bestämmer.

7 kap.

Redovisning

55 §

Ämbetsverken och inrättningarna skall ordna sin resultatredovisning och ledningens redovisning samt sina övriga uppföljningssystem så att de producerar sådana riktiga och tillräckliga uppgifter (*rättvisande bild*) som den interna ledningen och den externa styrningen samt uppgörandet av bokslut förutsätter:

- 1) om de producerade prestationernas antal, art och kostnader samt ämbetsverkens och inrättningarnas serviceförmåga och kvalitetsledning samt utvecklingen av dessa, och
- 2) om ekonomin och produktiviteten samt den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet liksom även om utvecklingen av dessa.

62 §

Finansministeriet meddelar vid behov närmare föreskrifter om statsbokslutet och om boksluten för räkenskapsverk samt om bilagorna till dessa och uppgörandet av boksluten. Statskontoret meddelar nödvändiga kompletterande föreskrifter och anvisningar om räkenskapsverkens bokslut och bilagorna till dessa samt om uppgörandet av boksluten.

63 §

Statens räkenskapsverk skall för varje finansår göra upp ett bokslut som består av

- 1) en verksamhetsberättelse, i vilken ges uppgifter om de viktigaste omständigheterna i fråga om resultatet av verksamheten och utvecklingen av denna hos den helhet som ämbetsverket och inrättningen eller räkenskapsverket bildar och de myndigheter, inrättningar och organ som ingår i helheten som självständiga resultatansvariga enheter,
- 2) en utfallskalkyl för budgeten, som redogör för utfallet av budgeten,
- 3) en intäcks- och kostnads-kalkyl, som redogör för intäkterna och kostnaderna,
- 4) en balansräkning, som redogör för den ekonomiska ställningen på bokslutsdagen,
- 5) en finansieringsanalys, som redogör för penningflödet,

6) uppgifter som lämnas i bilagor (*noter*).

Räkenskapsverkets uppgifter i de bokslutskalkyler som avses i 1 mom. 2—5 punkten skall för det avslutade finansåret utarbetas och sändas till statskontoret inom den tid som det bestämmer. Bokslutet skall göras upp och godkännas senast den 15 mars året efter finansåret.

Bokslutet godkänns och undertecknas av chefen för det ämbetsverk eller den inrättning som är räkenskapsverk. Om det ämbetsverk eller den inrättning som är räkenskapsverk har en styrelse eller ett motsvarande kollegialt organ för den högsta ledningen och beslutsfattandet, godkänns och undertecknas bokslutet av det. Ministeriets bokslut godkänns och undertecknas på föredragning av ministeriets kanslichef av den minister som är chef för ministeriet. Om också en annan minister har förordnats att behandla ärenden inom ministeriets verksamhetsområde, godkänner och undertecknar han eller hon också bokslutet när det gäller det egna uppgiftsområdet.

64 §

Intäcks- och kostnads-kalkylen och balansräkningen görs upp på basis av huvudboken för räkenskapsverkets affärsbokföring. Intäcks- och kostnads-kalkylen, balansräkningen och finansieringsanalyser görs upp i enlighet med de scheman som finansministeriet föreskriver.

65 §

Den verksamhetsberättelse som ingår som en del av räkenskapsverkens bokslut skall innehålla

- 1) ledningens översikt över verksamheten och framför allt de viktigaste förändringar som skett i den samt en bedömning av resultatet och dess utveckling under finansåret,
- 2) en beskrivning av resultatet och dess utveckling presenterat med nyckeltal och kompletterande kvalitativa kalkyler och dessutom jämförelser med de resultatmål som ställts upp enligt 11 § och utredningar om undantag och orsakerna till dem,
- 3) en bokslutsanalys som klarlägger sambanden mellan bokslutskalkylerna, verksam-

heten och verkställigheten av budgeten samt resultatet,

4) en utredning om de viktigaste riskerna i anslutning till ekonomin och verksamheten samt om förändringarna i riskerna,

