

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen sände den 13 november 2012 regeringens proposition om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna (RP 155/2012 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att revisions-

utskottet ska lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Niko Ijäs, finansministeriet
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti och stabschef, ekonomie doktor Tanja Tanayama, Statens revisionsverk, riksdagen
- lektor i offentlig rätt, förvaltningsdoktor Jani Wacker, Tammerfors universitet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår genom RP 155/2012 rd godkännande och sättande i kraft av fördraget mellan staterna i euroområdet och alla andra EU-medlemsstater än Förenade kungariket och Tjeckien om att stärka den ekonomiska unionen, som innehåller en finanspolitisk överenskomst (Fiscal Compact). Enligt förslaget ska man genom samma lag nationellt genomföra rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlems-

staternas budgetramverk. Kommissionen har med stöd av artikel 3 i fördraget om en förstärkt ekonomisk union, på det sätt som fördraget förutsätter, lagt fram ett meddelande om gemensamma principer för nationella finanspolitiska korrigeringsmekanismer (KOM(2012) 342 slutlig). Både fördraget och direktivet kräver att ett oberoende organ ska övervaka att de finanspolitiska reglerna enligt fördraget och direktivet

följs. Enligt den föreslagna ikraftträdandelagen är det Statens revisionsverk som ska ges detta övervakningsuppdrag. Av tydlighetsskäl före-

slås det också en hänvisningsbestämmelse om detta i lagen om statens revisionsverk (676/2000).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Revisionsutskottet granskar och bedömer de föreslagna bestämmelserna med avseende på extern granskning och parlamentarisk kontroll av den av regeringen oberoende finanspolitiken. Enligt utskottet måste det med tanke på ett trovärdigt övervakningssystem anses viktigt att den s.k. externa kontrollen fungerar parallellt med förvaltningsmaskineriets interna kontroll. Med detta avses oavhängig tillsyn, granskning och utvärdering utifrån av hur statsrådet och den underlydande förvaltningen förvaltar sina finanser.

System för övervakning av statsfinanserna

Fördraget om en förstärkt ekonomisk union kräver införande av en finanspolitisk korrigeringsmekanism och en av regeringen oberoende övervakning av mekanismen. Direktivet om budgetramverk kräver numeriska finanspolitiska regler och en oberoende övervakning och kontroll av reglerna. Enligt artikel 3.2 i fördraget om en förstärkt ekonomisk union ska korrigeringsmekanismen till fullo respektera de nationella parlamentens behörighet. I princip 1 i kommissionens meddelande om gemensamma principer för nationella finanspolitiska korrigeringsmekanismer (KOM(2012) 342 slutlig) sägs det att mekanismen fullt ut ska respektera de nationella parlamentens befogenheter. Princip 7 i samma meddelande gäller oberoende övervakning och kontroll. Enligt den ska den oberoende övervakningen ordnas med hänsyn till medlemsstaternas institutioner och administrativa strukturer. Det övervakande organet ska ha lagstadgad ställning, vara oberoende, ha rätt till information och i synnerhet rätt att självständigt lämna och offentliggöra sina observationer.

I enlighet med 90 § i grundlagen sköter riksdagens revisionsutskott och Statens revisions-

verk den externa övervakningen av statsfinanserna. Grundlagens 90 § 1 mom. säger att riksdagen övervakar statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta har riksdagen ett revisionsutskott som ska underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen.

Enligt den föreslagna lagen är det Statens revisionsverk som ska sköta övervakningen. Revisionsverket ska fullgöra uppgiften som en del av den externa revisionen av statsfinanserna enligt 90 § 2 mom. i grundlagen. I praktiken kommer uppgiften att utföras inom ramen för den finanspolitiska revision som revisionsverket redan i dagens läge utför. Till sitt innehåll kommer övervakningen att motsvara den nuvarande finanspolitiska revisionen, inklusive granskningen av hur ramarna för statsfinanserna och andra finanspolitiska regler fungerar och följs.

