

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2017

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2017 (B 20/2017 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chef för granskningen av finanspolitiken Matti Okko, Statens revisionsverk
- finansråd, chef för sekretariatet Marketta Henriksson, finansministeriet
- budgetråd Niko Ijäs, finansministeriet
- finansråd Marja Paavonen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- budgetråd Johanna von Knorring, finansministeriet
- ekonomisk-politisk rådgivare Ismo Grönroos-Saikkala, Europeiska kommissionens representation i Finland
- byråchef Juha Kilponen, Finlands Bank
- generalsekreterare Seppo Orjasniemi, Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- professor Matti Virén, Åbo universitet
- verkställande direktör Vesa Vihriälä, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- specialforskare, prognoschef Ilkka Kiema, Löntagarnas forskningsinstitut
- politices doktor Heikki Koskenkylä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Pellervon taloustutkimus PTT.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsverkets berättelse

Rapporten om övervakningen av finanspolitiken lämnades till riksdagen i december 2017, och den innehåller en förhandsbedömning av efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna och regeringens måluppfyllelse 2017 och 2018. Rapporten granskar också styrningen av de offentliga fi-

Betänkande ReUB 2/2018 rd

nanserna som helhet, dimensioneringen av finanspolitiken, efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna, framstegen med de strukturella reformerna och efterlevnaden av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

Enligt revisionsverkets bedömning förbättras den offentliga sektorns finansiella saldo inte enligt regeringens målsättning under den innevarande valperioden trots att ekonomin går bättre. Beräknat utifrån finansministeriets prognos kommer det konjunkturrensade strukturella saldot i den offentliga sektorns finanser att försämrats 2017 och 2018. Det nominella saldot kommer inte heller att uppnå balans under valperioden så som fastställts i målen eftersom statsfinanserna stärks långsammare än planerat.

Regeringens tilläggsbudgetar för 2017 följer reglerna för utgiftsramen. Budgetpropositionen för 2018 avviker enligt revisionsverkets åsikt från dessa regler genom att finansieringen av Rundradion flyttas utanför ramen med början från 2018. Revisionsverket anser att flytten undergräver ramsystemet trovärdighet. Iakttagandet av ramen för valperiodens sista år 2019 och därmed av den sammantagna ramen för hela valperioden försvåras av att ett anslag på 18,6 miljarder euro för landskapens finansiering ska tas med i ramen för statsfinanserna.

Enligt förhandsgranskningen följer Finland reglerna i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande delar 2017. Om man beaktar de möjligheter till flexibilitet som kommissionen gett är bedömningen att Finland följer reglerna även 2018. Utifrån finansministeriets prognos missar Finland målet med cirka 0,2 procentenheter när det gäller förändring av det strukturella underskottet 2018 trots att möjligheterna till flexibilitet beaktas.

Revisionsverket anser det viktigt att regeringen försöker minska hållbarhetsgapet genom strukturreformer. Social- och hälsovårdsreformen ger enligt verkets åsikt betydande möjligheter att främja detta mål. Propositioner om vård- och landskapsreformerna lämnades våren 2017, men deras effekter på hållbarhetsgapet är mycket osäkra. Revisionsverket menar att genom att beredningen av reformerna fortsätter finns det möjlighet att välja lösningar som också är fördelaktiga ur ekonomisk synpunkt.

Utskottets överväganden

Revisionsverkets berättelse och riksdagsdebatten om den bidrar enligt utskottets mening till en ansvarsfull och tillväxtfrämjande finanspolitik som stöder tillväxten i Finland. Utskottet vill särskilt ta upp följande frågor.

De sakkunniga som utskottet har hört instämmer i revisionsverkets åsikt att regeringens mål att minska hållbarhetsgapet är viktigt. Prognoserna om utvecklingen av de offentliga finanserna och uppfyllelsen av de nationella målen för det strukturella saldot stämmer likaså överens med bedömningarna i revisionsverkets rapport. Däremot är prognoserna något gynnsammare än hos revisionsverket, främst på grund av att verkets bedömningar är baserade på finansministeriets prognos från hösten 2017. Bilden av den ekonomiska utvecklingen förändrades betydligt under 2017 och den uppdaterade synen på den ekonomiska utvecklingen är att den är starkare än vad ministeriet förutsåg hösten 2017.

