

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 45/2006 rd

Statens bokslutsberättelse för 2005

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 september 2006 Statens bokslutsberättelse för 2005 (B 11/2006 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation. De övriga delegationerna har kunnat yttra sig till förvaltnings- och granskningsdelegationen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetchef Hannu Mäkinen och statsrådets controller Tuomas Pöysti, finansministeriet.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- statsrådets controller Tuomas Pöysti, finansministeriet.

Säkerhets- och försvarsdelegationen har hört

- planeringsdirektör Arto Kujala, beredskapsdirektör Janne Koivukoski och kommendör, planeringschef Janne Leimi, inrikesministeriet

- konsultativ tjänsteman Timo Rivinoja, konsultativ tjänsteman Olli Suonio och regeringsråd Jouko Tuloisela, försvarsministeriet.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet.

Jordbruksdelegationen har hört

- kanslichef Jarmo Vaittinen och biträdande avdelningschef Pentti Lähteenoja, jord- och skogsbruksministeriet.

Trafikdelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Jari Kauppila, kommunikationsministeriet.

Handels- och industridelegationen har hört

- överinspektör Mika Niemelä, handels- och industriministeriet.

Social- och arbetsdelegationen har hört

- regeringsråd Matti Ilonen, konsultativ tjänsteman Tiina Palotie-Heino och överinspektör Pertti Peitsaari, social- och hälsovårdsministeriet.

Bostads- och miljödelegationen har hört

- överinspektör Kimmo Takamaa, miljöministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I överensstämmelse med 17 § i lagen om statsbudgeten innefattar bokslutsberättelsen statsbokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av den samhälleliga effekten av statens verksamhet och resultatet av verksamheten. Dessutom innefattar berättelsen intäkts- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder. Vidare ingår information om de viktigaste omständigheterna kring affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat och deras utveckling. Bokslutsberättelsen för 2005 är den andra statsfinansiella berättelsen av ny typ från regeringen till riksdagen.

Bokslutsberättelsen omfattar allt som allt (delarna I—III) drygt 600 sidor. Del I är en effektivitetsredogörelse, en redogörelse för verkningarna. De samhälleliga effekterna av verksamheten behandlas mot bakgrunden av den ekonomiska utvecklingen, den ekonomiska politiken och strukturpolitiken, det statsfinansiella läget och regeringens politikprogram. Enligt utskottets önskemål innehåller del I inte längre ministeriernas effektivitetsöversikter. I betänkande FiUB 28/2005 rd ansåg utskottet att översikterna innehöll information som överlappade med del II.

På önskemål av riksdagen innefattar bokslutsberättelsen regeringens svar på riksdagens budgetuttalanden. Dessutom finns revisionsanmärkningsberättelser där regeringen rapporterar de åtgärder som har vidtagits med anledning av statsrevisorernas berättelse för 2005 och det relaterade betänkandet från finansutskottet. I del II redogörs för resultaten inom ministeriernas ansvarsområden.

Del III är ett fristående band med bokslutskalkylerna. Statens bokslut blir klart när Statskontoret har lagt fram sitt förslag och varken finansministeriet eller statsrådet gör några ändringar

när de behandlar förslaget. Bokslutet godkänns och undertecknas av republikens president utifrån ett förslag till avgörande som läggs fram av statsrådet. Finansministern kontrasignerar presidentens beslut.

På sidorna 93—97 finns ett utlåtande av kontrollern vid statsrådet om huruvida uppgifterna i bokslutsberättelsen är riktiga och tillräckliga. Utlåtandet är viktigt. I enlighet med lagen om statsbudgeten har kontrollern vid statsrådet för statsrådet säkerställt att statens bokslutsberättelse i överensstämmelse med lagen om statsbudgeten ger riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om statens intäkter och kostnader och om statens ekonomiska ställning och resultat.

