

Finansutskottet

Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov (EÄ 48/2019 rd): Ärendet har lämnats till finansutskottet för utlåtande i ärendet: Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov. Utlåtandet ska lämnas till revisionsutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Timo Annala, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Veli Auvinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Filip Kjellberg, finansministeriet
- specialsakkunnig Jussi Laitila, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Fransiska Pukander, finansministeriet
- direktör Janne Marttinen, Skatteförvaltningen, Enheten för utredning av grå ekonomi
- direktör Elina Pylkkänen, Löntagarnas forskningsinstitut.

Skriftligt yttrande till skattedelegationen har lämnats av

- Statens ekonomiska forskningscentral
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Finnwatch rf
- Centralhandelskammaren
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Revisionsutskottet behandlar som eget ärende konsekvensbedömningarna av författningsförslagen (EÄ 48/2019 rd Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag — nuläge och utvecklingsbehov). I anslutning till ärendet har revisionsutskottet lämnat finansutskottet en begäran om utlåtande med begäran om att utskottet särskilt utifrån sitt eget arbete ska bedöma om det allmänt taget har gjorts konsekvensbedömningar och om konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner ger ett tillräckligt faktaunderlag för beslutsfattandet. Syftet med begäran om utlåtande är att för den fortsatta behandlingen av ärendet få information om hur väl konsekvensbedömningarna i propositionerna fungerar som stöd för riksdagsbehandlingen och beslutsfattandet. Revisionsutskottet efterlyser också en bedömning av huruvida efterhandsbedömningarna är tillräckliga när det utifrån utskottets betänkande har krävts att regeringen ska följa upp konsekvenserna och rapportera om dem till riksdagen.

Betydelsen av tillräckliga resurser

Finansutskottet delar den oro som framfördes vid sakkunnighörandet om att det fördröjer effektiviseringen av konsekvensbedömningarna och förbättrandet av kvaliteten betydligt att resurserna för lagberedningen är bristfälliga, vilket framhävs i de propositioner som beretts i brådskande ordning. Den kompetens jämte kunskapsbehov som krävs för att utarbeta konsekvensbedömningar av hög kvalitet har identifierats som en central fråga när det gäller att utveckla kvaliteten på konsekvensbedömningarna. Utskottet anser det vara viktigt att man utöver resursernas tillräcklighet också fäster uppmärksamhet vid högkvalitativ och effektiv lagberedningsledning och systematiken i styrningen och genomförandet av olika projekt. Utskottet framhåller också betydelsen av förvaltningsövergripande samarbete vid utvecklingen av konsekvensbedömningarna.

Resursbristen kan påverka också beskrivningen av de alternativ som har övervägts inför eller under beredningen. I det avseendet är det viktigt att propositionen jämför de beräknade konsekvenserna av olika alternativ. När alternativen beskrivs är det viktigt att på grundval av de beräknade konsekvenserna av de alternativa lösningarna motivera varför propositionens syften inte anses bli uppfyllda lika bra med alternativa medel som med det alternativ som valts som förslag. Vid jämförelsen av alternativ bör det i mån av möjlighet också vägas in det alternativet att ingenting görs. Utskottet framhåller också betydelsen av internationell jämförelse och de resurser den kräver. Det är väsentligt att i propositionen beskriva vad som eventuellt har gjorts i andra länder, såsom i de nordiska länderna och EU:s medlemsländer, för att nå motsvarande syften.

Utskottet menar att otillräckliga resurser får många slags effekter. Bristen på resurser visar sig inte bara som innehållsmässiga brister i bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna utan också som brister i andra konsekvensbedömningar. Utskottet anser det vara viktigt att man i frågor som hör till dess ansvarsområde utöver bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna också bedömer propositionens övriga samhällseliga konsekvenser. I konsekvensbedömningen bör i synnerhet de sociala, ekologiska och regionala konsekvenserna beaktas. I detta sammanhang betonar utskottet också att det i fråga om propositioner som påverkar näringslivet bör beskrivas hur konsekvenserna riktar sig till olika slags företag och till konkurrenskraften. I de propositioner

