

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2014 rd

Statens revisionsverks valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspoli- tiken 2011 — 2014

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 januari 2015 sta-
tens revisionsverks valperiodsrapport om
granskningen och övervakningen av finanspoli-
tiken 2011 — 2014 (B 20/2014 rd) till revisions-
utskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har finans-
utskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet
(FiUU 9/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgettillsynschef, ED Heidi Silvennoinen,
Statens revisionsverk, riksdagen
- finansråd Marketta Henriksson, finansråd Eli-
na Pylkkänen och finansråd Mikko Spolan-
der, finansministeriet
- direktionens rådgivare Lauri Kajanoja, Fin-
lands Bank
- professor Vesa Kanninen, Helsingfors uni-
versitet
- generalsekreterare Teemu Lyytikäinen, Rå-
det för utvärdering av den ekonomiska politi-
ken
- forskningschef Seppo Kari, Statens ekono-
miska forskningscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Statens finanspolitiska mål

Utskottet anser att statens revisionsverks exter-
na utvärdering och granskning av finanspoliti-
ken under valperioden 2011—2014 är nyttig och
behövlig också med avseende på beredningen av
nästa valperiods finanspolitik. I detta betänkan-
de lyfter utskottet fram särskilt de finanspoliti-
ska aspekter som utskottet har tagit ställning till
under valperioden. Utskottet hänvisar också till
2014 års rapport från Rådet för utvärdering av

den ekonomiska politiken och de finanspolitiska
rekommendationer som framförs där. Utskottet
anser att revisionsverkets och utvärderingsrå-
dets iakttagelser och rekommendationer är vikti-
ga.

Ett av regeringens centrala mål under valperi-
oden 2011—2014 har varit att bringa stabilitet i
den offentliga ekonomin. Enligt statens revi-
sionsverks bedömning har regeringen inte lyck-
ats nå detta mål. Den största utmaningen under
valperioden utgjordes av den långsamma ekono-
miska tillväxten, varför man var tvungen att vid-
ta fler åtgärder än förväntat för att anpassa eko-

nomin. En stor del av de finanspolitiska mål som fastställs i regeringsprogrammet kommer inte att uppnås, trots anpassningsåtgärder. Likaså har de åtgärder vilkas syfte har varit att krympa hållbarhetsgapet för de offentliga finanserna varit långsamma, och man har inte på långt när hunnit slutföra dem.

Enligt revisionsverket är regeringens strukturpolitiska program ett viktigt verktyg för att bringa stabilitet i den offentliga ekonomin. Åtgärderna för att uppnå målen har emellertid inte varit tillräckliga. Åtgärder som ökar produktionspotentialen i ekonomin kräver tid, varför beslut måste fattas genast i början av nästa valperiod. Enligt revisionsverket har de ekonomiska prognoserna under valperioden visat sig vara inexakta. Finansministeriet och andra prognosinstitutioner har tvingats korrigerat sina prognoser neråt på grund av att den faktiska ekonomiska utvecklingen upprepade gånger har varit svagare än beräknat.

Utskottet vill i sammanhanget understryka betydelsen av att uppgifterna i räkenskaperna och statistikproduktionen är tillförlitliga och relevanta. Till exempel prognoser om strukturell arbetslöshet, sysselsättningsnivå och mängden arbetsför befolkning måste göras på grundval av den bästa och mest neutrala kunskapen. Utskottet anser att de ekonomiska prognoserna alltför mycket har betonat endast kortfristiga prognoser och rekommenderar att det görs långfristigare prognoser över tillväxtpotentialen (ReUB 8/2014 rd — B 15/2014 rd).

