

FRAMTIDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2007 rd

Berättelse om regeringens åtgärder under år 2006

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 april 2007 berättelsen om regeringens åtgärder under år 2006 (B 4/2007 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att framtidsutskottet ska lämna utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande generalsekreterare Jarmo Vuorinen, riksdagen
- regeringsråd Seija Salo, statsrådets kansli
- generaldirektör Tuomas Pöysti, statens revisionsverk.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I BAKGRUND

Eftersom framtidsutskottet behandlade demokratis framtid i slutet av den förra valperioden (Demokratia ja tulevaisuus 2006 och Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä 2006) är det motiverat att utskottet i början av denna valperiod gör en övergripande bedömning av berättelseförfarandet ur denna synvinkel utan att gå in på detaljer. Att utveckla berättelseförfarandet är en vittfamnande strategisk fråga med tanke på riksdagens makt och hur den används effektivt.

1 Vilken betydelse kan regeringens berättelse tillmätas?

Ursprungligt syfte. De första bestämmelserna om en regeringsberättelse i modern bemärkelse finner vi i 1928 års riksdagsordning. Förfaran-

det med information till riksdagen i berättelseform går emellertid tillbaka till 1869 års lantdagsordning, där 27 § föreskrev att vid varje lantdag bör "statsverkets tillstånd för ständerna uppvisas, på det de må inhemta huru kronans inkomster blivit till landets gagn och bästa använda". Denna berättelse om statsverkets förvaltning och tillstånd var ett av de första stegen för att tillförsäkra lantdagen information om regeringens verksamhet. På den tiden saknade lantdagen full vetskap om hur regenten utövade sin makt och använde de skatter som samlats in. Berättelsen om statsverkets förvaltning och tillstånd var ett försök från lantdagen att stärka sin ställning. Lantdagen hade nämligen vid den tiden en ytterst undanskynd roll i den politiska styrningen av landet. Berättelseförfarandet bidrog till att lantdagen började få mer information och gav givetvis därmed finländarna större möjligheter att gå till aktion.

Under självständighetstiden utvidgades berättelseförfarandet. Den kommitté som beredde 1906 års lantdagsordning var först ute med att föreslå en bestämmelse om skyldighet att lämna berättelse, men ledande experter ansåg detta onödigt. När det i början av 1920-talet blev aktuellt med en ny lantdagsordning strök beredningskommittén bestämmelsen ur propositionen med motiveringen att den var onödig och bara skulle ge upphov till arbete och kostnader. Bestämmelsen togs trots allt in i 1928 års riksdagsordning (29 §). Enligt den skulle "till riksdagen överlämnas berättelse om de åtgärder, som av regeringen vidtagits i anledning av riksdagens beslut, samt därom, vad eljest av större vikt i rikets styrelse eller i dess förhållande till utländska makter sig tilldragit". Regeringens åtgärdsberättelse utgjorde till en början bara en förteckning över de åtgärder regeringen vidtagit med anledning av riksdagens beslut men utvecklades med tiden till en allt bredare beskrivning av regeringens verksamhet. Riksdagen har ett flertal gånger uttryckt sitt missnöje över berättelsen.

På det hela taget har regeringens berättelse motsvarat sitt ursprungliga syfte, att vara ett rätt detaljerat dokument för uppföljning och tillsyn av förvaltningen och med huvudvikten lagd på information. Den har inte varit källan eller incitamentet till en stor politisk debatt och kan inte sägas ha bidragit till att göra dialogen mellan regeringen och riksdagen livligare. En enda gång har den fungerat som ett så starkt tillsynsinstrument att en minister tvingades avgå. År 1946, i det politiskt eldfångda läget efter andra världskriget kunde den djupt misstrodde inrikesministern Yrjö Leino slutligen avsättas när riksdagen behandlade regeringens berättelse.

