

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2010 rd

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 januari 2011 Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken (B 21/2010 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, ledande förvaltningsrevisor, juris doktor Kalle Määttä och ledande förvaltningsrevisor, ekonomie doktor Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk, riksdagen
- understatssekreterare Jukka Pekkarinen, statsrådets kansli
- ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet
- ställföreträdande statssekreterare som kanslichef, understatssekreterare Martti Hetemäki, budgetchef Hannu Mäkinen och finanssekre-

terare Johanna von Knorring, finansministeriet

- biträdande avdelningschef Mikko Staff, social- och hälsovårdsministeriet
- verkställande direktör Sixten Korkman och docent, forskningsrådgivare Jukka Lassila, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- ekonomiplaneringschef Torsten Löfman och chefsmatematiker Jorma Jauhiainen, Folkpensionsanstalten
- politices doktor, docent, ekonomidirektör Jaakko Kiander, Ömsesidiga arbetspensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen
- forskningssamordnare, prognoschef Eero Lehto, Löntagarnas forskningsinstitut
- forskningschef Markus Lahtinen, Pellervo ekonomisk forskning PTT
- planeringschef Reijo Vuorento, Finlands Kommunförbund
- professor Jarmo Vakkuri och överassistent, doktor i administrativa vetenskaper Jani Wacker, Tammerfors universitet
- överdirektör Aki Kangasharju, Statens ekonomiska forskningscentral
- professor Kaarlo Tuori.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering***Ramförfarandet som finanspolitiskt instrument**

I denna särskilda berättelse till riksdagen redovisar Statens revisionsverk observationerna och rekommendationerna från revisionen av det statsfinansiella ramförfarandets effekter som verktyg för hantering av finanspolitiken valperioden 2007—2010. Berättelsen, som omfattar hela valperioden, följer OECD:s rekommendationer och är en extern utvärdering av finanspolitiken. Den är den första i sitt slag.

För att finanspolitiken ska vara trovärdig och stabil och för att de statliga utgifterna ska kunna hållas under kontroll fattar Finland liksom många andra länder de årliga besluten om statsfinanserna utifrån mål eller restriktioner som ställts upp på förhand. I berättelsen kallas de för finanspolitiska regler. Utifrån regeringsprogrammet används en utgiftsregel som i det statsfinansiella ramförfarandet bestäms för hela valperioden och ramar för statsfinanserna som årligen justeras efter prisutvecklingen och ändringar i budgetstrukturen. Ramarna omfattar ungefär 75 procent av alla utgifter i statsbudgeten, men bara en tredjedel av de offentliga utgifterna.

Finanspolitiken är den del av den ekonomiska politiken där samhällsekonomin påverkas via inkomsterna och utgifterna i den offentliga ekonomin. De viktigaste ambitionerna är att statsfinanserna och samhällsekonomin ska vara hållbara på lång sikt, att effekterna av konjunkturerna ska jämnas ut och att de offentliga resurserna ska disponeras rättvist.

För valperioderna 2003—2006 och 2007—2010 sattes en övre gräns för utgifterna inom ramarna (ramarna för valperioden). I regeringsprogrammet (Matti Vanhanens andra regering) anges å sin sida de viktigaste finanspolitiska principerna, till exempel att regeringen har som mål att statsfinanserna ska uppvisa ett strukturellt överskott på en procentenhet i slutet av valperioden och att det statsfinansiella underskottet inte

ens under en exceptionellt svag ekonomisk utveckling får överskrida 2,5 procent av bruttonationalprodukten.

Finansförvaltningsrätten och den anknyttande statsfinansiella rätten beskrivs med fog som ett "superrättsområde", eftersom de principer och regler som följs där bestämmer hur de offentliga ekonomiska resurserna ska samlas in och fördelas. Finanspolitiken är å sin sida betydelsefull också i och med att den styr samhällspolitiken och är mycket framträdande bland regeringens politikområden. De två senaste regeringsprogrammen anger att de finanspolitiska målen och reglerna är primära i relation till andra samhällspolitiska mål, dvs. åtgärderna enligt regeringsprogrammet genomförs i den mån rambeslutet medger.

Hos oss svarar finansministeriet för beredningen av ramförfarandet och det är också nästan bara ministeriet som haft ansvar för att ramförfarandet följs och att utfallet bevakas och utvärderas. Den offentliga debatten om efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna och måluppfyllelsen framhäver enligt Internationella valutafonden IMF och OECD betydelsen av en extern utvärdering och öppenhet över lag. Ramförfarandet är i likhet med andra styrmedel förenat med en risk att styruppgiften misslyckas. Eftersom ramförfarandet har stor statsfinansiell och samhällelig betydelse ser revisionsutskottet det som viktigt att det regelbundet utvärderas av en extern revisor.

Finanskrisen har lett till att många länder har tvingats göra avsteg från de finanspolitiska reglerna. Oron över hållbarheten i finanspolitiken har ökat ytterligare och bidragit till ett intresse för finanspolitiska organ. För att bestämma om vi i Finland behöver ett oavhängigt finanspolitiskt organ bör vi enligt utskottet noga väga fördelar, nackdelar och kostnader mot varandra. I ett så här litet land kan det vara problematiskt att finna tillräckligt högkompetent expertis och att undvika överlappande uppgifter med andra aktörer, såsom Statens revisionsverk.