Utskottet menar att regeringen även måste ha flexibilitet och beredskap att ändra beslut i de fall när det sammantagna ekonomiska läget och omställningar i omvärlden kräver det. Vid sidan av att stabilisera den offentliga ekonomin är det viktigt att nå tillväxt i fråga om hela samhälls-ekonomins produktionspotential och produktivitet. Tillväxtpotentialen för Finlands ekonomi försvagas av ekonomins svaga tillväxtutsikter, den fortsatta lågkonjunkturen och den fortlöpande offentliga skuldsättningen samt den åldrande befolkningen. Den potentiella eller konjunktur-korrigerade tillväxten visar i hög grad också hur bruttonationalprodukten och därmed tillståndet

för den offentliga ekonomin utvecklas. Utskottet anser att det inte finns utsikter till att vi skulle närma oss ett tillstånd av balanserade offentliga finanser. Vid sidan av konjunkturprognoserna vill utskottet också betona vikten av att granska den långsiktigare tillväxtpotentialen och de strukturella ekonomiska faktorerna.

Regeringen konstaterade i sitt beslut av den 2 oktober 2014 en betydande avvikelse som gäller de offentliga finansernas ställning och som äventyrar uppnåendet av det medelfristiga finanspolitiska målet. På grund av avvikelsen är det enligt regeringen nödvändigt att fullt ut genomföra de strukturella åtgärder för att minska hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna som regeringen har beslutat om i det strukturpolitiska programmet.

Utskottet konstaterar att verkställandet av det strukturpolitiska programmet har avancerat långsamt och dessutom har de genomförda besparingarna varit mindre än planerat i synnerhet i fråga om kommunernas uppgifter. Utskottet anser att regeringens och ministeriernas förutsättningar för att utvärdera kommunernas 535 lagstadgade uppgifter på många sätt är bristfälliga eftersom kommunernas situation i olika delar av landet är så olikartad. Skillnaderna mellan kommunerna behöver tas i betraktande vid styrningen av kommunernas ekonomi och i lagstiftningen om kommunernas uppgifter och verksamhet. Utskottet understryker betydelsen av en sund kommunalekonomi och betonar en stärkning av kommunernas handlingsfrihet och en minskning av de normer som styr kommunernas verksamhet. Utskottet ser det som viktigt att förbättra kommunernas produktivitet och att få jämförande information och menar att det snabbt behövs relevanta indikatorer och incitament.

Utgiftskartläggningar och lagstiftningens konsekvenser

Utskottet har utrett användningen av utgiftskartläggningar i olika länder. Med utgiftskartläggningar avses en utredning som har gjorts av experter och som ger möjligheter att utvärdera alternativa sparobjekt, omfördela utgifter och

åstadkomma faktiska kostnadsbesparingar genom utvärdering av för- och nackdelar med åtgärderna. Enligt utredningen använder de nordiska länderna ännu inte utgiftskartläggningar, medan de är i bruk i Nederländerna, Kanada, Nya Zeeland och Skottland. Praxis skiljer sig bland annat när det gäller vilken instans som gör kartläggningen, hur ofta den görs och om förarbetet är en del av budgetberedningen eller görs separat. Exempelvis i Nederländerna är de arbetsgrupper som gör utgiftskartläggningar självständiga och icke-politiska; de består av tjänstemän samt sakkunniga som inte hör till förvaltningen. Inte heller de som är ordförande för arbetsgrupperna får vara ansvariga för någon politisk sektor som är föremål för granskning (ReUU 4/2013 rd — RP 112/2013 rd, ReUU 1/2014 rd — SRR 4/2014 rd).

Utskottets ståndpunkt är att utgiftskartläggningar i Finland är ett behövligt och nyttigt arbetsredskap när det gäller att granska de offentliga utgifterna och politikområdena samt finna sparobjekt liksom att reda ut deras för- och nackdelar. En stor del av den offentliga sektorns utgifter har ett starkt samband med lagstiftningen, och då krävs det lagstiftningsmässiga åtgärder för att anpassa utgifterna. Till exempel i den minskning av kommunernas uppgifter och förpliktelser som ingår i regeringens strukturpolitiska program skulle ett förarbete av det slaget ha varit mycket värdefullt. Det har visat sig vara svårt att hitta sparobjekt inom kort tid.

