

Finansutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015—2018

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015—2018 (B 18/2016 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chef för granskningen av finanspolitiken Matti Okko, Statens revisionsverk
- avdelningschef, överdirektör Mikko Spolander, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Johanna von Knorring, finansministeriet
- forskningsdirektör Essi Eerola, Statens ekonomiska forskningscentral
- ordförande, professor Roope Uusitalo, Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Berättelsen innehåller halvtidsrapporten över övervakningen av finanspolitiken under innevarande valperiod. Den utgör en del av statens revisionsverks oberoende externa utvärdering av finanspolitiken.

Rapporten granskar styrningen av den offentliga ekonomin som helhet, dimensioneringen av finanspolitiken, efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och iakttagandet av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Berättelsen motsvarar på så sätt statsminister Sipiläs regeringsprogram där de offentliga finanserna ses som en helhet; under tidigare valperioder har regeringsprogrammet fokuserat på statsfinanserna.

Berättelsens centrala iakttagelser hänförs till målen för det strukturella saldota. Revisionsverket menar att regeringens mål i sig är tillräckliga på medellång sikt, men utan ytterligare anpassningsåtgärder nås inte målet för den finansiella ställningen i statsekonomin. Det får konsekvenser för det sammantagna målet för balans i den offentliga sektorns finanser.

Utlåtande FiUU 2/2017 rd

Revisionsverket betonar att också den offentliga sektorns åtaganden och riskerna i anslutning till åtagandena bör följas upp som en helhet och i relation till den övriga ekonomin. Enligt rapporten har de snäva ramarna bidragit till stöd för den ekonomiska tillväxten med instrument utanför ramarna, bland annat skattestöd, finansinvesteringar och ökning av borgensstocken.

I fråga om EU:s stabilitets- och tillväxtpakt bedömer revisionsverket att det håller på att bildas en betydande avvikelse från kraven för det strukturella underskottet och utgiftsregeln 2017 och utan ytterligare anpassningsåtgärder når Finland inte målet om ett strukturellt underskott på -0,5 procent som har fastställts av statsrådet.

Berättelsen utvärderar också de centrala åtgärder genom vilka hållbarhetsgapet ska minskas. Sådana är strukturella reformer, stöd för ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt utveckling av skattesystemet. Enligt revisionsverket är de strukturella reformernas effekter på hållbarhetsgapet förenade med osäkerhet.

Utskottets överväganden

Utskottet anser att berättelsen innehåller en tydlig och omfattande beskrivning av uppställandet av regeringens finanspolitiska regler och iakttagandet av dem under den första halvan av regeringsperioden. Mot den bakgrunden går det också bra att bedöma hur tidigare åtgärder och beslut räcker till och föra en finanspolitisk debatt vid mitten av valperioden.

Utskottet tar inte ställning till hur granskningen har genomförts och i detta sammanhang inte heller till regeringens finanspolitik. Utskottet återkommer till det vid behandlingen av planen för de offentliga finanserna senare i vår. Men huvudsakligen motsvarar de iakttagelser och rekommendationer som framställts vid granskningen även utskottets egna synpunkter.

Utskottet noterar att rapportens bedömning av utvecklingen av de offentliga finanserna baserar sig på prognoser från september—oktober 2016. Efter det har ekonomin utvecklats gynnsamt. Enligt finansministeriets ekonomiska översikt från december i fjol¹ utvecklades ekonomin i fjol bättre än väntat. Också Europeiska kommissionen konstaterar i sin analys från den 22 februari att Finland har lyckats korrigera sina tidigare konstaterade makroekonomiska obalanser. Enligt Statistikcentralens förhandsbesked den 16 mars 2017 ökade ekonomin i fjol med 1,4 procent och för i år räknar finansministeriet med en tillväxt på 0,9 procent. Ändå har banksektorn beräknat en ännu kraftigare tillväxt. Exempelvis Finlands Bank förbättrade nyligen sin prognos för innevarande år och beräknar att tillväxten i år uppgår till 1,6 procent. Också företagens investeringar har ökat och situationen på arbetsmarknaden har förbättrats.

