

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2014 rd

Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2014 års riksdag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2014 års riksdag (B 18/2014 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Verksamhetsberättelsen från Statens revisionsverk grundar sig på verkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på verkets expertverksamhet. Berättelsen presenterar de viktigaste resultaten av de revisioner som blev klara före utgången av augusti 2014 och av de redovisningsrevisioner som hänför sig till finansåret 2013. I berättelsen ingår ett inlägg av generaldirektören för Statens revisionsverk: Under strukturförändringar krävs

investeringar i god förvaltning. Revisionsutskottet inledde behandlingen med att höra generaldirektör Pöysti. Mötet var öppet och allmänheten kunde följa utfrågningen via webben.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, överdirektör, CGR, JHTT Marko Männikkö, revisionsdirektör Väinö Viherkoski och ledande effektivitetsrevisor, filosofie doktor Auri Pakarinen, statens revisionsverk, riksdagen
- statssekreterare Olli-Pekka Heinonen, statsrådets kansli
- kanslichef Tiina Astola, justitieministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behovet av en enhet för bedömning av författningars konsekvenser

I detta betänkande fokuserar revisionsutskottet enbart på frågor som gäller förbättring av konsekvensbedömningen när det gäller lagstiftningen.

I revisionsverkets årsberättelse utvärderas lagberedningen inom kommunikationsministeriet, utrikesministeriet och finansministeriet. Flera av granskningarna innehåller kritiska iakt-

tagelser om konsekvensbedömning av lagar. I berättelsen föreslås att en enhet för utvärdering av lagberedningen och den övriga normstyrningen ska inrättas i Finland. Enheten skulle i egenkap av oavhängig expert kontrollera och främja konsekvensbedömningarnas kvalitet. Dessutom skulle enheten kunna bedöma om de tilltänkta effekterna kan uppnås med de föreslagna styrmetoderna.

Investeringar i konsekvensbedömning motiveras enligt verket av de finanspolitiska utmaningarna på medellång och lång sikt samt av ra-

tionell implementering av EU-lagstiftningen om styrning och samordning av den ekonomiska politiken. Det är förenlig med Finlands nationella intressen. Fokus inom den ekonomiska politiken ligger på strukturreformer som verkställs genom lagändringar, varvid ett ramverksförfarande är otillräckligt som ett finanspolitiskt styrinstrument. I Europeiska unionens direktiv om medlemsstaternas budgetramverk 2011/85/EU fastställs att såväl statsfinanserna som den kommunala ekonomin och socialskyddsfonderna omfattas av tydligt definierade finanspolitiska regler, med andra ord ska besluten fattas utifrån de finanspolitiska målen. Statens beslutsfattande i förhållande till hela den kommunala ekonomin sker i hög grad genom lagstiftning. Detsamma gäller socialskyddsfonderna.

Också revisionsutskottet har den uppfattningen att det nu särskilt med avseende på den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften är av största vikt att veta vilka konsekvenser lagstiftningen har för konkurrensen, företagens administrativa börda och medborgarna. Också konsekvensbedömningen i fråga om kommunernas skyldigheter behöver förbättras.

Revisionsutskottet har under innevarande och föregående valperiod behandlat frågor i anslutning till lagstiftningens kvalitet (ReUB 5/2011 rd och ReUB 8/2010 rd), och på grundval av dem gäller fortfarande två ställningstaganden av riksdagen. Enligt ställningstagandena bör regeringen särskilt uppmärksamma mängden rättsnormer, behoven av att se över bestämmelser, principerna om en bättre reglering samt konsekvensbedömningarna och att lagstiftningen är rättvis för alla målgrupper. Dessutom förutsätts regeringen bevaka hur metoderna enligt projektet Smidigare lagberedning konkret har lett till bättre kvalitet inom lagberedningen.

En bättre utvärdering av lagarnas konsekvenser är nödvändig för att kvaliteten på lagarna och lagberedningen ska förbättras. Det är också viktigt att man i det finanspolitiska beslutsfattandet förstår betydelsen av att lagarnas konsekvenser bedöms. Det är i stor utsträckning via lagstift-

ningen som riksdagen beslutar om och påverkar statsfinanserna och tillväxten i samhällsekonomin. Ungefär 80 procent av inkomsterna och utgifterna i statsbudgeten har en stark innehållslig koppling till lagar, och lagstiftningen är det mest kraftfulla styrmedlet i samhället. Revisionsutskottet har i sitt arbete lyft fram också enskilda brister i utförda konsekvensbedömningar, senast i fråga om reformen av kapital- och samfundsskatten (ReUB 8/2014 rd). Utskottet konstaterade att det är särskilt viktigt att konsekvensbedömningarna för regeringens genomförda eller aktuella reformer är omsorgsfullt genomförda och realistiska. Konsekvensbedömningarna ger möjlighet att jämföra kostnader och fördelar i fråga om olika beslutsalternativ sinsemellan och förbättrar på så sätt beslutsfattandets faktaunderlag. Utskottet var av den åsikten att konsekvensbedömningarna och deras omfattning kan utvecklas ytterligare.

