

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2019

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2019 (B 20/2019 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande finanspolitisk inspektör Mika Sainio, Statens revisionsverk
- konsultativ tjänsteman Niina Suutarinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Veliarvo Tamminen, finansministeriet
- specialsakkunnig Jarkko Kivistö, finansministeriet
- forskningsdirektör Niku Määttänen, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- universitetslärare Juhani Raatikainen, Jyväskylä universitet
- direktör Elina Pylkkänen, Löntagarnas forskningsinstitut
- prognoschef Janne Huovari, Pellervon taloustutkimus PTT
- chefekonom Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund
- direktionsens rådgivare Lauri Kajanoja, Finlands Bank
- generalsekreterare Seppo Orjasniemi, Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- forskningschef Faiz Alshail, Statistikcentralen
- forskningsdirektör Essi Eerola, Statens ekonomiska forskningscentral
- professor (emeritus) Heikki Niskakangas
- professor Roope Uusitalo.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsverkets berättelse

Den aktuella rapporten om övervakningen av finanspolitiken baserar sig på situationen och kunskapsunderlaget hösten 2019. Rapporten lämnades till riksdagen den 12 december 2019. Remissdebatten fördes i riksdagens plenum den 13 februari 2020 och revisionsutskottet behandlade rapporten och hörde sakkunniga i februari—mars 2020. Utskottet förde en förberedande diskussion om ärendet den 10 mars 2020. Coronaviruspandemin som spred sig till Finland i februari—mars

Betänkande ReUB 5/2020 rd

har också påverkat riksdagens arbete. I enlighet med talmanskonferensens anvisningar har man i utskottsarbetet koncentrerat sig på att behandla i huvudsak coronarelaterade eller annars brådskande regeringspropositioner. Därför överlämnas revisionsutskottets betänkande om rapporten om övervakningen av finanspolitiken 2019 till plenum först nu under höstsessionen 2020. De ärenden som behandlas i betänkandet baserar sig på frågor som lyftes fram vid utskottets sakkunnigutfrågningar och i den förberedande diskussionen i utskottet i mars 2020.

Rapporten om övervakningen av finanspolitiken, som överlämnades till riksdagen i december 2019, innehåller revisionsverkets bedömning av regeringens mål för den ekonomiska politiken och finanspolitiken för valperioden 2019—2023 samt en bedömning av hur EU:s stabilitets- och tillväxtpakt och den nationella regeln för utgiftsramen har följts. Rapporten innehåller också ämbetsverkets bedömning av tillförlitligheten hos finansministeriets prognos som ligger till grund för planen för de offentliga finanserna. Revisionsverkets huvudsakliga iakttagelser är följande:

Revisionsverket har ingenting att anmärka mot i den finanspolitiska lagstiftningen, och planen för de offentliga finanserna för 2020—2023 motsvarar till väsentliga delar kraven i lagstiftningen. Balansmålet för de offentliga finanserna och de sektorspecifika målen har uppställts i enlighet med förpliktelseerna, men enligt prognoserna för hösten 2019 kommer målen inte att uppnås utan ytterligare åtgärder. Regeringen har ännu inte i valperiodens första plan för de offentliga finanserna i oktober 2019 presenterat exakta metoder för att vända utvecklingen så att den överensstämmer med målen.

Enligt revisionsverkets bedömning finns det en risk för att Finland inte iakttar den förebyggande delen av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt 2020. Situationen påverkas delvis av att ett program för framtidsinvesteringar av engångsnatur inleds år 2020 och av att de permanenta utgiftsökningar som beslutats för regeringsperioden är primära jämfört med de öknings av skatteinkomsterna som förbättrar det strukturella saldöt. Enligt verkets bedömning kan det således uppstå en betydande avvikelser från de krav som gäller det strukturella saldöt i de offentliga samfundet och utvecklingen av utgifterna. Statsrådet har också konstaterat att det finns en risk för en betydande avvikelse i oktober 2019 i den första planen för de offentliga finanserna under valperioden.