Den finanspolitiska granskningen gäller statsrådet i egenskap av det organ som utformar finanspolitiken, och granskningen gäller bland annat hur tillförlitlig den information är som ligger till grund för de finanspolitiska besluten, hur de finanspolitiska reglerna följs och hur öppen för insyn målsättningen är.

Resultatet av granskningen framgår av enskilda revisionsberättelser och revisionsverkets berättelser till riksdagen. I den särskilda berättelse om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse (nedan kallad regeringens årsberättelse) som lämnas till riksdagen under våren ingår rapportering av den fortlöpande granskningen av finanspolitiken. Där finns en bedömning av hur ramarna för statsfinanserna och andra finanspolitiska regler har följts. Dessutom lämnar revisionsverket riksdagen en rapport om statens finanspolitik två gånger per valperiod.

Övriga granskningsberättelser om finanspolitiken sänder verket enligt lag alltid för kännedom till riksdagens revisionsutskott. På detta

sätt får revisionsutskottet och därigenom riksdagen för sin parlamentariska kontroll alltid uppgift om revisionsverkets observationer och anmärkningar med anledning av den finanspolitiska granskningen och övervakningen. Lagförslaget medger också ställningstaganden av utlåandetyper, och dessa kan revisionsutskottet och riksdagen informeras om genom nuvarande förfaranden.

Revisionsverkets uppgifter innefattar inte granskning av hur ändamålsenliga riksdagens beslut är, men det kan utvärdera information som ligger till grund för besluten och vid behov peka på en diskrepans mellan mål och medel. Revisionsverket kan ge policyrekommendationer i anslutning till granskningarna. Lagförslaget innehåller heller inte någon bestämmelse där revisionsverket skulle få i uppgift att ge föregripande rekommendationer om den allmänna ekonomiska politiken. I vissa länder har ett s.k. finanspolitiskt råd tilldelats en sådan uppgift.

Utskottet anser att det också i Finland är aktuellt att utreda behovet av ett finanspolitiskt råd och dess eventuella uppgifter och ställning. Vidare understryker utskottet att föregripande rekommendationer om politiken och övervakningen av finanspolitiken och dess regler är två olika saker. I sista hand är det riksdagen som fattar beslut om finanspolitiken när den stiftar budgetlagar, godkänner budgeten och beslutar om statlig låntagning. Innehållet i dessa finanspolitiska åtgärder från riksdagen sida kan inte vara föremål för Statens revisionsverks granskning, utan de huvudsakliga granskningsobjekten är statsrådets och finansministeriets finanspolitiska åtgärder.

Enligt lagförslaget ska den finanspolitiska korrigeringsmekanismen ha formen av ett meddelande från statsrådet till riksdagen. Därmed är det alltid riksdagen som ska dra upp riktlinjerna för finanspolitiken och träffa de politiska avgörandena om riktlinjerna. Genom meddelandeförfarandet kommer den finanspolitiska korrigeringsmekanismen att ingå i den parlamentariska övervakning av regeringen som riksdagen utövar i enlighet med grundlagen. Genom det förfarandet får riksdagen rätt och också praktisk möj-

lighet att få information och att utvärdera den finanspolitiska målsättningen och måluppfyllelsen också med avseende på fördraget om en förstärkt ekonomisk union. Det är enligt utskottets mening absolut nödvändigt att riksdagen utan dröjsmål får tillgång till alla granskningsrapporter och granskningsobservationer som korrigeringsmekanismen omfattar och övriga uppgifter som behövs för den parlamentariska övervakningen.

Utskottet slår fast att den föreslagna finanspolitiska granskningsuppgiften lämpar sig för Statens revisionsverk. Revisionsverket uppfyller väl kriterierna i fördraget och de principer för korrigeringsmekanismen som antagits utifrån fördraget. Revisionsverket är med stöd av 90 § i grundlagen en fullständigt oavhängig tillsynsmyndighet i förhållande till regeringen, och operativt oavhängigt också i förhållande till riksdagen. Det rapporterar om sina granskningsobservationer till riksdagen och till sina granskningsobjekt, regeringen och förvaltningen. Tack vare sin expertis och sin opartiska och oavhängiga ställning har revisionsverket goda möjligheter att offentligt framföra och för riksdagens plenum lägga fram sina granskningsobservationer om statsfinanserna och efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna.

