

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **34/2006 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av 35 och 90 § i Finlands grundlag och
vissa lagar som har samband med den**

**Talmanskonferensens förslag till ändring av
riksdagens arbetsordning och lagen om riksdagens
tjänstemän, upphävande av instruktionen
för statsrevisorerna och till riksdagens beslut
om ändring av 5 § i reglementet för Riksdags-
biblioteket och riksdagens räkenskapsstadga**

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 september 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av 35 och 90 § i Finlands grundlag och vissa lagar som har samband med den (RP 71/2006 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Dessutom remitterade riksdagen den 4 oktober 2006 talmanskonferensens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning och lagen om riksdagens tjänstemän, upphävande av instruktionen för statsrevisorerna och till riksdagens beslut om ändring av 5 § i instruktionen för riksdagsbiblioteket och riksdagens räkenskapsstadga (TKF 2/2006 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Finansutskottet lämnar ett gemensamt utlåtande om ärendena.

Beredning i delegation

Ärendena har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- generalsekreterare Seppo Tiitinen, biträdande generalsekreterare Jarmo Vuorinen och riksdagssekreterare Marja Wallin, riksdagens kansli
- kanslichef Mauri Lehmusto och överinspektör Seppo Niemi, statsrevisorernas kansli
- generaldirektör Tapio Leskinen, Statens revisionsverk
- statsrådets controller Tuomas Pöysti, finansministeriet
- barnombudsman Maria Kaisa Aula, Barnombudsmannens byrå
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN OCH TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Propositionen

I propositionen föreslås ändringar i Finlands grundlag. Riksdagen föreslås få ett nytt utskott, revisionsutskottet, genom att statsrevisorerna och övervakningsfunktionen vid finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation slås ihop. Statsrevisorerna och statsrevisorernas kansli dras in. Genom propositionen revideras den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna samtidigt som riksdagens budgetmakt förstärks.

Det nya revisionsutskottet ska centralt ha hand om den parlamentariska övervakningen i efterskott av statsfinanserna. Statens revisionsverk fortsätter att vara en oavhängig, extern myndighet som granskar statsfinanserna. Finansutskottet ska fortfarande ha hand om statsfinansiella frågor med tonvikten på framtiden, till exempel statsbudgeten, budgetmotioner och budgetrelaterad lagstiftning.

Revisionsutskottet ska ingå i riksdagens utskottsväsende, men ändå ha en verksamhet med vissa särdrag. Utskottet ska vara initiativtagare, vilket innebär att utskottet självmant tar upp viktiga iakttagelser till behandling och lägger fram sina synpunkter för hela riksdagen i ett betänkande som behandlas i plenum. När reformen träder i kraft slopas statsrevisorernas berättelse. Revisionsutskottet kommer att behandla de årliga statsfinansiella berättelser som lämnas till riksdagen. Däremot ska övervakningen på eget initiativ inte vara direkt kopplad till budgetåret.

Revisionsutskottet föreslås vara mindre än de övriga fackutskotten. Däremot ska sekretariatet vara större än för utskotten normalt. För att stats-

revisorerna ska kunna dras in och det nya revisionsutskottet inrättas måste grundlagen, riksdagens arbetsordning och vissa andra lagar och författningar ändras.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2007. Syftet är att det nya revisionsutskottet ska inleda sin verksamhet vid ingången av valperioden 2007—2010. En förutsättning är att propositionen med ändringar i grundlagen förklaras brådskande och antas utan att vila till nästa riksmöte.

Talmanskonferensens förslag

Förslaget hänger samman med propositionen (RP 71/2006 rd). Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning och vissa andra författningar ändras på grund av att riksdagen får ett revisionsutskott.

Vidare föreslår talmanskonferensen att vissa bestämmelser om utskotten och om statsrevisorerna ändras i riksdagens arbetsordning. Arbetsordningen får en bestämmelse om revisionsutskottets initiativrätt. Dessutom föreslås nödvändiga bestämmelser i lagen om riksdagens tjänstemän och i instruktionen för Riksdagsbiblioteket. För att trygga villkoren för personalen föreslår talmanskonferensen att personalen vid statsrevisorernas kansli flyttar över till riksdagens kansli, när ändringen av lagen om riksdagens tjänstemän träder i kraft. Samtidigt föreslås instruktionen för statsrevisorerna bli upphävd.

Ändringarna avses huvudsakligen träda i kraft samtidigt med lagförslagen i propositionen med förslag till ändringar i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Finansutskottet lämnar ett gemensamt utlåtande om förslagen eftersom de har ett nära samband. I sitt utlåtande fäster utskottet avseende vid frågor som framstår som viktiga från dess egen synpunkt.

