

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2013 rd

Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2014—2017

Statsrådets redogörelse till riksdagen om komplettering av statsrådets redogörelse 27.3.2013 om ramar för statsfinanserna 2014—2017 (SRR 3/2013 rd)

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2014—2017 (SRR 3/2013 rd) och en komplettering av den (SRR 4/2013 rd) till finansutskottet för beredning och beredde samtidigt de övriga

fackutskotten möjlighet att lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Skriftliga utlåtanden

Skriftliga utlåtanden har lämnats av
— finansministeriet
— Statens revisionsverk, riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I flera sammanhang har revisionsutskottet lyft fram faktaunderlaget för de finanspolitiska besluten. I betänkande ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd framhöll utskottet att de finanspolitiska besluten ska bygga på riktig och tillräcklig information och grunderna för dem ska vara adekvat dokumenterade. Detta väcker också frågan om vilken betydelse riksdagsbehandlingen av ramredogörelsen har och vilken roll riksdagen spelar när det gäller att styra och besluta om den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Riksdagen har en grundlagsfäst rätt att få riktig och tillräcklig information om

alternativ och grunder för finanspolitiska beslut. Faktaunderlaget för och beredningen av finanspolitiska beslut, resultaten och samhällseffekterna ingår också i den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

Den 2 april 2013 beslutade utskottet från finansministeriet begära allt bakgrundsmaterial till de reformer av samfunds- och kapitalbeskattningen som nämns i statsrådets rambeslut från den 21 mars 2013 om statsfinanserna 2014—2017. I materialet skulle det också ingå kalkyler om effekterna av besluten, kalkyler om effekterna av andra beslutsalternativ och kalkyler om de dynamiska effekterna av besluten. Samma dag efter utskottssammanträdet kom informationen

att statsrådet har ändrat rambeslutet. Den bedömning av faktaunderlaget som ingår i detta utlåtande gäller dock bara rambeslutet från den 21 mars 2013.

Revisionsutskottet lämnade över materialet från finansministeriet till Statens revisionsverk den 24 april 2013 med en begäran om ett skriftligt yttrande. Revisionsverket skulle bedöma materialet dels som verktyg för beredningen av finanspolitiken, dels med avseende på de dynamiska effekterna av skattebesluten. Revisionsverket kom med sitt yttrande den 29 april 2013.

Materialet från finansministeriet innehåller uppgifter om hur skatteintäkterna påverkas av flera olika lösningar, men det sägs ingenting om hur kalkylerna har gjorts och vad de i huvudsak grundar sig på, enligt revisionsverket. Inte heller kalkylen om de dynamiska effekterna av samfundsskatteformen motiveras. Uppgifterna är så kortfattade att det inte går att bedöma varken kriterierna eller tillförlitligheten. Ett undantag är en promemoria från Statens ekonomiska forskningscentral om effekterna för inkomstfördelningen som är mycket mer exakt än resten av materialet. Enligt revisionsverkets uppfattning uppfyller materialet från finansministeriet inte kravet på bra och relevant material som ska vara ett verktyg för beredningen av finanspolitiken och den anknyttande skattepolitiken. Bra material för beredningen av finanspolitiken bör lyfta fram och motivera hur man med den planerade åtgärden kan nå det eftersträlvade målet. Regeringen bör ha som mål att det vid viktiga reformer ska finnas förutsättningar för grundlig tjänstemanna- och ministerieberedning.

Revisionsverkets synpunkter på faktaunderlaget till regeringens skattebeslut från den 21 mars 2013 bygger på det material som revisionsutskottet har fått från finansministeriet. Av materialet går det inte att sluta sig till någon annan beredning eller något annat bakgrundsmaterial eller att överlag bedöma om sådant finns.

Materialet från finansministeriet är mycket knapphändigt och bristfälligt dokumenterat, anser revisionsverket. Ett undantag är materialet från Statens ekonomiska forskningscentral som skiljer sig avsevärt från det övriga materialet i

tydlighet och exakthet. På grund av de knapphändiga uppgifterna är det svårt eller i det närmaste omöjligt att tolka kalkylerna. Det vore önskvärt att bakgrundsmaterialet till viktiga skattepolitiska riktlinjer i miljardklassen pekar på och motiverar frågor av relevans för beredningen. Motiven måste bestå av mer heltäckande och djuplodande skriftligt material än en Power Point-presentation och ett antal tabeller. Det är således ytterst svårt att utifrån materialet bedöma vad besluten innefattar och vad de grundar sig på.

