

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 och 10 § i lagen om statsbudgeten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om statsbudgeten ska ändras. I propositionen föreslås att maximitiden för användning av reservationsanslag i statens fleråriga byggnads- och andra investeringsprojekt kan vara fem

år i stället för nuvarande tre år. Dessutom föreslås att bestämmelse om flerårig fullmakt för statens byggnadsprojekt ska upphävas. Lagen avses träda i kraft hösten 2014.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Anslag och fullmakter

Anslag

Enligt 83 § i grundlagen fattar riksdagen beslut om statsbudgeten för ett finansår i sänder. I enlighet med 84 § i grundlagen ska i statsbudgeten tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen för anslagen och tas in i övriga budgetmotiveringar.

Enligt 85 § 1 mom. i grundlagen tas anslag upp i statsbudgeten som fasta anslag, förslagsanslag eller reservationsanslag. Förslagsanslagen får överskridas och reservationsanslagen överföras till ett senare finansår enligt vad som bestäms genom lag. Fasta anslag och reservationsanslag får inte överskridas och fasta anslag får inte överföras, om detta inte har tillåtits genom lag.

I 7 § 3 mom. i lagen om statsbudgeten (423/1988 nedan *budgetlagen*) föreskrivs om överförande av reservationsanslag till följande finansår. Enligt bestämmelsen får ett reservationsanslag överföras till högst de två finansår som följer efter finansåret, enligt med vad som beslutas i samband med budgeten. Den maximala användningstiden för ett reservationsanslag är således sammanlagt tre finansår. Användningen av reservationsan-

slag innebär ett undantag från budgetens årsprincip, enligt vilken de rättsliga följderna av en budget är begränsade till ett finansår.

Reservationsanslagens användningsändamål och giltighetstider har varierat med tiden. Den ändamålsenliga giltighetstiden beror på till vilket ändamål reservationsanslaget behövs. Den ursprungliga och egentliga orsaken för reservationsanslag var att bevilja anslag för tidsbegränsade verksamhetshelheter, såsom olika investeringar som pågår under flera finansår. Senare har reservationsanslag använts också för att garantera en ändamålsenlig användning av anslag, särskilt vid övergången från ett finansår till följande.

Den oanvända delen av ett reservationsanslag som överförs till följande år, dvs. en s.k. post som överförs, tas i bokslutet upp som budgetutgift, trots att det reservationsanslag som överförs till följande finansår medför utgifter först efter det egentliga budgetåret. På detta sätt har man strävat efter att säkerställa att ett belopp i budgetens inkomster som motsvarar den post som överförs inte kan användas för att täcka nya anslag.

Enligt 19 § i lagen om statsbudgeten ska ett oanvänt belopp för ett reservationsanslag som helt eller delvis blivit oanvänt och inte längre får överföras i bokslutet strykas efter att användningstiden för anslaget gått ut. Ett struket reservationsanslag ska antecknas som inkomst.

Ämbetsverkens omkostnadsanslag budgeteras nu för tiden som tvååriga reservationsanslag. Anslagen för försvarsmaterielanskaffningar, husbyggen, jord- och vattenbyggnad samt omfattande informationssystemprojekt ska budgeteras som två- eller treåriga reservationsanslag, om inte ett fullmaktsförfarande tillämpas, varvid anslaget även får budgeteras som förslagsanslag.

I statsbudgeten har de anslag som budgeterats som reservationsanslag under åren 2008 - 2013 varierat mellan 12,1 och 14,7 miljarder euro. Beloppet för de tvååriga reservationsanslagen har varit mellan 9,7 och 11,2 miljarder euro och för de treåriga reservationsanslagen mellan 2,4 och 3,5 miljarder euro. Beloppet av poster som överförts från ett finansår till följande finansår har på motsvarande sätt varierat mellan 2,3 och 3,7 miljarder euro åren 2008 - 2012.

Fullmakter

Enligt 85 § 3 mom. i grundlagen kan det i statsbudgeten beviljas en fullmakt som till beloppet och ändamålet är avgränsad, för att under finansåret ingå förbindelser om utgifter för vilka anslag tas in i budgeterna för de följande finansåren. En materiellt motsvarande bestämmelse ingår i budgetlagens 10 § 1 mom. Dessutom ingår i 10 § 2 mom. i budgetlagen en särskild fullmaktsbestämmelse som gäller enbart statens husbyggnadsprojekt.

