

FRAMTIDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2009 rd

Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2010—2013

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 31 mars 2009 statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2010—2013 (SRR 3/2009 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten om de så önskar kan lämna utåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Arvi Suvanto, finansministeriet
- generaldirektör Tuomas Pöysti, statens revisionsverk
- bankdirektör Seppo Honkapohja, Finlands Bank
- forskare, politices kandidat Hannu Kaseva, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- ekonomisk expert Markus Lahtinen, Pellervo Ekonomiska Forskningsinstitut.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Hur bereda sig på förändringar med hjälp av prognoser?

Regeringen bör ha ett välfungerande system för prognoser om den ekonomiska och samhällsliga utvecklingen. Man förbereder sig för förändringar genom att bevaka, analysera och göra prognoser om den ekonomiska, tekniska och samhällsliga utvecklingen över lag och genom att se till att ekonomin och samhället har bra verksamhetsmöjligheter och tillväxtutsikter.

För de offentliga finanserna är det väsentligt att

1. de finansiella strukturerna underhålls och problem åtgärdas i tid. Beslutsfattarna måste

snabbt få information om pågående förändringar,

2. de offentliga finanserna fortsatt har tillräcklig risktolerans. Man säkerställer hållbarheten och den samhällsekonomiska produktionspotentialen. Skuldsättningen inom den offentliga ekonomin försämrar riskhanteringsförmågan och risktoleransen de kommande åren,

3. man ser till att det internationella systemet fungerar,

4. man gör prognoser om recessionens konsekvenser och tar fram nya sätt att lindra dem.

Efter internationell modell behöver vi i Finland också nya instrument för att analysera ekonomiska trender och risker t.ex. genom samverkan mellan finansutskottet, revisionsutskottet, ekonomiutskottet och framtidsutskottet och genom

att mer systematiskt och regelbundet ta till vara den kompetens som finns på finansministeriet, statens revisionsverk, Finlands Bank, ekonomiska forskningsinstitut, universitet och sektorsministerier.

Det kritiska och långsiktiga syftet med ramarna för statsfinanserna är att sätta fokus på utmaningarna för ramarna under följande valperiod.

System för ekonomiska prognoser och beredskap inför förändringar

Allmänt

Utskottet går här in på hur prognossystemen fungerar och lyfter fram några viktiga generella aspekter med tanke på riksdagens roll och några mer tekniska frågor.

Prognoserna räknar med en normal utveckling, förändringar och oregelbundet förekommande kriser i ekonomin. Hur bra systemet är kan man bedöma utifrån om förändringar och kriser kan förutses och vägas in i det ekonomiska beslutsfattandet på ett meningsfullt sätt.

I en internationell jämförelse har Finland skött sin ekonomi och finanspolitik väl. De statsfinansiella ramarna omfattar hela valperioden och har blivit ett viktigt instrument för statsfinansiell och politisk planering på medellång sikt, för riktlinjerna för den ekonomiska förvaltningen och för statens hela koncernstyrning. Ramförfarandet avser också att ge kontroll över statens utgifter. Balansen i statsfinanserna och anknytande mål vägs i huvudsak in när den sammanlagda ramnivån läggs fast.

Med hänsyn till hur den globala finanskrisen påverkar Finland, vars ekonomi i hög grad stöder sig på exportindustrin, är det av avgörande betydelse för vår välfärd på sikt att ramarna hjälper regeringen och de statliga myndigheterna att anpassa sig till förändringar i omvärlden. Uppgiften är krävande, eftersom vi dels måste hålla utgifterna i styr, dels se till att det allmänna förstår stödja möjligheterna till samhällsekonomisk tillväxt och ekonomisk förnyelse. För att säkerställa hållbara statsfinanser kommer vi troligtvis de närmaste åren att bli tvungna att tänka

om när det gäller nivån på de offentliga utgifterna och vad de ska gå till och att omdirigera dem.