Enligt revisionsverket har den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt beaktats på behörigt sätt i regeringsprogrammet genom att man har som mål att förbättra sysselsättningen och produktiviteten inom den offentliga tjänsteproduktionen. Regeringen har som mål att genom sina sysselsättningsåtgärder få 60 000 fler sysselsatta. Verket konstaterar att det utifrån sysselsättningspotentialen är möjligt att uppnå målet om man målmedvetet går vidare med beredningen och genomförandet av åtgärderna.

Enligt revisionsverkets bedömning är finanspolitiken i början av valperioden lindrigt stimulerande. Revisionsverket anser dessutom att den mekanism för undantagsförhållanden som tagits in i regeln för utgiftsramen för statsfinanserna är en motiverad lösning med tanke på beredskapen inför en allvarlig recession. Enligt verkets bedömning har ramarna för statsfinanserna iakttagits vid beredningen av budgeten för 2020 och tilläggsbudgetarna för 2019.

Betänkande ReUB 5/2020 rd

Finansministeriets ekonomiska prognos, som utgör grunden för planen för de offentliga finanserna, kan utifrån verkets granskning inte anses vara orealistisk på det sätt som avses i det finanspolitiska regelverket.

De sakkunniga som har hörts av utskottet anser att verkets iakttagelser och rekommendationer är välgrundade på ett allmänt plan och instämmer i verkets synpunkter. Revisionsverkets rapport är enligt de sakkunniga en heltäckande beskrivning av regeringens ekonomiska politik och finanspolitik samt av hur de finanspolitiska reglerna har följts. Men 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 produceras av ministeriet. Enligt de bedömningar från sakkunniga som utskottet tagit del av saknas i rapporteringen verkets egen analytiska och kritiska bedömning samt motiveringar för de synpunkter som framförs. I synnerhet den analys som presenteras i det första kapitlet i rapporten är enligt de sakkunniga ytlig, och verkets synpunkter motiveras inte till alla delar.

Genom finanspolitisk tillsyn strävar revisionsverket efter att främja insynen i och förståelsen av de finanspolitiska reglerna samt främja de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet. För att förstå finanspolitiska regler och tolkningen av deras tillämpning är det nödvändigt att definiera de centrala begreppen. Därför anser utskottet att det är viktigt att verket i fortsättningen fäster särskild uppmärksamhet vid en omsorgsfull begreppsdefinition i sin rapportering. Det är viktigt att begreppen definieras tydligt så att läsaren kan bilda sig en uppfattning om de slutsatser och rekommendationer som presenteras.

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

Finanspolitiska mål och efterlevnad av finanspolitiska regler

Regeringen har satt upp ambitiösa mål för att balansera de offentliga finanserna före 2023. Konkreta åtgärder och beslut har dock ännu inte presenterats i början av valperioden. En del av de sakkunniga som utskottet hörde ansåg att balansmålet för de offentliga finanserna är snävt på grund av att underskottet i de offentliga finanserna ökar snabbare än väntat i början av valperioden. Å andra sidan anses balansmålet inte vara strikt med tanke på de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Ur denna synvinkel ansåg de sakkunniga som utskottet hört ännu i början av 2020 innan coronaepidemin spred sig till Finland att det kunde vara motiverat att försöka nå ett överskott i de offentliga finanserna under den pågående valperioden.

Enligt revisionsverkets uppskattning för 2019 ska både de nationella finanspolitiska reglerna och bestämmelserna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt iakttas, men i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del finns det en risk för betydande avvikelser för 2020. Överskridandet av gränsvärdet för betydande avvikelse är dock enligt revisionsverkets uppskattningar hösten 2019 litet. Den pandemi som coronaviruset orsakat har ökat de offentliga utgifterna och behovet av statligt stöd till den privata sektorn. Stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk möjliggör avvikelser från anpassningstakten mot det medelfristiga målet på grund av den allvarliga recession och de ovanliga händelser som påverkar saldot i de offentliga finanserna.

Betänkande ReUB 5/2020 rd

Europeiska kommissionen publicerade den 20 mars 2020 ett meddelande där man införde en allmän undantagsklausul i stabilitets- och tillväxtpakten på grund av den allvarliga ekonomiska recessionen i hela EU till följd av coronavirussituationen och behovet att åtgärda den genom ett tillräckligt stort offentligt stöd. Medlemsstaterna understödde i sitt gemensamma utlåtande den 23 mars 2020 införandet av klausulen. Införandet av en undantagsklausul som gäller hela EU innebär att undantagsförhållanden enligt stabilitets- och tillväxtpakten råder också i Finland. Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten har nu införts för första gången.