Enligt såväl grundlagen som budgetlagen är en fullmakt i kraft endast under det finansår för vilket den upptagits i budgeten. En fullmakt för statens husbyggnadsprojekt som avses i 10 § 2 mom. i budgetlagen är i samband med ett reservationsanslag ändå i kraft lika länge som reservationsanslaget. På grund av lagstiftningshistoriska orsaker är bestämmelsen i kraft som undantagslag eftersom den bestämmelsen som motsvarar 10 § 2 mom. i budgetlagen har stiftats i grundlagsordning 1987 (691/1987, 6 a §) i budgetlagens föregångare, lagen om grunderna för statsförslaget och statsbokslutet (136/1931).

I den gällande budgetlagen kunde denna fullmaktsbestämmelse tas in i vanlig lagstiftningsordning enligt den s.k. luckteorin som grundlagsutskottet tillämpade i tolkningen av

grundlagen eftersom det inte innebar att det tidigare godkända undantaget från budgetens årsprincip utvidgades då bestämmelsen införlivades i den nya lagen.

När regeringsformens (94/1919) bestämmelser om statsfinanserna ändrades 1991 togs även en fullmaktsbestämmelse in på grundlagsnivå. Enligt regeringsformens bestämmelse var fullmakten i kraft endast under finansåret i fråga. Fullmaktsbestämmelsen i regeringsformen överfördes materiellt oförändrad till 85 § 3 mom. i den nuvarande grundlagen.

1.2 Problem i nuläget

Fleråriga trafikleds- och investeringsprojekt genomförs i detta nu med en kombination av fullmakt och anslag eller genom att projektets finansiering med en gång budgeteras som reservationsanslag. Båda alternativen har i vissa lägen upplevts som problematiska.

Problemet med att använda enbart reservationsanslag är att det kan ta längre än tre år att slutföra ett omfattande investeringsprojekt. Ett reservationsanslag som gäller för högst tre år möjliggör således inte en engångsfinansiering av ett omfattande och långvarigt projekt.

Problemet med att kombinera fullmakt och anslag är att en fullmakt tillåter att avtal som krävs för projektet ingås endast under finansåret i fråga. Härefter måste den oanvända andelen av fullmakten förnyas i nästa års budget, för att de avtal som projektet kräver ska kunna ingås även under följande finansår. Fullmakten måste förnyas så länge som projektet kräver att avtal ingås.

I samband med grundlagsreformen uppmanade grundlagsutskottet regeringen att innan den nya grundlagen trädde i kraft bedöma hur nödvändiga undantagslagarna var och deras förhållande till den nya grundlagen och att vidta nödvändiga åtgärder för att regleringen också på den punkten ska motsvara grundlagens krav. Det föreslås att 10 § 2 mom. i budgetlagen ska upphävas, eftersom det är ett undantag från det ettåriga fullmaktsförfarandet som avses i 85 § 3 mom. i grundlagen.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att möjliggöra en längre användningstid för reservationsanslagen i vissa av statens investeringsprojekt. Sådana projekt är t.ex. fleråriga trafikprojekt, informationssystemprojekt eller försvarsmaterielsanskaffningar. Efter ändringen kan reservationsanslagen vara två-, tre- eller femåriga. En period för reservationsanslag som är längre än den nuvarande ska användas endast i de situationer som anges i lagen. Fortfarande ska man i budgeten i första hand använda reservationsanslag som beviljats för högst tre finansår.

I samband med beredningen lyfte man fram som ett alternativ att ändra 10 § 2 mom. i budgetlagen så att bestämmelserna om fullmakt för husbyggnadsprojekt skulle upphävas och ersättas med en fullmakt som gäller trafikledsprojekt, vilken tillsammans med ett reservationsanslag kunde vara i kraft under samma giltighetstid som reservationsanslaget.

