

REVISIONSUTSKOTTETS 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 beslutade samtidigt att de övriga fackutskotten kan lämna utlåtande till finansutskottet om de så önskar.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansexpert Esko Mustonen, finanscontrollerfunktionen vid finansministeriet
- generaldirektör Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk, riksdagen
- förvaltningsrevisionschef Hannu Rajamäki, Statens revisionsverk, riksdagen
- biträdande budgetchef Markus Sovala, finansministeriet
- forskningschef Seppo Kari, Statens ekonomiska forskningscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ett tillförlitligt faktaunderlag för finanspolitiken och hur ramförfarandet fungerar

Revisionsutskottet anser att den pågående finanskrisen verkligen ställer det statsfinansiella ramförfarandets funktion på prov. I ett sådant här läge lyfts betydelsen av insyn i beslutsprocesserna och ett tillförlitligt faktaunderlag fram allt mer. Ramredogörelsen innehåller inte just alls några motiveringar för de stimulerande insatserna och det anges inte om deras genomslag ska bevakas. Det framgår inte vilka beräkningar eller utgångspunkter bedömningarna bygger på och därför kan man inte dra några slutsatser om deras tillförlitlighet eller om eventuella osäkerhetsfaktorer.

De finanspolitiska besluten ska bygga på riktig och tillräcklig information och grunderna för dem ska vara adekvat dokumenterade. Detta väcker också frågan om vilken betydelse riksdagsbehandlingen av ramredogörelsen har och vilken roll riksdagen spelar när det gäller att styra och besluta om den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Riksdagen har konstitutionell rätt att få riktig och tillräcklig information om alternativen och grunderna för finanspolitiska beslut. Faktaunderlaget för finanspolitiska beslut och beredningen av dem ingår liksom deras resultat och genomslag i samhället också i den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

Ramredogörelsen föreläggs riksdagen i mitten av vårsessionen och behandlas huvudsakligen i april. I början av maj får riksdagen statens

bokslut och bokslutsberättelse för föregående budgetår med relevant information om den statsfinansiella utvecklingen och riskerna. Budgetpropositionen överlämnas till riksdagen i mitten av september och innehåller bl.a. beräkningar av de offentliga finansernas hållbarhet. Beräkningarna kan i stor utsträckning också tjäna som bakgrundsinformation om ramarna för statsfinanserna.

Utskottet anser att det behöver klarläggas när och enligt vilken procedur det är rationellt att lämna riksdagen mer ingående dokumentation för behandling.

Det hör till god ekonomisk förvaltning att statens inkomster, utgifter och den ekonomiska balansen liksom statsfinansernas och hela den offentliga ekonomins hållbarhet analyseras övergripande och på tillräckligt lång sikt. Dessutom behövs det hållbarhetskalkyler över statsfinanserna och kommentarer om hur tillämpningen av dem kan påverka antingen skattegraden eller behovet att anpassa de offentliga utgifterna. Bara så blir finansförvaltningen stabil och trovärdig och främjar ekonomisk stabilitet så som det står i avsnittet om de finanspolitiska målen i rambeslutet.

Att ramförfarandet enbart fokuseras på utgiftsramarna kan utgöra ett hot mot ramarnas funktion under exceptionella ekonomiska förhållanden. Några erfarenheter av hur ramförfarandet fungerar eller hur flexibelt det är i ekonomiska kriser finns inte heller att hämta i andra länder.

Osäkerhetsfaktorer i prognoserna över skatteintäkter och skattesystemet

Den globala finanskrisen gör att det är exceptionellt osäkert hur ekonomin kommer att utvecklas i Finland de närmaste åren. Om det drar ut på tiden innan världsekonomin återhämtar sig och recessionen hos oss därmed trappas upp, kommer skatteintäkterna att utvecklas betydligt mycket sämre än vad som väntas i den grundläggande beräkningen. Skatteinkomsterna utgör ca 85 procent av alla inkomster i budgeten. Utgångspunkten för inkomstposterna är en bedöm-

ning av den samhällsekonomiska utvecklingen på medellång sikt och den ligger till grund för bedömningen av hur skattebasen utvecklas.

För att skatteintäkterna ska kunna förutsägas behövs det utöver en makroekonomisk prognos också en prognos för skattebasens utveckling enligt typ av skatt. Exempelvis osäkerheten kring hushållens beteende inverkar särskilt på bedömningen av konsumtionsbeteendet och därmed också på det väntade utfallet av indirekta skatter. Det är t.ex. möjligt att hushållen sparar mer pengar i den mån sysselsättningsläget försämrats, eftersom de inte kan eller vill skuldsätta sig lika mycket som förut eller vill förbereda sig på de risker som recessionen för med sig. Det är också möjligt att hushållen sparar mer alltefter som den offentliga sektorns skulder växer; de vet ju att skatterna måste höjas i framtiden för att den offentliga skulden ska kunna återbetalas.

Skatteintäktsprognosens validitet är naturligtvis en av de viktigaste faktorerna när man ska göra de finanspolitiska avvägningarna. Det förekommer självfallet fel i prognoserna. Det är viktigt att prognosmetoderna förbättras för att prognoserna inte ska innehåller systematiska metodfel.