I 67 § i grundlagen ingår principen att frågor som ska beslutas av statsrådet bereds i det behöriga ministeriet. Syftet är att säkerställa så objektiv beredning som möjligt, där effekterna av besluten, och vid riktlinjer för lagberedning också alternativ, bedöms och dokumenteras. Rambesluten om skatterna kan i sak och rent juridiskt jämföras med politiska riktlinjer för beredning av skattelagstiftning. Dessutom ingår de i beredningen av regeringens viktigaste finanspolitiska instrument, ramen för statsfinanserna. Beredningen och materialet måste således bedömas med avseende på dels faktaunderlaget för god finanspolitisk beredning, dels principerna för bättre lagstiftning och anvisningarna och reglerna för lagberedningsprocessen. Också dokumenteringen av politiskt beredda riktlinjer och effekterna av dem dokumenteras vid tjänstemannaberedningen på ministerierna. Revisionsverket anser att det hade varit motiverat att tjänstemannaberedningen på finansministeriet hade dokumenterat bakgrundsmaterialet i en fråga med så här stor samhällelig och ekonomisk relevans mer stringent.

En förberedande promemoria av den 8 mars 2013 från finansministeriets skatteavdelning analyserar effekterna av skatteintäkterna för sex alternativ till reform av beskattningen av företag och aktieutdelning och jämför dem med skattelagstiftningen 2013 (nuvarande modell). Slutresultatet för innehåll och effekter för skatteintäkterna läggs fram kort och koncist. Varken beräkningsmetoden eller beräkningskriterierna finns dokumenterade i den promemorian eller i promemorior med närmare uträkningar, påpekar

revisionsverket. Det framkommer inte vilka antaganden och basfakta exempelvis beräkningarna av antalet personer som får utdelning och fördelningen av skatteintäkterna mellan de som betalar ut delning i olika storleksordningar grundar sig på. Vidare finns det inte ens en grov uppskattning av hur företagen är fördelade efter nettöförmögenhet och intäkter av samfundsskatten. Ingen beräkningsmall presenteras. Detsamma gäller kalkylerna i en promemoria av den 19 mars 2013 från finansministeriet och Statens ekonomiska forskningscentral. En promemoria (26.3.2013) från finansministeriets skatteavdelning gäller en översyn av riktlinjerna. Den har sammanställts efter rambeslutet och innehåller en mer ingående analys än de övriga promemoriorna från ministeriet. Den ger viktiga fakta om antalet personer som får aktieutdelning och fördelningen mellan utdelning i olika storleksordningar som bakgrund och stöd för kalkylerna.

Revisionsverket anser att bedömningen ska gälla storleksordningen för förändringen i finanspolitiken och alternativ för att uppnå målet. Det måste exempelvis gå att beskriva vilken mekanism i sänkningen av samfundsskatten som ger de eftersträvade tillväxt- och sysselsättningseffekterna. Med dessa effekter motiveras sänkningen i rambeslutet (SRR 3/2013) så det är naturligt att det också bedöms i beredningsmaterialet. Dessutom måste de viktigaste återverkningarna och kopplingarna till finanspolitiken och den ekonomiska politiken i övrigt beskrivas. Vad gäller beskattningen av företag och utdelning är avsnittet om de här skatterna i slutrapporten från den så kallade Hetemäkigruppen (Valtiovarainministeriö 2010 b, s. 23—27) ett bra exempel. Beredningsmaterialet bör garantera beslutsfattarna en möjlighet att förstå hur måluppfyllelsen påverkas av de viktigaste variablerna för förändringarna.