Riksdagens statsfinansiella beslutsmyndighet är en av dess viktigaste befogenheter och samtidigt ett av de mest betydelsefulla samhällsliga styrmedlen. Kärnan i riksdagens budgetmyndighet är att besluta om statsbudgeten och kontrollera dess verkställighet.

Det statsfinansiella systemet har undergått stora förändringar som haft relevans för riksdagens möjlighet att utöva sin budgetmyndighet. En mycket påtaglig ändring är övergången från detaljerad resursstyrning till resultatstyrning. Men kontroll- och återkopplingsmetoderna har inte utvecklats på motsvarande sätt. Med tanke på riksdagens budgetmyndighet är det viktigt att riksdagen kan följa hur resultatmålen nås och samtidigt få adekvat och kvalitativ information om rätta frågor. Det har redan länge förts en diskussion om i vilken utsträckning budgetmyndigheten förverkligas och hur efterhandsrapporteringen till riksdagen kan bli bättre.

Å andra sidan har både riksdagen och statsrådet med olika åtgärder försökt stärka riksdagens ställning i den statsfinansiella beslutsprocessen. Avsikten med att överföra statens revisionsverk så att verket arbetar i anknytning till riksdagen sedan 2001 var ett sätt att stärka riksdagens möjligheter att utöva sin budgetmyndighet. Beslutet var samtidigt ett resurstillskott för den parlamentariska kontrollen. Statens revisionsverks position som ett oavhängigt ämbetsverk som svarar för den yttre kontrollen är tydlig och fungerande.

Riksdagen tillsatte 2001 en arbetsgrupp för utveckling av det statsfinansiella berättelseförfarandet. Utifrån gruppens förslag gjordes 2003 en nytt upplägg av statens bokslutsberättelse. Reformen har spelat en viktig roll för den parla-

mentariska övervakningen av statsfinanserna. Samtidigt infördes en controller-funktion för statsfinanserna för ytterligare förbättringar i avrapporteringen och utvärderingen.

Kommissionen för den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna fortsatte det arbete som arbetsgruppen för det statsfinansiella berättelseförfarandet hade påbörjat. Kommissionen föreslog att riksdagen får ett nytt permanent utskott, revisionsutskottet. Revisionsutskottet ska enligt förslaget sköta den parlamentariska kontroll som hittills sköts av statsrevisorerna och finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation. Kontrollen av statsfinanserna skulle på detta sätt fördelas på tre aktörer. Den externa kontrollen sköts enligt förslaget av statens revisionsverk, den interna kontrollen av controllerfunktionen och den parlamentariska kontrollen av revisionsutskottet.

Ett system med övervakning av statsfinanserna kräver att den parlamentariska övervakningsfunktionen kan göra en demokratisk utvärdering av verksamhetens effektivitet och budgetens konsekvenser. De slutsatser som kan dras av övervakningen måste också kunna utnyttjas omedelbart i det statsfinansiella beslutsfattandet. Inrättandet av ett revisionsutskott är ett naturligt steg i den omorganisering av övervakningen av statsfinanserna som redan genomförts.

Revisionsutskottets uppgifter

Revisionsutskottet ska övervaka att statsfinanserna sköts lagligt och ändamålsenligt, att statsbudgeten iakttas och att resultatmålen nås. Utskottet bidrar till att förverkliga demokratin genom att övervaka bl.a. användningen av skattemedel. Revisionsutskottet ska granska hur processer fungerar över administrativa gränser. Finansutskottet förväntar sig att revisionsutskottet kritiskt granskar skötseln av statsfinanserna och snabbt griper in i uppdagade missförhållanden.

Finansutskottet anser att slutsatserna beträffande uppgiftsfördelningen mellan revisionsutskottet och finansutskottet är motiverade.

Finansutskottet förenar sig om uppfattningen att statens revisionsberättelse även i fortsättningen behövs som bakgrundsmaterial när budgetbetänkandet görs upp. Samarbetet mellan revisionsutskottet och finansutskottet bör vara aktivt för att de uppgifter som framgått i samband med efterhandsövervakningen ska kunna utnyttjas effektivt i behandlingen av statsbudgeten.

Ett villkor för att revisionsutskottet ska kunna arbeta med framgång är att det har förutsättningar att på eget initiativ gå på djupet med statsfinansiella och samhällsliga funktioner. Utskottet kan genom eget utredningsarbete komplettera bilden av den faktiska utvecklingen och läget när det gäller statsfinanserna och olika samhällssektorer. Finansutskottet är av den uppfattningen att viktiga kontrolliakttagelser som riksdagen uppmärksammas på närmast kommer att vara ett resultat av utskottets eget utredningsarbete. Finansutskottet anser det därför nödvändigt att revisionsutskottet får tillräckliga resurser.