Skattestöd och utgiftsregeln

Ramarna för statsfinanserna är det viktigaste styrinstrumentet för statsfinansiell planering och ekonomisk förvaltning på medellång sikt. Syftet med ramförfarandet är främst att hålla styr på anslags- och utgiftstillväxten i statsbudgeten. Balans i statsfinanserna och metoder för att nå den vägs i huvudsak in när de stora ramarna spikas. Målet är i första hand att hålla kontroll över statens utgifter. Samtidigt ska ramförfarandet administrativt sett vara så enkelt som möjligt. Därför analyseras inte statens inkomster eller skattestöd i ramsystemet.

Ett viktigt argument för skattestöd är att de är lätta att administrera om förmånstagargruppen är relativt stor och grunderna för att få förmånen inte är för komplicerade. Förmånen beviljas då utifrån den information som också annars samlas in för beskattningen. Skattestöden ses ofta som ett alternativt instrument till direkta stöd el-

ler inkomstöverföring. De senaste åren har summan skattestöd varit på uppgång (ca 10 miljarder euro 2007 och ca 13 miljarder euro 2008).

En väsentlig fråga vid en utvärdering av skattstöden som instrument är om lagberedningen och uppföljningen av lagstiftningen håller en adekvat nivå och i vilken mån skattstöden motiveras inte bara med allmän lämplighet utan också med andra faktorer som främst har med budgetramarna och utgiftsregeln att göra. Har t.ex. stimulansåtgärder på grund av att utgiftsramarna är bindande riktats in på utgifter utanför ramarna eller på inkomstposter, som skattelättnader? Det kan finnas vissa problem med att utnyttja skattestöd som politiskt instrument. Skattstöden utvärderas inte automatiskt i samma utsträckning som budgetanslagen. De omvärderas t.ex. inte alltid regelbundet och har inget årligt maxbelopp. De principiella skillnaderna mellan processerna för beredning respektive godkännande kan leda till att stöden dirigeras via skattesystemet, i synnerhet när den finanspolitiska styrningen betyder utgiftsbegränsningar i stil med budgetramarna. Dessutom kan den bristfälliga uppföljningen leda till att skattstöden blir permanenta eller långvariga. Sådana faktorer strider mot principerna för en god förvaltning.

Utskottet anser att det behövs nya metoder för att utvärdera skattstöden på samma sätt som direkta stöd och inkomstöverföringar.

Stimulerande insatser främst genom beskattningen

De finanspolitiska stimulansåtgärder som EU-länderna rapporterat om är ganska jämnt fördelade mellan inkomstposter, dvs. skattelättnader, och utgiftsökningar. I Finland prioriteras stimulans genom beskattningen. Utöver den finanspolitiska stimulansen är det i dagens ekonomiska kris viktigt med lån och borgen till företag för att säkerställa deras finansiering. Borgensfullmakterna har utökats och därför har statens borgensstock vuxit kraftigt. Den var uppe i 15,3 miljarder euro i slutet av 2008. I fjol beviljades ny statsborgen för 5,4 miljarder euro.

På ett ungefär innehåller tilläggsbudgetarna för 2008, budgeten för 2009 och första tilläggsbudgeten för 2009 stimulerande insatser för ca 3 miljarder euro. Skattelättnaderna står för omkring 2,3 miljarder euro och utgiftsökningarna för ca 0,7 miljarder euro. Av skattelättnaderna ska 1,3 miljarder euro gälla förvärvsinkomst. Våra stimulerande åtgärder sätts alltså främst in på beskattningen. Hur effektiva de blir beror därför i hög grad på konsumtionsbeteendet.

Analyskriterier och uppföljning av effektiviteten

I ramredogörelsen motiveras de stimulerande insatserna inte just alls. De motiveringar som ges är mycket generella. Det sägs att de stimulerande insatserna är avsedda att lindra recessionens negativa konsekvenser för sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Arbetslösheten hotar att öka och det ska motverkas genom sysselsättnings- och utbildningspolitiska åtgärder. Regeringen analyserar inte hur de enskilda åtgärderna kommer att påverka sysselsättningen. Därför behövs det kalkyler eller hypoteser som underlag för analyserna. Då blir det lättare för utomstående att avgöra hur tillförlitliga analyserna är och vilka osäkerhetsfaktorer som ingår i dem.

Utskottet anser att redan grova uträkningar säger mer om bakgrunden och motiven till beslutet än det att inga uträkningar görs eller att de inte läggs fram.

Regeringen uppger inte om den tänker ge akt på åtgärdernas genomslag. Överhuvudtaget bedöms effektiviteten mycket ytligt. Det rör sig främst om budgeteffekterna. Konsekvenserna för sysselsättningen eller totalproduktionen analyseras inte. Inte heller motiverar regeringen varför den fokuserar så starkt på beskattningen.

Eftersom de stimulerande insatserna är övergripande och sätts in på bred front via en lång rad olika projekt, anser utskottet att det behövs kriterier för att utvärdera dem. Utfallet måste bevakas och utvärderas. Viktiga kriterier är att insatserna får snabbt genomslag och är temporära, så att det inte blir ett problem att dra ner på utgifterna när recessionen avmattas.

ReUU 2/2009 rd — SRR 3/2009 rd

Utlåtande

Revisionsutskottet föreslår

*att finansutskottet bör beakta det som
sägs ovan.*

Helsingfors den 22 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
Pertti Hemmilä /saml
Sinikka Hurskainen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm.