

Revisionsutskottet

Riksdagens budget- och tillsynsbefogenheter

INLEDNING

Remiss

Revisionsutskottet beslutade 24.5.2017 lämna ett betänkande om ärendet Riksdagens budget- och tillsynsbefogenheter. Utskottet ska enligt 90 § 1 mom. i grundlagen underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ordförande för grundlagsutskottet Annika Lapintie, riksdagen
- ordförande för finansutskottet Timo Kalli, riksdagen
- f.d. riksdagsledamot Hannes Manninen
- f.d. riksdagsledamot Kari Rajamäki
- f.d. riksdagsledamot Kimmo Sasi
- riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola, Riksdagens kansli
- utskottsråd Hellevi Ikävalko, Riksdagens kansli
- utskottsråd Matti Marttunen, Riksdagens kansli
- utskottsråd Peter Saramo, Riksdagens kansli
- chef för effektivitetsrevisionen Leena Juvonen, Statens revisionsverk
- statssekreterare som kanslichef Martti Hetemäki, finansministeriet
- budgetchef Hannu Mäkinen, finansministeriet
- generaldirektör Elli Aaltonen, Folkpensionsanstalten
- vice ordförande Eeva-Maria Maijala, Folkpensionsanstaltens revisorer
- ordförande Sari Sarkomaa, Folkpensionsanstaltens fullmäktige
- chefdirektör Erkki Liikanen, Finlands Bank
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Anu Mutanen
- juris magister Milka Sormunen
- politics magister Klaus Tuori
- docent i filosofi Thomas Wallgren, Helsingfors universitet
- docent Mikko Wennberg, Owl Group Oy
- forskningsdirektör Pasi Holm, Taloustutkimus Ab
- professor Mikael Hidén
- vicehäradsbörjding Seppo Tiitinen.

Betänkande ReUB 9/2017 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Lasse Oulasvirta, Tammerfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Forskningsprojektet och dess bakgrund

Enligt Finlands grundlag (731/1999) utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Sin budgetmakt utövar riksdagen framför allt genom att besluta om statsbudgeten. Riksdagen övervakar också statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Revisionsutskottet har i ett forskningsprojekt undersökt hur riksdagens budget- och tillsynsmakt realiserats under perioden 1990—2020. Projektet initierades till följd av en långvarig oro över att riksdagens budgetmakt kringkurits.

Revisionsutskottet uppställde som främsta mål för undersökningen att utreda hur riksdagens budget- och kontrollmakt realiserats och hur den förändrats. För att tydligt synliggöra förändringarna och konsekvenserna av dem valdes ett långt tidsspänn för undersökningen. Vid sidan av den inhemska regleringen och utvecklingen skulle undersökningen också granska och bedöma hur Finlands medlemskap i EU och penningunionen EMU har påverkat riksdagens budget- och kontrollmakt.

Undersökningen utgör en bred beskrivning av hur den lagstiftning som är väsentlig för riksdagens budget- och kontrollmakt har utvecklats och förändrats. Forskningsrapporten kan anses vara en god handbok och introduktion i ämnet. Under sakkunnigutfrågningen höjdes också kritiska röster mot rapporten. I rapporten föreslås åtskilliga åtgärder för att effektivisera och stärka riksdagens budget- och kontrollmakt. Förslagen kräver framför allt och budget- och tillsynspraxisen utvecklas snarare än att lagstiftningen ändras. Åtgärdsförslagen framhåller särskilt att riksdagen kunde ta på sig en betydligt aktivare roll när det gäller utövandet av budget- och kontrollmakten. I fråga om vissa förslag krävs också lagstiftningsändringar.

Praxis och rutiner i riksdagen

Enligt sakkunniga ger grundlagen riksdagen mycket omfattande och stark budget- och tillsynsmakt. Riksdagens övervakning och kontroll av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten omfattar såväl statens budgetekonomi som de statsfinansiella poster som ligger utanför budgeten. Tillsynen omfattar alltså statens ämbetsverk och inrättningar, de statliga fonderna, statens affärsverk och aktiebolagen med statlig majoritet. För övervakningen av statsfinanserna förfogar riksdagen över en bred uppsättning instrument, som ytterligare stärkts genom reformer under 2000-talet. När Statens revisionsverk 2001 anslöts till riksdagen förbättrades riksdagens budget- och kontrollmakt genom ökad tillgång till information om statsfinanserna. År 2007 inrättades riksdagens revisionsutskott, varvid tillsynsfunktionen fick insteg i utskottsväsendet och stärkte den parlamentariska kontrollen.

Det har i olika sammanhang framförts att riksdagens budgetmakt har kringkurits genom de senaste decenniernas många reformer och beslut. Det hänvisas då till inrättandet av fonder, bolagi-

Betänkande ReUB 9/2017 rd

seringarna, införandet av ett ramförfarande för statsfinanserna samt förändringarna till följd av medlemskapet i EU och EMU. Under sakkunnigutfrågningen underströks å andra sidan att beslutet likväl har fattats av riksdagen själv och i linje med den allmänna samhällsutvecklingen.