Utlåtande FiUU 3/2021 rd

som påverkar hushållen bör det presenteras hur konsekvenserna riktar sig till olika familjeformer och hurdana konsekvenserna blir för olika kön och för barn. Bland annat i samband med de ändringar av beskattningsgrunderna som ska göras årligen skulle man enligt utskottet beskriva propositionens konsekvenser för inkomstfördelningen samt propositionens sociala konsekvenser och hälsoeffekter. I konsekvensbedömningen är det viktigt att till behövliga delar också beskriva propositionens konsekvenser för förmögenhetsskillnaderna, där också den förmögenhet som förvaltas via ett bolag eller annars indirekt ska beaktas.

Metodernas transparens

Vid sakkunnighörandet i utskottet betonades också betydelsen av politisk styrning, som ofta har inverkat på i vilken utsträckning reformens verkliga konsekvenser har presenterats och i vilken omfattning olika alternativ har beskrivits och bedömts. Också konsekvensbedömningar som baserar sig på tjänstemännens egna bedömningar har ansetts vara problematiska. Utskottet anser det vara viktigt att de beräkningsmetoder som används är transparenta. Konsekvensbedömningarnas kvalitet och konsekvens skulle kunna förbättras genom en öppen analys som i detalj beskriver hur man beräknar och presenterar de budgetkonsekvenser som ändringarna av skatte- och avgiftsreglerna medför. Syftet med analysen är att öppet presentera de metoder som används vid beräkningarna och skapa förutsättningar för enhetliga och konsekventa beräkningar. En sådan rapportering används redan till exempel i Sverige.

Produktion av tillförlitlig information

Utskottet anser att det allmänt taget är motiverat att stärka forskningsdata. Avsikten är att frågan ska bedömas inom ramen för regeringens åtgärdsprogram för grå ekonomi, där man utreder möjligheterna att utvidga den oberoende forskningsverksamheten kring aggressiv skatteplanering. I projektet ska det bland annat utredas till vem denna uppgift ska anvisas samt vilka resurser uppgiften förutsätter. En sådan aktör kan vara exempelvis Enheten för utredning av grå ekonomi eller någon annan aktör. Enligt åtgärdsprogrammet för grå ekonomi ska utredningen genomföras åren 2020—2022. Utskottet betonar utredningens betydelse och anser det vara viktigt att Norges lösning med att inrätta ett separat forskningsinstitut bedöms i samband med utredningen.

Bedömning i efterhand

Vid sakkunnighörandet i utskottet framhövdes vikten av en högklassig efterhandsutvärdering av lagstiftningen, vilket bör uppmärksammas mer än för närvarande. Utskottet påminner om att det i Sanna Marins regeringsprogram finns en uttrycklig skrivning om utvecklandet av efterhandsutvärderingar. Enligt detta ska det i Finland utarbetas ett system för efterhandsutvärdering av lagstiftningen på statsrådsnivå. Beredningen av systemet inleds så snart som möjligt och det utarbetas ett omfattande handlingsprogram för bättre lagstiftning. Efterhandsutvärderingen av lagstiftningen bör stärkas i enlighet med regeringsprogrammet.

Utskottet betonar dock utmaningarna i samband med efterhandsutvärderingen. Effekterna av en enskild åtgärd kan ofta inte specificeras direkt i efterhand. I synnerhet vid lagändringar där målet har varit annat än fiskalt är efterhandsutvärderingen ofta en separat och komplicerad utredningsfråga. Det kan i praktiken vara svårt att skapa forskningsstrukturer i lagstiftningen exempelvis på

Utlåtande FiUU 3/2021 rd

grund av jämlikhetsaspekterna i beskattningen. Vid efterhandsutvärderingen av ändringarna bör man enligt utskottet utnyttja utomstående forskare och statsrådets forskningsprojekt TEAS. Detta är motiverat också med tanke på att bedömningen i efterhand ska vara opartisk.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Finansutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Matias Marttinen saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Elina Valtonen saml
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Sari Essayah kd
ersättare Anne Kalmari cent
ersättare Riitta Mäkinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ilkka Lahti.