En bedömning av lagstiftningsordningen vid ändring av undantagslag görs vanligen i enlighet med den författningsrättsliga luckteorin. Luckteorin innebär att en undantagsbestämmelse kan ändras i vanlig lagstiftningsordning om inte lagändringen utvidgar det undantag från grundlagen som gjorts med en tidigare undantagslag eller undantagsbestämmelse. Tillägg och ändringar som ur helhetssynpunkt är oviktiga kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning även om de innebär en liten utvidgning av undantaget. Detta förutsätter att hela det arrangemang som ursprungligen utgjorde ett undantag från grundlagen och dess sakliga betydelse inte därigenom ges en annan karaktär.

Enligt grundlagsutskottet ändrade grundrättighetsreformen och den nya grundlagen luckteorins tillämpningsmöjligheter. Det är därför nödvändigt att i varje enskilt fall överväga om luckteorin kan tillämpas så att den sträcker sig över grundlagsreformen (GrUU 8/2006 rd). I det aktuella fallet har man ansett att det inte är möjligt att tillämpa luckteorin eftersom det inte är en fråga om bedömning av ett undantag från regeringsformen, och därmed i sak också från grundlagens

fullmaktsbestämmelse, utan om en sådan undantagslag som stiftats redan före regeringsformens fullmaktsbestämmelse. Ett lagförslag om en sådan undantagsbestämmelse ska inte bedömas med stöd av luckteorin utan i förhållande till den gällande grundlagen. Eftersom en ändring av 10 § 2 mom. i budgetlagen på ovanstående sätt skulle stå i konflikt med grundlagen på grund av att fullmakten är flerårig, kan laget tas upp endast i ett undantagsförfarande.

Det är en etablerad konstitutionell princip att undvika undantagslagar. Enligt denna princip bör man undvika att stifta undantagslagar som utgår från rent nationella behov. Undantagslagsförfarandet kan tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl. Om man ändå är tvungen att stödja sig på undantagslagstiftning ska undantaget avgränsas och göras så precist och snävt som möjligt. Således ska man i första hand försöka stifta tidsbegränsade undantag. (RP 1/1998 rd, s. 125, GrUB 10/1998 rd, s. 22–23)

Under beredningen av denna regeringsproposition ansågs att det inte föreligger särskilt vägande skäl som möjliggör ett grundlagsförfarande för att utvidga undantagsbestämmelsen i det aktuella fallet. En bestämmelse om en flerårig fullmakt ska vid behov tas upp direkt genom en grundlagsändring.

I samband med grundlagsreformen uppmanade grundlagsutskottet regeringen att ta ställning till undantagslagarnas nödvändighet och deras förhållande till grundlagen samt att vidta nödvändiga åtgärder för att regleringen ska motsvara grundlagens krav, före den nya grundlagen trädde i kraft. Eftersom de föreslagna utvidgningarna av reservationsanslagens användning indirekt utvidgar även undantaget i 10 § 2 mom. från fullmaktsförfarandet som föreskrivs i 85 § 3 mom. i grundlagen, föreslås att bestämmelsen om fullmaktsförfarande för statens husbyggnadsprojekt som avses i 10 § 2 mom. i budgetlagen i detta sammanhang ska upphävas.

3 Propositionens konsekvenser

De föreslagna ändringarna ökar flexibiliteten och ändamålsenligheten i statens finansförvaltning.

Övergången till ett femårigt reservationsanslag i stället för fullmaktsförfarande ska alltid föregås av ett medvetet beslut i statsbudgeten. Beslutet har även inverkan på budgeteringen av investeringsprojekt, eftersom utgifterna för ett projekt ska budgeteras i sin helhet som anslag det år projektet inleds och i den mån finansieringen riktar sig till anslaget användningsperiod. Ett reservationsanslag ska bokföras som utgift för det finansår för vilket det tagits in i budgeten. Till den del en möjlighet att förlänga reservationsanslagen i budgeten ökar deras användning, kommer en ytterligare förlängning av användningstiden för reservationsanslag även att innebära att posterna som tas upp i budgeten ökar.