Införandet av en allmän undantagsklausul gör det möjligt att tillfälligt avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar de offentliga finansernas hållbarhet på medellång sikt. Den allmänna undantagsklausulen innebär inte att förfarandena enligt stabilitets- och tillväxtpakten avbryts. Den ger dock medlemsstaterna möjlighet att avvika från de finanspolitiska krav som normalt skulle gälla, samtidigt som kommissionen och rådet har möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Finland ansöker om tillämpning av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten när det gäller finanspolitiska åtgärder för att hantera coronavirussituationen. För 2020 skulle således en avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet vara möjlig utan att förfarandet med betydande avvikelser och den anknytande korrigeringsmekanismen inleds.

Utskottet fäster också uppmärksamhet vid den nationella rambestämmelsen, som under innevarande valperiod har utökats med en så kallad undantagsmekanism. Mekanismen tillåter en utgifts återhämtning av engångsnatur, om Finland drivs in i en svår recession. Mekanismen möjliggör en ökning av utgifter av engångsnatur med högst 1 miljard euro, dock högst 500 miljoner euro per år. En mekanism för undantagsförhållanden kan införas om de på förhand fastställda kriterierna uppfylls. Det finanspolitiska ministerutskottet beslutar när dessa villkor uppfylls och beslutar om en rekommendation till statsrådet utifrån en beredning av finansministeriets ekonomiska avdelning och lägesbedömningar som gjorts av Finlands Bank och ekonomiska forskningsinstitut. De sakkunniga som utskottet hört anser att regeringsprogrammets rambestämmelse om mekanismen vid undantagsförhållanden är motiverad. Enligt de sakkunniga är det också bra att kriterierna för införandet av mekanismen och den utgiftsökning som den möjliggör har definierats tydligt. Utskottet anser det vara bra att den mekanismen enligt regeringsprogrammet skapar flexibilitet i rambestämmelsen under exceptionella förhållanden.

Enligt den plan för de offentliga finanserna som lämnades till riksdagen i april fanns det ännu inte i våras behov av att använda mekanismen för undantagsförhållanden, eftersom utgiftsramen för statsfinanserna inte är i kraft när undantagsförhållanden råder i Finland och beredskapslagen gäller och utgiftsramen således inte har begränsat de riktade och temporära åtgärderna för 2020. Regeringen beslutade dock den 8 april 2020 att inleda beredningen av införandet av mekanismen för undantagsförhållanden. Som en del av beredningen bad finansministeriet Finlands Bank och tre forskningsinstitut om en sammantagen bedömning av konjunkturläget och uppfyllandet av definitionen av exceptionella förhållanden. Utifrån finansministeriets lägesanalys och erhållna bedömningar förordade finanspolitiska ministerutskottet den 20 maj 2020 att statsrådet inför en me-

Betänkande ReUB 5/2020 rd

kanism för undantagsförhållanden i enlighet med regeringsprogrammet. Det möjliggör en ökning av utgifter av engångsnatur 2021—2022 med högst 500 miljoner euro per år.

Regeringen har fram till september 2020 fattat beslut om sammanlagt fem tilläggsbudgetpropositioner (sammanlagt ca 10,3 miljarder euro åren 2020—2022). De innehåller omfattande åtgärder för att hantera och dämpa spridningen av coronaepidemin samt stödja medborgare och företag och därigenom den ekonomiska återhämtningen.

Utskottet välkomnar åtgärderna för att dämpa de negativa effekter som coronapandemin har på ekonomin och sysselsättningen samt för att stödja hälso- och sjukvårdssystemets funktionssäkerhet. Utskottet anser också att det är viktigt att vidta åtgärder för att stabilisera de offentliga finanserna på längre sikt, när den omedelbara krisen har avväjts.

