

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2011 rd

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2010 och statens bokslutsberättelse

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 juni 2011 Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2010 och statens bokslutsberättelse (B 12/2011 rd) till revisionsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti och effektivitetsrevisionschef Marko Männikkö, Statens revisionsverk
- budgetsekreterare Niko Ijäs, finansministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

skottet har beslutat behandla berättelsen uteslutande ur detta perspektiv.

Inledning

Statens revisionsverk fokuserar i sin särskilda berättelse bland annat på hur statsskulden sköts och kravet på täckning av budgeten. Det sätt som man inom statsförvaltningen valt att tolka grundlagens 84 § 2 mom. har enligt berättelsen lett till att statens tar onödiga lån med tanke på likviditeten med extra risker och onödiga kostnader som följd. Revisionsverket föreslår att grundlagsutskottet ombes leverera en konstitutionell tolkning av hur det i grundlagen föreskrivna kravet på täckning av budgeten inverkar på genomförandet av budgeten. Grundlagsut-

Kravet på täckning av budgeten och hur det tillämpas i praktiken

Bestämmelser om balansering av statsbudgeten, dvs. kravet på täckning, ingår i grundlagens 84 § 2 mom. Där sägs det att anslagen i budgeten ska täckas av inkomstposterna. Vid anslagstäckningen kan på det sätt som anges genom lag beaktas de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet. Enligt grundlagen kan budgeten alltså formellt inte vara underbalanserad, eftersom statens upplåning tas upp som en inkomstpost i budgeten.

Balanskravet hör till statsfinansernas och budgetens centrala principer. Den inskräper att statsfinanserna måste skötas ansvarsfullt och lägger fast förutsättningarna för att anslagsbesluten ska kunna genomföras. Balanskriteriet har funnits med i grundlagen allt sedan 1919 års regeringsform. Det materiella innehållet i balanskravet förblev oförändrat när de bestämmelser i grundlagarna som reglerar statsfinanserna sågs över 1991. Bestämmelsen lyftes in i den nuvarande grundlagen utan ändringar.

Som bestämmelsen om täckning är formulerad i grundlagen avser den enbart riksdagen då denna beslutar om budgeten. Självfallet bör budgetpropositionen beredas med iakttagande av täckningskravet. Men kravet har åtlutts också i genomförandet av budgeten. I praktiken har det gått till så att det lån som funnits upptaget på inkomstsidan lyfts i sin helhet, senast i slutet av budgetåret, trots att statens likviditet inte hade krävt det.

Nuvarande tillämpningspraxis är inte rationell med hänsyn till den sammantagna nyttan för staten, eftersom statens utgifter kunde täckas med en mindre upplåning samtidigt som man också kunde spara in ränteutgifter för lånen. Praxisen har emellertid bedömts vara så till den grad etablerad att man inte ansett det räcka med att man inom regeringen övergår till ny praxis. Av den anledningen lämnade regeringen i slutet av förra valperioden en proposition om ändring av 84 § i grundlagen (RP 158/2010 rd). Men ef-

tersom riksdagen inte hann behandla den förevalperiodens slut förföll den.

Slutsatser

Grundlagsutskottet konstaterar alltså att kravet i grundlagens 84 § 2 mom. på täckning av statsbudgeten uttryckligen avser riksdagen när den beslutar om budgetens innehåll (RP 1/1998 rd, s. 137). Inkomstposterna i budgeten är inte juridiskt förpliktande när budgeten genomförs. Inkomstposterna som avsätts i budgeten för lån grundar sig på det formella balanskravet, inte på det faktiska lånebehovet. Kravet på budgetbalans förutsätter enligt utskottets mening inte att det lån som angivits i budgeten lyfts till fullt belopp om det inte är nödvändigt med tanke på statens likviditet. Statens upplåning ska enligt 82 § 1 mom. i grundlagen vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Riksdagen ger i dagsläget genom ett separat beslut sitt samtycke till upplåning i form av en fullmakt som utgår från statsskuldens maximibelopp och som gäller tills vidare. Med denna tolkning avser utskottet inte ta ställning till anslagskaraktären hos amorteringarna på statsskulden.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 september 2011

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

2 utskottsråd Timo Tuovinen.