Sett mot bakgrunden av riksdagens styrande roll är det av relevans att riksdagen nästa valperiod sannolikt kommer att inrätta ett revisionsutskott vars arbete till stor del förmodligen kommer att bestå i att behandla bokslutsberättelsen. Revisionsutskottet ska övervaka att statsfinanserna handhas enligt lag och på ett funktionellt sätt, att statsbudgeten följs och resultatmålen nås och dessutom bedöma om verksamheten har varit effektiv. Finansutskottet påpekar att statens bokslutsberättelse fortfarande gärna kan användas som bakgrundsmaterial till budgetbetänkandet.

Effektivitetsrapportering och måluppfyllelse

Bokslutsrapporteringen bygger i väsentliga delar på statsbudgeten. Budgetpropositionen inklusive nyckeltalen i motivdelarna ska ge en riktig och tillräcklig bild av syftena och målen med anslagen. Vidare är det viktigt att lyfta fram behovet av tydliga mål för de samhälleliga effekterna och en utvärdering av kostnaderna för effekterna.

Sammantaget sett ger bokslutsberättelsen en relativ riktig och tillräcklig bild av hur de samhälleliga effekterna i stort sett har utvecklats och vilka frågor som har prioriterats. En samordnad beskrivning av verksamheten och ekonomin ska

visa vad de budgeterade anslagen har resulterat i. Dessutom kompletteras den bild som statsbokslutet ger av det statsfinansiella läget av information om tillståndet och riskerna i statsfinanserna och den offentliga ekonomin och av bland annat uppgifter om statens pensionsåtgången och beloppen utan täckning.

Den kritik som kontrollern vid statsrådet lägger fram i sitt utlåtande är helt riktig, anser utskottet. Det finns en hel del brister i bedömningen av effekterna av ett flertal ekonomiskt viktiga statsbidrag och statliga finansieringsstöd och en rad förmåner. Dessutom finns det anledning att förbättra efterhandsbedömningen av ekonomiskt viktiga författningars funktion och deras ekonomiska genomslag. För att en riktig och tillräcklig bild av de samhälleliga effekterna ska kunna rapporteras krävs det att författningarna med de största ekonomiska effekterna alternativt de normgivningsbemyndigande systematiskt utvärderas några år efter att en författning har utfärdats eller ändrats väsentligt eller när förhållandena har genomgått stora förändringar. Dessutom är det enligt utskottet viktigt att fokusera på utvärdering och dokumentering av författningarnas effekter redan när propositioner förbereds.

I bokslutsberättelsen ger informationen om statens operativa resultat en bild av de frågor som har prioriterats inom olika förvaltningsområden. Det är oroväckande att uppgifter från Statens revisionsverk visar att bara 22 procent av räkenskapsverken 2005 styrdes med adekvata ekonomiska mål och rapporterade riktiga och tillräckliga uppgifter, påpekar utskottet. Rapporteringen om uppfyllda och särskilt om ouppfyllda mål samt om kostnaderna för olika åtgärder rapporteras inte systematiskt. Det finns anledning att fördjupa den kritiska utvärderingen av måloppfyllelsen och effektiviteten, menar finansutskottet.

Statens personalledning

Bokslutsberättelsen ger basfakta om personalpolitik, personalstruktur och arbetstillfredsställelse i hela staten och inom enskilda förvaltnings-

områden. Dessutom har berättelsen information om personalstruktur och personaltillfredsställelse för enskilda förvaltningsområden, likaså om utvecklingen i kompetens och arbetsmetoder.

I november 2005 hade verk och inrättningar inom statens budgetekonomi 123 821 anställda. Av dem var 49 procent kvinnor och 51 procent män. Personalstyrkan utgör 5,2 procent av den sysselsatta arbetskraften. Av personalen arbetade 92 procent heltid och 8 deltid. Antalet och andelen deltidsanställda var lägre än året innan. Fler kvinnor än män deltidsarbetade.