Det är en mycket svår uppgift som ramförfarandet på sikt har att räkna ut utmaningarna för ramarna under nästa valperiod. De måste förutse hur läget kommer att se ut efter valet och lösa de problem som recessionen för med sig inbegripet ökad skuldsättning, minskade skatteintäkter, djupare arbetslöshet, åldrande och pensioneringar. Samtidigt måste de säkerställa möjligheterna att investera och stödja nyskapande forskning och utveckling. Stora, långsiktiga frågor av ny typ som klimatproblemet kan inte skjutas fram. Om de sämsta ekonomiska prognoserna slår in, är det inte uteslutet att det kommer att behövas hårda sparåtgärder nästa ramperiod.

Prognossystemen utvecklas av olika etablerade expertorgan på området och också av andra organ som arbetar med statsfinansiella analyser. Statens revisionsverk, som sorterar under riksdagen, arbetar på att klarlägga hur tillförlitligt det finanspolitiska faktaunderlaget är och analyserar finanspolitisk effektivitet, risker och omvärld i fråga om samhällsekonomi, statsfinanser och statlig verksamhet. I det här utlåtandet nyttiggör framtidsutskottet resultaten av arbetet.

Om betydelsen av riksdagens visionära makt

Framtidsutskottet har lyft fram en tredje form av makt som riksdagen utövar vid sidan av sin lagstiftnings- och budgetmakt; den kan kallas visionär makt. Den bygger på ett behov och en kapacitet att debattera offentligt och föregripande på parlamentarisk nivå utvecklingsalternativen i samhället och omvärlden.

Behandlingen av redogörelsen om ramarna för statsfinanserna är ett viktigt instrument för riksdagen att hålla kontroll över finanspolitiken. Utskottet anser att det är mycket viktigt att integrera prognos- och analysarbetet i de finanspolitiska beslutsprocesserna och i lagstiftningen.

Riksdagens finansiella makt och budgetmakt knyter numera allt tydligare an till EU. Framtidsutskottet anser att riksdagen har en oklar ställning och roll i systemen för ekonomiska prognoser och planering på EU-nivå. Riksdagens uppgift har i många avseenden kommit att

gå ut på enbart efterhandskontroll på eget initiativ. Riksdagen får inte tillräckligt ofta finanspolitiska EU-dokument för behandling med tanke på sin budgetmakt.

Alla EU-länder utarbetar ett årligt stabilitets- eller konvergensprogram över den väntade samhällsekonomiska och statsfinansiella utvecklingen på medellång sikt. Som ett led i den här prognos- och planeringsprocessen gör finansministeriet analyser på medellång sikt två gånger om året utöver de normala konjunkturprognoserna. EU-länderna har avtalat med kommissionen om gemensamma principer för tillväxtscenariot på medellång sikt. Den beräknade ekonomiska tillväxtpotentialen på medellång sikt bygger på den väntade utvecklingen i fråga om produktionsinsatser, arbetskraft, kapital och total produktivitet. Tack vare de gemensamma principerna ska de olika medlemsländernas scenarier gå att jämföra med varandra på EU-nivå.

På 2000-talet har analyser på medellång sikt fått allt större relevans i finanspolitiken. Effekterna har varit positiva. EU:s stabilitets- och tillväxtpakt och det nationella ramsystemet är de viktigaste instrumenten. Men det behövs dessutom analyser på längre sikt. Prognoserna om åldrandet och klimatförändringen är bra exempel. Målen på medellång sikt slår så att säga en bro mellan nuläget och långsiktsmålen. Det är ett av de viktigaste finanspolitiska målen att de offentliga finanserna är hållbara på sikt. Kommissionen ger ut en rapport i april i år där medlemsländernas utgifter för åldrandet beräknas fram till 2060. I höst kommer kommissionen att publicera uppdaterade hållbarhetskalkyler.

Vikten av en offentlig debatt och tillgången på information för riksdagens visionära makt

Den nordiska demokratin bygger på ett ideal om aktivt samhällsengagemang, bra hantering av offentliga frågor och en offentlighetsprincip. En offentlig debatt och en möjlighet att öppet lägga fram argument och synpunkter garanterar också att besluten fattas effektivt och demokratiskt och ger vidsträckt beredskap inför olika omvälvningar.