5) de viktigaste uppgifterna i utvärderingen av hur ändamålsenligt och tillräckligt samt funktionsdugligt ordnandet av och förfarandet för den interna kontrollen är vid skötseln av de uppgifter för den interna kontrollen som bestäms i 69 §, samt ett utlåtande som ges på basis av detta och som gäller ändamålsenligheten och tillräckligheten i den interna kontrollen och de viktigaste utvecklingsbehoven,

6) de viktigaste uppgifterna om utvärderingarna av verksamhetens effekter, om det under finansåret har gjorts en större utvärdering av ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet med avseende på verkningarna och resultaten.

Den beskrivning av resultatet som presenteras i verksamhetsberättelsen skall innehålla uppgifter om verksamhetens resultat och resultatutvecklingen i sin helhet samt om verksamhetens effekt på utvecklingen av de samhälleliga verkningarna inom förvaltningsområdet samt ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet och de politikområden som det ansvarar för, samt specificerade uppgifter om ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella effektivitet, kvalitetsledning och produktionen av prestationer samt användningen och utvecklingen av de intellektuella resurserna. Resultatbeskrivningen skall göras så att den ger riktiga och tillräckliga uppgifter (*rättvisande bild*) om ämbetsverkens och inrättningarnas resultat som helhet samt om varje uppgifts- och verksamhetsområde och de viktigaste serviceformerna hos ämbetsverken och inrättningarna särskilt.

I beskrivningen av den funktionella effektiviteten i verksamhetsberättelsen skall följande uppgifter om räkenskapsverken och de eventuella ämbetsverk och inrättningar som hör till dem i form av självständiga resultatansvariga enheter ges:

- 1) ekonomin och utvecklingen av den,
- 2) produktiviteten och utvecklingen av den,
- 3) lönsamheten, resultatet och utvecklingen av dessa hos den avgiftsbelagda verksamheten och den verksamhet som finansieras med

medel som en annan bokslutsskyldig enhet skaffat.

I den beskrivning av kvalitetsledningen och produktionen av prestationer som ingår i verksamhetsberättelsen skall följande uppgifter om räkenskapsverken och de eventuella ämbetsverk och inrättningar som hör till dem i form av självständiga resultatansvariga enheter ges:

- 1) verksamhetens karaktär och antalet prestationer samt utvecklingen av dem, och
- 2) serviceförmågan och utvecklingen av den samt förnyelsen och samarbetet

65 a §

Om det till räkenskapsverket hör flera än en myndighet, ett ämbetsverk eller en inrättning eller ett organ i form av självständiga resultatansvariga enheter, skall sambandet mellan resultatbeskrivningen i verksamhetsberättelsen och resultatet hos varje självständig resultatansvarig enhet läggas fram klart och kunna fastställas på ett tillförlitligt sätt. Chefen för varje resultatansvarig enhet eller styrelsen eller ett motsvarande kollegialt organ om enheten har det för den högsta ledningen och beslutsfattandet, ansvarar för att nödvändiga uppgifter och utredningar om resultatet (*den resultatansvariga enhetens verksamhetsberättelse*) ges och för att uppgifterna och utredningarna är riktiga och tillräckliga. Chefen eller styrelsen eller ett annat kollegialt organ som vid den självständiga resultatansvariga enheten ansvarar för den högsta ledningen och beslutsfattandet skall också godkänna och underteckna verksamhetsberättelsen.

65 b §

Vid en bokslutsskyldig enhet som består av flera än en självständig resultatansvarig enhet ges och undertecknas utvärderingen och utlåtandet enligt 65 § 1 mom. 5 punkten av chefen för varje resultatansvarig enhet eller om enheten för den högsta ledningen och beslutsfattandet har en styrelse eller ett motsvarande kollegialt organ, av det och chefen tillsammans när det gäller den resultatansvariga enheten och ledningen för det ämbetsverk eller den inrättning som ansvarar för räkenskapsverksuppgifterna och upprättandet av bokslut när det gäller uppgifter i anslutning

till den interna kontrollen och helheten i den interna kontrollen.