I berättelsen utvärderas ramförfarandets effekter och funktion med avseende på finanspolitiska mål och god finanspolitisk praxis. Som revisionskriterier används dessutom i vilken mån man lyckats genomföra öppenhet och insyn i beredningen, beslutsprocessen, rapporteringen och lagberedningen med anknytande utvärdering av de ekonomiska effekterna. Revisionsverket noterar att ramförfarandet har lyckats hålla de utgifter som ingår i ramarna under kontroll. Revisionen har inte gällt effekterna av regeringens finanspolitik, stimulerande insatser eller enstaka ekonomisk- och finanspolitiska åtgärder. Det är bra att framöver också ta med finanspolitiska innehållsfrågor.

Under innevarande valperiod 2007—2010 gick världsekonomin in i en djup recession. Senast då visade det sig hur beroende Finlands ekonomi är av världsekonomin och det globala finansiella systemet. Nedgången med 8 procent i bruttonationalprodukten (bnp) 2009 var den största under hela självständighetstiden. Överskottet i statsfinanserna förbyttes i kraftigt underskott. Finanspolitiken och ramförfarandet måste tillämpas under helt andra omständigheter än vad som kunde förutses när regeringens program arbetades fram 2007. Den pågående stabiliseringen i euroområdet (t.ex. Grekland och Irland) har också lett till ökat rättslig och ekonomisk exponering för Finland och ställer därmed helt nya krav på hållbarheten i de offentliga finanserna samtidigt som den också innebär en risk. Utskottet anser att revisionsverkets arbete ger riksdagen möjlighet att nu i skiftena mellan valperioder respektive ramperioder se över de finanspolitiska reglerna och ramförfarandet och lyfta fram utvecklingsbehov.

Ramförfarandet mot bakgrund av riksdagens finansiella och lagstiftande makt

Riksdagens budgetmakt har i rättsligt hänseende företräde framför de finanspolitiska ramarna och reglerna, men dessa har de facto stor betydelse för innehållet i den årliga budgeten.

Ramarna för statsfinanserna nämns inte i grundlagens 7 kap. om statsfinanserna. Utgifts-

regeln i ramförfarandet anges i regeringsprogrammet, som i enlighet med 62 § i grundlagen överlämnas till riksdagen i form av ett meddelande.

Begreppet ramar för statsfinanserna ingår heller inte direkt i lagen om statsbudgeten. Men den bestämmelse i lagens 12 § som trädde i kraft 2010 anknyter till ramförfarandet. För närvarande är förordningen om statsbudgeten den högsta författningsnivå där det finns bestämmelser om ramförfarandet för statsfinanserna. Enligt förordningens 1 § hör uppgörandet av ramförslag för statsfinanserna och statsrådets beslut om ramarna för statsfinanserna till den årliga beredningsprocesser för statsbudgeten. Närmare administrativa föreskrifter om ramförfarandet och ramberedningen utfärdas av statsrådet och finansministeriet.

Riksdagen har med stöd av 3 och 81—83 § i grundlagen den finansiella makten, dvs. makten att besluta om statens inkomster och utgifter. Riksdagen behandlar också de rambeslut som fattas under valperioden. Detta bygger på etablerad praxis. Statsrådets rambeslut lämnas till riksdagen under vårsessionen i form av en redogörelse, som till skillnad från ett meddelande inte leder till omröstning om förtroendet för regeringen. Förfarandet med redogörelser gör det möjligt för riksdagen att inta ståndpunkter gentemot regeringen. I ett betänkande (FiUB 9/2008 rd — SRR 2/2008 rd) har finansutskottet lyft fram behovet att bedöma om det är lämpligt att behandla rambeslutet årligen som en redogörelse eller om ett enklare förfarande skulle kunna tillämpas vissa år. Talmanskonferensen har tillsatt en arbetsgrupp som särskilt ska se över dagens praxis för riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen. Arbetsgruppens mandattid löper ut den 31 mars 2011. Samma tidsgräns gäller för en arbetsgrupp som arbetar inom statsrådet med en översyn av det statsfinansiella ramsystemet. Utskottet anser att det är bra att framöver behandla valperiodens första ramar och höstens budgetproposition samtidigt bl.a. eftersom tidpunkten för valet har ändrats.

Regeringsprogrammet och ramarna för statsfinanserna har också fått ökad betydelse för lag-

beredningen, även om ramarna för statsfinanserna eller ramarna för hela valperioden inte formellt begränsar regeringens eller riksdagens beslutanderätt när lagar bereds, propositioner lämnas eller beslut fattas om lagförslag. Ramförfarandet och regeringsprogrammet har utvecklats under 2000-talet så att statens utgiftspolitik har blivit mer långsiktig och systematisk. Ramförfarandets klart starka sida är att det är politiskt bindande och trovärdigt. De ramor som utformas i början av regeringsperioden har stor betydelse, eftersom regeringen åtar sig att följa dem under hela sin mandatperiod. Avigsidan är enligt utskottet att ramarna är rigida, vilket bland annat visar sig i att lagstiftningsbehov som kommer fram under valperioden men inte ingår i regeringsprogrammet har svårt att komma framåt i processen.

Budgetlagarna och deras särställning i riksdagsarbetet är företeelser som uppstått genom praxis inom statsförvaltningen. Om en lag kallas budgetlag har regeringen rätt att lämna lagförslaget så sent att riksdagen de facto inte har mycket tid att sätta sig in i innehållet. På årsnivå utgör budgetlagarna ungefär en femtedel av alla propositioner. Enligt revisionsverket bör grunderna för behandlingen av lagförslag som budgetlagar förtydligas och dessutom måste det krävas att propositionen innehåller en motivering till att lagförslaget ska behandlas som budgetlag. I de här lagförslagen bör den statsfinansiella konsekvensanalysen ges särskild vikt.