Vidare hade 18 tidsbestämda anställningar. Andelen sjönk med 0,3 procentenheter jämfört med 2004. I siffran ingår bland annat inte stödssysselsatta, praktikanter och personer anställda med sysselsättningsstöd, men inte heller studerande i anställningsförhållande till ett universitet eller en högskola. Dessa grupper utgjorde 7,8 procent av personalen, medan siffran var 8,4 procent 2004. Utskottet understryker att det alltid måste finnas en lagfäst orsak till tidsbestämda anställningar. Dessutom anser utskottet det viktigt att bokslutsberättelsen också under kommande år följer upp hur de tidsbestämda anställningarna utvecklas inom budgetekonomin.

År 2005 låg den statliga personalens samlade arbetstillfredsställelse och tillfredsställelse med ledarskapet på relativt god nivå, visar berättelsen. Staten har satsat på att förbättra ledarskapet, och det ger utslag i betydligt bättre betyg. Ett högkvalitativt ledarskap och utvecklingsarbete visavi de personella resurserna ger staten som arbetsgivare bättre möjligheter att konkurrera om kvalificerad arbetskraft.

Sjukfrånvaron var i snitt 8,8 dagar per årsverke. Trots att personalen blir äldre har sjukfrånvaron varit under kontroll, sägs det i berättelsen. Sedan 2001 har den genomsnittliga pensionsåldern stigit med 0,4 år. Under samma tid har medelåldern bland personalen stigit från 42,4 till 43,1 år.

Under året infördes det nya lönesystemet i snabb takt och omfattade i slutet av året drygt 95 procent av personalen. I november 2005 uppgick den samlade inkomsten inklusive resultatlön till 3 017 euro i månaden för män och 2 431

euro i månaden för kvinnor. Enligt statens personalbokslut kan inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor förklaras med kravnivån och segregationen av arbetsuppgifter i mans- och kvinnodominerade branscher. Mellan 2001 och 2005 steg inkomsterna för ordinarie arbetstid inklusive resultatlön i snitt med 17 procent. Kvinnornas inkomster (18,3 procent) steg mer än männens (16,5 procent). Insatser för att främja jämlikheten är en fråga av stor relevans, framhåller utskottet.

Produktiviteten inom den offentliga ekonomin

Produktivitetsförbättrande åtgärder spelar en viktig roll för en hållbar offentlig ekonomi. På medellång och lång sikt drabbas den offentliga ekonomin av ett stort underskott och skuldsättning när befolkningen åldras och behöver mer service samtidigt som utbudet på arbetskraft minskar, om vi inte lyckas hålla kostnaderna för offentlig service i schack.

Regeringen startade ett produktivetsprogram 2003 i syfte att förbättra produktiviteten inom den offentliga tjänsteproduktionen. Tanken är att anpassa statsförvaltningen till den åldrande befolkningen och det minskade utbudet på arbetskraft, men också att ge plats för arbetskraftsbehoven inom offentlig sektor. Ministerierna förbereder produktivetsprogrammen för respektive förvaltningsområden. Målet är att statens arbetskraftsbehov ska vara 9 600 årsverken mindre 2011 än nu. Det är cirka 8 procent av det nuvarande antalet anställda.

Utskottet understryker att tillgången till offentlig service inte får undermineras av produktivetsprogrammet. Inom en del förvaltningsområden förekommer det problem med produktivetsmålen och produktivetsindikatorerna, påpekar utskottet. På sikt kan till exempel för liten resurstilldelning leda till kostnadsökningar och anhopningar av arbeten som ingen gör.

Övriga iakttagelser

Skattepolitiken. Regeringens skattepolitik syftar till att vårt skattesystem fortsatt ska vara konkurrenskraftigt och skatteunderlaget kunna tryggas i olika skatteslag. Å andra sidan försöker regeringen med hjälp av skatter uppfylla de mål som finns inskrivna i regeringsprogrammet för främjad sysselsättning och stabila statsfinanser.