65 c §

Bokslutet för statliga fonder utanför statsbudgeten, på vilka bestämmelserna om bokslut i lagen om statsbudgeten och denna förordning tillämpas, skall med avvikelse från bestämmelserna i 63 § innehålla

1) en verksamhetsberättelse, i vilken ges uppgifter om de viktigaste omständigheterna i fråga om fondens verksamhetsutveckling och resultatet av verksamheten samt resultatutvecklingen,

2) en intäcks- och kostnads-kalkyl som redogör för intäkterna och kostnaderna,

3) en balansräkning som redogör för den ekonomiska ställningen på bokslutsdagen,

4) en finansieringsanalys som redogör för penningflödet,

5) uppgifter som lämnas i bilagor (*noter*), till vilka hör uppgifterna om utfallet av dispositionsplanen för fondens medel eller den budget som fastställts för fonden.

66 h §

I budgetens utfallskalkyl, intäcks- och kostnads-kalkyl eller balansräkning eller i bilagor till dem skall upptas

9) en utredning om kapitalförändringar,

10) en utredning om den finansiering utanför budgeten som upptas i intäcks- och kostnads-kalkylen,

11) en utredning om de fonderade medel som ingår i balansräkningen,

12) en utredning om fonderade medel och andra medel som inte ingår i balansräkningen och som en bokslutsskyldig enhet handhar och ansvarar för,

13) en utredning om överskridningarna av förslagsanslagen och motiveringarna till dem,

14) ett sammandrag om de missbruk och brott som hänför sig till statens medel eller medel som staten ansvarar för vilka konstaterats i en bokslutsskyldig enhets verksamhet samt om återindrivningen av medlen, förundersökningen och rättegångarna samt om andra förfaranden som inletts till följd av missbruk,

15) övriga bilagor som särskilt bestäms av statskontoret.

Bokslutsbehandlingen vid ministeriet och beredningen av statens bokslutsberättelse

66 i §

Varje ministerium skall före den 15 april året efter finansåret ge finansministeriet ett förslag till en redogörelse som ger riktiga och tillräckliga uppgifter (*rättvisande bild*) om de viktigaste omständigheterna i fråga om ekonomin inom verksamhetsområdet och verksamhetens verkningar samt resultatet av verksamheten liksom även om utvecklingen av dessa. Förslaget skall presenteras i statens bokslutsberättelse. Översättningen av förslaget till det andra inhemska språket skall ges till finansministeriet före den 22 april.

Redogörelsen av resultaten inom verksamhetsområdet skall innehålla

1) en översikt över verksamheten inom ministeriets verksamhetsområde och framför allt de viktigaste förändringar som skett i verksamheten samt uppgifter och bedömningar av utvecklingen av de samhälleliga verkningarna och resultaten av verksamheten under finansåret,

2) en uppskattning av de viktigaste förändringarna i omvärlden och deras betydelse för verksamheten och ekonomin samt resultatutvecklingen inom förvaltningsområdet,

3) de viktigaste uppgifterna om de samhälleliga verkningarna och resultaten av verksamheten samt utvecklingen av dessa inom verksamhetsområdet och dess politikområden, presenterade med nyckeltal och kompletterande kvalitativa kalkyler, samt dessutom jämförelser med de resultatmål för förvaltningsområdet som ställts upp enligt 11 § och de preliminära resultatmål som presenteras i budgetpropositionen, liksom även utredningar om skillnaderna mellan resultatmålen och de uppnådda resultaten samt de huvudsakliga orsakerna till skillnaderna.