Enligt konstitutionen har riksdagen i och med sin lagstiftande makt, högsta makt över finanserna och tillhörande kontroll i sista hand den visionära makten över riktlinjerna för de offentliga finansernas storlek och den strategiska utvecklingen av dem. Därmed har riksdagen rätt att få riktig och adekvat information om alternativ och argument för finanspolitiska beslut. För riksdagen är det också viktigt att få en allmän överblick över medborgarnas ekonomiska situation. För det ändamålet behövs det information om bankernas verksamhet, t.ex. medborgarnas sammanlagda insättningar och skuldsättning, så att det går att sätta inkomster, skatter och förmögenhet i proportion till varandra. Faktaunderlaget för och beredningen av finanspolitiska beslut och finanspolitikens resultat och genomslag i samhället hör också till de frågor som riksdagen ska utvärdera i och med sin makt över statsfinanserna.

Det är ytterst väsentligt att informationen om aktuella förändringar i ekonomin kommer in snabbt. Därför är det av avgörande vikt att förändringarna snabbt upptäcks i prognossystemen och att informationen går vidare till beslutsfattarna.

Dagens ekonomiska kris sätter verkligen ramförfarandets funktion på prov vid plötsliga och oförutsedda förändringar. I ett sådant här läge är det särskilt viktigt med insyn i beslutsprocesserna. Betydelsen av tillräcklig, riktig och snabb dokumentation ökar.

Det främsta syftet med ramförfarandet var ursprungligen att hålla kontroll över statens utgifter och se till att balansen mellan inkomster och utgifter ligger på en hållbar grund. Man har velat ha ett administrativt enkelt förfarande och därför har statens inkomster eller skattebidragen inte behandlats i ramsystemet. När systemet utvecklas måste också prognoserna för inkomsterna uppmärksammas.

Ramredogörelsen föreläggs riksdagen i mitten av vårsessionen och behandlas huvudsakligen i april. I början av maj överlämnas statens bokslut och bokslutsberättelse för föregående budgetår med relevant information om den statsfinansiella utvecklingen och riskerna. Budget-

propositionen överlämnas till riksdagen i mitten av september och innehåller beräkningar av de offentliga finansernas hållbarhet. Beräkningarna är i stor utsträckning avsedda som bakgrundsinformation om ramarna för statsfinanserna. Vad gäller utökad dokumentation behöver det också klarläggas när och enligt vilken procedur det är rationellt att förelägga riksdagen utförligare dokumentation.

Internationella, systematiska prognos- och analysuppgifter till underlag för beslut

Utskottet framhåller att ramförfarandet och regeringens övriga prognossystem måste stödja varandra. Ramförfarandet bör förbättras men dessutom måste den information som prognoserna och analyserna genererar kunna nyttiggöras bättre i beslutsprocesserna och prognoserna ha internationell relevans. Enbart nationella åtgärder möjliggör inte prognoser eller kontroll av stora ekonomiska risker och kriser. Att dagens globala finanskris är så djup och omfattande beror till en del på att systemriskerna har realiserats eller varit nära att realiseras på finansmarknaden och i den reala ekonomin. Man har inte kunnat förbereda sig för dem.

Riskanalysen på systemnivå måste stärkas och tas upp i den internationella och nationella politiska debatten. Den systematiska riskanalysen av politiska insatser och ekonomisk utveckling måste integreras och debatteras närmare i statsrådet, förvaltningen och riksdagen. På det internationella planet måste de internationella organisationerna i samråd förbättra motsvarande analyser. Dessutom måste riskanalysen mer systematiskt integreras i bedömningar och prognoser. I makroekonomiska prognoser underlättar modellbaserade metoder behandlingen av olika alternativ och risker och möjliggör således också ett bredare faktaunderlag.

Internationella exempel är prognoser och scenarier som forskningsinstitut tar fram för parlament och allmänhet plus analyser av ekonomiska risker och arbetet i de högsta myndigheter som granskar statsfinanserna. Exempelvis Förenta staternas revisionsverk, Government Accountability Office GAO, ger ut en särskild risk-

rapport vid maktskiftet. På så sätt får senaten information om vilka offentliga funktioner (High Risk Areas) som är mest riskfyllda med tanke på förvaltningens effektivitet och ekonomi.

Efter internationell modell behöver vi i Finland också nya procedurer för att analysera ekonomiska trender och risker t.ex. genom samverkan mellan finansutskottet, revisionsutskottet, ekonomiutskottet och framtidsutskottet och genom att mer systematiskt och regelbundet ta till vara den kompetens som finns på finansministeriet, statens revisionsverk, Finlands Bank, ekonomiska forskningsinstitut, universitet och sektorsministerier.