Betänkande ReUB 2/2018 rd

Enligt förhandsgranskningen följer Finland reglerna i såväl stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande som dess korrigerande delar 2017 och 2018. Både Europeiska kommissionen och Statens revisionsverk gör i efterskott i maj 2018 en bedömning om efterlevnaden av reglerna 2017 på grundval av stabilitetsprogrammet för Finland, som ingår i vårens plan för de offentliga finanserna. I den plan för de offentliga finanserna som godkändes våren 2017 förblev målet på medellång sikt för det strukturella saldot i de offentliga finanserna oförändrat vid -0,5 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. I anknytning till utkastet till budgetplan hösten 2016 återopade Finland de så kallade flexibilitetsklausulerna, det vill säga strukturreforms- och investeringsklausulerna. Finland beviljades spelrum efter det att planen för de offentliga finanserna våren 2017 hade blivit godkänd. Spelrummet uppgår till 0,6 procentenheter, vilket innebär att det strukturella underskottet kan vara -1,1 procent i förhållande till bruttonationalprodukten åren 2017—2019. Finland iakttar således trots det försvagade strukturella saldot reglerna för strukturellt budgetunderskott med beaktande av spelrummet. Det uppställda målet på medellång sikt ska återupptas först efter 2019. EU:s finanspolitiska regler begränsar således inte Finlands finanspolitik i slutet av valperioden.

Utskottet fäste i betänkande ReUB 3/2017 rd uppmärksamhet vid överskådligheten i EU:s finanspolitiska regler. Regelverket och framför allt den externa tillsynen över det stärktes i och med skuldkrisen i Europa från och med 2011. Bakgrunden var att skuld- och underskottsreglerna i stabilitets- och tillväxtpakten över lag inte följdes, vilket ledde till massiva problem i de europeiska ekonomierna.

Utskottet anser att de finanspolitiska reglerna bör vara så överskådliga som möjligt för att tolkningsproblem inte ska generera incitament att kringgå reglerna. Problemet med det nya stärkta regelverket har varit att det är komplext och svårgenomträngligt. Ramverket för tolkning är komplicerat och tillåter prövningsrätt, medan målet för de offentliga finanserna på medellång sikt är formulerat i termer av strukturellt budgetunderskott. Det finns många osäkerhetsfaktorer förknippade med kalkyler över strukturellt budgetunderskott, eftersom kalkylerna är känsliga för de bakomliggande antagandena.

Ramarna för statsfinanserna är ett viktigt element i Finlands nationella regelverk för finanspolitiken. De sakkunnigbedömningar som utskottet tagit del av betonar ramförfarandets betydelse som redskap för en långsiktig och ansvarsfull finanspolitik. Det bör inte försvagas genom att tillåta undantag från ramregeln under valperioden. Genom strukturella ramjusteringar kan man ändra tidpunkten för utgifter under valperioden och omfördela utgifter. Dessutom går det att budgetera mer ramutgifter i motsvarande mån som utgifterna utanför ramen minskar. De sakkunniga som utskottet har hört instämmer i revisionsverkets rekommendationer om mer precisa uppgifter om strukturella ramjusteringar för att öka insynen i ramförfarandet. Enligt de sakkunniga vore det också bra att fästa uppmärksamhet vid möjligheterna att finansiera reformer genom omfördelningar av anslag inom ramsystemet.

Revisionsverket förhåller sig i sin rapport kritiskt till att anslagen för televisions- och radiofon-den ska ligga utanför ramen från och med 2018. Utskottet påpekar att anslaget har lyfts utanför ramen i enlighet med ett ställningstagande från den parlamentariska arbetsgruppen för att trygga Rundradions oberoende status.

Betänkande ReUB 2/2018 rd

Revisionsverket uttrycker oro över vårdreformens konsekvenser när det gäller att minska hållbarhetsgapet. Enligt de bedömningar som utskottet tagit del av är oron befogad. Revisionsverket anser det dessutom viktigt att reformens effekter följs noga och att man är beredd till förändringar och ytterligare åtgärder vid behov. Också revisionsutskottet har betonat betydelsen av en tillräcklig uppföljning och efterhandsbedömning av vård- och landskapsreformen (ReUB 10/2017 rd). Utskottet understryker också betydelsen av att vårdreformen genomförs med framgång för att den dämpning av kostnadsökningarna som eftersträvas ska kunna nås.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga betonades inte bara vårdreformens utan också arbetsmarknadsreformernas betydelse när det gäller att minska hållbarhetsgapet. Behovet av en mer omfattande analys understryks av att den dämpning av kostnadsökningen som eftersträvas genom vårdreformen i flera analyser har konstaterats vara osäker. Den förbättrade sysselsättningen medför ett uppsving för de offentliga finanserna både genom minskade utgifter och genom ökade inkomster. Det är viktigt med åtgärder som ökar utbudet på arbetskraft och minskar den strukturella arbetslösheten. Exempelvis Finlands Bank konstaterar i sitt yttrande att det fortfarande är osäkert vilka spår den långa recessionen har lämnat i den strukturella arbetslösheten. Men det är också värt att notera att regeringens sysselsättningsmål på 72 procent för valperioden enligt prognoserna våren 2018 ser ut att nås. På lång sikt bör sysselsättningsnivån enligt sakkunnigbedömningarna ändå stiga ytterligare för att Finland ska kunna möta de långsiktiga utmaningarna i ekonomin.