Behovet att bevaka allmänintresset och det allmänna bästa. En politisk ordning är stark om den koncentrerar sig på det väsentliga. Den har en effektiv styrkapacitet om den styr och övervakar de största och angelägnaste frågorna i samhället, politiken och demokratin. Förvaltning som en ren och skär verkställande byråkrati hör inte till dem. Det som däremot hör till dem är den sammanhållna grupp bestående av ämbets-

verk och tjänstemän och vad denna gör eller underlåter att göra. Ur politiskt perspektiv är det viktigt att i förvaltningen för det första bestämma hur stor statsförvaltningen (den offentliga förvaltningen) ska vara och besluta vilka uppgifter staten (kommunerna och övriga institutioner för offentlig makt) ska ha, hur stor andel av de gemensamma medlen som ska avsättas för dessa uppgifter och vilket deras inbördes förhållande ska vara. Därmed drar man också upp gränsen mellan offentligt och privat. I själva verket legitimerar man, åtminstone som underliggande antagande, ånyo vikten av statens (offentliga) existens.

I en politisk demokrati är det alltid angeläget att övervaka att grundlagen iakttas i förvaltningen. Än mer angelägen blev uppgiften på 1980-talet, då de generella värdena, maktfördelningen och procedurerna fick sällskap av välfärdstjänster som starka subjektiva rättigheter i grundlagen.

Riksdagen övervakar, förenklat sagt, att de grundläggande fri- och rättigheterna och det allmänna och gemensamma intresset blir tillgodosedda i förvaltningen. Övervakningen har på intet sätt tappat i aktualitet.

När det gäller demokratisk och parlamentrisk tillsyn är det på sikt viktigt att medborgarna hyser förtroende för det offentliga. Det handlar då bl.a. om god offentlig förvaltning och en god förvaltningskultur. I demokratier finns de bestående värdena och grundprinciperna för förvaltningen inskrivna i grundlagen. Det är parlamentets sak att se till att de följs. Grundlagen från 2000 anger tydligt vilken värdegrund vår förvaltning bygger på och vilka etiska normer som gäller för tjänstemän. Rättsstatsprincipen är enligt grundlagen den viktigaste principen för offentlig verksamhet. Den finns i 2 § som föreskriver att "all utövning av offentlig makt skall bygga på lag". Lag ska noga följas i all offentlig verksamhet. Även om detta är en generell princip är den en central måttstock för den offentliga förvaltningens innersta väsen och tjänstemannakåren. Den offentliga verksamhetens acceptabilitet bygger på dess lagenlighet. Om man talar om handhavandet av offentliga uppgifter utan

politiska termer med tonvikten lagd på ledning och teknokrati glömmar man lätt bort att förvaltningen egentligen ska slå vakt om allmänintresset. Det vilar i synnerhet på de högsta statstjänstemännen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, att idealet med en demokratisk förvaltning lever kvar och att den offentliga verksamheten har en institutionell trovärdighet.

Allmänintresse ges olika betydelse vid olika tidpunkter. Arbets- och produktionsmetoder och teknik förnyas inom näringslivet och samhällssektorn. Men vilka förnyelser som än sker kvarstår statens uppgift att främja allmänintresset och sambandet mellan förvaltning och ett demokratiskt beslutsfattande.

När det gäller den offentliga förvaltningen hör även förnyelsesträvan till de bestående värdena. Vår nuvarande grundlag ställer explicitare krav på förvaltningen och tjänstemännen att aktivt utveckla samhället, inte passivt låta det förbli vid det gamla. Det kan hända att statsförvaltningens aktiva roll som demokratins tjänare och garant för ett demokratiskt beslutsfattande har fördunklats till följd av alla omstruktureringar som skett under de senaste årtiondena. Betecknande för utvecklingen är att förvaltnings- och planeringsterminologin började ersättas med moderna termer och metoder från företagsvärlden på 1980-talet. För att de primära värden som i synnerhet grundlagen lyfter fram och den förvaltningskultur där de omsätts ska förverkligas måste förvaltningens politiska och demokratiska karaktär framstå klar och tydlig. Statsförvaltningen kan styras mot ett bättre ledarskap och mot en effektivare organiserad, produktiv verksamhet. Demokratin manifesterar sig inte i effektivitet utan genom att de i grundlagen angivna värderingarna materialiseras.

Även internationella institutioner typ OECD och Världsbanken som arbetar för att främja en god förvaltning kopplar samman god förvaltning med allmänintresse och poängterar den offentliga förvaltningens politiska karaktär. God förvaltning (good governance) är en process där man skapar regler som följs i en välfungerande institution för att hantera landets angelägenheter

på ett sätt som borgar för demokrati, mänskliga rättigheter, ordning i samhället och personlig säkerhet och för att landets resurser blir effektivt och ekonomiskt utnyttjade. Under de senaste åren har definitionen kompletterats med element som tar fasta på att förvaltningen ska vara kopplad till politisk styrning och grundläggande fri- och rättigheter. Sökljus har också satts på korruption och andra negativa effekter av dålig förvaltning. Kort sagt, modern förvaltning styrs av en politisk mekanism och dess uppgift är att främja deltagande nedifrån, internt nätverkssamarbete och egenansvar för såväl medborgare som marknader.