Utskottet har i sina ställningstaganden ansett det viktigt att konsekvensbedömningarna av regeringens propositioner och projekt är omsorgsfullt genomförda och realistiska. Det är uppenbart att konsekvensbedömningarna måste göras mångsidigt och enligt givna anvisningar. Konsekvensbedömningarna ger möjlighet att jämföra kostnader och fördelar i fråga om olika beslutsalternativ och förbättrar på så sätt beslutsfattandets faktaunderlag. Utskottet är av den åsikten att konsekvensbedömningarna och vad de täcker in kan utvecklas ytterligare. Man bör oftare och i större omfattning dra nytta av konsekvensbedömningarna i beredningen och uppföljningen av beslut (ReUU 1/2014 rd — SRR 4/2014 rd).

Investeringar i konsekvensbedömning motiveras särskilt av de finanspolitiska utmaningarna på medellång och lång sikt samt av rationell tillämpning av EU-lagstiftningen om styrning och samordning av den ekonomiska politiken. Det är förenligt med Finlands nationella intressen. Fokus inom den ekonomiska politiken ligger på strukturreformer som verkställs genom lagförändringar, varvid ett ramverksförfarande för statsfinanserna är otillräckligt som finanspolitiskt styrinstrument. I Europeiska unionens direktiv om medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU) fastställs att såväl statsfinanserna som den kommunala ekonomin och socialskyddsfonderna omfattas av de tydligt definierade finanspolitiska reglerna, med andra ord ska besluten fattas utifrån de finanspolitiska målen.

Också utskottet har den uppfattningen att det nu särskilt med avseende på den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften är av primär vikt att veta vilka konsekvenser lagstiftningen har för konkurrensen, företagens administrativa börda och medborgarna. Likaså behöver konsekvensbedömningen förbättras i fråga om kommunernas skyldigheter. Riksdagen har under innevarande valperiod förutsatt att regeringen vidtar åtgärder för att inrätta en enhet som ska hantera konsekvensbedömningar för lagar och beaktar ståndpunkterna i betänkandet i fråga om ärendet (ReUB 9/2014 rd — B 18/2014 rd).

Regeringens skattepolitiska linje

Enligt revisionsverket har regeringen inte under valperioden klarat av att öka tydligheten i skattesystemet. På grund av många olika slag av skatteavdrag och skatteutgifter är systemet komplicerat, och det lider såväl skattebetalarna som beslutsfattarna av. Regeringens beslutsfattande har också präglats av oförutsägbarhet varvid beslut har fattats och återtagits. Enligt revisionsverket har de politiska beslutsfattarna inte gjort tillräckligt bruk av finansministeriets skattetekniska expertis och av tjänstemannaberedningen som stöd för besluten.

Utskottet menar att för att regeringens finanspolitik ska framstå som trovärdig och speciellt

ReUB 10/2014 rd — B 20/2014 rd

med tanke på hushållens och företagens beslutsfattande bör skattesystemet vara konsekvent och förutsägbart samt enkelt och böttna i en bred skattebas.

Riksdagen har under innevarande valperiod förutsatt att regeringen årligen i årsberättelsen avrapporterar det beräknade skattefelet och beloppet av skatteresterna jämte de viktigaste orsakerna. Utskottet ser det som viktigt att beräkna skattefelet och att utveckla lämpliga metoder för detta eftersom uppföljningen bland annat ger möjligheter att bedöma beloppet av uteblivna skatteinkomster och orsaker till skattefelet samt granskningens effektivitet (ReUB 4/2012 rd — B 10/2012 rd, B 14/2012 rd).