Utskottet noterar att trots att den gynnsamma ekonomiska utvecklingen får underskottet i de offentliga finanserna att minska snabbt, är det viktigt att också se till att det finns tillräckliga buffertar för eventuella framtida konjunkturedgångar. Utgifterna ökar till följd av att befolkningen åldras och samtidigt minskar den arbetsföra befolkningen. Detta innebär att underskottet och skuldsättningen i den offentliga sektorn hotar att öka på nytt på 2020-talet. Exempelvis Europeiska kommissionens analys ger vid handen att trots de planerade reformerna gör kostnadstrycket till följd av befolkningens åldrande att den stigande trenden kvarstår i skuldprognoserna på medellång sikt.¹ Den potentiella tillväxten har accelererat, men väntas inte återgå till nivån före krisen på medellång sikt. Det innebär att tillväxten trots återhämtningen blir långsammare än vad man vände sig vid före recessionen. Det är alltså inte tänkbart att den ekonomiska tillväxt som kan väntas ska kunna korrigera de mer långsiktiga problemen i de offentliga finanserna.

Utskottet anser det viktigt att beakta vilka effekter riskerna med den ekonomiska utvecklingen har på Finlands ekonomi och de offentliga finanserna. Utskottet fäste i betänkande ReUB 3/2017 rd uppmärksamhet vid konsekvenserna av en höjd räntenivå. Utskottet upprepar sina iakttagelser. På grund av ECB:s expansiva penningpolitik är räntenivån låg i euroområdet jämfört med vad man vände sig vid under den tid som föregick krisen. Den akuta krisen är över och den ekonomiska tillväxten har stärkts i EU- och euroländerna. Också i de tidigare krisländerna har läget i någon mån blivit bättre. De extraordinära penningpolitiska åtgärderna fortsätter ändå tills vidare. Den expansiva penningpolitiken har faktiskt skyddat tillväxten i euroområdet mot konsekvenserna av den ökade internationella osäkerheten. Också Finland har gynnats av den expansiva penningpolitiken. De låga räntorna har stött de stigande aktiekurserna och kan i vissa länder också synas i att bostadspriserna stiger. Därför har sakkunniganalyserna lyft fram risken för att det upp-

1 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, Landsrapport Finland 2018, COM (2018) 120 final.

Betänkande ReUB 2/2018 rd

står prisbubblor i fråga om tillgångar. Stigande räntor kan leda till att dessa bubblor spricker. När ränteutgifterna stiger ökar dessutom trycket framför allt på kontrollen över statens utgifter. Det är angeläget, menar utskottet, att riskerna med räntehöjningar beaktas i den finanspolitiska beredningen.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning framfördes också kritiska synpunkter på revisionsverkets rapport. Den nationella finanspolitiska lagstiftningen ålägger revisionsverket en relativt omfattande och krävande tillsynsuppgift. Verkets bedömningar är baserade på finansministeriets prognoser och annan information som tas fram av ministeriet. I rapporteringen saknas delvis verkets egen analytiska och kritiska bedömning samt motivering av de synpunkter som framförs. Revisionsutskottet anser att det är viktigt att ta upp hur känsliga de valda tillvägagångssätten är för utgångsantagandena och för förändringar i utgångsläget för beräkningarna. Det finns inte bara ett enda tillvägagångssätt exempelvis för att bedöma hållbarhetsgapet eller det strukturella underskottet. Olika tillvägagångssätt resulterar i olika och rentav motstridiga resultat. Det är viktigt att de politiska beslutsfattarna underrättas och påminns om att denna typ av bedömningar är förenad med osäkerhet och rum för tolkning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 20/2017 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 12.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Maria Lohela blå
medlem Päivi Räsänen kd
ersättare Pia Viitanen sd.

Betänkande ReUB 2/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Heidi Silvennoinen.