Bland kriterierna för demokratisk förvaltning och offentlig ledarkompetens lyfter den internationella förvaltningsforskningen ofta fram 1) ett starkt åtagande för det allmänna bästa, 2) moralisk ansvarsfullhet, 3) tro på att medborgarna är ansvarsfulla aktörer, 4) förmåga att väga ändamål och medel, dvs. bygga upp sociala strukturer och institutioner, och 5) omdömesförmåga. Dessa kriterier framhäver det som är utmärkande för offentlig förvaltning och det som skiljer den från det privata.

Riksdagens starka ställning. I internationell jämförelse är Finlands riksdag mycket stark om man ser till lagstiftnings- och budgetmakt och möjligheter att delta i behandlingen av EU-frågor. Ett växande problem är emellertid att regeringspropositionerna och EU-frågorna är så många. Det är svårt att mitt i den strida strömmen av ärenden och information fånga upp frågor av strategisk relevans för framtidens stora samhällspolitiska vägval eller få syn på värdevalen bakom, som det förefaller, tekniska propositioner.

Efterhandskontroll och parlamentarisk utvärdering saknar hos oss de procedurer och den tyngd dessa har i en del andra parlament (bl.a. Storbritannien). I och med att riksdagen har så omfattande beslutsbefogenheter har det inte funnits något behov av att kompensera begränsningarna i beslutanderätten med kontrollbefogenheter.

En orsak till att efterhandskontrollen inte har fått någon stark position är att de politiska aktörernas tankar och intresse kretsar kring beslut med framtidskonsekvenser. Betecknande för detta är inrättandet av framtidsutskottet, som är riksdagens egen innovation (inrättat 1993 utifrån 133 riksdagsledamöters motion 1986 och 167 ledamöters motion 1992). Utskottet, som permanentades i samband med grundlagsreformen 2000, har till uppgift att introducera i riksdagsdebatten och i dialogen mellan riksdag och regering frågor och aspekter utifrån ett långsiktsperspektiv. Det handlar kort sagt om att man i riksdagens traditionella lagstiftnings- och budgetmakt också ser ett visionärt inslag framför allt då det gäller för framtiden stora val och avgöranden.

Riksdagens rätt att få information har ytterligare stärkt dess ställning. Grundlagen ålägger regeringen, ministerier och förvaltningen överlag att utan dröjsmål lämna riksdagen, dess utskott och enskilda ledamöter begärda upplysningar. Styrningen och kontrollen av den offentliga ekonomin har förbättrats avsevärt. Nya instrument har tagits fram för att bevaka regeringsförklaringen, regeringens lägesrapport och regeringens strategidokument. I stället för att hålla ett vakande öga på byråkratin har man allt mer gått in för att bevaka regeringens politik och konsekvenserna av den. Mycket har gjorts för att bereda riksdagen möjlighet att föra debatt dels inom sig, dels med regeringen men också för att stimulera riksdagsrutinerna (bl.a. debatten i plenum).

2 Allmän bedömning av åtgärdsberättelsen som den ser ut i dag

Regeringens berättelse om sina åtgärder innehåller numera en rapport om statsrådets och ministeriernas verksamhet och hur regeringsförklaringen utfallit under det föregående året, en utrikes- och säkerhetspolitisk översikt samt en utredning om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden. Eftersom riksdagen styr regeringens verksamhet genom sina uttalan-

den måste berättelsen innehålla en specialrapport om dem.

Regeringens berättelse är en viktig institution inte minst med tanke på uppföljningen av riksdagens och utskottens uttalanden. Under årens lopp har berättelsen tillförts nya element som bör anses stärka parlamentarismen. Utskottens i samband med behandlingen av lagar formulerade uttalanden uppstår ofta i situationer där utskottet lyckas få en lag godkänd med majoritet eller enhällighet då det till betänkandet fogar uttalanden som styr och kontrollerar regeringen. Syftet med dem är att peka på eventuella kända svagheter i lagen och förvissa sig om att nödvändiga ändringar görs utifrån vunna erfarenheter. Ofta handlar det om att finna den optimala kompromissen i knepiga politiska situationer.