I och med förändringarna i samhället och de beslut som fattats har den verkställande maktens roll accentuerats. Genom utvecklingen har riksdagens faktiska budgetmakt inskränkts och lyft fram den budgetmakt som är nödvändig för demokratin. Riksdagens kontrollmakt har stärkts genom reformer på 2000-talet, framför allt då Statens revisionsverk överfördes till riksdagen 2001 och då revisionsutskottet inrättades 2007. Som en motvikt till inskränkningen av budgetmakten har fokus för utvecklingen förskjutits mot att stärka tillsynsmakten.

Styrningen av de offentliga finanserna

Budgetberedningen och styrningen av statsfinanserna har reviderats kraftigt under de senaste decennierna. Budgeten är inte lika detaljerad som tidigare och vi har gått över till en mer långsiktig ekonomisk och finanspolitisk planering. Det mindre detaljerade förfarandet anses enligt sakkunnigbedömningar underlätta riksdagens behandling av budgeten samtidigt som det ökar riksdagens genomslag.

Utskottet noterar att riksdagens budgetmakt inte är begränsad till den årliga behandlingen av budgetpropositionen. Kärnan i systemet är numera utstakningen av den finanspolitiska linjen för hela valperioden genom regeringsprogrammet och valperiodens första plan för de offentliga finanserna. Planen för de offentliga finanserna justeras varje vår i samband med regeringens budgetförhandlingar. I planen ingår bland annat beslutet om ramarna för statsfinanserna och Finlands stabilitetsprogram. I jämförelse med budgetpropositionen har dessa element dock fått tämligen liten uppmärksamhet i utskottsarbetet. Riksdagens behandling av ramarna har under tidigare år varit av mycket teknisk art, trots att det gäller den strategiska linjen för finanspolitiken. Med tanke på riksdagens inflytande i EU-ärenden vore det av vikt att riksdagen debatterar Finlands stabilitetsprogram och Finlands nationella reformprogram (strategin Europa 2020), som offentliggörs vid samma tid. De övriga utskotten lämnar utlåtande om planen för de offentliga finanserna och finansutskottet bereder ett betänkande, där de mest vägande anmärkningarna läggs fram i form av klämmor.

Riksdagen är mycket aktiv när det gäller behandlingen av budgetpropositionen. Budgeten behandlas i samtliga utskott och debatteras utförligt i såväl utskotten som plenum. Finansutskottet har en helt central roll i budgetbehandlingen. Finansutskottet bereder ett långt och detaljerat betänkande och följer senare upp utfallet. Vid revisionsutskottets sakkunnigutfrågning fästes dock uppmärksamhet vid att riksdagen år efter år gör samma anslagsökningar under budgetbehandlingen, men att de påföljande år stryks i underlaget till budgetpropositionen trots att riksdagens avsikt varit att ökningarna ska vara permanenta. Utskottet menar att det inte är ändamålsenligt.

Regeringsprogrammets betydelse

Regeringsprogrammets betydelse och styrande effekt har ökat under de senaste valperioderna. Detaljerade skrivningar i regeringsprogrammet förs in i regeringens första plan för de offentliga finanserna och därigenom också i budgeten. Enligt 62 § i grundlagen ska regeringsprogrammet

Betänkande ReUB 9/2017 rd

överlämnas till riksdagen i form av ett meddelande. Efter att programmet behandlas röstar riksdagen om förtroendet för regeringen. Därmed får riksdagen kännedom om regeringsprogrammet med dess finanspolitiska linjer och programmet godkänns av majoriteten i riksdagen.

Statsrådets utvecklingsarbetsgrupp har fäst uppmärksamhet vid förhållandet mellan statsrådet och riksdagen. (Utredning av statsrådets utvecklingsgrupp, finansministeriets publikationer 15/2017.) Arbetsgruppen noterade att samarbetet mellan ministrarna och riksdagen och dess utskott samt ministeriernas tjänstemän behöver förbättras. Den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen måste visserligen hållas isär, men ett bättre samarbete mellan de nämnda aktörerna innebär ett steg mot ett mer enhetligt statsråd. Det är enligt arbetsgruppen viktigt att gå över till en praxis där ministrarna, efter att regeringens handlingsplan färdigställts, presenterar sina ansvarspunkter i handlingsplanen för det riksdagsutskott som i huvudsak behandlar ministeriets frågor. En sådan naturlig debatt om centrala frågor i regeringsprogrammet skulle främja samarbetet mellan utskottet och den som utnämnts till minister. Revisionsutskottet välkomnar arbetsgruppens förslag och understöder att praxisen införs i början av nästa valperiod.

