

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2014 rd

Statens revisionsverks valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspoli- tiken 2011—2014

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 januari 2015 statens revisionsverks valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011—2014 (B 20/2014 rd) till revisionsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti och revisionschef för finanspolitik, ED Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk
- finansråd Marketta Henriksson och finansråd Mikko Spolander, finansministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den särskilda berättelsen från statens revisionsverk är ett led i verkets oberoende externa utvärdering av finanspolitiken. I mitten och slutet av valperioden avrapporterar revisionsverket sina viktigaste finanspolitiska observationer och åtgärdsrekommendationer till riksdagen.

I den aktuella rapporten analyseras målen för finanspolitiken och hur finanspolitiken har utfallit under den pågående valperioden och de finanspolitiska utgångspunkterna för nästa valperiod. Vidare gör revisionsverket en bedömning av stabiliteten i den kommunala ekonomin och de ekonomiska effekterna av skatteomställningarna.

Berättelsen innehåller en lång rad observationer, ställningstaganden och rekommendationer. En av de viktigaste observationerna är att den

ekonomiska tillväxten har mattats av och att regeringen inte har lyckats snabba upp tillväxten trots många enskilda åtgärder. Därmed har det inte gått att uppfylla de mål för att balansera upp de offentliga finanserna och ändra skuldkvoten som ingår i regeringsprogrammet. Dessutom hinner regeringen inte slutföra sina åtgärder för att täppa till hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna. Revisionsverket anser trots det att regeringens strukturpolitiska program är ett viktigt instrument för att stabilisera de offentliga finanserna.

I berättelsen påpekar verket bland annat att regeringsprogrammet är mycket detaljerat och att de skattepolitiska besluten har varit oförutsebara. Dessutom sägs det att skattesystemet fortfarande är komplicerat och oöverskådligt. Det anförs hård kritik mot skatteutgifterna (dvs. skattestöden). Inte heller inom den kommunala

ekonomin har åtgärderna för att genomföra det strukturpolitiska programmet räckt till, och det kommer inte att vara helt lätt att införa ytterligare anpassningsåtgärder, om den ekonomiska krisen fortsätter. Berättelsen lyfter särskilt fram den utdragna nedgången i den kommunala ekonomin och de divergerande ekonomiska villkoren i kommunerna, en negativ trend som antas fortsätta i takt med den ofördelaktiga befolkningsutvecklingen.

Utskottets överväganden

Utskottet välkomnar att en icke-regeringsbunden aktör gör en övergripande och långsiktig bedömning av finanspolitiken. I detta utlåtande uttalar sig utskottet inte om själva revisionen, men framhåller att observationerna och rekommendationerna i berättelsen på det stora hela stämmer överens med utskottets syn på frågorna. De ligger dessutom i linje med en färsk rapport från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken¹. Båda rapporterna stöder sig starkt på vetenskaplig evidens, och det ger ståndpunkterna större tyngd.

Utskottet håller med om att finanspolitiken nästa valperiod måste planeras och proportioneras med hänsyn till de långsiktiga trenderna i vår ekonomi och till strukturella faktorer. Det stöder samtidigt grundförutsättningarna för tillväxt, det vill säga förtroende för ekonomin och förutsebar lagstiftning. Det är nödvändigt också av den anledningen att de viktiga besluten fattas direkt i början av valperioden, som revisionsverket rekommenderar i sin rapport.

I likhet med revisionsverket vill utskottet också lyfta fram socialskyddsfondernas roll i uppföljningen av den offentliga skulden. Överskottet används inte till att amortera skulder inom den offentliga sektorn, utan den ökar förträdesvis av underskotten i statsförvaltningen och lokalförvaltningen. Skulden inom den offentliga sektorn speglar således inte förändringar i det finansiella sparandet. Därför kan man

fråga sig om det vore befogat att införa en regel för statens och lokalförvaltningens sammanlagda finansiella sparande. Detta spelar också en roll för frågan om att stabilisera den kommunala ekonomin, som kommer att behandlas längre fram.

Beträffande sina finanspolitiska ståndpunkter hänvisar utskottet i övrigt till betänkande FiUB 37/2014 rd om statsbudgeten. I utlåtande FiUU 8/2014 rd, som utskottet nyligen lämnade om berättelse B 15/2014 rd, går utskottet närmare in på EU:s finanspolitiska styrning.

I det följande behandlar utskottet i korta drag vissa aspekter kring beskattning och kommunal ekonomi eftersom de är av generell betydelse.