Förfarandet med en berättelse från regeringen som ett styr- och tillsynsinstrument på högsta nivå har inte varit särskilt effektivt. För riksdagens vidkommande befinner vi oss eventuellt i en likartad situation som i slutet av 1920-talet (jfr den ovannämnda revideringen av lantdagsordningen 1928). Med tanke på alla förväntningar, ambitioner och möjligheter som förknippas med berättelsen har den blivit en alltför rutinmässig uppräkningslista av vad förvaltningarna gjort och ämnar göra. Den fokuserar inte tillräckligt på principiella politiska och demokratiska frågor. Den går inte att använda för att bevaka de stora regeringspolitiska frågorna. Den berättar ingenting om val och alternativ. Den har inte utgjort startskottet för någon het politisk diskussion. Den kretsar mest kring byråkratin. Den saknar en analys av såväl regeringspolitik som förvaltning. Karaktären av en uppräkningslista för förvaltningsrutiner förstärks av att redovisningen för de budgetrelaterade uttalandena (avseende budgeten och bokslutsberättelsen) alltsedan 2003 ingått i den moderna bokslutsberättelsen. Bokslutsberättelsen är skickligt uppbyggd med utgångspunkt i särdragen hos det allmänna men med mall från företagsvärldens bedömning av effektivitet.

Berättelsen lyckas inte ens ge en övergripande bild av övervakningsobjektet, dvs. förvaltningen. De historiska uppgifterna skapar inte nå-

gon plattform för en politisk vilja att lösa problem på sikt eller för att formulera nya möjligheter. Som exempel kan nämnas att den inte hjälper riksdagsledamöterna att bilda sig en uppfattning om vad staten egentligen är eller hur många som jobbar hos staten och inom den offentliga sektorn och hur dessa är fördelade. Inte ens på den enkla frågan om de statsanställda ökat i antal eller inte under de tio senaste åren ger berättelsen svar.

3 Nya alternativ

Allmänt. Regeringens berättelse har omstrukturerats ett antal gånger. Senast sågs innehållet och strukturen över 1997 (RP 92/1997 rd, GrUB 4/1997 rd). Genom ändringarna har berättelsen bantats ner till mindre än hälften på tio år. Antalet sidor ger belägg för hur berättelsen svällde: i berättelsen för 1946 var sidantalet 176, i berättelsen för 1956 var det 154, i berättelsen för 1966 var sidorna 221 till antalet, år 1976 fanns det 370 sidor, i berättelsen för 1988 var sidantalet 496 och berättelsen för 1996 omfattade inte mindre än 758 sidor. I den föreliggande berättelsen för 2006 är sidantalet 340. Observeras bör givetvis att en separat bokslutsberättelse tillkommit och att den har 445 textsidor och 204 kalkylsidor.

Berättelsen kan helt viss revideras ytterligare och inrikas ännu mer på övervakningen av politikens innersta substans. Regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd sågs över med den ambitionen. En översyn av åtgärdsberättelsen kan emellertid stöta på patrull på grund av berättelsens historiska belastning och gamla karaktär av ett dokument för bevakning av små förvaltningsinterna frågor. Att rucka på traditionen i riktning mot stora politiska frågor är inte någon lätt uppgift.

Grundlagen. Det största hindret för en nydaning är grundlagen. Eftersom berättelsen nämns i grundlagen kan den inte strykas eller ses över i grunden utan tillbörlig hänsyn till grundlagens särskilda dignitet och beständighet. Saken måste med andra ord övervägas med större omsorg

än normalt. Men å andra sidan kräver just grundlagens dignitet att den inte tappar sin funktion på någon punkt eller medverkar till att demokratin och den politiska ordningen förvittrar.

Frågan om berättelseförfarandet och huruvida dess nuvarande funktion kunde skötas på ett modernare sätt kunde med fördel tas upp när det blir aktuellt att fundera på hur vår rätt färska grundlag kunde förbättras. Alternativ står att finna. Innan en grundlagsändring görs torde det enda alternativet vara att dels göra berättelsen och behandlingen av den mer stringent och levande genom att låta den fokusera på vitala regeringspolitiska frågor, dels göra behandlingsprocessen mer rationell med tanke på riksdagens uppgifter och arbete.