Parlamentarismen

Parlamentarismens och majoritetsregeringarnas inverkan på riksdagens budgetmakt lyftes starkt fram under utskottets sakkunnigutfrågningen. Att regeringssammansättningen i högre grad motsvarar de parlamentariska styrkeförhållandena har påverkat utvecklingen av budgetförfarandena. Riksdagen har all makt att göra också stora ändringar i budgetpropositionen. Majoritetsregeringar har dock möjlighet att styra besluten i riksdagen. Styrningen kan ytterligare accentueras av behovet av en långsiktig budgetplanering och av att bindningarna till EU måste beaktas. Beredningen och verkställandet av budgeten har i det parlamentariska systemet anförtrots regeringen, som ska ha riksdagens förtroende.

Riksdagens behandling av EU-ärenden

Finlands medlemskap i EU och EMU har enligt undersökningen försvagat riksdagens budgetmakt. Jämfört med många andra medlemsländer har Finlands riksdag en stark ställning i EU-frågor, eftersom EU-besluten står under parlamentarisk kontroll. EU-ärendena faller under stora utskottets ansvarsområde. Stora utskottet är riksdagens EU-utskott. Dess centrala uppgift är att i enlighet med 96 och 97 § i grundlagen behandla sådana skrivelser och utredningar från statsrådet som rör Finlands hållning i ärenden om vilka beslut fattas i EU. Stora utskottet tar för riksdagens räkning ställning i de EU-ärenden som hör till riksdagens behörighet och legitimerar därigenom statsrådets representanters handlande i EU-organen. Stora utskottets ställningstaganden avgörs enligt grundlagen vanligen utifrån utlåtanden från de behöriga fackutskotten. Riksdagens deltagande i besluten i EU-ärenden anses enligt sakkunniga som revisionsutskottet hört vara väl ordnat.

I enlighet med 96 § 1 mom. i grundlagen behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Statsrådet skall sedan det fått kännedom om ett sådant förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till det. Förslaget behandlas i stora utskottet och vanligen i ett eller flera andra ut-

Betänkande ReUB 9/2017 rd

skott som ger utlåtande till stora utskottet. Stora utskottet kan vid behov ge ett yttrande om förslaget till statsrådet. Talmanskonferensen kan besluta att ett sådant ärende också skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken. Statsrådet skall ge de utskott som saken gäller information om ärendets behandling i Europeiska unionen.

Utskottet konstaterar att antalet EU-ärenden är stort och att de är av varierande art. Det väcker en oro för att alla ärenden inte får tillräcklig uppmärksamhet i riksdagsbehandlingen. I många fall är tågorordningen snabb och följer en ståndpunkt som slagits fast på förhand. Här accentueras också utlåtandeutskottens ansvar för att ärenden behandlas tillräckligt omsorgsfullt. I vissa fall är det ett problem att riksdagen kan ha mycket kort tid på sig att behandla ärendet innan det går vidare till EU-organet. Det finns anledning att begrunda i vilken utsträckning EU-ärenden borde behandlas i plenum, så att alla riksdagsledamöter ges möjlighet att påverka i frågan. I synnerhet beslut om EU-stödpaket bör fattas av hela riksdagen. Enligt sakkunnigbedömningar bör också de ekonomiska konsekvenserna av besluten i EU-ärenden behandlas mer utförligt.

Revisionsutskottet konstaterar att det är särskilt viktigt att fästa uppmärksamhet vid att behandlingen av EU-ärenden sker i rätt tid, så att riksdagen har faktisk möjlighet att påverka. Det betyder framför allt att det beredande ministeriet fäster tillräcklig uppmärksamhet vid tidsplanen.

Riksdagen bör också vara aktiv och fästa avseende vid EU:s framtida utveckling och dess eventuella verkningar för riksdagens budget- och kontrollmakt. Den 25 mars 2017 undertecknades den så kallade Romförklaringen om EU:s framtid. Förklaringen lyfte fram fyra primära mål: ett tryggt och säkert Europa, ett blomstrande och hållbart Europa, ett socialt Europa och ett starkare Europa på den globala arenan. Målen gäller närmast en fortsättning på och effektivisering av redan pågående lagstiftningsprojekt och andra projekt. Också Europeiska kommissionen har uppmuntrat till en vidare diskussion om Europas framtid med de nationella parlamenten. Kommissionen har i år publicerat diskussionsunderlag om den sociala dimensionen, om hur globaliseringen ska mötas, om utvecklingen av den ekonomiska och monetära unionen EMU, om utvecklingen av försvaret och om EU:s finanser i framtiden.

Som ett led i utvecklingen av EMU har det diskuterats huruvida Europeiska stabilitetsmekanismen ESM kunde omvandlas till en europeisk valutafond. I en del av förslagen betyder det en stärkning av ESM:s institutionella självständighet och av dess karaktär av mellanstatlig organisation. I kommissionens och Europaparlamentets förslag införlivas ESM med EU:s lagstiftningsram och underställs Europaparlamentet. Det har för ESM också planerats en mängd uppgifter som sträcker sig utanför krishanteringen. Det har också föreslagits att den europeiska valutafonden kunde ha större befogenheter än ESM att kontrollera programländernas ekonomi och ekonomiska politik.