I de nya beräkningarna av reformerna lyfts den dynamiska effekten av sänkt samfundsskatt fram. Enligt revisionsverket ökar den skattebasen i kalkylerna, det vill säga den ändrade skatten finansierar delvis sig själv. Normalt beräknas effekterna på skatteintäkterna vara utifrån den så kallade mekaniska effekten. I kalkylen är

då skattebasen oförändrad, och förändringen i skattebasen beror bara på att skattesatsen har ändrats. I själva verket är det så att skatteintäkterna påverkas av både den mekaniska och den dynamiska effekten och att förändringen är summan av bådadera. Följaktligen är det önskvärt att den dynamiska effekten beaktas. Finansministeriet utgår från en självfinansieringsgrad på 50 procent, det vill säga att hälften av bortfallet i skatteinkomsterna vid sänkt skattesats kompenseras genom breddad skattebas. I materialet motiveras antagandet över huvud taget inte. Internationella studier pekar på en självfinansieringsgrad på hela 75 procent i liknande skatteberäkningar (de Mooij och Ederveen, 2008). Det bör noteras att uppskattningarna av effekterna varierar stort i olika studier. Därför går det inte att ge entydiga motiv till antagandet om självfinansieringsgrad. I ett så osäkert läge hade det varit viktigt att beredningsmaterialet hade tittat närmare på orsakerna till den dynamiska effekten eftersom de stora skillnaderna i självfinansieringsgraden sannolikt beror på flera olika faktorer som dessutom varierar beroende på land och tid. Det gör man dock inte i det material som finansministeriet har levererat.

Revisionsutskottet har den uppfattningen att det är av största vikt att analysera orsakerna bakom den dynamiska effekten eftersom underlaget för samfundsskatten kan växa av två orsaker och de påverkar skatteintäkterna på olika sätt. För det första kan skattebasen öka eftersom företagen rapporterar sina vinster i Finland. Det påverkar inte tillväxten eller sysselsättningen i Finland och effektens storleksordning beror på hur andra länder reagerar när Finland sänker företagsskatten. Om till exempel Finland och Sverige konkurrerar om inkomster från företagskatten, beror intäkterna i Finland på företagskatten i Sverige. Den dynamiska effekten försvinner helt och hållet om Sverige följer efter. Det är osäkert om det finns någon dynamisk effekt alls om skattekonkurrensen fortsätter. Däremot genererar tillväxt- och sysselsättningseffekterna vissa dynamiska effekter. I sådana fall ökar inte bara basen för företagsskatten utan också alla andra skattebaser. Denna dynamiska effekt

beror inte nödvändigtvis på besluten om företagskatten i andra länder eftersom effekten till stor del uppkommer i företag som redan rapporterar sina vinster till Finland. Dessutom kan effekten bero på vilka beslut om investeringar och etableringar utländska företag tar. De har mer bestående effekt än besluten om vilket land företagen ska rapportera sina vinster i eftersom beslut om investeringar och etableringar vanligen är förknippade med kostnader. Här bör man dock komma ihåg att effekterna realiserar först flera år senare. Att döma av materialet från finansministeriet kan den dynamiska effekten tänkas bero på att företagen har ändrat sin rapportering av vinster eftersom de andra skattebaserna inte förväntas bli ändrade.

Följaktligen anser Statens revisionsverk det viktigt att regeringen har som mål att det vid stora skattereformer ska finnas förutsättningar för grundlig tjänstemanna- och ministerieberedning. Materialet tyder på att kalkylerna hänger samman med ett större sakkomplex som varit uppe i beredningen. Därför går det inte att med det levererade materialet uteslutande bedöma faktaunderlaget för det samlade beslutsfattandet.

Revisionsutskottet framhåller att faktaunderlaget för beskattningen av företag och utdelning i rambeslutet inte tillgodoser riksdagens konstitutionella rätt att få riktiga och tillräckliga uppgifter om alternativen och kriterierna för finanspolitiska beslut. Vidare påpekar utskottet att det inte går att bedöma det samlade beslutsfattandet eller innehållet och motiven för regeringens skattepolitiska beslut på grundval av materialet från finansministeriet. Utskottet vill understryka vikten av noggrann tjänstemannaberedning. Också de riktlinjer som läggs upp i regeringens politiska beredning, likaså bedömningen och dokumentationen av dem, bör beredas av tjänstemän på ministeriet. Revisionsverket slutsatser är motiverade över hela linjen och de motsvarar revisionsutskottets uppfattning.

Ställningstagande

Revisionsutskottet anför

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 2 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Matti Saarinen /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Susanna Huovinen /sd
Olli Immonen /saf

Mika Lintilä /cent
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.