Sysselsättningsmålet

Regeringen strävar efter att uppnå sina mål för de offentliga finansernas hållbarhet framför allt genom att öka sysselsättningen. Regeringen vill genom sina sysselsättningsåtgärder nå en sysselsättningsgrad på 75 procent fram till 2023. Det konkreta målet är att genom politikåtgärder skapa 60 000 nya arbetstillfällen. Hälften av åtgärderna ska enligt regeringens tidtabell ha beretts före budgetmanglingen hösten 2020.

Enligt revisionsverkets rapport är det möjligt att uppnå sysselsättningsmålet om man målmedvetet går vidare med beredningen och åtgärderna. De sakkunniga som utskottet hört anser också att det är möjligt att uppnå regeringens mål, men det förutsätter också politiskt svåra beslut. I utlåtandet från rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken konstateras att rådet har gått igenom undersökningar som behandlar sysselsättningseffekterna av de politiska åtgärder som vidtagits i Finland. Även om resultaten varierar verkar de tyda på att de reformer som redan genomförts inte har haft någon större inverkan på sysselsättningen. Enligt utlåtandet från rådet förefaller det som om till exempel sysselsättningen av långtidsarbetslösa reagerar dåligt på förändringar i inkomstöverföringarna. För att man ska kunna uppnå betydande förändringar i sysselsättningen krävs det enligt experterna relativt stora och riktade politiska åtgärder.

Experterna betonar också att särskild uppmärksamhet bör fästas vid kvaliteten på de nya jobben och de utförda arbetstimmar. Fler lågavlönade arbetstillfällen förbättrar inte den offentliga ekonomin på önskat sätt, om det utöver lönen för arbetet behövs samhälleligt stöd. Uppmärksamhet bör också fästas vid antalet utförda arbetstimmar, eftersom det inte räcker med att höja sysselsättningsgraden. Till exempel det veckoarbete på ibland bara några timmar som blivit vanligare i och med nolltavtalen höjer sysselsättningsgraden, även om konsekvenserna för den offentliga ekonomin blir anspråkslösa när det inte uppstår några nämnvärda skatteinkomster. Enligt många sakkunnigbedömningar är sysselsättningsgraden på 75 procent inte ens tillräcklig med tanke på Finlands hållbarhet på lång sikt. För att svara på hållbarhetsutmaningen behövs det således ännu mer ambitiösa mål.

Den allvarliga recessionen till följd av coronapandemin medför ytterligare utmaningar också för uppnåendet av regeringens sysselsättningsmål. Exempelvis enligt Finlands Banks prognos från juni orsakar coronapandemin bestående produktionsförluster för Finlands ekonomi, eftersom alla

Betänkande ReUB 5/2020 rd

företag inte klarar av den djupa recessionen och en del av förlusterna av arbetstillfällena blir bestående. Enligt bankens uppskattning försvagas sysselsättningen klart mindre under recessionen än under lågkonjunkturen på 1990-talet, men dock något mer än under finanskrisen. Enligt bankens uppskattning sjunker sysselsättningsgraden med cirka 2 procentenheter åren 2020—2021 och återhämtar sig endast delvis 2022. På motsvarande sätt är sysselsättningsgraden enligt finansministeriets prognos från juni 71 procent 2022. I juli 2020 fanns det enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning 50 000 färre sysselsatta än för ett år sedan. Analogt var sysselsättningsnivån ungefär 73,2 procent i juli, medan den ett år tidigare var 74,5 procent.

Sysselsättningsåtgärderna diskuteras och beslut fattas i mitten av september 2020 vid regeringens budgetmangling. Utskottet anser det vara viktigt att man vid beredningen av sysselsättningsåtgärder beaktar inriktningen av åtgärderna samt aspekter som gäller kvaliteten på nya arbetsplatser. Utskottet anser att utvecklingen av antalet utförda arbetstimmar bör följas som en del av uppföljningen av hur sysselsättningsmålet uppnås.

Framtidsinvesteringar

I regeringsprogrammet ingår ett investeringsprogram av engångsnatur på tre miljarder euro för åren 2020—2022. I valperiodens första plan för de offentliga finanserna hösten 2019 fattades beslut om användningen av 1,4 miljarder euro åren 2020—2022. Investeringsprogrammet av engångsnatur finansieras enligt planerna med kapitalinkomster. För återstoden av investeringsprogrammet av engångsnatur, 1,7 miljarder euro, har det ställts som villkor att målen för de offentliga finanserna uppnås. Således har verkställandet kopplats bland annat till granskningen av sysselsättningsåtgärdernas genomslag.