För att förbättra sysselsättningen har regeringen velat sänka skatterna på arbete med minst 1,12 miljarder euro under valperioden. Inkomstskatterna beräknas ha minskat med cirka 2,65 miljarder euro under valperioden. Enligt bokslutsberättelsen har minskningarna kunnat genomföras med hjälp av att insatserna av sysselsättningsskäl har fokuserats på arbete och inte minst på låg- och medelinkomsttagares förvärvsinkomster.

Statsskatten på förvärvsinkomster är progressiv, medan kapitalinkomstskatten och momsen är plattskatter. På grund av avdragen har kommunalskatten som i princip är en plattskatt blivit mer lik en progressiv skatt.

Under året stödde regeringen sysselsättningen också med andra skattepolitiska åtgärder, till exempel hushållsavdraget och arbetsgivarstödet till låglönebranscher. Dessutom höjdes den undre gränsen för momslettningar till 22 500 euro från och med 2005. I bokslutsberättelsen bedöms att reformerna genererar arbetstillfällen inom lågavlönade tjänstesektorer, främjar aktiviteten och tillväxten i småföretag och motverkar svart ekonomi. Sysselsättningen steg till 68 procent 2005. Under året tillkom cirka 50 000 nya arbetstillfällen. Följaktligen anser utskottet att regeringen har lyckats i sin inkomst- och skattepolitik. Under året beslutade regeringen dessutom avskaffa förmögenhetsskatten från och med 2006.

Trots skattelättnaderna har statens skatteintäkter ökat under valperioden. År 2005 uppgick de influtna skatterna till 31,3 miljarder euro, medan beloppet 2002 var 30,2 miljarder euro. Tack vare den positiva sysselsättningsutvecklingen ökade relationen mellan det allmännas skatter och obligatoriska socialskyddsavgifter å

ena sidan och den totala produktionen å andra sidan till 44,5 procent. Kommunernas och statens samlade inkomstskatter ökade med 3,5 procent.

Statens ägarpolitik. Den sammanlagda balansräkningen för statens affärsverk uppgick till 10,4 miljarder euro i slutet av 2005. Dessutom äger staten aktier i fjorton börsnoterade företag och i över femtio andra bolag. I slutet av 2005 uppgick värdet av statens ägande i börsnoterade bolag till 19,4 miljarder euro. Under året sålde staten aktier i Kemira Oyj, Vapo Oy, Telia Sonera AB och Sampo Abp och fick aktier i Neste Oil Oyj som aktieutdelning i Fortum Abp. Med inkomsterna från försäljningen har staten kunnat betala av på statsskulden. I slutet av 2005 uppgick det nominella värdet av statsskulden till 60 044 miljoner euro. Det var 5,9 procent mindre än året innan.

Under året hade Neste Oil den största och Metsähallitus Consulting den minsta omsättningen. Altia, Finnair och Posten Finland ökade sin omsättning mest.

I juni 2004 fattade statsrådet beslut om koncentration av ägarstyrningen i marknadsmässiga statliga bolag och intressebolag. På så sätt kan öppenhet och konsekvens säkerställas i statens ägarpolitik och ägarstyrning, framhåller utskottet. Koncentrationen införs från och med den 1 maj 2007, då en ny enhet för ägarstyrning startar vid statsrådets kansli.

Utifrån statsrådets principbeslut om ägarpolitiken ska satsningar göras på de statliga bolagen och intressebolagen för att värdet av ägandet ska öka på sikt. De marknadsmässiga bolagen måste vara lönsamma och konkurrenskraftiga. Det är en bra metod att ägaromstruktureringar alltid planeras bolagsspecifikt inom ramen för de gällande befogenheterna från riksdagen. Också när det finns planer på att sälja tillgångar är det viktigt att uppmärksamma avkastningen på sikt och räkna med statens framtida åtaganden.