II UTSKOTTETS DETALJÖVERVÄGANDEN

Uttalandena. Alla utskott kan utifrån åtgärdsberättelsen och vid behandlingen av den lyfta upp frågor och teman med anknytning till regeringens agerande och statsförvaltningen i allmänhet och även utrikes- och säkerhetspolitiken generellt till politisk debatt i riksdagen och få riksdagen att godkänna uttalanden om dem. Enligt riksdagens arbetsordning är det grundlagsutskottet som lämnar utlåtande om berättelsen med undantag för den utrikes- och säkerhetspolitiska biten som hör till utrikesutskottet. När det gäller exempelvis spörsmålsförfarandet eller de aktuella debatterna enligt grundlagens 45 § eller förfarandet med utredningar till utskotten enligt 47 § i grundlagen eller riksdagens deltagande i den nationella beredningen av ärenden som gäller Europeiska unionen eller riksdagens rätt att få information i internationella frågor enligt 96 § respektive 97 § i grundlagen kan riksdagen inte i plenum fatta något beslut om frågorna som då behandlas.

Åtgärdsberättelsen ger åtminstone medlemmarna i grundlagsutskottet större chans till allmänpolitisk debatt om regeringens göranden och låtanden än vad som är möjligt i samband med de konstitutionsrättsliga utlåtanden som utskottet huvudsakligen sysslar med.

Åtgärdsberättelsen och behandlingen av den i riksdagen utgör ett ytterligare incitament att beakta de uttalanden riksdagen godkännt. Uttalandena kan få politisk effekt och bidra till att styra regeringens agerande och förvaltningsverksamheten bara om riksdagen systematiskt följer vad de lett till, för då blir de ett påtryckningsmedel såväl politiskt som publicitetsmässigt.

Det behövs forskningsrön om vilken effekt uttalandena haft. Då kunde riksdagen också föra en diskussion om bra uttalandekultur, dvs. när och hur det lönar sig att komma med uttalanden. Uttalandena kan följas upp också på andra sätt än genom åtgärdsberättelsen.

Antalet gånger regeringen hänvisat till uttalanden i åtgärdsberättelsen i propositionsmotiv ger också en viss aspekt på behovet att se över berättelseförfarandet. Under perioden 1992—2007 har regeringen i fem av sina propositioner hänvisat till riksdagsståndpunkter som kommenterats i åtgärdsberättelsen. Därtill har utskotten i sina utlåtanden tagit upp frågor med samhällspolitisk tyngd och därmed gjort att det politiska trycket på ändringar ökat.

Riksdagens maktbruk. Den av statsrådet tillsatta projektgruppen för ett åtgärdsprogram för bättre reglering har konstaterat att efterhandskontrollen och utvärderingen av lagstiftningens ändamålsenlighet och effekter klart och tydligt behöver stärkas (Åtgärdsprogram för en bättre reglering, statsrådets kanslis publikationsserie 8/2006, och En effektivare, bättre planerad och mer kontrollerad lagberedning, slutrapport från kanslichefsgruppen för lagberedningen, statsrådets kanslis publikationsserie 13/2005). I riksdagens lagstiftningsmakt och parlamentariska styrande befogenheter ingår också att övervaka och bedöma i vilken utsträckning målen för lagstiftningen nåtts, vilka konsekvenser lagstiftningen fått och hur den fungerat samt hur bra principerna om bra lagstiftning följts.

För att utövningen av lagstiftningsmakten och den parlamentariska styrningen ska vara optimal vore det bra om efterhandskontrollen och utvärderingen kunde kompletteras med prognoser för framtiden. Riksdagen kunde då vara ett dis-

kussionsforum och en aktör i formuleringen av en kunskapsbaserad samhällspolitik. Berättelseförfarandet inklusive hearingarna kunde vara en process där utvecklingen till dags dato och framtidsvyer diskuteras utifrån basala data framtagna av regeringen.

Under årens lopp har också andra metoder att följa upp lagstiftningen och andra viktiga teman med anknytande riksdagsuttalanden tillkommit i riksdagen. Grundlagens 47 § ger utskotten rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Men utskotten kan inte föreslå att frågorna tas upp till behandling i plenum så att riksdagen kan godkänna uttalanden om dem.