I Finland kräver nya stödprogram som finansieras genom ESM riksdagens godkännande, vilket sker efter att riksdagens sakkunniga utskott har gett utlåtande i stora utskottet, som är riksdagens EU-utskott. Det är motiverat att överväga behovet av att besluta om nya ESM-stödprogram i riksdagens plenum. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder behovet av lagändringar enligt vilka beslut om nya stödprogram som finansieras genom ESM fattas av hela riksdagen, i det fall att ESM:s nuvarande roll inte förändras och medlemsländernas ståndpunkter beaktas i dess beslutsfattande.

Betänkande ReUB 9/2017 rd

Riksdagens tillgång till information och rapportering till riksdagen

Det är viktigt att informationen till riksdagen är begriplig och lätt att utnyttja. I undersökningen rekommenderas att information till riksdagen måste innehålla fler kritiska analyser, fler utvärderingar och fler konklusioner. Vidare gäller det att se till att informationen är aktuell och uppdaterad samt innehåller riskbedömningar och riskprognoser. En annan faktor att observera är att information som förmedlas om författningar, beslut och andra liknande instrument måste lämnas på ett så tidigt stadium att riksdagen verkligen kan utnyttja sin rätt att få information och delta.

Riksdagen har en omfattande rätt till information. Det gäller inte bara internationella ärenden och EU-ärenden, utan riksdagen har rätt att av statsrådet till alla delar få de upplysningar som behövs för behandlingen av ärendena. Enligt 47 § i grundlagen har statsrådet skyldighet att på eget initiativ lämna riksdagen alla upplysningar som den behöver. Statsrådet ska likaså tillställa riksdagen den information riksdagen begär. Den berörda ministern ska se till att riksdagens utskott utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Riksdagsutskottens rätt sträcker sig också till konfidentiella handlingar och upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende.

Revisionsutskottet ställer sig frågande till huruvida riksdagens kontrollverktyg är tillräckliga, eftersom man i Finland inte kan förplikta någon att infinna sig för hörande i ett riksdagsutskott. Det finns inte heller någon särskild skyldighet att hålla sig till sanningen. Revisionsutskottet menar att det bör övervägas om dess rättigheter i detta avseende kunde stärkas. Den finländska praxisen kunde därigenom motsvara praxisen i många andra länder, där man kan förplikta någon att infinna sig för hörande i ett riksdagsutskott och den som hörs också har en särskild skyldighet att hålla sig till sanningen. Utskottet konstaterar att informationen ska ges riksdagen i rätt tid så att den kan beaktas i beredningen av riksdagens beslut. Information ska finnas tillgänglig för alla ledamöter. Dessutom ska upplysningarna ges i analyserad form och på ett sätt som lätt kan utnyttjas i beslutsfattandet.

Revisionsutskottet ser det som motiverat att stärka utskottens rätt till information på så sätt att utskotten kan förplikta någon att infinna sig för hörande och hålla sig till sanningen.

I fråga om den information som ges riksdagen i form av en berättelse har utskottet särskilt noterat att innehållet i regeringens årsberättelse bör utvecklas så att det bättre tjänar riksdagens informationsbehov. Utskottet konstaterar att årsberättelsen i det här avseendet har utvecklats i positiv riktning. Dispositionen av och innehållet i årsberättelsen styrs av en ändring av statsrådets förordning om statsbudgeten (118/2016; nya 8 a kap.), som trädde i kraft i februari 2016. I nya 8 a kap. föreskrivs om strukturen i årsberättelsen. De nya bestämmelserna förutsätter att det i årsberättelsen ingår bland annat en bedömning av de viktigaste ekonomiska riskerna inom statens verksamhet och deras betydelse. Det vinner utskottets gillande.

Det är dock viktigt att notera att det inte heller är ändamålsenligt att i alltför hög grad koncentrera och förenkla den information som ges i form av en berättelse. Det är angeläget att man kan utläsa vad de bedömningar och slutledningar som läggs fram i berättelser och annan rapportering grundar sig på.

Betänkande ReUB 9/2017 rd

Konsekvenserna av bolagiseringarna

Till följd av den tilltagande bolagiseringen av statlig egendom måste uppmärksamhet fästas vid ägarstyrningen och riksdagens möjligheter att övervaka den. Riksdagen utövar visserligen den högsta beslutsmakten i fråga om ägarpolitiken, men bolagiseringen har lett till att statlig egendom ställts utanför riksdagens direkta tillsyn.

Riksdagens direkta inflytande på styrningen av statsägda företag och sammanslutningar är begränsat, eftersom den egentliga ägarstyrningen sköts av statsrådets kansli och ministerierna. Det bör dock noteras att även om största delen av statens ägande står utanför riksdagens direkta budgetmakt, är det riksdagen som genom ägarstyrningslagen och annan lagstiftning samt budgetbesluten fastställer uppgifterna, befogenheterna och de ekonomiska resurserna för dem som sköter den statliga ägarstyrningen. Riksdagens roll i ägarstyrningen aktualiseras också i situationer som rör förvärv eller avstående av bestämmande inflytande i ett bolag. Enligt 3 § i ägarstyrningslagen krävs riksdagens samtycke för beslut som leder till att staten inte längre är bolagets enda ägare eller om staten avstår från sin majoritet i bolaget.