Hur statens bokslutsberättelse kan förbättras

Bokslutsberättelsen för 2005 innefattar mycket beskrivande och förvaltningsövergripande översikter. Berättelsen kunde ändå omstruktureras

djävare och tydligare i fråga om temavalet både i avsnitten om resultaten inom ministeriernas ansvarsområden och i de tvärssektoriella delarna. Frågorna kunde behandlas i ett perspektiv som sträcker sig över flera år.

Bokslutsberättelsen behöver inte rapportera alla frågor varje år. Beskrivningarna av förvaltningsverksamheten kan gott vara betydligt kortare. Dessutom kan berättelsen inte bli mer omfattande än nu, påpekar utskottet. Tvärtom måste sidantalet kunna skäras ned.

En bra metod vore att bokslutsberättelsen och budgetpropositionen byggs upp på samma sätt. Dessutom bör beskrivningarna av resultaten inom ministeriernas förvaltningsområden vara mer samordnade och systematiska och nyckeltalen tillämpas på ett konsekvent sätt.

Vidare anser utskottet det mycket viktigt att avsnittet bokslut också anger hur befogenheterna har tillämpats. Uppgifterna om statens ekonomiskt viktiga fleråriga avtal presenteras inte enligt samordnade kriterier och de innefattar inte nödvändigtvis alla åtaganden. Därför har utskottet inte helt och fullt kunnat försäkra sig om att uppgifterna om de fleråriga avtalsåtagandena är riktiga.

Om räkenskapsskyldigheten ska kunna tillämpas fullt ut måste ledningen vid ministerierna åta sig att rapportera och mäta resultaten och effekterna, påpekar utskottet. Samtidigt understryker utskottet att bokslutsberättelsen spelar en viktig roll i den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

Budgetuttalandena

I berättelsen ingår regeringens svar på de uttalanden som riksdagen har godkänt i samband med behandlingen av statsbudgeten, från och med budgeten för 2003.

Inledande av läkar- och räddningshelikopter- verksamhet finansierad med statliga budgetmedel. Redan 2002 förutsatte riksdagen att det snabbt utreds om läkar- och räddningshelikopter- verksamheten kan bli en rikstäckande verksamhet finansierad genom statsbudgeten. I regeringsprogrammet skrevs det 2003 in att "lä-

kar- och räddningshelikopterverksamheten utvecklas som en del av skyddsnätet i hela landet. Strävan är att överföra finansieringen av räddningshelikopterverksamheten så att den inte sker med penningautomatbidrag utan med medel ur budgeten".

En arbetsgrupp vid inrikesministeriet har utrett frågan och anser att en modell med full statlig budgetfinansiering är en genomförbar modell. I stället föreslår arbetsgruppen en så kallad partnerskapsmodell. Enligt modellen finansieras spanings- och räddningsverksamheten av inrikesministeriet, den medicinska verksamheten av sjukvårdsdistrikten och flygverksamheten med bidrag från Penningautomatföreningen. I betänkandet FiUB 45/2005 rd ansåg finansutskottet att det behövs ytterligare utredningar för hur verksamheten ska ordnas och finansieras. Utskottet ansåg fortfarande det bästa alternativet vara att finansieringen förs över på statsbudgeten.

Inrikesministeriet tillsatte en ny arbetsgrupp 2006 för att utreda läkar- och räddningshelikopterverksamheten. Arbetsgruppen ska lägga fram förslag till den framtida administrationen av verksamheten. Målet är en tydligare finansiering och tydligare föreskrifter. Dessutom utreder gruppen behovet av eventuella lagändringar.

Genom finansutskottets betänkande FiUB 41/2006 rd förutsatte riksdagen att läkar- och räddningshelikopterverksamheten framöver betraktas som rikstäckande verksamhet och finansieras genom statsbudgeten. Enligt utskottet är det oroväckande att handläggningen av frågan drar ut på tiden och utskottet anser det fort-

farande mycket viktigt att verksamheten utreds skyndsamt.