Utskotten har också allt oftare i samband med behandling av lagförslag börjat kräva att regeringen i uppföljningssyfte lämnar till riksdagen en redogörelse. I redogörelseförfarandet kan riksdagen också godkänna uttalanden. Fördelen med redogörelseförfarandet är att riksdagen kan skaffa sig en bred uppfattning om ett aktuellt tema och debattera frågan.

Nackdelen med frekventa beställningar av redogörelser kan vara att beredningen i förvaltningen och behandlingen i riksdagen av dem inkräktar på det övriga arbetet, i riksdagen på utövningen av de lagstiftande och budgetära befogenheterna. Begärda redogörelser kan ge upphov till onödiga konflikter på regerings- och förvaltningsfronten, om fackutskottet och sektorsministeriet delar åsikter och agenda men dessa strider mot regeringens politik i övrigt och de andra ministeriernas hållning. Risken är att det uppstår en utskottsparlamentarism som är oförenlig med vårt parlamentariska mönster om riksdagen är alltför ivrig att beställa redogörelser. I en parlamentarisk demokrati ska regeringen fungera som motor för utveckling av riksdagens arbete och lagstiftningen.

Av en bra regeringsberättelse får man en överblick över regeringens sammantagna politik. Redogörelserna ger riksdagen en möjlighet att tränga in djupare och från ett aktuellare perspektiv i särskilda frågor än när det gäller en all-

män berättelse. De utredningar utskotten begär ger åter klart bättre möjligheter till aktuell bevakning än en allmän berättelse.

Förhållandet till statens bokslutsberättelse. I grundlagens 46 § föreskrivs inte bara om en åtgärdsberättelse utan också om en statsfinansiell rapport. Riksdagen ska årligen ges en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Som en produkt av det parlamentariska beredningsarbetet vid riksdagen och den bokslutsreform som gjorts vid statsrådet under finansministeriets ledning har denna berättelse förbättrats avsevärt i innehållsligt hänseende. Bestämmelsen om innehållet i statens bokslutsberättelse är formulerad med hänsyn till att berättelsen klart och tydligt ska utgöra ett led i besluten och utvärderingen av statsfinanserna. Bokslutsberättelsen innehåller det i grundlagen nämnda statsbokslutet, regeringens redogörelse för verkningarna och redogörelser för resultaten inom ministeriernas ansvarsområden.

På samma sätt bör en översyn av regeringens åtgärdsberättelse ses ur ett vidare strategiskt perspektiv avseende riksdagens befogenheter och ett effektivt utövande av dem. Berättelsen om statsfinanserna har man uttryckligen försökt utveckla så att den ska förmedla för riksdagens och regeringens statsfinansiella beslutsfattande väsentlig information om de samhällspolitiska effekterna och riskerna och göra det lättare att föra en parlamentarisk debatt om hur samhällspolitiken ska läggas upp och de samhälleliga och offentliga resurserna användas.

Förankrad i grundlagen ska statens bokslutsberättelse koncentrera sig på frågor som är fundamentala för riksdagens och regeringens beslut om statsfinanserna. Förutom statsbokslutet ingår i berättelsen regeringens redogörelse och bedömning av det statsfinansiella läget och dess utveckling samt budgetutfallet året innan och i anknytning härtill basdata om lönsamheten och effektiviteten inom olika sektorer och förvaltningar. Regeringen redovisar för vilket genomslag de samhällspolitiska mål fått som uppställts i samband med besluten om statsfinanserna (budgetlagar, budget) och hur de primära resultatmålen

uppnåtts inom förvaltningarna. För de samhällspolitiska effekterna presenteras fleråriga utvecklingstrender. Kravet i lagen om statsbudgeten på riktiga och tillräckliga uppgifter gäller bokslutsberättelsens uppgifter om effekter och verksamhetsresultat.

I bokslutsberättelsen rapporterar regeringen också om sina åtgärder med anledning av riksdagens budgetuttalanden och bifogar en revisionsanmärkningsberättelse, alltså en berättelse om åtgärderna med anledning av riksdagens anmärkningar och uttalanden om de offentliga finanserna.