Riksdagen kan förbättra de statliga bolagens rapportering och transparens också genom ändringar av aktiebolagslagstiftningen. Enligt sakkunnigbedömningar medför också EU-bestämmelserna ett tryck på ökad transparens i rapporteringen. Utskottet behandlade ägarstyrningen av och riskhanteringen i statsbolaget i sitt betänkande ReUB 1/2017 rd. Utskottet förutsatte att regeringen vidtar åtgärder och utfärdar en instruktion om riskhanteringen i statsägda bolag. Vidare förutsatte utskottet att regeringen före utgången av 2017 preciserar principerna för statens ägarstyrning och särskilt i fråga om bolag som helt ägs av staten.

Riksdagen kan också påverka och kontrollera den statliga ägarstyrningen genom behandlingen av den skriftliga rapporteringen om ägarstyrningen och genom att i utskotten ordna utfrågningar angående ägarstyrningen. En systematisk rapportering är av vikt med tanke på riksdagens makt i fråga om ägarstyrningen. Utskottet har noterat detta också i ett tidigare forskningsprojekt (Jari Kankaanpää, Lasse Oulasvirta och Jani Wacker: Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010, Tampere 2011).

Principbesluten om statens ägarstyrning har lagt en politisk grund för utvecklingen av ägarstyrningen. Det senaste principbeslutet gavs den 13 maj 2016. Ett annat viktigt element i rapporteringen om statens ägarstyrning är den årsberättelse om statens ägarstyrning som lämnas varje sommar. Riksdagen kan om den vill behandla årsberättelsen trots att den inte är en riksdagshandling. Utöver de förenämnda finns det också i regeringens årsberättelse ett särskilt kapitel om statens bolagsinnehav och förändringar i det. Det är med tanke på riksdagens rätt till information ett välkommet förfaringssätt.

Under utskottets sakkunnigutfrågning framfördes också en oro över hur bolagiseringar i samband med hälso- och sjukvårdsreformen kommer att påverka riksdagens budget- och kontrollmakt. Genom reformen avancerar bolagiseringen på många områden, däribland i anslutning till arbetskrafts- och hälsotjänster. Utskottet vill i detta sammanhang fästa uppmärksamhet vid att de offentliga beslutsprocesserna förutsätter en aktuell aktiebolagslagstiftning, särskilt i fråga om tillsynen över verksamhet som finansieras med skattemedel.

Betänkande ReUB 9/2017 rd

Folkpensionsanstaltens och Finlands Banks ställning

Med stöd i de rekommendationer som ges i undersökning fäster utskottet uppmärksamhet också vid Folkpensionsanstaltens och Finlands Banks ställning och roll. Båda står under riksdagens tillsyn.

Folkpensionsanstalten

Folkpensionsanstalten (FPA) verkställer en stor del av den sociala tryggheten i vårt land. Trots att FPA handhar ett stort antal sociala förmåner ingår dess finansiering inte i statsbudgeten. FPA:s verksamhet bedrivs således utanför den direkta statliga budgetekonomin, trots att de förmåner anstalten betalar ut kanaliseras via statsbudgeten. Folkpensionsanstaltens försäkringsverksamhet finansieras förutom med socialförsäkringsavgifter också med garantiprestationer av anslagen i statsbudgeten. FPA:s verksamhet påverkar således statsbudgeten direkt.

FPA:s förvaltning och verksamhet övervakas av parlamentariskt utsedda fullmäktige och revisorer. I 36 § i grundlagen sägs följande: ”Riksdagen väljer fullmäktige att övervaka folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet enligt vad som närmare bestäms genom lag.” Vid valperiodens första riksmöte väljer riksdagen tolv fullmäktige och en ersättare för var och en av dem för hela valperioden och godkänner en instruktion för dem. Fullmäktige övervakar Folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet och beaktar bland annat kvaliteten på och tillgången till tjänster. Fullmäktiges verksamhet styrs av lagstiftningen och av den instruktion som riksdagen fastställer.

Fullmäktige utser årligen revisorerna och revisorssuppleanterna. Av dem ska minst två vara CGR- eller OFR-revisor. Enligt gängse praxis har man valt åtta revisorer, och särskilt de egentliga revisorerna har i praktiken varit riksdagsledamöter. Huvudansvarig revisor vid FPA:s övervakningsrevision och personlig ersättare för denne är en CGR-revisor. De uppfyller behörighetskraven för FPA:s revisorer. Också ordföranden för revisorerna har varit behörig. Instruktionen för revisorerna fastställs av fullmäktige.

Enligt 5 § i lagen om Folkpensionsanstalten ska fullmäktige årligen avge en berättelse över sin verksamhet till riksdagen. Berättelsen innehåller de centrala uppgifterna om verksamheten i fullmäktige och om de ärenden som behandlas där. Fullmäktige behandlar berättelsen i slutet av våren och överlämnar den till riksdagen före utgången av vårsessionen. Efter remissdebatten som förs under hösten remitteras berättelsen till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande. Beslut fattas i plenum utifrån det betänkandet.