Uttalanden som kan strykas. Utskottet anser att de åtgärder som vidtagits med anledning av uttalandena nedan och redogörs i berättelsen är adekvata eller att uttalandena i övrigt inte längre är nödvändiga:

RSk 33/2004 rd — RP 151/2004 rd, RP 244/2004 rd och RP 255/2004 rd

- *Underlättande av livssituationen för mindre bemedlade medborgare*
- *Finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamheten och trafikinvesteringar*
- *Genomförande av basserviceprogrammet och basservicebudgeten*
- *Genomförande av modellen för samordning av resor och kundtjänsten*
- *Förlikning brottmål*
- *Främjande av bostadsförhållandena för specialgrupper*
- *Förlikning i brottmål.*

RSk 16/2005 rd — RP 62/2005 rd

- *Förlikning i brottmål.*

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår finansutskottet som med stöd av 39 § 5 mom. i riksdagens arbetsordning har utsett ordföranden för förvaltnings- och granskningsdelegationen att föredra ärendet i riksdagens plenum

att riksdagen beslutar sända detta betänkande till regeringen för de åtgärder som anmärkningarna och förslagen ger anledning till.

Helsingfors den 19 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Koski /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Christina Gestrin /sv (delvis)
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent (delvis)
Pekka Nousiainen /cent
Tuija Nurmi /saml

Pirkko Peltomo /sd
Virpa Puisto /sd
Matti Saarinen /sd (delvis)
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
ers. Esko Kiviranta /cent
Mikko Kuoppa /vänst
Olli Nepponen /saml
Maija Rask /sd (delvis).

Sekreterare i delegationerna var

utskottsråd Mari Nuutila
utskottsråd Hellevi Ikävalko

utskottsråd Maarit Pekkanen
utskottsråd Marjo Hakkila.

RESERVATION

Motivering

I avsnittet "Övriga iakttagelser" nöjer sig majoriteten av utskottsledamöterna med att i överensstämmelse med berättelsen upprepa att skattelättnaderna har genomförts i enlighet med berättelsen, det vill säga med tonvikten av sysselsättnings-skäl lagd på arbete och framför allt på små- och medelinkomsttagares förvärvsinkomster. Framför allt med hänvisning till sysselsättningen anser en majoritet i utskottet att regeringen har lyckats väl i sin inkomst- och skattepolitik.

Men det hade varit på sin plats att utskottet hade lagt fram sin egen bedömning av skattepolitiken.

Det enda målet med skatte- och finanspolitiken kan inte vara att generera ekonomisk tillväxt och sänka skatterna. Både skatterna och finanserna är viktiga samhällspolitiska instrument som måste tillämpas enligt principen om fair play. Utan en hållbar skattepolitik kan vi inte satsa på utbildning, tjänster, bättre miljöskydd eller större grundtrygghet. Skatte- och finanspolitiken måste grunda sig på rättvisa, och av den anledningen kan vi inte ge regeringen högsta betyg för dess vägval.

Dessutom bör det noteras att skatterna på förmåner inte har sjunkit på samma sätt som på förvärvsinkomster och är betydligt strängare än på förvärvsinkomster till samma belopp. Ett undantag är folkpensionen eftersom den har sitt specifika avdrag. Med de nuvarande skatterna på de små sociala förmånerna driver vi bidragstagarna ner under fattigdomsgränsen. På förvärvsinkomsterna har de procentuella lättnaderna varit ungefär lika stora i alla inkomst-kategorier. Räk-nat i euro har människor med de största inkomsterna fått större nytta.

Förslag

Vi föreslår att det i motiven till betänkandet ut-talas:

Riksdagen framhåller att personer med små förmåner inte har kunnat dra nytta av skattelättnaderna och att de ofta redan på grund av beskattningen lever under fattigdomsgränsen. Dessutom är det framför allt människor med höga inkomster som dragit nytta av skattelättnaderna. Riksdagen förutsätter därför att skattepolitiken blir rättvisare.

Helsingfors den 19 januari 2007

Mikko Kuoppa /vänst
Anni Sinnemäki /gröna
Kari Uotila /vänst