Vid utfrågningen av sakkunniga påpekades det att man i Finland länge har trott på att konsekvensbedömningen kan utvecklas i en bättre riktning genom anvisningar och handlingsprogram. De sakkunnigas uppfattning liksom också forskningsrön visar att resultaten har förblivit blygsamma. Enligt utskottet behöver vi nu starkare styrning, vilket kräver att en enskild enhet inrättas som ska ansvara för att bedöma konsekvenserna av lagarna. Utskottet vill betona att också den nu rådande kulturen kräver ändringar: vi måste frångå nuvarande praxis att konsekvensbedömningarna helst skrivs för att stödja det som man vill främja med lagstiftningen utan att forskning och kunskap om konsekvenserna finns att tillgå. Vi saknar också en systematisk efterkontroll vilket gör att ingen kontrollerar om bedömningen har varit korrekt. Om den är ogjord lär vi oss inte heller vad som borde göras annorlunda eller bättre i fortsättningen. Bestämmelser utarbetas under årens eller decenniernas lopp åtminstone delvis om problem och olägenheter av samma typ. Det nya handlingssättet kunde öka systematisk användning av information som stöd för politiskt beslutsfattande.

Inrättandet av enheten, uppgifter och behörighet

Revisionsverket föreslår att det i anknytning till statsrådet inrättas en nämnd som består av utomstående experter på konsekvensbedömning och med en stödenhet som sekretariat. Enheten skulle kontrollera och främja kvaliteten på bedömningen av propositionernas kvalitet i egenskap av oavhängig expert. Dessutom ska den påtala saken om en föreslagen reglerings- eller styrmetod inte i ljuset av konsekvensbedömning och expertis ser ut att kunna fungera för att nå den samhällseffekt som eftersträvas.

Nämnden och stödenheten kan vara en mycket lätt organisation: 3—5 medlemmar på deltid och 4—5 experter. Den kan enligt revisionsverkets uppfattning skapas genom tjänsteförflyttningar och omprioritering av uppgifter.

Det centrala är nämndens sakkunskap och behörighet, dvs. om den ska få behörighet att stoppa och remittera för ny beredning ett förslag där ett utlåtande inte har beaktats i lämplig utsträckning. I de flesta länder är en sådan enhet placerad nära statsministerns. Utskottet anser det ändamålsenligt att enheten placeras i samband med statsrådets kansli. Enligt utskottet är det viktigt att trygga enhetens verksamhetsförutsättningar och skapa handlingssätt genom vilka de politiska beslutsfattarna engageras i enhetens verksamhet.

Statens revisionsverk konstaterar i utredningen Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet (3/2012, professor Jyrki Tala) att det i ljuset av internationella erfarenheter finns tre grundförutsättningar för att en sådan expertenhet ska kunna

nå framgång. Enheten ska vara självständig i förhållande till politiska beslutsfattare och lagberedare inom förvaltningen. Den måste ha tillgång till en tillräckligt mångsidig expertis för att verksamheten ska erbjuda genuint mervärde och för att den ska vara trovärdig i relation till beslutsfattare och lagberedare. För det tredje måste den ha de politiska beslutsfattarnas stöd och det måste finnas ett starkt engagemang från deras sida i expertenhetens verksamhet. Så förefaller det också vara i de system där en sådan expertenhet har fått en inflytelserik roll (Storbritannien, Tyskland, Europeiska unionen, Förenta staterna). Föredelarna med expertenheten i de olika länderna har enligt utredningen varit bättre kvalitet på konsekvensbedömningar, ökad förståelse och kompetens i fråga om kostnader och att lagstiftningsprocessens struktur har kunnat konventreras på viktiga substansfrågor.

Revisionsutskottet föreslår att man med en sådan vid handlingsram ska inleda med enskilda pilotprojekt där konsekvensbedömningarna begränsas till propositionernas ekonomiska och administrativa verkningar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner följande ställningstagande med anledning av berättelsen:

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att inrätta en enhet för konsekvensbedömning av lagar och beaktar ståndpunkterna i betänkandet om detta..

ReUB 9/2014 rd — B 18/2014 rd

Helsingfors den 3 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd (delvis)
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Heikki Autto /saml
Katja Hänninen /vänst

Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.