4) en översikt över de viktigaste omständigheterna som framkommer av boksluten för ämbetsverken och inrättningarna samt de statliga affärsverken och fonderna inom ministeriets förvaltningsområde, samt en bokslutsanalys för förvaltningsområdet som klär-

lägger sambanden mellan bokslutskalkylerna, verksamheten och verkställigheten av budgeten samt resultaten,

5) en översikt över utvecklingen av och ägarpolitiken i statsbolagen inom ministeriets förvaltningsområde samt uppgifter om finansinvesteringar och andra investeringar inom verksamhetsområdet samt om lönsamheten och verkningarna hos dessa samt andra resultat,

6) en utredning om de viktigaste riskerna i anslutning till statens ekonomi och verksamhet samt om förändringarna i riskerna,

7) de viktigaste uppgifterna om ordnandet av den interna kontrollen på förvaltningsområdets nivå och förändringarna i den,

8) de viktigaste uppgifterna om och resultaten av de utvärderingar som görs vissa bestämda år av verkningarna och resultaten av verksamheten inom verksamhetsområdet eller en del av det, om det under finansåret har gjorts en större utvärdering av verkningarna och resultaten.

66 j §

I redogörelsen för resultatet inom ministeriets verksamhetsområde skall så som de viktigaste uppgifterna om resultaten av verksamheten ges följande uppgifter om verksamheten

1) ekonomin och utvecklingen av den i allmänhet,

2) produktiviteten och utvecklingen av den i allmänhet,

3) lönsamheten, resultatet och utvecklingen av dessa resultatutvecklingen hos den avgiftsbelagda verksamheten och annan verksamhet som finansieras med medel som ämbetsverk och instanser själv skaffat, samt om de allmänna verksamhetslinjerna och utvecklingen av verksamheten inom förvaltningsområdet.

Som de viktigaste uppgifterna i redogörelsen beträffande kvalitetsledningen och utvecklingen av den skall följande uppgifter ges om förvaltningsområdet

1) utvecklingen av tjänsternas och prestationernas antal och kvalitet,

2) utvecklingen och förnyandet av serviceförmågan och samarbetet.

I resultatredogörelsen skall dessutom klart ges uppgifter om de samhälleliga verkning-

arna hos de anslag som förvaltningsområdet beviljats för överförings- och investeringsutgifter samt om resultaten av finansieringsverksamheten.

Statsrådet och finansministeriet kan meddela närmare föreskrifter om utarbetandet av, innehållet i och framställningssättet för redogörelsen för resultatet inom verksamhetsområdet.

Ministeriets ställningstagande till bokslutet

66 k §

Varje ministerium skall årligen före den 15 juni året efter finansåret ge ett motiverat ställningstagande, som skall publiceras, till bokslutet för de räkenskapsverk och statliga fonder som hör till ministeriets förvaltningsområde samt till de åtgärder som bokslutet och den revisionsberättelse av statens revisionsverk samt andra utredningar och utlåtanden om bokslutet ger anledning till. För beredningen av ställningstagandet skall varje ministerium utarbeta och skaffa de tilläggsutredningar och utvärderingar som behövs. I ställningstagandet till bokslutet skall ministeriet uttala sig om

1) fullföljandet av de resultatmål som ställts upp enligt 11 § samt ge en allmän bedömning av resultatet och dess utveckling som helhet,

2) huruvida de detaljerade grunder som använts för resultatrapporteringen med tanke på styrningen och ledningen samt resultatansvaret är ändamålsenliga och hur de skall utvecklas för att resultatet skall förbättras och riktiga och tillräckliga uppgifter rapporteras,

3) vilka åtgärder det är nödvändigt att vidta vid räkenskapsverket eller fonden samt i de självständiga resultatansvariga ämbetsverk och inrättningar som eventuellt hör till räkenskapsverket för att förbättra ekonomin och verksamheten samt resultatet,

4) vilka åtgärder det vid ministeriet eller inom dess verksamhetsområde i allmänhet är nödvändigt att vidta för att förbättra ekonomin och verksamheten samt resultatet.