FPA har inte ställts utanför revisionsutskottets kontrollmakt. I förarbetena till inrättandet av revisionsutskottet konstateras dock att utskottet i sin övervakning av FPA ska ta hänsyn till det övervakningssystem som grundar sig på grundlagen. Dessutom ska revisionsutskottet noga överväga åtgärder eller ståndpunkter som hänför sig till FPA. FPA är helt klart en inrättning som står under riksdagens tillsyn och kontroll. Under utskottets sakkunnigutfrågning framfördes att riksdagen om den så önskar kan övervaka finansieringen av de sociala förmåner vars skötsel överförts till FPA och deras konsekvenser för statsbudgeten. Det är likaså möjligt att göra en helhetsbedömning av hur de sociala trygghetssystemen sköts och fungerar.

Betänkande ReUB 9/2017 rd

Däremot sträcker sig inte Statens revisionsverks granskningsrätt till FPA (1 § 2 mom. i lagen om statens revisionsverk, 676/2000). I takt med samhällsutvecklingen har FPA fått nya uppgifter, och dess roll i den offentliga förvaltningen har ökat. Forskningsrapporten rekommenderar en utredning av huruvida Statens revisionsverks granskningsrätt bör utsträckas också till FPA. Sakkunniga som hörts av utskottet menar att en sådan utredning är värd att övervägas. Det accentuerades dock att man här måste ta hänsyn till hur en eventuell ändring påverkar den direkta övervakning av FPA som anförtrots riksdagen genom 36 § i grundlagen. När det görs ändringar bör man undvika överlappande tillsynsuppgifter. Det bör också beaktas att revisionsverket redan nu har rätt att av FPA få de utredningar och andra uppgifter som det behöver för sin verksamhet (lag om statens revisionsverk, 676/2000, 1 kap 4 §). Därigenom säkerställs granskningen av den sociala tryggheten och de sociala förmånerna. Den här informationen och iakttagelserna i anknytning till dem kan revisionsverket också foga till den berättelse verket varje år ger riksdagen. Å andra sidan utgör den sociala tryggheten och trygghetssystemens funktion föremål också för forskningen vid FPA:s forskningsavdelning. FPA:s studier gäller exempelvis familjeförmåner, pensioner, arbetsmarknaden och arbetslöshetsförmåner, sjukförsäkringssystemet, boendestöd och rehabilitering. FPA samlar också in information om de sociala trygghetssystemen i andra länder och om reformer av dem.

I riksdagen svarar social- och hälsovårdsutskottet för beredningen med anledning av fullmäktiges berättelse om FPA:s verksamhet. I undersökningen aktualiserar huruvida det finns skäl att i riksdagen utförligare behandla berättelsen från FPA:s fullmäktige med avseende på verksamhetens statsfinansiella aspekter och FPA:s samhälleliga genomslag. Under sakkunnigutfrågningen fästes också uppmärksamhet vid att FPA:s fullmäktige till stor del är medlemmar i social- och hälsovårdsutskottet. Det väckte frågan om det är ändamålsenligt att fullmäktiges berättelse behandlas och FPA:s bokslut godkänns enbart på basis av social- och hälsovårdsutskottets behandling. Utskottet föreslår att riksdagen överväger att utvidga behandlingen av berättelsen från FPA:s fullmäktige till andra riksdagsutskott.

FPA:s verksamhet har vuxit kraftigt och även finansieringen av FPA har förändrats sedan anstalten inrättades. FPA var ursprungligen en försäkringsinrättning vars inkomster utgjordes av försäkringspremier. FPA var, som dess namn anger, alltså i början en pensionsanstalt som endast svarade för utbetalningen av folkpensioner. År 2016 uppgick FPA:s utgifter för socialskyddsförmåner till 14,3 miljarder euro. Merparten av medlen kommer i dag via statsbudgeten. Statens andel av FPA:s finansiering för 2016 var 68 procent, medan försäkringspremiernas andel var 25 procent och kommunernas andel 6 procent. FPA kommer att få ytterligare uppgifter, eftersom social- och hälsovårdsreformen påverkar verksamheten och förmånerna.

Det är motiverat att utreda i vilken mån det nuvarande systemet erbjuder fungerande möjligheter att övervaka FPA. Likaså måste ansvarsfrågorna vara klara när de pågående reformerna verkställs. I samband med social- och hälsovårdsreformen kommer FPA:s uppgiftsfält att breddas exempelvis i fråga om produktionen av IT-tjänster. Styrningen av dessa tjänster skulle annars höra till social- och hälsovårdsutskottet.