Korrigeringsmekanismen, ekonomiska prognoser och strukturellt budgetunderskott

Fördraget om en förstärkt ekonomisk union ställer upp ett mål för balans i den offentliga sektorns finanser. Enligt fördraget är de offentliga finanserna i balans när det medelfristiga målet utifrån stabilitets- och tillväxtpakten följs och det strukturella underskottet i de offentliga finanserna inte överstiger 0,5 procent av bruttonationalprodukten (BNP) till marknadspriser eller, i fråga om länder där den offentliga skuldsättningen ligger väsentligt under 60 procent av BNP och där risken i fråga om de offentliga finansernas hållbarhet är låg, inte överstiger 1,0 procent av BNP. Fördraget om en förstärkt ekonomisk union kräver att det medelfristiga målet enligt stabilitets- och tillväxtpakten ska följas. I

praktiken innebär det i stort sett samma balans i den offentliga sektorns finanser som de rättsliga reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten redan nu kräver.

En central fråga i propositionen är den finanspolitiska korrigeringsmekanismen och kommissionens bakomliggande ekonomiska prognoser och hur dessa skiljer sig från de nationella prognoserna. I fråga om de ekonomiska prognoserna har det bl.a. framförts misstankar om att de nationella prognoserna skulle ligga närmare den s.k. officiella optimismen och att kommissionens siffror därför bör anses vara mer tillförlitliga. Utskottet anser att också kommissionens ekonomiska prognoser ska ses och bedömas med viss reservation. Exempelvis har kommissionen tillgång till endast begränsade expertresurser för de landsspecifika prognoserna och kalkylerna. Dessutom är prognoserna och premisserna för den ekonomiska utvecklingen alltid förknippade med osäkerhet.

De siffror som kommissionen presenterar är av väsentlig betydelse exempelvis när man fattar beslut om huruvida det finns ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna, eftersom EUF-fördraget uttryckligen förbjuder ett underskott på mer än 3 procent i de offentliga finanserna. Problemet när man gör bedömningar och fattar beslut är att det strukturella budgetunderskottet inte kan observeras direkt utifrån statistiken om de offentliga finanserna, utan det måste alltid uppskattas utifrån vissa premisser och ekonomiska kalkyler.

Även om beräkningsreglerna är gemensamma är det strukturella underskottet en tekniskt

svårberäknad storhet och beräkningen kan i praktiken vara förenad med mångtydighet och oenighet. Därför är det viktigt med en gemensam europeisk uppförandekod för uppskattning av underskott, även om en sådan kod inte nödvändigtvis leder till den bästa lösningen med avseende på varje medlemsstats ekonomiska särdrag.

Revisionsutskottet har genom en beställd utredning granskat finansministeriets prognosarbete och lagt fram sin ståndpunkt om prognosernas validitet och reliabilitet (ReUU 1/2010 rd — MINU 2/2010 rd). Studien visar att finansministeriets ekonomiska prognoser för 1998—2007 gott och väl är jämförbara med prognoserna från andra finländska prognosmakare. Det är viktigt att de kalkylmässiga hypoteser som de ekonomiska prognoserna bygger på och prognosernas risk- och känslighetsanalyser dokumenteras så tydligt och öppet som möjligt och även i offentliga handlingar som är lättillgängliga vid behandlingen i riksdagen, menar utskottet. Också kommissionens prognosarbete bör på samma sätt vara föremål för extern kvalitetsutvärdering, anser utskottet. På detta sätt sörjer man för att kommissionens ekonomiska prognoser håller hög kvalitet och är tillförlitliga jämfört med andra prognosinstitut.

Ställningstagande

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 29 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Matti Saarinen /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.