I fråga om regeringens skattepolitiska linje har utskottet fäst seriös uppmärksamhet vid faktaunderlaget för samfunds- och kapitalbeskattningen och vid bristerna i tjänstemannaberedningen. Utskottet begärde den 2 april 2013 av finansministeriet allt det bakgrundsmaterial som använts vid reformeringen av samfunds- och kapitalbeskattningen i samband med rambeslutet för statsfinanserna 2014—2017, inklusive beräkningar av vilka konsekvenser besluten och alternativa beslutsförslag skulle få och beräkningar av beslutens dynamiska konsekvenser.

Revisionsverket ansåg att faktaunderlaget för samfunds- och kapitalbeskattningen i det aktuella rambeslutet inte tillgodoser riksdagens konstitutionella rätt att få riktiga och tillräckliga uppgifter om alternativen och kriterierna för finanspolitiska beslut. Vidare konstaterade utskottet att det utifrån det överlämnade materialet är omöjligt att bedöma beslutsfattandet som en helhet eller bedöma innehållet i och grunderna för regeringens skattepolitiska beslut. Utskottet betonade också betydelsen av en omsorgsfull tjänstemannaberedning (ReUU 1/2013 rd — SRR 3/2013 rd, SRR 4/2013 rd).

Utskottet understryker fortfarande betydelsen av en omsorgsfull tjänstemannaberedning och av konsekvensbedömningar samt samarbete mellan politiska beslutsfattare och tjänstemän. Exempelvis i regeringens proposition angående beslut om samfundsbeskattning (RP 185/2013 rd) anses skatteändringarna inte ha några dyna-

miska konsekvenser som skulle främja den ekonomiska tillväxten. Detta var emellertid det viktigaste målet för skattereformen i rambeslutet 2013. Utskottet anser att vid beredningen av denna proposition skulle i fråga om skattekonsekvenser också förslagens dynamiska konsekvenser ha bedömts. Utskottet understryker att det bör göras allsidiga konsekvensbedömningar enligt anvisningarna om beredning av författningar för alla skatteändringar.

Enligt revisionsverket bör användningen av skatteutgifter granskas kritiskt. Skatteutgifterna är undantag från beskattningens normala grundstruktur, till exempel olika skatteavdrag. De är fastställda i skattelagstiftningen i stödsyfte.

Riksdagen har förutsatt att regeringen ser till att skatteutgifterna börjar omfattas av övervakning och kontroll på samma sätt som anslag som beviljas via budgeten. Enligt utskottet måste man också följa upp att skatteutgifterna inte används för att kringgå rambeslutet för statsfinanserna. När ramarna sätter en övre gräns för valperiodens utgifter, ökar trycket på skatteutgifter och skatteavdrag. Utskottet har likaså förutsatt att rapporteringen om skatteutgifterna även i fortsättningen är tidsenlig och att beräkningsmetoderna utvecklas. Det är också mycket viktigt att se efter vem som i själva verket berörs av skatteutgifterna. Vidare bör det utvärderas i rapporteringen hur skatteutgifterna påverkar beteendet (ReUB 8/2010 rd — B 20/2010 rd).

Statens ekonomiska forskningscentral har gjort omfattande utredningar om skatteutgifterna och utvärderat deras mängd och hur de inriktas. Enligt 2015 års budgetproposition finns det ca 180 olika typer av skatteutgifter. Det sammantagna värdet i euro har inte gått att räkna ut. Skatteutgifterna beräknas minska skatteintäkterna med ca 24,5 miljarder euro 2015. Ca 16,2 miljarder euro av detta drabbar statens skatteintäkter. När det totala beloppet av skatteutgifterna bedöms måste det vägas in att en del av utgifterna är överlappande och att dra in en skatteutgift ökar då inte nödvändigtvis skatteinkomsterna med motsvarande belopp, eftersom utgifterna påverkar priser och människors beteende. Skatteutgifterna och deras inverkan på skattein-

täkterna har tagits upp enligt skatteslag i förklaringarna till inkomstmomenten (RP 131/2014 rd, s. 41).