FPA:s fullmäktige har aktualiserat behovet av en utvärdering och revidering av lagstiftningen om Folkpensionsanstalten. I synnerhet bör det utredas om övervakningen av FPA är tillräcklig, liksom också FPA:s ställning i ett läge där dess uppgifter har förändrats och utvidgats. Under ut-

Betänkande ReUB 9/2017 rd

skottsdebatten noterades att FPA visserligen lyder under riksdagen, men att det kan vara svårt för enskilda riksdagsledamöter att få information om saker som gäller FPA. Alla riksdagsgrupper är inte heller representerade fullmäktige. Det i årtionden tillämpade systemet, där FPA:s förvaltning och verksamhet bedöms av parlamentariskt valda fullmäktige och revisorer har i och för sig konstaterats fungera. Utskottet menar dock att de förändringar som skett i fråga om FPA:s uppgifter och i den statliga förvaltningen och landskapsförvaltningen lett till att en uppdatering av FPA:s ställning och lagen om Folkpensionsanstalten bör utredas. Det vore också naturligt att utifrån en sådan utredning ta ställning till ordnandet av övervakningen över FPA.

Finlands Bank

Finlands Bank utgör ett led i Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och Eurosystemet. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om Finlands Bank fungerar Finlands Bank som en del av Europeiska centralbankssystemet, så som bestäms i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Dess uppgifter och mål anknyter således till såväl Finland som euroområdet.

De allmänna förutsättningarna för Finlands Banks ställning och uppgifter som en del av Eurosystemet fastställs i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Huvudmålet för Eurosystemet är att upprätthålla prisstabilitet. Finlands Banks chefsdirektör är medlem av ECB-rådet. När Finlands Bank utför uppgifter som hör till ECBS ska den följa de riktlinjer och anvisningar som ECB-rådet lämnar. Finlands Bank är motpart till de inhemska bankerna i penningpolitiska operationer, men samtliga penningpolitiska beslut fattas av ECB-rådet och verkställs i första hand av direktionen för ECB.

De institutionella lösningarna och centrala principerna för EMU fogades genom Maastrichtavtalet till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Bestämmelserna om anslutning av Finlands Bank till ECBS trädde i kraft när Finland anslöt sig till euroområdet vid ingången av 1999. Enligt EU-bestämmelserna (artikel 130 i FEUF, tidigare artikel 108 i FEG) får de nationella centralbankerna inte begära eller ta emot instruktioner från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ då de fullgör uppgifter som anknyter till Europeiska centralbankssystemet.

Finlands Bank står alltså utanför statens direkta tjänstemannaorganisation och riksdagens direkta budgetmakt. Enligt 91 § i grundlagen står Finlands Bank dock "under riksdagens garanti och vård". Banken övervakas av bankfullmäktige, som består av nio av riksdagen utnämnda ledamöter. I praktiken är bankfullmäktige riksdagsledamöter. En av bankfullmäktiges uppgifter är att årligen till riksdagen ge en berättelse om bankens verksamhet och förvaltning och om de viktigaste ärenden som bankfullmäktige har behandlat.

För granskningen av Finlands Banks bokslut, bokföring och förvaltning väljer riksdagen fem revisorer och för var och en av dem en suppleant. Minst två av revisorerna och deras suppleanter ska vara CGR-revisorer eller OFGR-revisorer (18 § i lagen om Finlands Bank).

Betänkande ReUB 9/2017 rd

Finlands Bank har inte ställts utanför revisionsutskottets kontrollmakt. Revisionsutskottet ska dock i sin övervakning av Finlands Bank ta hänsyn till det övervakningssystem som grundar sig på grundlagen och noga överväga åtgärder eller ståndpunkter som hänför sig till banken.

Däremot sträcker sig inte Statens revisionsverks granskningsrätt till Finlands Bank (1 § 2 mom. i lagen om statens revisionsverk, 676/2000). Revisionsverket har visserligen rätt att av Finlands Bank få de utredningar och andra uppgifter som det behöver för sin verksamhet (1 kap. 4 § i lagen om statens revisionsverk, 676/2000). Forskningsrapporten rekommenderar en utredning av huruvida Statens revisionsverks granskningsrätt bör utsträckas också till Finlands Bank.

Bankfullmäktiges berättelse behandlas av riksdagens ekonomiutskott. Med tanke på Finlands Banks betydelse och dess växande roll som ett led i ECBS föreslår revisionsutskottet att riksdagen överväger en utvidgning av behandlingen av bankfullmäktiges berättelse så att revisionsutskottet i enlighet med dess övervakande roll ger ett utlåtande om bankfullmäktiges berättelse.

Europeiska revisionsrätten har möjlighet att granska ECB:s förvaltning och riskhantering. Revisionsrätten är ECB:s revisor. Dess befogenheter fastställs i artikel 27.2 i stadgan för ECBS och ECB, enligt vilken artikel 287 i FEUF ska tillämpas, det vill säga att revisionsrätten svarar för granskningen av effektiviteten i ECB:s förvaltning, också i fråga om bankens tillsynsuppgifter. ECB har dock inte gett revisionsrätten tillgång till tillräckligt mycket information för att revisionsrätten fullt ut skulle kunna utvärdera effektiviteten i ECB:s förvaltning (särskild rapport 29/2016 och särskild rapport 17/2017). Enligt ECB:s strama tolkning berörde de begärda handlingarna inte effektiviteten i förvaltningen, så handlingarna lämnades inte ut till revisorerna. ECB har haft en stor roll i övervinnet av lågkonjunkturen efter finanskrisen och skuldskrisen i euroområdet. Det har samtidigt lett till ökande risker i ECBS. Det är enligt utskottet motiverat att omfattningen av den offentliga externa revisionen av ECB görs till föremål för fortsatt utredning.