Om ekonomisk utveckling och investeringar

Finansministeriet ser det övergripande ekonomiska läget de närmaste åren som mycket dystert. Den ekonomiska tillväxten kommer att gå på minus i år och nästa år. Även om konjunkturläget tids nog kommer att normaliseras, börjar befolkningens åldrande begränsa den ekonomiska tillväxtpotentialen redan på medellång sikt. Dessutom kan recessionen föra med sig att de ekonomiska tillväxtmöjligheterna försämras för många år framåt, t.ex. i och med ökad strukturell arbetslöshet, kortare tid i arbetslivet, minskad arbetskraft (pensionssluss), försvagat mänskligt kapital eller mindre benägenhet att ta risker.

Våra offentliga finanser var starka när den internationella lågkonjunkturen nådde oss. Men finanserna kommer enligt finansministeriet att försämrats markant de närmaste åren och väntas rentav gå över underskottsgränsen 3 procent. Även om den ekonomiska återhämtningen kommer att stärka de offentliga finanserna från och med 2011, beräknas dessa fortfarande visa upp ett underskott 2013 om vi inte gör insatser för ny tillväxt eller sätter in andra stärkande åtgärder.

Regeringsprogrammets mål för balans i statsfinanserna kommer inte att nås som det ser ut nu. Målet var att statsfinanserna ska uppvisa ett strukturellt överskott som motsvarar en procent av bruttonationalprodukten i slutet av valperioden tack vare sysselsättningsfrämjande omstruktureringar. I sitt program utgår regeringen från att "underskottet i statsfinanserna inte ens om

den ekonomiska utvecklingen är exceptionellt svag får överstiga 2½ procent av bruttonationalprodukten". I halvtidsöversynen av programmet avtalades det om vissa åtgärder och mål för att göra de offentliga finanserna mer hållbara på sikt.

Starka offentliga finanser ger den bästa beredskapen för ekonomiska förändringar och kriser. Det är betydligt enklare att handskas med en ekonomisk kris nu än om statsskulden hade varit avsevärt högre. Systemet med utgiftsramar och en finanspolitisk horisont som är längre än ett år har bidragit till beredskapen. Ändå är läget i de offentliga finanserna oroväckande, om vi inte lyckas starta reformer som sätter fart på den ekonomiska tillväxten. I det aktuella krisläget men också i fortsättningen accentueras vikten av en prioritetsordning för utgiftsökningarna. Vi måste åstadkomma så mycket som möjligt med de skattepengar vi använder. Investeringar som bäst stöder tillväxtmöjligheterna på sikt är viktiga. Vi måste effektivt ta vara på möjligheterna att fi-

nansiera stora projekt även med medel utanför budgeten (t.ex. samhällsekonomiskt viktiga trafikledsprojekt).

Problemet med ramförfarandet är att utgifterna avtalas mycket detaljerat under ramberedningen men att ramarna inte är tillräckligt stränga på inkomstsidan. Det här hotar leda till att problemen blir lösta på inkomstsidan fastän en utgiftsökning kanske skulle fungera bättre och vara fördelaktigare.

Sakkunniga har framhållit att statens roll i investeringar inte bör framhävas. Det är ofta för riskabelt för det allmänna att styra utvecklingen alltför ingående när det gäller vad företag i Finland bör fokusera på, inrikta sig på och investera i.

Utlåtande

Framtidsutskottet anför

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 24 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marja Tiura /saml
vordf. Jyrki Kasvi /gröna
medl. Mikko Alatalo /cent
Marko Asell /sd (delvis)
Tarja Filatov /sd
Jouko Laxell /saml
Päivi Lipponen /sd (delvis)

Marjo Matikainen-Kallström /saml
(delvis)
Juha Mieto /cent (delvis)
Mats Nylund /sv
Markku Uusipaavalniemi /cent
Anne-Mari Virolainen /saml
Pertti Virtanen /saf
Jyrki Yrttiaho /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Paula Tiihonen,
specialrådgivare Osmo Kuusi.