Men vid utskottets utfrågning av sakkunniga har det betonats att trots den gynnsamma ekonomiska utvecklingen under den senaste tiden har de offentliga finansernas ställning inte förbättrats nämnvärt. Också finansministeriet har nyligen gjort bedömningen² att en normalisering av konjunkturläget inte räcker för att väsentligt förbättra situationen för de offentliga finanserna eftersom befolkningen fortsätter åldras och den strukturella arbetslösheten är hög. Ministeriet anser att

1 Ekonomisk översikt, Finansministeriets publikationer 42b/2016

2 Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Finansministeriets publikationer 7/2017

Utlåtande FiUU 2/2017 rd

regeringens centrala mål inte uppfylls och att de redan genomförda åtgärderna inte räcker för att stärka de offentliga finanserna i enlighet med regeringsprogrammets mål.

Trots att den ekonomiska tillväxten har förbättrats står finanspolitiken således fortfarande inför stora utmaningar. Det mest problematiska är underskottet i statsfinanserna; de övriga sektorerna inom de offentliga finanserna väntas däremot i genomsnitt nå det uppställda målet.

Men det är anmärkningsvärt, menar utskottet, att revisionsverkets och även finansministeriets bedömning är att dimensioneringen i regeringsprogrammet och den planerade schemalaggningsen för åtgärderna fortfarande förefaller riktiga. Alla åtgärder utfaller dock inte i planerad omfattning, och för vissa åtgärder sätter verkningarna inte in i tid. Exempelvis konkurrenskraftsavtalet och pensionsreformen som trädde i kraft i början av innevarande år beräknas kunna stödja tillväxtmöjligheterna i ekonomin endast på medellång och lång sikt.

Utskottet ser det som nödvändigt att regeringen fortsätter med åtgärderna för att stärka de offentliga finanserna och utarbetar en plan för hur de offentliga finanserna ska fås i balans på ett hållbart och långsiktigt sätt. Samtidigt måste förutsättningarna för ekonomisk tillväxt ombesörjas så att den begynnande tillväxten inte äventyras. Här betonar utskottet särskilt konkreta åtgärder som stärker sysselsättningen. Det är nödvändigt eftersom en hög arbetslöshet belastar de offentliga finanserna betydligt. Enligt finansministeriets uppskattning uppgick de direkta utgifterna för arbetslösheten (arbetslöshetsersättningar, bostadsbidrag till arbetslösa hushåll och en del av utgifterna för utkomststöden) 2015 till cirka 6 miljarder euro.³

I likhet med revisionsverket betonar utskottet att de strukturella reformerna fortsättningsvis bör genomföras målmedvetet och konstaterar att särskilt vård- och landskapsreformen måste lyckas med att dämpa kostnadsökningen i enlighet med de uppställda målen. Att dämpa kostnadsökningen med 3 miljarder euro kräver stor omsorg och målinriktat förändringsledarskap både vid den fortsatta beredningen och när reformerna genomförs. Åtgärderna för att minska utgifterna och åtagandena för den offentliga ekonomin måste också fortsätta i enlighet med regeringsprogrammet.

Utskottet noterar också att den planerade anskaffningen av nya jaktplan medför ytterst stora utgifter som innebär ett betydande tryck på de offentliga finanserna på 2020-talet.

Beskattningen

Revisionsverkets rapport fokuserar som ovan beskrivs på en övergripande granskning av de offentliga finanserna. Trots att beskattningen är en del av finanspolitiken och erbjuder metoder för att styra den, begränsas beskattningen i rapporten till en tät översikt på några sidor. Men rapporten hänvisar ändå till revisionsverkets två revisionsberättelser från 2014 som separat granskar skattesystemet och behovet att utveckla det. Rekommendationerna gällde också då behovet av att utvärdera skattesystemet som helhet och att analysera användningen och genomslaget av skattutgifter mer systematiskt. Utskottet instämde redan då med rekommendationerna (FiUU 9/2014

³ Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Finansministeriets publikationer 7/2017

Utlåtande FiUU 2/2017 rd

rd — B 20/2014 rd) och anser fortfarande att de är välgrundade, aktuella och utomordentligt angelägna.