Om ministeriet i enlighet med bestämmelserna i 11 § har ställt upp resultatmål för ett ämbetsverk eller en inrättning som inte är ett räkenskapsverk, skall ministeriet som en del av sitt ställningstagande till bokslutet ge ett

ställningstagande som klart riktar sig till ämbetsverket och som gäller uppnåendet av resultatmålen. Ställningstagandet skall innehålla de omständigheter som anges i 1 mom. 1—4 punkten.

67 §

Statens intäcks- och kostnads kalkyl samt statens balansräkning och finansieringsanalys görs upp på basis av den huvudbok för statens affärsbokföring som grundar sig på räkenskapsverkens kontouppgifter i enlighet med de scheman för intäcks- och kostnads kalkylen samt balansräkningen och finansieringsanalysen som finansministeriet föreskriver. Verkningarna av ämbetsverkens och inrättningarnas interna intäkter och kostnader samt interna fordringar och skulder elimineras med iakttagande av sakens vikt. Finansministeriet meddelar vid behov närmare föreskrifter om saken.

Den kalkyl som visar utfallet av statsbudgeten görs upp på basis av huvudboken för statens budgetbokföring och uppgifterna om bokföringen av fullmakter. Kalkylen skall innehålla en sådan jämförelse mellan statsbudgeten och statsbokslutet av inkomst- och utgiftskontona och uppgifterna om beviljandet av fullmakter och deras användning som har gjorts avdelnings-, huvudtitel- och momentvis som ett sammandrag utgående från inkomsternas och utgifternas art enligt budgeten, och i kalkylen skall också ingå en utredning om de utgifter som föranleds av använda fullmakter. Om ett belopp motsvarande det överskott som avses i 3 b § 1 mom. lagen om statsbudgeten har tagits som täckning för budgeten, upptas beloppet som en separat post i samband med jämförelserna av inkomsterna. Om ett anslag har tagits in i budgeten för att täcka det underskott som avses i 3 b § 2 mom. lagen om statsbudgeten, upptas anslaget i kalkylen som en separat post i samband med jämförelserna av utgifterna.

Statskontoret utarbetar förslaget till statsbokslutet jämte bilagor och ger det före utgången av april efter finansåret undertecknat till finansministeriet för uppgörandet av statens bokslutsberättelse.

Statskontorets ledning gör den utvärdering som avses i 65 § 1 mom. 5 punkten och ger ett utlåtande om den som gäller ordnandet av

och förfarandena för den interna kontrollen i anslutning till statens centralbokföring och sammanställandet av bokslutskalkylerna och bilagorna till dem.

68 §

För uppgörandet av statsbokslutet och bilagorna till det skall räkenskapsverken och statens fonder utanför budgeten före en av statskontoret utsatt tidpunkt tillstålla statskontoret de utredningar, baserade på räkenskapsverkens eller fondernas bokföring och bokslut, som statskontoret bestämmer.

69 b §

Ämbetsverken och inrättningarna skall på begäran av ett annat ämbetsverk eller en annan inrättning utföra övervakningsåtgärder i anslutning till ekonomin eller administrativa kontrollåtgärder som hör till ämbetsverkets eller inrättningens förvaltningsområde om

1) ämbetsverket eller inrättningen använder statlig finansiering som anvisats för att förmedlas vidare eller användas av det ämbetsverk eller den inrättning som begär uppgifter eller annan finansiering som det ämbetsverk eller den inrättning som begär uppgifter ansvarar för med stöd av lagstiftningen,

2) ämbetsverket eller inrättningen av de statliga medel som anvisats det eller av andra medel som det ansvarar för beviljar delfinansiering för projekt eller verksamhet som annars det ämbetsverk eller den inrättning som begär en övervaknings- eller kontrollåtgärd ansvarar för eller helt eller delvis finansierar,

3) det är fråga om ett annat gemensamt projekt eller annan gemensam verksamhet mellan det ämbetsverk eller den inrättning som begär en övervaknings- eller kontrollåtgärd och det ämbetsverk eller den inrättning som tagit emot begäran.