Utskottet menar att det är viktigt att i de politiska besluten väga in att skatteutgifterna är förknippade med vissa problem. Det handlar dels om att vi får direkta fiskala förluster, dels om att skatteutgifterna ofta är mindre effektiva än direkta stöd. Många gånger har skatteutgifterna omfattande effekter och nyttan kommer alltså inte bara dem till del som den ursprungligen var avsedd för. Ett exempel på detta är de sänkta moms-satserna, som revisionsverkets och utvärderingsrådets rapporter lyfter fram. En moms-sänkning gynnar alla inkomstklasser. Därmed får höginkomsttagare absolut sett större nytta än låginkomsttagare. Följaktligen är den inte så okontroversiell med avseende på inkomstfördelningen som det allmänt antas (FiUU 9/2014 rd — B 20/2014 rd).

Vid utskottets utfrågning lyfte de sakkunniga fram användningen av fastighetsskatten som en skattekälla som revisionsverkets rapport inte har tagit upp. År 2014 fick kommunerna in intäkter på cirka 1,5 miljarder euro i form av fastighets-skatt.

Planen för de offentliga finanserna och socialskyddsfonderna

Bakgrunden till planen för de offentliga finanserna är EU:s strävan efter att effektivisera samordningen av medlemsländernas finanspolitik samt ett nationellt behov av att stärka det beslutsfattande som gäller de offentliga finanserna och iakttagandet av det medelfristiga målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. Enligt 2 § i den finanspolitiska lagen (869/2012) ska statsrådet ställa upp ett medelfristigt mål för det strukturella saldot i de offentliga finanserna.

I statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) som trädde i kraft i sin helhet i början av 2015 ges regeringen ett nytt instrument för att styra dels statsfinanserna, dels också den kommunala ekonomin och socialskyddsfonderna. I planen för de offentliga finanserna ställer statsrådet upp ett mål för saldot för

hela den offentliga sektorns finanser samt särskilt för varje delområde inom de offentliga finanserna: statsfinanserna, den kommunala ekonomin, de lagstadgade arbetspensionsanstalterna och andra socialskyddsfonder. Saldot beskriver skillnaden mellan de totala inkomsterna och utgifterna för hela den offentliga ekonomin jämte undersektorer.

Statsrådet utarbetar en plan för de offentliga finanserna för hela valperioden. Måluppfyllelsen och åtgärdernas tillräcklighet utvärderas årligen i samband med justeringen av planen. Rambeslutet för statsfinanserna är en del av planen för de offentliga finanserna. Finansieringsramen för den kommunala ekonomin är den del av planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin. Där uppställs ett mål för den kommunala ekonomins saldo och fattas beslut om åtgärder för att nå målet. Utöver det mål som gäller saldot uppställer statsrådet en euomässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder.

För att trygga hållbarheten i den kommunala ekonomin har riksdagen förutsatt 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 (RSv 50/2010 rd — B 21/2010 rd — ReUB 10/2010 rd). I planen för de offentliga finanserna ser det ut som om riksdagens vilja skulle bli genomförd i detta avseende.

Finansutskottet anser det i sitt utlåtande viktigt att eventuella nya förpliktelser för kommunerna i fortsättningen finansieras helt och hållet med höjda statsandelar. Det ger den kommunala utgiftsramen större trovärdighet och rättar till incitamentet för att lagstifta om uppgifter för kommunerna utan att det finns pengar i rammekanismen, som ingick i det tidigare systemet (FiUU 9/2014 rd — B 20/2014 rd).