Behovet av att utveckla skattesystemet har utretts i större omfattning senast 2010 i statssekreterare Martti Hetemäkis arbetsgrupp⁴, men inte heller dessa rekommendationer har i något som helst skede behandlats som en helhet. Granskningen har därefter i allmänhet gällt bara skattesystemets enskilda delar och fokuserat på företagsbeskattning. Trots att det ger användbar information om skattesystemets konkurrenskraft och behovet av att utveckla vissa skatteslag, borde den skattepolitiska planeringen ha ett bredare perspektiv. Den borde också beakta den ackumulerade expertisen. Det är ända sättet att på bred bas upprätthålla de egenskaper som ett gott skattesystem bygger på. Utöver den fiskala basuppgiften avses då bland annat att beskattningen är neutral och rättvis, att skattesystemet är tydligt och effektivt och att beslutsprocessen är förutsägbar. Till det hänvisades nyligen också i en rapport av sakkunniggruppen för företagsbeskattningen.⁵ Ett system baserat på dem behåller också bäst sin ställning i den internationella konkurrensen.

Frågan om skattestöd är för sin del viktig enbart på grund av det stora antalet stöd och deras ekonomiska betydelse. Dessutom är det känt att skattestöden lätt blir permanenta och att det inte går att avstå från dem ens när de konstaterats vara ineffektiva och/eller dyra i förhållande till sitt syfte. Likaså vet man att skattestöden lätt snedvrider konkurrensen såväl inom enskilda sektorer som mellan sektorerna. Så sägs det bland annat om skatteåterbäringar för energiintensiv industri i en ny studie som behandlar 2011 års energibeskattningsreform.⁶ Iakttagelsen tjänar också som påminnelse om hur viktigt det är att granska ändamålsenligheten med inte bara nya stöd utan också stöd som är i kraft.

En kritisk bedömning är motiverad också för att skattestöden ofta är mer ineffektiva än direktstöd. Många gånger har skatteutgifterna omfattande effekter och nyttan kommer alltså inte bara dem till del som den ursprungligen var avsedd för. Ett exempel på det är de sänkta momssatserna, som revisionsverkets lyfter fram i sin rapport från 2014. Också finansministeriet har tagit upp dem i sin färska översikt över utsikter och utmaningar för Finlands offentliga finanser.⁷ Eftersom momssänkningen gynnar alla inkomstklasser får höginkomsttagare absolut sett större nytta av dem än låginkomsttagare. Följaktligen är de inte så okontroversiella med avseende på inkomstfördelningen som det allmänt antas. Ändå ger de upphov till ett årligt bortfall av skatteinkomster på några miljarder euro. Samma kritik kan riktas också mot exempelvis hushållsavgiften.

Utskottet påpekar ytterligare att också skattepolitikens roll som ett redskap för övrig samhällspolitik har betonats i och med ramförordningen. När ramarna sätter en övre gräns för valperiodens utgifter, ökar trycket för skatteutgifter och skatteavgifter. Det blir samtidigt ett sätt att kringgå den ram som regeringen själv har satt, som det sägs i rapporten. För att förhindra en sådan snedvridning bör man enligt utskottets mening överväga möjligheten att behandla beslut om utgifter och inkomster symmetriskt i rambeslutet. Det betyder att utgiftsramen justeras per automatik när skattekriterierna ändras.

4 Slutrapport från utvecklingsgruppen för beskattning. Finansministeriets publikationer 51/2010

5 Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti, Finansministeriets publikationer 12/2017

6 Valtioneuvoston kanslia 19.12.2016, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 61/2016, Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia

7 Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Finansministeriets publikationer 7/2017

Utlåtande FiUU 2/2017 rd

Synpunkterna ovan utmynnar slutligen i frågan om hur skattepolitiken bör uppfattas och hur den bör bedrivas. Att tänka konsekvent, vara omsorgsfull vid beredningen och arbeta systematisk leder till hållbara resultat och ligger i sista hand i allas intresse.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent
vice ordförande Ville Vähämäki saf
medlem Touko Aalto gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Kauko Juhantalo cent
medlem Toimi Kankaanniemi saf
medlem Krista Kiuru sd
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Elina Lepomäki saml (delvis)
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Hanna Mäntylä saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Sami Savio saf
medlem Kari Uotila vänst
medlem Pia Viitanen sd
ersättare Timo Harakka sd
ersättare Lasse Hautala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko
utskottsråd Maarit Pekkanen.