Insyn i och faktaunderlag för ramförfarandet

Revisionsutskottet har redan tidigare uppmärksammat faktaunderlaget för ramförfarandet (ReUU 2/2009 rd — SRR 3/2009 rd). I det utlåtandet står det att de finanspolitiska besluten ska bygga på riktig och tillräcklig information och att 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 konstitutionell rätt att få riktig och tillräcklig in-

formation om alternativ och grunder för finanspolitiska beslut. Faktaunderlaget för och beredningen av finanspolitiska beslut samt finanspolitikens resultat och samhällseffekter hör också till den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

I beredningen av finanspolitiken och ramförfarandet är öppenhet, insyn och objektivitet de viktiga principerna för god förvaltning. Enligt Statens revisionsverk innebär objektivitet i fråga om de prognoser och kalkyler som ligger till grund för den finanspolitiska beredningen en strävan att lägga fram olika risker, känsliga områden, scenarier och sannolikheter utan att försöka leda dem som använder bedömningarna fram till tillrättalagda slutsatser. Med objektivitet avses också en skyldighet att försöka uppnå en så god kvalitet och tillförlitlighet som möjligt när man tar fram och dokumenterar de prognoser och kalkyler som används i den finanspolitiska beredningen.

Finanspolitiken och ramarna för statsfinanserna utformas i hög grad utifrån scenarier och beräkningar av hållbarheten och hållbarhetsgapet. Både scenarierna och beräkningarna är mycket känsliga för ändringar i antagandena. Exempelvis inverkar ändringar i sysselsättningsutvecklingen i väsentlig grad på utvecklingsprognoserna för samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Därför är det viktigt att under beredningen presentera beräkningar som bygger på varierande alternativa antaganden. Alternativen ger beslutsfattarna möjlighet att bedöma hur tillförlitligt och objektivt beredningsmaterialet är. Det behövs allsidiga och tillförlitliga motiveringar också därför att finansministeriet har kritiserats för att dess hållbarhetskalkyler ger en alltför dystert bild av hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas.

Enligt undersökningsresultat från IMF leder öppenhet och insyn till ökat förtroende för att de offentliga finanserna sköts väl, sänkta kostnader för statens upplåning och bättre kapacitet att anpassa de offentliga finanserna till en på sikt hållbar nivå som stöder ekonomisk tillväxt. Dessutom öppnar sig möjligheter för andra experter än

aktörerna att bedöma risker som bottnar i framtida osäkerhet.

Öppenhet och insyn hänger också samman med att riksdagens finansiella makt ska säkras. Bristerna i faktaunderlaget kringskar de facto riksdagens finansiella makt och stärker makten för den som förbereder ramarna. I riksdagens finansmakt ingår dessutom befogenheter att övervaka och bedöma hur de offentliga finanserna sköts och utfallet. Enligt revisionsverket är det viktigt att riksdagen i tid får tillgång till riktiga och tillräckliga uppgifter om alternativen och målen inom den offentliga ekonomin och finanspolitiken och om måluppfyllelsen. Öppenhet och insyn möjliggör också parlamentarisk och offentlig debatt i frågan.

Revisionsutskottet förutsätter att faktaunderlaget, öppenheten och insynen när det gäller ramarna för statsfinanserna förtydligas och förbättras. Faktaunderlaget för ramarna måste ge riksdagen bättre förutsättningar att fatta beslut om ramarna och bevaka att de följs och att målen fullföljs.

Statsfinanserna utanför statsbudgeten

Fonder

Utskottet har redan tidigare föreslagit att riksdagen ska informeras bättre om ekonomin utanför budgeten. En statlig koncernbalansräkning är viktig och behövs absolut. I statens totala balansräkning ska budgetekonomin plus statens fonder, affärsverk och bolag ingå. En samtidig granskning av resultaträkningen (budgeten) och balansräkningen skulle ge en övergripande bild av den ekonomiska situationen i staten, bland annat av tillgångar och skulder och av åtaganden och exponeringar. En total balansräkning upprättad enligt samordnade och allmänt godtagna metoder skulle medverka till att öka finansierarnas och skattebetalarnas förtroende för den offentliga ekonomin (ReUB 5/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd). Utskottet anser att riksdagen bör ha en samlad uppfattning om det faktiska statsekonomiska läget. Det ekonomiska läget går inte att greppa enbart via budgetekonomin. Riksdagen har godkänt ett ställningstagande

om att regeringen bör ge riksdagen bättre information om statens fondeekonomi från och med bokslutsberättelsen för 2009 (ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd).

Fondeekonomin utgör en finansiellt betydelsefull helhet. Fonderna utanför statsbudgeten uppgår till mer än 25 miljarder euro. Av detta utgjorde statens pensionsfonds placeringar som beredskap för kommande pensionsutbetalningar 10,6 miljarder euro. Ur fonderna betalades inemot 750 miljoner euro i överföringsutgifter av budgetutgiftstyp 2009. En del av utgifterna skulle ha omfattats av utgiftsregeln om de hade hört till statens budgetekonomi. Fonderna har hand om bestående statliga uppgifter och deras utgifter är således statliga utgifter. Fonderna räknas i nationalräkenskaperna till statsförvaltningen, med undantag av statens pensionsfond som hör till arbetspensionssektorn. Inkomsterna och utgifterna för de fonder som räknas till statsförvaltningen inverkar bl.a. på det underskott eller överskott i de offentliga finanserna och statsförvaltningen som ska bevakas enligt Europeiska ekonomiska och monetära unionens regler och också på Finlands EMU-skuld.