Statens revisionsverk liksom även Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken fäste uppmärksamhet vid att den offentliga sektorns förhållandevis blygsamma underskott baserar sig på pensionsfondernas överskott. Pensionsfonderna har förberett sig för ökade pensionsut-

gifter genom att samla betydande överskott. Enligt utvärderingsrådet täcker dessa överskott de stora underskotten inom den övriga offentliga sektorn. Detta underskott måste inom en snar framtid täckas genom balansering av de offentliga finanserna. Trots att balanseringen av de offentliga finanserna enligt utvärderingsrådet är nödvändigt måste åtstramningen av finanspolitiken schemaläggas så att den ekonomiska tillväxten lider så lite som möjligt.

Revisionsverket rekommenderar regler för kommunernas och statens sammanlagda budgetbalans så att målen för budgetbalansen ska stämma överens med skuldmålen. Statens och kommunernas skuld kan inte åtgärdas med överskottet av pensionsfonderna. Också utvärderingsrådet rekommenderar att separata underskottsmåltas i bruk för staten och kommunerna. Tabellen och kalkylen i revisionsverkets rapport visar att statens och lokalförvaltningens sammanräknade underskott överskrider underskottsgränsen på 3 procent enligt EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Med andra ord iakttar Finland paktens underskottsregel endast på grund av socialskyddsfondernas överskott (SRV:s valperiodsrapport s. 17). Finansutskottets åsikt är att det vore befogat att införa en regel för statens och lokalförvaltningens sammanlagda budgetbalans.

Faktabas, risker och ansvar i fråga om beslut

Under hela valperioden har utskottet i sitt arbete fäst uppmärksamhet vid faktabasen och riskhanteringen i fråga om regeringens beslutsfattande. Utskottet anser att finansministeriet ska ta fram mer samlad eurokrisinformation än för närvarande om risker och exponeringar förknippade med EU:s finansiella stabiliseringsordningar (exempelvis Europeiska stabilitetsmekanismen, ESM). Det är motiverat att riksdagen för sina beslut får en klarare helhetsbild av de frågor som ska beslutas, de olika alternativen och riskerna och de mest väsentliga effekterna. Ytterligare en svårighet när det gäller att bilda sig en uppfattning om Finlands sammanlagda exponeringar och risker är att inget organ i Finland kopplar landets

indirekta exponeringar genom Europeiska centralbanken (ECB) till finska statens exponeringar.

Riksdagen förutsatte 2013 att regeringen ytterligare skärper och förtydligar målsättningen för euroområdet framtid, alternativa framtids-scenarier och de ingående riskerna och att regeringen lämnar en samlad bild av målsättningen till riksdagen. Detta ska också inbegripa de risker och exponeringar som uppkommer via europeiska centralbankssystemet. (ReUB 2/2013 rd — Ö 7/2013 rd).

Revisionsutskottet har under innevarande valperiod uttryckt sin oro över att statsbudgeten fortfarande inte ger en helhetsbild av de offentliga finanserna, eftersom den har bristfälliga uppgifter om till exempel statens investeringar, utlåning och inlåning. Utskottet har föreslagit att riksdagen minst en gång per valperiod får en samlad balansräkning och en specifikation av statens investeringar samt statens utlåning och inlåning (ReUB 3/2013 rd — B 2/2013 rd). Dessutom har revisionsutskottet upprepade gånger konstaterat att riksdagen bör ges en tydligare helhetsbild av Finlands alla åtaganden och förbindelser. Utskottet har också redan tidigare noterat att det finns en betydande fondeekonomi utanför budgeten.

Enligt utskottets åsikt skulle en samtidig bedömning av resultaträkningen (budgeten) och balansräkningen ge en bättre övergripande bild av statens ekonomiska situation, bland annat av tillgångar och skulder och av förbindelser och åtaganden. En total balansräkning upprättad enligt samordnade och allmänt godtagna metoder medverkar till att öka finansierarnas och skattebetalarnas förtroende för den offentliga ekonomin. Samtidigt skulle det öka och stärka förutsättningarna och kunskapsunderlaget för den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen

har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors den 12 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Katja Hänninen /vänst
Olli Immonen /saf

Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.