Beskattning

Det samlade skattesystemet. I berättelsen understryker revisionsverket med eftertryck betydelsen av att man i de skattepolitiska besluten tar hänsyn till det samlade skattesystemet och mönstrar ut icke-neutrale element. Dessutom måste skattesystemet förenklas, och medborgarna måste få större insyn i reglerna. Åtgärder som föreslagits är bland annat schablonavdrag och mindre skattesubventioner. Vidare är det angeläget att det samlade skattesystemet utvärderas då och då. De politiska besluten bör dessutom ta större hänsyn till tjänstemannaberedningen.

Utskottet anser rekommendationerna vara av största vikt. De skulle utan vidare tillföra skattesystemet större neutralitet och göra det rättvisare. Konsekventa och förutsebara beslut är viktiga för att skattesystemet ska vara internationellt konkurrenskraftigt och locka investeringar. I det hänseendet har skattepolitiken under valperioden varit oförutsebar och det måste anföras en viss kritik mot det. I skattepolitiken krävs det överlag stringent omdöme och tillräckligt mycket sans, och besluten bör alltid bygga på sakkunnig beredning. Då vore konsekvensbedömningen betydligt mer heltäckande, som revisionsverket rekommenderar.

Å andra sidan är det känt att beskattningen fått större relevans som instrument i samhällspolitiken i övrigt sedan rammekanismen infördes. När ramen sätter ett tak för utgifterna under val-

¹ *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014*, Helsingfors, januari 2015, ISBN 978-952-274-137-0 (webbpublikation).

perioden, ökar behovet av skatteutgifter och skatteavdrag. Det blir samtidigt ett sätt att kringgå den ram som regeringen själv har satt. För att förhindra en sådan snedvridning bör man överväga möjligheten att behandla beslut om utgifter och inkomster symmetriskt i rambeslutet. Det betyder att utgiftsramen justeras per automatik när skattekriterierna ändras. Den rekommendationen ingår i rapporten från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken.

Skatteutgifter. Båda rapporterna fokuserar extra mycket på skatteutgifterna och de många negativa effekterna av dem. Revisionsverket rekommenderar att konsekvenserna ska bedömas i större utsträckning i framtiden. Då kan man också göra en bedömning av hur relevanta stöden är överlag. Det är lätt att instämma i detta.

Utskottet menar att det är viktigt att det i de politiska besluten vägs in att skatteutgifterna är förknippade med vissa problem. Det handlar dels om att vi får direkta fiskala förluster, dels om att skattestöd, det vill säga skatteutgifter, ofta är mindre effektiva än direkta stöd. Många gånger har skatteutgifterna omfattande effekter och nyttan kommer alltså inte bara dem till del som den ursprungligen var avsedd för. Ett exempel på detta är de sänkta momssatserna, som båda rapporterna lyfter fram. Momssänkningen gynnar alla inkomstklasser. Därmed får höginkomsttagare absolut sett större nytta än låginkomsttagare. Följaktligen är de inte så okontroversiella med avseende på inkomstfördelningen som det allmänt antas.

De sänkta momssatserna är den näst största skatteutgiften och de ger upphov till ett årligt bortfall av skatteinkomster på några miljarder euro². Rådet menar att rättvisemålet med momssatserna sannolikt kunde nås bättre med exempelvis progressiv inkomstbeskattning och direkta stöd. Det bör vidare noteras att samtliga skatteutgifter medför stora administrativa kostnader

för både företag och myndigheter. Dessutom kan skatteutgifter leda till snedvridningar i besluten eftersom de inom ramen inte konkurrerar på samma sätt som utgiftsförslagen.

Kommunal ekonomi

Stabilisering av den kommunala ekonomin. Revisionsverket behandlar läget inom den kommunala sektorn och framhåller att den kommunala ekonomin har försämrats oroväckande mycket på 2000-talet. Så sent som 2000 uppvisade den kommunala ekonomin ett överskott (0,2 procent i relation till bnp), men 2011 var underskottet 0,5 procent enligt nationalräkenskaperna. Sedan dess har underskottet ökat, och det var 1,1 procent 2012 och 0,8 procent 2013. Underskottet i den kommunala ekonomin utgör ungefär 30 procent av underskottet i de offentliga finanserna totalt.

Den kommunala ekonomin dras med en strukturell obalans och det ekonomiska läget varierar från kommun till kommun. Nedgången förväntas fortsätta och rentav förvärras.