Inspektionsbesök kommer att vara en väsentlig del av revisionsutskottets arbete. Utskottet måste beredas möjlighet att genomföra planerade besök också med en snabb tidtabell.

Finansutskottet förordar ett förfarande där revisionsutskottet begär utlåtanden om sina betänkanden av fackutskotten innan ett betänkande kommer upp till behandling i plenum. Detta är ett sätt att säkerställa att revisionsutskottets betänkande inte står i konflikt med ståndpunkter som framförs av fackutskotten. Det är också viktigt att revisionsutskottet håller kontakt med respektive fackutskott åtminstone i form av diskussioner ordförandena emellan om frågor som revisionsutskottet behandlar. På detta sätt kan revisionsutskottet inlemmas som en fungerande del av utskottsväsendet i stället för att bli isolerat från de andra utskotten.

Enligt talmanskonferensens allmänna anvisningar är det social- och hälsovårdsutskottet som kommer med ett betänkande om verksamhetsberättelsen från Folkpensionsanstaltens fullmäktige. Verksamhetsberättelsen behandlar en betydande del av skötseln av statsfinanserna och tillhandahållandet av service. Finansutskottet före-

slår att behandlingen av denna berättelse överförs till revisionsutskottet och att social- och hälsovårdsutskottet lämnar utlåtande om berättelsen. Om beslutet blir att social- och hälsovårdsutskottet också framdeles behandlar berättelsen bör det begära utlåtande av revisionsutskottet.

Rätten till information

I samband med expertutfrågningen ställdes frågan om revisionsutskottet har tillräckliga rättigheter att få information. Med stöd av 47 § i grundlagen har revisionsutskottet samma omfattande rätt till information som övriga utskott. Enligt propositionen har revisionsutskottet dessutom rätt att få uppgifter med stöd av 90 § 3 mom. i grundlagen. Finansutskottets ståndpunkt är att revisionsutskottet ska ha samma rätt till information som Statens revisionsverk.

Finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation

Finansutskottet understöder förslaget att överföra förvaltnings- och granskningsdelegationens parlamentariska kontrolluppgifter till revisionsutskottet. Det är fullt motiverat att koncentrera den parlamentariska efterhandsövervakningen till ett enda ställe också med tanke på resursanvändningen och en tydlig uppgiftsfördelning.

Förvaltnings- och granskningsdelegationens uppgifter kommer efter denna omorganisation att bestå bl.a. av budgetbetänkandet och unionsärenden. Finansutskottet tar senare ställning i olika sammanhang till hur det nya revisionsutskottet påverkar finansutskottets delegationsstruktur.

Övergångsarrangemang

Talmanskonferensen föreslår att personalen vid statsrevisorernas kansli överförs till riksdagens kansli genom en ändring av lagen om riksdagens tjänstemän. Den arbetsgrupp som berett överföringen av personalen vid statsrevisorernas kansli till riksdagens kansli har lagt fram ett närmare förslag för kanslikommissionen om hur persona-

len ska placeras i riksdagens kanslis enheter. Avsikten är att kanslikommissionen fattar beslut i saken så snart grundlagsändringen säkerställts. Utskottet noterar med tillfredsställelse att man därigenom kunnat trygga ställningen för personalen vid statsrevisorernas kansli.

Finansutskottet vill lyfta fram möjligheten att i revisionsutskottets verksamhet ta fasta på de verksamhetsformer som hittills iakttagits av statsrevisorerna. Enligt utskottets uppfattning vore det bra om personalen vid statsrevisorernas kansli kunde göra upp ett PM till revisionsut-

skottet om statsrevisorernas gällande praxis och om kommande inspektionsteman.

Finansutskottet anser det behövt och ändamålsenligt att inrätta revisionsutskottet genast i början av valperioden 2007—2010.

Utlåtande

Finansutskottet meddelar

att grundlagsutskottet bör beakta vad som framförs i detta betänkande.

Helsingfors den 10 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Koski /cent
medl. Christina Gestrin /sv
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Pekka Nousiainen /cent
Tuija Nurmi /saml
Virpa Puisto /sd (delvis)
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd

Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Arto Bryggare /sd
Reijo Kallio /sd
Mikko Kuoppa /vänst
Maija Perho /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent (delvis)
Eero Reijonen /cent.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Mari Nuutila.