Interaktionen mellan arbetsmarknadsorganisationerna och den politiska makten

Riksdagens ställning och beslutsfattande påverkas på många sätt också av aktörer utanför riksdagen. Till dessa hör såväl arbetsmarknadsorganisationerna som andra intresseorganisationer och den ekonomiska makten i sin helhet, inklusive arbetspensionsbolagen. Påverkan sker också genom lobbning och genom mediernas verksamhet. Det är enligt revisionsutskottet motiverat att samhällsforskningen fortsätter granska den maktutövning och det inflytande som finns utanför riksdagen.

Utskottets centrala slutsatser

I ett internationellt perspektiv har riksdagen mycket omfattande budget- och övervakningsbehörighet. Förfaringssätten i riksdagen kan ytterligare förbättras exempelvis genom en omprövning av utskottens arbetsfördelning. Några exempel som lyftes fram under utskottets sakkunnigutfrågning var behandlingen av berättelserna från FPA:s fullmäktige och bankfullmäktige samt behandlingen och beredningen av ärenden som berör de ekonomiska konsekvenserna av EU-ärenden. Arbetsfördelningen mellan riksdagsutskottet grundar sig på talmanskonferensens allmänna anvisningar. Utskottet föreslår att riksdagen överväger huruvida arbetsfördelningen mellan utskotten bör justeras i de avseende som nämns i detta betänkande.

Betänkande ReUB 9/2017 rd

Det finns anledning att begrunda i vilken utsträckning EU-ärenden borde behandlas i plenum, så att alla riksdagsledamöter ges möjlighet att påverka i frågan. Beslut om nya stödprogram som beviljas med finansiering via ESM bör fattas av hela riksdagen, i det fall att ESM:s ställning och beslutsprocess inte förändras och ESM omvandlas till en europeisk valutafond. Revisionsutskottet konstaterar vidare att det är särskilt viktigt att fästa uppmärksamhet vid att behandlingen av EU-ärenden sker i rätt tid, så att riksdagen har faktisk möjlighet att påverka. Det betyder framför allt att det beredande ministeriet fäster tillräcklig uppmärksamhet vid tidsplanen.

Revisionsutskottet ställer sig frågande till huruvida riksdagens kontrollinstrument är tillräckliga, eftersom man i Finland inte kan förplikta någon att infinna sig för hörande i ett riksdagsutskott. Det finns inte heller någon särskild skyldighet att hålla sig till sanningen. Revisionsutskottet menar att det bör övervägas om dess rättigheter i detta avseende kunde stärkas.

Utskottet anser att FPA:s ställning bör utredas med anledning av att FPA:s uppgifter förändrats och utvidgats, liksom det även bör utredas huruvida FPA-lagen fortfarande är aktuell. Det vore också naturligt att utifrån en sådan utredning ta ställning till ordnandet av övervakningen över FPA.

Utskottet menar att riksdagen effektivare och fullt ut bör utnyttja sina finanspolitiska styr- och övervakningsmedel genom att omsorgsfullt och vid behov kritiskt och med utnyttjande av de parlamentariska tillsynsmekanismerna behandla regeringsprogrammet, planen för de offentliga finanserna och regeringens årsberättelse.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av ärende EÄ 21/2016 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

1. Riksdagen förutsätter i syfte att säkerställa riksdagens budget- och tillsynsbefogenheter att regeringen utreder behovet av och möjligheterna att genom lagstiftningen stärka revisionsutskottets och de övriga utskottens tillsyn så att utskotten kan kräva att sakkunniga finner sig för hörande och så att det kan förordnas att deras yttranden ges med samma skyldigheter som gäller för vittnen.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen utreder behovet av lagändringar enligt vilka beslut om nya stödprogram som finansieras genom ESM fattas av hela riksdagen, i det fall att ESM:s nuvarande roll inte förändras och medlemsländernas ståndpunkter beaktas i dess beslutsfattande.

Betänkande ReUB 9/2017 rd

3. Riksdagen förutsätter att regeringen sörjer för att beredningen av EU-ärenden sker i god tid, så att riksdagen har faktisk möjlighet att påverka i ärendena innan de går vidare i EU-organen.

4. Riksdagen förutsätter att regeringen i budgetpropositionen ger en motivering i det fall att anslagsökningar som riksdagen gjort i föregående budget och som avsetts vara permanenta inte har tagits in i påföljande års budgetproposition.

Helsingfors 29.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Tapani Tölli cent
ersättare Pia Viitanen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Heidi Silvennoinen.