Fonderna utgör i sig ett viktigt undantag från riksdagens budgetmakt. Öppenhet, genomslag och insyn i finanspolitiken talar för att statsfinanserna ska vara en så sammanhållen helhet som möjligt inom ramen för statens budgetekonomi. Då kan bl.a. alla inkomster och utgifter disponeras utifrån en samlad bild av statsfinanserna. Då konkurrerar olika utgiftsbehov på ett genuint sätt och deloptimering kommer inte på fråga.

Revisionsutskottet förutsätter att det separat för varje fond bedöms om de nödvändiga krav som avses i 87 § i grundlagen fortfarande finns för att organisera verksamheten och finansieringen i form av fonder utanför budgeten.

Utskottet ser heller inget hinder för att fonderna utanför budgeten omfattas av ramförfarandet, utan anser att detta rentav är motiverat. Statens bostadsfond och gårdsbrukets utvecklingsfond är de viktigaste fonderna i det här avseendet. Enligt revisionsverket får riksdagen relativt lite information om fondernas verksamhet, och riksdagen

gens budgetmakt kringkärs av att fonderna inte ingår i budgeten.

Statsbolag

Staten har en omfattande bolagsförmögenhet. Värdet av det direkta börsägandet utifrån marknadsvärdet den 24 november 2010 var mer än 11 miljarder euro och ägarandelarna i andra börsbolag via Solidium uppgick till nästan 9 miljarder euro, alltså sammanlagt ungefär 20 miljarder euro. Detta har också finanspolitisk betydelse. Dessutom hade staten aktier och andelar i icke-börsnoterade bolag till ett bokföringsvärde av 7 187 miljoner euro.

Verksamheten vid de bolag som sköter särskilda statliga uppgifter och statens affärsverk står utanför ramarna för statsfinanserna. Kapitalinvesteringar i bolagen och affärsverken är i budgeten finansiella investeringar utanför ramarna. Enligt revisionsverket tillåter aktiebolagslagen synnerligen generöst att aktiebolagsformen också används för att sköta andra än företagsekonomiska uppgifter. Som enda ägare kan staten fritt fatta beslut som avviker från den normala behörighetsfördelningen i ett bolag. Statsbolagen har använts bl.a. för att finansiera investeringsprojekt när behövlig finansiering inte har kunnat anvisas i ramarna. Så gjorde man när det gällde att finansiera ombyggnadsprojektet på banan Uleåborg—Seinäjäoki, där VR betalade 80 miljoner euro av kostnaderna för byggprojektet, trots att staten är banhållare. Också Finavia (f.d. Luftfartsverket) har för sin del medfinansierat ringbaneprojektet.

Utskottet påpekar att bolagens flexibla verksamhetsmöjligheter inte bör utnyttjas för att kringgå ramarna.

Trafikinvesteringar

Utskottet har flera gånger tagit ställning till trafikinvesteringar i sina utlåtanden till finansutskottet om budgeten eller ramarna för statsfinanserna (ReUU 4/2009 rd — RP 138/2009 rd och ReUU 3/2010 rd — SRR 2/2010 rd). Utskottet har då lyft fram vikten av trafikinvesteringar med tanke på hela samhällsekonomin. Men val-

perioderna och ramperioderna för statsfinanserna är för korta när det gäller att planera och genomföra trafikinvesteringar. Investeringsprogrammet måste ses i åtminstone 10—15 års perspektiv. Budgetfinansieringen måste fortfarande vara det huvudsakliga sättet att finansiera trafikinvesteringar, men det hindrar inte att andra finansieringsmodeller också används. Kärnan i utskottets budskap har tidigare varit att budgeteringen av trafikinvesteringar och deras behandling i ramarna kräver en ingående utredning och en ny makroekonomiskt lämplig handlingsmodell. Nu i övergången mellan både valperiod och ramperiod är det enligt utskottet rätt tidpunkt att gå vidare och ändra på sättet att behandla trafikinvesteringar.

Utskottet förutsätter att ramförfarandet omstruktureras och att det införs en mekanism som möjliggör lönsamma trafikinvesteringar som återbetalar sig och halvtidsöversyner av dessa.

Skattestöden och ramförfarandet

Skattestöden är en stor utgiftspost utanför ramarna. Utskottet har redan tidigare påpekat (ReUB 2/2007 rd — B 14/2007 rd) att det behövs information om effekterna och disponeringen när skattestödet planeras. Eftersom skattestödet alltid bestäms i lag är intar propositionerna en viktiga, särskilt bedömningen av lagförslagets ekonomiska konsekvenser. Det finns emellertid bara lite forskningsdata att tillgå om de praktiska fördelarna och övriga verkningar av skattestöd. För riksdagen är det viktigast att veta om skattestödet lättare leder till önskat resultat än t.ex. direkt stöd via budgeten. Eftersom skattestödet inte ingår i den årliga budgetbehandlingen kommer verkningarna inte fram. Skattestödet kan således bestå år efter år utan att dess effekter eller faktiska belopp på något sätt bevakas eller utvärderas.