Arbetet på att förbättra statens bokslutsberättelse pågår kontinuerligt. Arbetet har uttryckligen bedrivits med hänsyn till riksdagens befogenheter att besluta om och övervaka statsfinanserna och hur behoven på den fronten kunde samordnas med regeringens behov visavi beredning och bedömning av ekonomi- och finanspolitiken och styrning och resultatbedömning av samhällspolitiken och förvaltningen.

Enligt den strategi riksdagen stannat för (särskilt RSk 49/2006 rd — FiUB 45/2006 rd) kommer bokslutsberättelsen fr.o.m. 2006 att inte längre rapportera alla frågor lika uttömmande och konformt varje år. Däremot plockar regeringen ut några horisontella teman och dessutom några specialteman från varje förvaltningsområde och gör utifrån ett ekonomiskt effektivitetsperspektiv en djupare analys av de samhällsekonomiska effekterna och måloppfyllelsen. Tanken är att t.ex. rättsakter med avsevärda ekonomiska konsekvenser ska evalueras och resultaten rapporteras i bokslutsberättelsen några år efter att rättsakten antagits eller väsentligt ändrats till innehållet eller efter att omständigheterna förändrats. Temana väljs bland förslag från ministerierna och riksdagen kan genom uttalanden och utskottsbetänkanden också formellt bidra med uppslag till teman.

I och med att såväl grundlagen som riksdagens arbetsordning ändrats är det det nya revisionsutskottet som kommer att lämna betänkande om bokslutsberättelsen. I förarbetena till revisionsutskottsreformen understryks vikten av samarbete mellan revisionsutskottet och de övri-

ga fackutskotten. Idén är att samarbetet konkretiseras genom att revisionsutskottet begär in utlåtanden om bokslutsberättelsen av fackutskottet. Det skulle ge varje fackutskott en möjlighet att föra en bred debatt om de samhällspolitiska effekterna och föreslå uttalanden när bokslutsberättelsen behandlas. Här kunde bokslutsberättelsen alltså bidra till att fullfölja den ovan diskuterade berättelsefunktionen, att tillåta en allmän politisk debatt.

Bokslutsberättelsens innehåll har medvetet fokuserats på frågor som är relevanta för det statsfinansiella beslutsfattandet. Enligt de allmänna råden är det rentav förbjudet att i berättelsen ta in allmänpolitiska frågor eller rapportering om regeringens åtgärder som saknar koppling till statsfinanserna. Bokslutsberättelsen följer inte heller hur regeringsförklaringen utfallit generellt utan bevakar de samhälleliga konsekvenserna och resurshushållningen när det gäller för statsfinanserna relevanta frågor, oavsett om det i regeringsförklaringen finns en utfästelse om särskilda åtgärder eller inte.

Bokslutsberättelsen fullgör alltså inte exakt samma funktion som regeringens åtgärdsberättelse. Principiellt sett kunde berättelsen ha ett särskilt avsnitt för regeringens rapport om åtgärder som vidtagits med anledning av riksdagens uttalanden, alltså inte bara de budgetrelaterade och statsfinansiella, men detta skulle splittra berättelsen innehållsligt på ett omotiverat sätt.

III SAMMANFATTNING

Huvudalternativen för att utveckla berättelseförfarandet i framtiden är antingen att upparbeta åtgärdsberättelsen som en till innehåll och som process fristående berättelse eller att ändra grundlagen för att medge strykning av åtgärdsberättelsen och införande av ett modernare förfarande.

På kort sikt är den enda lösningen att försöka göra åtgärdsberättelsen till ett innehållsligt kompakt svar på uttalandena och i övrigt koncentrera sig på att parlamentariskt rapportera om hur regeringsförklaringen realiserats. Behandlings-

processen kan också göras politiskt intressantare i riksdagen.

I samband med grundlagsreformen var det givetvis inte möjligt att lösa alla frågor kring förfarandena mellan de högsta statsorganen. Analysen av om berättelserna är ändamålsenliga eller inte gick inte då tillräckligt på djupet. Att så är fallet framgår inte minst av att arbetet på att utveckla det statsfinansiella berättelseförfarandet i riksdagen ledde till en ändring av grundlagen som godkändes slutligt i maj 2007.