I likhet med revisionsverket understryker utskottet vikten av balansåtgärder. Den okontrollerade skuldsättningen i kommunerna försämrar hållbarheten i de offentliga finanserna och det i sin tur kan ha allvarliga följder för hela vår samhällsekonomi.

Det är beklagligt, menar utskottet, att bland annat det strukturpolitiska programmet har genomförts så långsamt och att de flesta målen fortfarande inte har uppfyllts. På vissa ministerier har aktiviteterna kring avvecklingen av skyldigheter var lama. Samtidigt med ansträngningarna för att dra ner på kommunernas skyldigheter har kommunerna fått nya lagstadgade skyldigheter.

Det är viktigt att åtgärderna i den kommunala ekonomin genomförs, understryker utskottet och konstaterar att planerna på att minska de kommunala förpliktelseerna med motsvarande ungefär en miljard euro måste omsättas nästa valperiod. Också för den kommunala självstyrelsen är det av relevans att regelstyrningen avvecklas för att kommunerna ska kunna ordna sin verksamhet mer flexibelt och utnyttja nya arbetssätt.

² Rapporten från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, s. 109 och källan där: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet_2013_-_2015e.pdf

Eventuella nya förpliktelser för kommunerna måste i fortsättningen finansieras helt och hållet med höjda statsandelar. Det ger den kommunala utgiftsramen större trovärdighet och rättar till det tidigare systemets incitament för att lagstifta om uppgifter kommunerna utan att det finns pengar i rammekanismen.

Vidare är det av stor vikt att de ekonomiska bedömningarna vid lagberedning håller hög kvalitet och är heltäckande. De ekonomiska konsekvenserna av reformer måste bedömas öppet och i samarbete med flera parter för att garantera att reformerna på bästa möjliga sätt stöder ekonomisk tillväxt, sysselsättning, företagande, konkurrenskraft och välfärd.

Styrning av den kommunala ekonomin. Åtgärder för att förbättra styrningen av den kommunala ekonomin är mycket välkomna, enligt utskottet. Ambitionen är att beredningen av frågor kring den kommunala ekonomin ska ha närmare kopplingar dels till beredningen av statsbudgeten och den statsfinansiella ramen, dels till planeringen av de offentliga finanserna. Från och med 2015 kommer kapitlet om den kommunala ekonomin i planen för de offentliga finanserna att innehålla ett finansiellt mål för den kommunala ekonomin. Vidare kommer det att sättas utgiftsgräns, det vill säga för hur mycket staten med egna åtgärder får höja kommunernas net-

toutgifter. En annan planerad åtgärd för att balansera upp den kommunala ekonomin är att införa en budgetram för administrationen av kostnaderna inom social- och hälsovården. Den är tänkt att dämpa kostnaderna.

Det är angeläget att styrningen av den kommunala ekonomin revideras i snabb takt. Samtidigt är det viktigt att reformerna följs upp och att reglerna stramas åt om det behövs. Också kommunerna själva måste hålla strängare kontroll över utgiftsutvecklingen så att de på egen hand kan uppnå sparmålet på en miljard euro.

Vårdreformen (RP 324/2014 rd) har stora konsekvenser för den kommunala ekonomin och den kommer i synnerhet att ge samkommunerna större betydelse. Utskottet behandlar de ekonomiska effekterna av reformen i ett senare utlåtande, men framhåller redan nu att reformen måste resultera inte bara i bättre tillgång till vård och större jämlikhet i vården utan på ett trovärdigt sätt också förbättra kostnadseffektiviteten och minska hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna.

Ställningstagande

Finansutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 10 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Pertti Hemmilä /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Sampsa Kataja /saml
Anneli Kiljunen /sd (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent (delvis)
Mats Nylund /sv
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Sari Sarkomaa /saml

Osmo Soininvaara /gröna
Kauko Tuupainen /saf
Ville Vähämäki /saf
ers. Risto Kalliorinne /vänst
Johanna Karimäki /gröna (delvis)
Marjo Matikainen-Kallström /saml
(delvis)
Riitta Myller /sd
Mikaela Nylander /sv (delvis)
Raimo Piirainen /sd
Leena Rauhala /kd
Raija Vahasalo /saml (delvis)
Harry Wallin /sd
Anne-Mari Virolainen /saml (delvis)
Juha Väättäin /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko,
utskottsråd Maarit Pekkanen.