Utskottet ansåg samtidigt att budgeten och bokslutsberättelsen nu innehåller mycket mindre information om skattestöden och att behandlingen av dessa inte längre ger en riktig och tillräcklig uppfattning av deras statsfinansiella betydelse. Skattestöden behandlas och beaktas hel-

ler inte när utgiftsramarna ställs upp. Utskottet anser att det här kan leda till att skattestöden ses som ett lättare sätt än ramförordandet när det gäller att finansiera nya behov. Med hjälp av dem kan förvaltningsområdet stödja en viss verksamhet utan att behöva minska andra utgifter. Det är inte lämpligt att välja skattestödet som stödform bara på den grunden att man på så sätt kan hålla sig inom utgiftsramarna, menar utskottet. Valet av stödform — skattestöd eller direkt stöd genom budgeten — måste göras på andra grunder än utifrån rameffekterna. Utifrån utskottets förslag till ställningstagande förutsatte riksdagen att regeringen lämnar en utredning om skattestöd, där grunderna för regeringens skattepolitik granskas, särskilt neutralitetsprincipen och behandlingen av skattestöd som ett led i ram- och budgetprocessen.

Statens ekonomiska forskningscentral har på uppdrag av finansministeriet lagt fram en rapport om skattestöd, Verotuet Suomessa 2009 (VATT Valmisteluraportit 5/2010). Den är en kartläggning av skattestöden som omfattar hela skattelagstiftningen. Där ingår också skattestöd som kanaliseras via skatter som saknats i tidigare rapportering. Samtidigt har grunderna för de skattestöd som rapporterats tidigare uppdaterats. Över hälften av skattestöden utgjordes av skattestöd inom inkomstbeskattningen. I den skattelagstiftning som var i kraft 2009 noterades sammanlagt 201 olika former av skattestöd, varav 40 procent noterades i de nya typer av skatter som granskades.

Med skattestöd, dvs. skatteutgift, avses undantag som avviker från beskattningens normala grundstruktur. Bortfallet av skatteinkomst räknas ut (enligt nettometoden) genom att man bedömer hur mycket gällande skattebefrielser, skatteavdrag, reducerade skattesatser och andra skattelättnader minskar de offentliga skatteinkomsterna. Beräkningen beskriver den uteblivna skatteinkomsten, alltså den nettofördel som stödet ger den skattskyldige ett visst år. Skattestödet räknas i regel ut enligt en bestämmelse åtgången medan övriga bestämmelser är oförändrade.

Enligt forskningscentralens utredning var det sammanlagda beloppet av skattestöden 2009 minst 17,6 miljarder euro. Detta motsvarar 10 procent av bnp och 23 procent av skatteinkomsterna. År 2007 var de sammanlagda skattestöden enligt forskningscentralens analys 12,9 miljarder euro, alltså ca 7 procent av bnp.

Vårt skattesystem och dess effekter har behövt omvärderas grundligt till följd av den ekonomiska nedgången 2009 och den medföljande snabba skuldsättningen för staten. Bedömningsarbetet och den offentliga debatten pågår fortfarande. I detta sammanhang bör man också analysera hela skattebasen och effekterna av skattestöden. Oron över finansieringen av den offentliga sektorn och välfärdstjänsterna har ökat och därför blir det allt viktigare att stärka skattebasen för de offentliga finanserna.

Inställningen till skattestöd som en form av offentligt stöd har i viss mån blivit en annan de senaste åren. Det har åter både krävts och genomförts skattestöd i allt större utsträckning. Samtidigt har den ekonomiska rapporteringen haft allt mindre koppling till budgetberedningen och budgetbehandlingen i riksdagen. Utskottet anser att den här trenden är problematisk, inte minst med tanke på övervakningen och dimensioneringen av de offentliga utgifterna. När en stram rambudgetering samtidigt har införts har skattestöden enligt utskottet blivit attraktivare. De finanspolitiska rambesluten och utgiftsreglerna kan bli ett incitament att omvandla direkt budgetstöd till skattestöd.

För att skattestöd ska kunna användas som politiskt instrument krävs det enligt utskottet relevanta motiveringar men också en noggrann konsekvensanalys av hur hela skattesystemet fungerar och vilka resultat och effekter de enskilda stöden får. Utskottet anser att de preciserade kalkylerna av skattestödets faktiska värde och de faktiska stödbeloppen nu ger ett betydligt bättre faktaunderlag för beredningen av skatte- och stödpolitiken. I enlighet med beslutsförslaget i utskottets betänkande ReUB 8/2010 rd — B 20/2010 rd har riksdagen förutsatt att regeringen ser till att skattestöden börjar omfattas av övervakning och kontroll på samma sätt som anslag

som beviljas via budgeten. Rapporteringen om skattestöd måste uppdateras även framöver och beräkningsmetoderna måste förbättras. Det är också viktigt att beakta vem som i själva verket berörs av skattestöden och hur de påverkar betendet. Vid sidan av ramförfarandet måste man ytterligare skärpa behandlingen av skattestöd som ett led i budgetprocessen.

Utskottet förutsätter att det vid den fortsatta beredningen också undersöks om skattestöden bör ingå i ramförfarandet. Exempelvis är det motiverat att besluta om totalbeloppet på skattestöden som en del av de finanspolitiska reglerna.

Hållbarheten i den kommunala ekonomin samt basserviceprogrammet

Kommunernas ekonomi spelar en central roll i hållbarhetsanalysen av de offentliga finanserna. Kommunerna har ett omfattande ansvar för organiseringen av bland annat social- och hälsovården och undervisnings- och bildningssektorn. De har också hand om många uppgifter med anknytning till miljö, infrastruktur, näringar, idrott och motion samt fritid. I fråga om de tjänster som lagstiftaren bestämmer över ska staten se till att kommunernas uppgifter och serviceskyldigheter kan finansieras. Som lagstiftare har staten stort inflytande över inkomsterna i kommunalekonomin.

Största delen av de kommunalekonomiska inkomsterna består av skatter och statsandelar. Sammanlagt står de för ungefär 76 procent av kommunernas inkomster, varav statsandelarna utgjorde ungefär 21 procent 2009. När man ser på läget i kommunalekonomin utifrån uppgifter från 2009 och 2010 måste man väga in de exceptionella åtgärder som vidtogs för att stärka kommunalekonomin på grund av finanskrisen. Det finansiella läget förbättrades genom att kommunerna temporärt fick en större andel av samfundsskatten 2009—2011. Den årliga effekten bedömdes vara ungefär 400 miljoner euro. Också ändringarna i arbetsgivarnas folkpensionsavgift påverkade läget i kommunalekonomin (år 2009 ca + 80 miljoner euro och 2010 ca + 200 miljoner euro). År 2010 stiger kommunalskatten

med 0,4 procentenheter i genomsnitt och kommunernas inkomster ökar följaktligen med ungefär 320 miljoner euro. Højningen av fastighets-skattesatserna gör att kommunernas inkomster ökar med nästan 190 miljoner euro.

Enligt en konjunkturöversikt som finansministeriet publicerade den 20 december 2010 nås en balans i kommunalekonomin 2010, eftersom uppgången i skatteinkomsterna snabbas upp till 4,5 procent och utvecklingen i personalutgifterna har varit måttfull. Att skatteinkomsterna har utvecklats bättre än väntat beror framför allt på att kommunalskatten och fastighetsskatterna har skärpts betydligt och att andelen av samfundsskatten temporärt har höjts. Under 2011 och 2012 väntas kommunernas skatteinkomster öka med 3 procent i genomsnitt, alltså avsevärt långsammare än åren före recessionen.

Trots att inkomstutvecklingen återhämtat sig försvagas den ekonomiska hållbarheten av att skuldsättningen ökar. År 2000 var kommunernas och samkommunernas lånestock 4 miljarder euro och i slutet av 2010 var den uppe i ca 12 miljarder euro enligt preliminära uppgifter. Hållbarheten i kommunalekonomin försämrades också av att utgifterna har ökat snabbare än inkomsterna. Det finansiella underskott som beror på kostnadsutvecklingen har kommunerna tvingats täcka genom upplåning.

Statens och kommunernas gemensamma kommunpolitik genomförs med hjälp av ett lagfäst basserviceprogram och en lagfäst basservicebudget. Programmet, som utarbetas i anknytning till rambeslutet om statsfinanserna, och den årliga budgeten ska förbättra balansen i finansieringen av kommunernas uppgifter och skyldigheter.

Basserviceprogrammet ska enligt kommunallagen innehålla en bedömning av förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och efterfrågan på tjänster, av den kommunala ekonomins utveckling och av kommunernas förändrade uppgifter samt ett program för de åtgärder som balanseringen av inkomster och utgifter kräver. Den kommunala ekonomin ska bedömas som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. I basserviceprogram-

met bedöms dessutom finansieringsbehov, utveckling och produktivitetsförbättring när det gäller kommunernas lagstadgade uppgifter.

Med basservice avses alla tjänster som byggs på speciallagstiftning och som kommunerna har ansvaret för att organisera och finansiera. Huvudsakligen är det dock fråga om sådan service inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturväsendet som omfattas av det lagfästa statsandelssystemet. Kostnaderna för de nämnda sektorerna utgör drygt tre fjärdedelar av kommunernas utgifter.

Syftet med basserviceprogrammet är att bidra till tillgången på basservice, undersöka metoder för att hållbart och balanserat garantera finansieringen av basservicen, se till att kommunernas uppgifter och resurser står i rimlig proportion till varandra (finansieringsprincipen) och bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att återställa balansen mellan kommunernas skyldigheter och deras finansiering. Ytterligare ett syfte är att utveckla samarbetet mellan de ministerier som svarar för beredningen av lagstiftning och finansiella system för basservicen och samarbetet mellan staten och kommunsektorn. Syftet med förfarandet för basserviceprogrammet är att programmet ska vara ett verktyg för att lättare kunna hantera den kommunalt organiserade servicen och dess finansiering som helhet i den politiska beslutsprocessen.

Problemet med förfarandet är att effekterna av olika lagstiftningsprojekt på kommunalekonomin inte analyseras tillräckligt bra. Kommunerna ser det som ett problem att staten genom lagstiftning ger kommunerna fler uppgifter och kostnader genom alltför knapphändig budgetering, vilket betyder att kommunerna får stå för kostnaderna. Konsekvensanalyserna av den finansiella relationen mellan stat och kommun är behäftade med den bristen att informationen inte läggs fram samordnat och kommensurabelt, och då kan man inte skapa sig en bild av de samlade effekterna av olika författningar. De statliga åtgärder som finns inskrivna i basserviceprogrammet och den tillhörande basservicebudgeten omfattas i regel av de begränsningar som uppställs av ramarna för statsfinanserna. Men detsamma

gäller inte för kommunernas skyldigheter och uppgifter. Därför innehåller ramsystemet i nuläget en risk för att det är lättare att lagstifta om att de utvidgade offentliga uppgifterna och skyldigheterna ska gälla kommunerna i stället för staten.

För att säkra hållbarheten i kommunalekonomin förutsätter utskottet att det i ramarna för statsfinanserna skrivs in en bindande gräns för hur mycket utgifter som staten under ramperioden får påföra kommunsektorn genom lagstiftning och andra åtgärder.