Ett femårigt reservationsanslag förutsätter även en god avtalshantering och en välorganiserad uppföljning av obundna anslag, vilket i sak motsvarar en välorganiserad uppföljning av fullmakter.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Yttrande om propositionen begärdes av ministerierna samt av statens revisionsverk och Statskontoret. Kommunikationsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, försvarsministeriet, justitieministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, statsrådets kansli och statens revisionsverk har gett yttranden. Ett eventuellt behov av reservationsanslag som är mer långvariga än nu identifierades av kommunikationsministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet och försvarsministeriet. Medan social- och hälsovårdsministeriet ansåg att ett reservationsanslag för längre perioder kan försvåra uppföljandet av anslag, och att ändringen inte är nödvändig. Statens revisionsverk lyfte i sitt yttrande fram flera olika punkter för att precisera motiveringarna vilka

i mån av möjlighet har beaktats i propositionen. I enlighet med justitieministeriets yttrande föreslås att 10 § 2 mom. i budgetlagen samtidigt ska upphävas.

5 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft hösten 2014.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 85 § 1 mom. i grundlagen tas anslag upp i statsbudgeten som fasta anslag, förslagsanslag eller reservationsanslag. Enligt bestämmelsen får reservationsanslagen överföras till ett senare finansår i enlighet med vad som bestäms genom lag. Tidsperioden för ett reservationsanslag kan således bestämmas i budgetlagen.

Enligt 85 § 3 mom. i grundlagen kan i budgeten beviljas en fullmakt som till beloppet och ändamålet är avgränsad, för att under finansåret ingå förbindelser om utgifter vars anslag tas in i budgetarna under följande finansår. Enligt fullmaktsbestämmelsen i 10 § 2 mom. i budgetlagen är rätten att ingå avtal i statens husbyggnadsprojekt i kraft så länge som reservationsanslaget kan användas, vilket avviker från grundlagens princip om årsbundenhet. Man kan anse att utvidgningen av reservationsanslagens användning enligt budgetlagen temporärt utvidgar även undantaget i 10 § 2 mom. från fullmaktsförfarandet enligt 85 § 3 mom. i grundlagen. På grund av detta, och för att bestämmelserna i allmänhet bör granskas med hänsyn till deras förhållande till grundlagen, föreslås att bestämmelsen om fullmaktsförfarande för statens husbyggnadsprojekt i 10 § 2 mom. i budgetlagen i detta sammanhang ska upphävas.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om statsbudgeten (423/1988) 10 § 2 mom., sådant det lyder i lag 423/1988,
och

ändras 7 § 3 mom., sådant det lyder i lag 165/1992, som följer:

7 §

Ett reservationsanslag får inte överskridas.
Ett reservationsanslag får enligt vad som be-
slutas i samband med budgeten överföras till
det finansår eller de två finansår som följer

efter finansåret, samt i statliga investerings-
projekt till de fyra finansår som följer efter
finansåret.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 13 mars 2014

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Finansminister *Jutta Urpilainen*

Lag**om ändring av lagen om statsbudgeten**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om statsbudgeten (423/1988) 10 § 2 mom., sådant det lyder i lag 423/1988,
och
ändras 7 § 3 mom., sådant det lyder i lag 165/1992, som följer:

Gällande lydelse

7 §

Ett reservationsanslag får inte överskridas. Ett reservationsanslag får enligt vad som beslutas i samband med budgeten överföras till högst de två finansår som följer efter finansåret.

10 §

Ingår i motiveringarna till budgeten storlekskalkyl och kostnadsförslag för ett statligt husbyggnadsprojekt, får under finansåret ingås sådana avtal om byggandet att de nödvändiga anslagen för utgifterna för dem antingen helt och hållet eller till bristande delar upptas i senare budgeter. Ingår storlekskalkyl och kostnadsförslag för ett husbyggnadsprojekt i motiveringen till ett reservationsanslag, är rätten att ingå avtal i kraft så länge som anslaget får användas. Förbindelser som avser projekt som går utöver storlekskalkylen eller kostnadsförslaget får ingås endast såvida en sådan justering av omfattningen eller kostnadsförslaget i fråga om projektet som beror på precisering av planeringsuppgifterna, förändrade förhållanden eller andra sådana omständigheter förutsätter en överskridning och kostnaderna är skäligen.

Föreslagen lydelse

7 §

Ett reservationsanslag får inte överskridas. Ett reservationsanslag får enligt vad som beslutas i samband med budgeten överföras till *det finansår eller* de två finansår som följer efter finansåret, *samt i statliga investeringsprojekt till de fyra finansår som följer efter finansåret.*

10 §

(2 mom. upphävs)

Denna lag träder i kraft den 20 .