Berättelseförfarandet är ett ceremoniellt och tungt sätt att bevaka hur riksdagens uttalanden fullföljts. Ett tänkbart alternativ vore att skapa en tydligare elektronisk databas över riksdagens uttalanden och regeringens svar på dem samt de utredningar med koppling till uttalandena som utskotten fått med stöd av 47 § i grundlagen. När man i anknytning till en framtida översyn av grundlagen dryftar den parlamentariska övervakningen i stort, kunde en utväg vara att uttalandena normalt skulle bevakas genom det nuvarande förfarandet med utredningar till utskotten och att utskotten skulle få föreslå att ett ärende tas upp i plenum för beslut.

Inget lagstiftnings- eller förvaltningsärende skulle knappast bli direkt negligerat och riksdagen inte nödvändigtvis hamna i informations-skugga även om regeringens åtgärdsberättelse slopades. Däremot skulle riksdagens grundlagsutskott och utrikesutskott och utlåtandeutskotten förlora möjligheten att få sig förelagd en regeringsgodkänd rapport om åtgärderna med anledning av riksdagens uttalanden och kunna få vilken som helst fråga gällande regeringens agerande eller hantering av de yttre förbindelserna hänskjuten till plenum för debatt och ståndpunktsformulering. Samtidigt skulle riksdagen, och särskilt dess grundlagsutskott och utrikesutskott, förlora möjligheten att avkräva regeringen svar på ståndpunkter som formulerats som uttalanden om regeringens rapporter med anledning av riksdagens uttalanden.

Det är svårt för riksdagen att bevaka riksdagens uttalanden systematiskt och för utskotten att få uttalanden att gå i hela riksdagens namn, om utskottens i dagsläget ytterst begränsade ini-

tiativrätt inte utvidgas när bestämmelserna om berättelseförfarandet revideras. Nu är det bara grundlagsutskottet och det nya revisionsutskottet som enligt grundlagen har begränsad rätt att föreslå att en fråga ska tas upp i plenum. Grundlagsutskottet kan enligt 114 § i grundlagen hänskjuta till riksdagen för beslut frågan om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet eller enligt grundlagens 117 § mot justitiekanslern eller justitieombudsmannen och enligt 115 § i grundlagen inleda en undersökning som gäller ministeransvarighet. Enligt den nya 90 § i grundlagen, som trädde i kraft den 1 juni 2007, ska revisionsutskottet underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen. I förarbetena till den grundlagsändring genom vilken revisionsutskottet inrättades ansågs det viktigt att utskottet har denna initiativrätt, inte bara principiellt sett utan också med tanke på att riksdagens övervakning ska vara effektiv och ha genomslagskraft.

Med hänvisning till det ovan sagda anser utskottet att utskottens positioner bör stärkas när berättelseförfarandet ses över. Utskottens initiativrätt bör utvidgas för att åtminstone principfrågor med framtidsaspekter ska kunna föras till behandling i plenum. Då kunde framtidsutskottet

välja att föra de viktigaste framtidspolitiska utredningarna och sina analyser av teknikens samhällsbetydelse till behandling i plenum på samma sätt som revisionsutskottet har rätt att lägga fram revisionsresultaten för riksdagen. Några av framtidsutskottets utredningar har de facto behandlats i plenum, men bara som aktuella debatter. Föregående valperiod behandlades under aktuella debatter t.ex. utredningarna om IT-samhället och hälso- och sjukvården men inte utredningarna om demokratin i framtiden, de ryska scenarierna, det sociala kapitalet eller regionala innovationer.

Utlåtande

Framtidsutskottet föreslår

att det i samband med översynen av berättelseförfarandet utreds om också andra utskott med modell från revisionsutskottet kunde ges större initiativrätt, varvid bland annat viktiga framtidspolitiska rapporter kunde behandlas i plenum, och

att grundlagsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 15 juni 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marja Tiura /saml
vordf. Jyrki Kasvi /gröna (delvis)
medl. Mikko Alatalo /cent
Marko Asell /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Harri Jaskari /saml
Kyösti Karjula /cent
Jouko Laxell /saml
Päivi Lipponen /sd

Marjo Matikainen-Kallström /saml
Juha Mieto /cent
Mats Nylund /sv
Markku Uusipaavalniemi /cent
Anne-Mari Virolainen /saml
Pertti Virtanen /saf
Jyrki Yrttiaho /vänst
ers. Pekka Vilkkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Paula Tiihonen,
expert Osmo Kuusi.