Det finns skäl att i basserviceprogrammet, ingår i ramarna, effektivare gå in på de insatser som på lång sikt ska säkra hållbarheten i finansieringen av välfärdsstaten, framför allt av vård- och omsorgstjänsterna.

Hållbarhetskalkyler för de offentliga finanserna

Med hållbarhet i den offentliga ekonomin avses förmågan att sköta finansieringen av den nuvarande skulden och kommande utgifter. Hållbarhetsgapet beskriver å sin sida skillnaden mellan nuläget och finansiellt hållbar politik och praxis. Hållbarhetsgapet beskriver hur mycket det finansiella läget inom den offentliga ekonomin bör anpassas för att trygga hållbarheten på lång sikt.

För analys av hållbarhetsgapet används hållbarhetskalkyler. Man tar med i beräkningen vad hållbarhetsgapet beror på. För ändamålet utformas indikatorer som beskriver gapet. De tre centrala delfaktorerna i hållbarhetsindikatorerna är utgångsläget för det finansiella tillståndet i den offentliga ekonomin, skuldsättningsgraden i den offentliga ekonomin i förhållande till den totala produktionen och kostnadstrycket på grund av den åldrande befolkningen. Kalkyler över hållbarhetsgapet upprättas av finansministeriet, men också av olika forskningsinstitut och Finlands Bank.

Det största problemet med kalkylerna över hållbarhetsgapet är att de är så osäkra. De senaste årens ekonomiska utveckling visar att det även på kort sikt är svårt att förutse hur ekono-

min kommer att utvecklas. Ju längre in i framtiden prognosen sträcker sig, desto större blir osäkerhetsfaktorerna. Kalkylerna är också tämligen känsliga för ändringar i antagandena; redan en liten ändring i de basala antagandena ger ett väsentligt annorlunda resultat. Prognoserna för den kommande befolkningsutvecklingen är ytterligare ett osäkerhetsmoment. Synen på den kommande befolkningsutvecklingen har förändrats synnerligen mycket sedan början av 2000-talet och rentav sedan 2007. Utvecklingen påverkar beräkningarna av bl.a. kostnaderna för vård och omsorg.

Det finns stora skillnader i resultaten av hållbarhetskalkyler som gjorts på olika håll. Till exempel räknar finansministeriet med ett 5,5 procent hållbarhetsgap, medan Näringslivets forskningsinstitut stannar för 2,5 procent. Skillnaderna påverkas i hög grad av de ovan beskrivna osäkerhetsfaktorerna och hypoteserna, som till stor del förklarar skillnaderna i resultaten. Det väsentliga i resultaten är att det finns ett gap i hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt, vilket kräver anpassningsåtgärder. Ett annat viktigt resultat är att de offentliga finanserna nu har sämre kapacitet att bemöta ekonomiska kriser.

Revisionsutskottet anser att hållbarheten i de offentliga finanserna inte har kunnat förbättras tillräckligt genom ramförfarandet. Med tanke på hållbarheten är det särskilt viktigt med en långsiktig ekonomisk planering. Ramförfarandet har inte på lämpligt sätt kopplats till de långsiktiga ekonomiskpolitiska målen. De finanspolitiska effekterna av ramarna försämras också av att ramarna inte är så omfattande.

Flexibiliteten i ramarna

Strukturella förändringar i samhället och ekonomin och de politiska linjevalen i regeringsprogrammet kräver omprioriteringar efter förändrade behov, dvs. omallokering av resurser i förhållande till tidigare rambeslut och budgetar. Enligt revisionsverket har aktiv omallokering av utgifter inom ramarna skett i förhållandevis liten omfattning, både mellan och inom förvalt-

ningsområdena. På finansministeriet anser man att bristen på flexibilitet i ramförfarandet är en av de största avigsidorna med det nya förfarandet. Även om flexibiliteten har ökat, har den flexibilitet som reformeringen av förfarandet syftade till inte uppnåtts.

I budgeten disponeras anslagen för varje förvaltningsområde enligt regeringens strategiska mål, som anges i regeringsprogrammet och i strategidokumentet som preciserar det. Om det behövs ändringar under regeringsperioden, kan utgifter inom förvaltningsområdena omdisponeras innanför utgiftsgränsen under den fyraåriga ramperioden. Med andra ord, om en anslagshöjning någonstans motsvarar en anslagssänkning någon annanstans, överskrider förvaltningsområdet inte sina ramar och då kan anslagen under de specifika momenten ändras.

OECD har kritiserat ramförfarandet i en landrapport om Finland. Enligt rapporten finns det knappast alls något samarbete över förvaltningsgränserna. Att rambeslutet fattas utifrån de föregående ramarna och budgeten i sin tur upprättas enligt rambeslutet leder till att sektorsministerierna har svårt att sätta in resurserna enligt regeringens prioriteringar. Allokeringen av de begränsade resurserna försvåras också av att de föregående ramarna och budgeten innefattar pågående projekt och program vars fortsatta finansiering inte ifrågasätts i rambeslutet, utan de ingår i den grundläggande kalkylen.

I en rapport om de offentliga finanserna (Julkinen talous tienhaarassa) konstaterar även finansministeriet att den momentspecifika utgiftsberäkningen bakom ramarna bidrar till det ringa antalet omallokeringar. När utgifter granskas på momentnivå under ramprocessens gång är detta liktydigt med att man samtidigt ägnar sig åt en långtgående beredning av den kommande budgeten trots att ram- och budgetprocesserna ursprungligen skulle hållas åtskilda.