71 §

I anslutning till finansministeriet finns en delegation för intern kontroll. Delegationen skall

1) följa och bedöma läget och resultatet, metoderna och den allmänna utvecklingen samt tillgodogörandet av den interna kontrollen i styrningen och ledandet av ekonomin och verksamheten,

2) ta initiativ till att utveckla den interna kontrollen och övervakningen samt tillgodogörandet av dessa,

3) samordna förfarandet hos olika myndigheter, ämbetsverk och inrättningar när det gäller den interna kontrollen och tillsynen samt den administrativa kontrollen i anslutning till ekonomin samt bereda de åtgärder som behövs i dessa,

4) följa och bedöma kontrollen av och tillsynen över Europeiska unionens medel samt rapporteringen om dem i Finland samt samordna och utveckla olika myndigheters, ämbetsverks och inrättnings åtgärder och förfaranden i det samt bereda åtgärder som behövs för samordningen och utvecklingen,

5) preliminärt behandla Finlands svar till kommissionen, vilket avses i artikel 143.6 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, angående de iakttagelser som presenterats i Europeiska revisionsrättens årsberättelse,

6) följa och bedöma situationen i fråga om de missbruk och brott som riktar sig till statliga medel eller egendom eller medel eller egendom som staten ansvarar för, vilka har begåtts i verksamheten hos statliga ämbetsverk eller inrättningar, samt samordna och utveckla verksamheten vid olika myndigheter, ämbetsverk och inrättningar samt förfarandet vid dem samt rapporteringen om missbruk och fel,

7) preliminärt behandla de uppgifter och utredningar som sammanställs för den berättelse om Finland som avses i artikel 280.5 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

8) ordna utbildning och samarbete samt sammanställa och sprida god praxis liksom även bereda förslag till rekommendationer och på begäran ge utlåtanden i ärenden inom det verksamhetsområde som bestämts ovan,

9) utföra andra uppgifter som hör till verksamhetsområdet och som finansministeriets delegation begär.

Delegationen skall varje år före utgången av februari efter finansåret ge en berättelse om sin verksamhet till finansministeriet.

Statsrådets controller är ordförande för delegationen för intern kontroll och statsrådets biträdande controller är vice ordförande. Statsrådet tillsätter medlemmarna i delegationen och deras personliga suppleanter för tre år i sänder så att det i delegationen finns en representant för varje ministerium och dessutom enligt behov representanter för centrala samarbetsparter inom verksamhetsområdet och sakkunniga inom finansförvaltning, offentlig ekonomi och ledning.

Vid delegationen finns sektioner för beredningen av ärenden i som gäller den allmänna utvecklingen av den interna kontrollen och ledandet av den, den interna revisionen samt övervakningen av och tillsynen över Europeiska unionens medels samt av missbruk och brott som avses i 1 mom. 5 och 6 punkten. Finansministeriet kan på framställning av delegationen tillsätta även andra sektioner för beredningen av ärenden som delegationen behandlar. Finansministeriet kallar medlemmarna i sektionerna. En uppgift som ankommer på delegationen kan av delegationen överföras på en sektion.

Denna förordning träder i kraft den 200 . Förordningens 42 a, 54 a, 62, 66 i, 66 j, 67, 68 och 69 b § tillämpas första gången på bokföringen, redovisningen och bokslutsrapporteringen för finansåret 2004. Förordningens 8—10, 11, 23, 26, 41, 41 a, 55, 63—65 c, 66 h och 66 k § tillämpas första gången på verksamhets- och ekonomiplaneringen, budgeteringen, bokföringen, redovisningen och bokslutsrapporteringen för finansåret 2005.

Åtgärder som verkställigheten av förordningen förutsätter får vidtas innan förordningen träder i kraft.