Ramförfarandet i sig utgör inget hinder för omprioriteringar eller omdisponeringar. Det väsentliga är slutsumman i ramarna, alltså att utgifterna inte överskrider utgiftsgränsen. Överföringar görs över förvaltningsgränserna, om den politiska ledningen beslutar så. En momentspe-

cifik granskning hindrar heller inte omprioriteringar eller om disponeringar inom ett förvaltningsområde, om det är fråga om en överföring där anslagshöjningen motsvaras av en lika stor sänkning någon annanstans.

Också anslagstillskott under ramperioden som återbetalar sig under samma period är svåra att genomföra i dagens ramförfarande, eftersom de utvidgar de totala ramarna. Ett exempel på sådana anslagstillskott är insatserna mot den svarta sektorn. Enligt uppgift får man anslagen tillbaka i form av återställning av brottsvinning och skatteinkomster. Utskottet ser det som nödvändigt att ramsystemet blir flexiblare även på den här punkten.

Enligt justitieministeriet är avsikten med utgiftsregeln i ramförfarandet att ministerierna i sina ramförslag inte vågar lyfta fram insatser som kan leda till långsiktiga produktivitetseffekter. Det kan bero på att man erfarit att föreslagna möjligheter att spara in på utgifter lätt ses som föremål för nedskärningar av anslagen, medan de investeringar som krävs för utveckling samtidigt ges mindre uppmärksamhet vid behandlingen av ministeriernas ramförslag. Förfarandet ger inte tillräckligt utrymme för en genuin diskussion om långsiktiga utvecklingsåtgärder och de investeringar som de kräver.

Enligt OECD-rapporten utgör dagens arbetsformer inget incitament för samarbete mellan förvaltningsområdena och bristen på samarbete leder heller inte till några påföljder. Därför är det svårt att se nyttan med förvaltningsövergripande samarbete. OECD anser att dagens praxis bromsar upp den samverkan mellan ministerierna som behövs för att nå regeringens mål. Eftersom handlingsplanerna och ramförfarandet är åtskilda begränsas regeringens och den offentliga förvaltningens kapacitet att prioritera och omallokera resurser. Slutsatsen är att dagens metoder inte tvingar regeringen att ställa sina mål i prioritetsordning.

Ramförfarandets stelbenthet har kommit fram i genomförandet och finansieringen av regeringens politikprogram. Programmen syftar till att samla politikområden som överskrider sektorgränserna inom förvaltningen till en sammanhål-

len helhet och att effektivisera genomförandet av regeringsprogrammet som ett led i styrningen av förvaltningsområdena. Syftet är också att bidra med ett mervärde till ministeriernas metoder för beredning och styrning. Revisionsverkets revision av politikprogrammen visade att programmen inte har fått den tänkta rollen som ett styrinstrument som skulle förena statsrådets strategiska planering och sektorsövergripande ram- och budgetberedning. Till följd av det sektorsinriktade arbetssättet har ministerierna hållit fast vid resurserna för sina respektive förvaltningsområden och inte varit villiga att vid ramberedningen sätta in sina anslag på genomförandet av förvaltningsgemensamma politikprogram.

Utskottet förutsätter att flexibiliteten i ramarna ökas så att anslagen kan disponeras bättre inom och mellan olika förvaltningsområden.

Bristen på flexibilitet i regeringsarbetet och i ramförfarandet hindrar anslagsöverföringar både inom och mellan olika förvaltningsområden. Exempelvis är den ofördelade reserven som inte ingår i ramarna ett användbart verktyg, men det behövs också andra instrument. Utskottet menar att det vore motiverat att utreda möjligheten att se över de finanspolitiska linjevalen i regeringsprogrammet och utgiftsnivån i mitten av regeringsperioden. Det är nyttigt att regeringen har startat en utgiftskartläggning för att gå igenom gamla s.k. utgiftsbaser och undersöka utgifterna i den grundläggande kalkylen.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen

godkänner följande ställningstagande med anledning av berättelsen:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att faktaunderlaget, öppenheten och insynen när det gäller ramarna för statsfinanserna ska förtydligas och förbättras. Faktaunderlaget för ramarna måste ge riksdagen bättre förutsättningar att fatta beslut om ramarna och bevaka att de följs och att målen fullföljs.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen separat för varje fond bedömer om de nödvändiga krav som avses i 87 § i grundlagen fortfarande finns för att organisera verksamheten och finansieringen i form av fonder utanför budgeten.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att omstrukturera ramförfarandet så att det införs en mekanism som möjliggör lönsamma trafikinvesteringar som återbetalar sig och halvtidsöversyner av dessa.

4. Riksdagen förutsätter att regeringen undersöker om skattestöden bör ingå i ramförfarandet. Exempelvis är det motiverat att besluta om totalbeloppet på

skattestöden som en del av de finanspolitiska reglerna.

5. Riksdagen förutsätter, för att säkra hållbarheten i kommunalekonomin, att regeringen i ramarna för statsfinanserna skriver in en bindande gräns för hur mycket utgifter som staten under ramperioden får påföra kommunsektorn genom lagstiftning och andra åtgärder.

6. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att flexibiliteten i ramarna ökas så att anslagen kan disponeras bättre inom och mellan olika förvaltningsområden.

7. Riksdagen förutsätter att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2011 rapporterar hur de frågor som nämns i punkterna 1—6 har åtgärdats.

Helsingfors den 24 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Eero Lehti /saml
Erkki Pulliainen /gröna

Petri Salo /saml
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.