De sakkunniga som utskottet hört stöder engångsinvesteringar i framtiden och de villkor som hänför sig till dem. De utmaningar som Finland i framtiden står inför, såsom en ofördelaktigare försörjningskvot, minskat kompetenskapitalet och klimatförändringen, kan tacklas genom investeringar. De sakkunniga framför dock kritik mot regeringens framtidsinvesteringspaket särskilt ur två synvinklar.

För det första kan en del av de åtgärder som betecknas som framtidsinvesteringar klassificeras som konsumtionsutgifter snarare än som egentliga investeringar. I dessa fall betraktas också engångskaraktären som ett problem, eftersom exempelvis tidsbegränsad statlig finansiering för utbildning är problematisk med tanke på den kommunala ekonomin när den tidsbundna statliga finansieringen upphör 2022. För det andra kritiserar experterna att framtidsinvesteringar finansieras genom försäljning av statlig egendom. Försäljningen av egendom leder till att staten förlorar de framtida intäkterna av egendomen i en situation där staten får lånepengar till ett förmånligt pris. Enligt de sakkunniga bör besluten om försäljning av egendom dessutom basera sig på strategiska aspekter och inte på behovet av att finansiera statens utgifter.

Enligt den plan för de offentliga finanserna som överlämnades till riksdagen i april uppskjuts finansieringen av de utgiftsökningar som planeras i regeringsprogrammet med inkomsterna från egendomen, eftersom det på grund av marknadsläget inte är ändamålsenligt att sälja aktierna i år. De försäljningar som tidigare planerats för 2020 skjuts således upp till 2021—2022.

Betänkande ReUB 5/2020 rd

Revisionsutskottet har i sitt betänkande våren 2019 i slutet av den föregående valperioden fäst uppmärksamhet vid behandlingen av investeringar i regelverket för finanspolitiken (ReUB 9/2018 rd). Utskottet fäster i sitt betänkande uppmärksamhet vid att gränsen mellan investerings- och konsumtionsutgifter inte är entydig. Konsumtionsutgifterna innehåller många utgiftsposter som på grund av sina långvariga verkningar är mycket likartade som investeringsutgifter. Sådana är exempelvis utbildningsutgifter som också kan ha en större effekt på kommande tillväxtökning än materiella investeringar. Utskottet konstaterar i sitt betänkande (ReUB 9/2018 rd) också följande: ”Utskottet anser att det i fortsättningen finns skäl att fästa uppmärksamhet vid planlighet och kvalitet i fråga om offentliga investeringar; de är nämligen en potentiell källa till tillväxt. Beslut om att genomföra investeringsprojekt bör med fördel fattas som en del av en helhetsgranskning av statsfinanserna och de offentliga finanserna.

Utöver det föregående anser utskottet att det är viktigt att framtidsinvesteringarna riktas särskilt till objekt som stöder en hållbar tillväxt.

Regeringens skattepolitik och en tätare skattebas

I regeringsprogrammets riktlinjer betonas en tätare skattebas samt en hållbar utveckling och stävande av klimatförändringen. I regeringsprogrammet konstateras att en hållbar finansiering av de offentliga tjänsterna förutsätter att skatteunderlaget stärks internationellt och nationellt så att de finländska löntagarnas och företagens betalningsbördan kan lindras och förutsättningarna för tillväxt kan tryggas. Hållbar utveckling och bekämpning av klimatförändringen bör stärkas genom beskattning både internationellt och nationellt på ett socialt rättvist sätt och så att skatteunderlaget tryggas. Beskattningen ska främja hållbarare val vid produktion och konsumtion.

De sakkunniga som utskottet hört anser att regeringsprogrammets lägesbild av beskattningens roll i den globala ekonomin är riktig, även om tyngdpunkten i programmet ligger på beskattningens roll som styrmedel. Det primära syftet med skattesystemet är dock att finansiera de offentliga utgifterna. Enligt de sakkunniga ingår neutralitet i principerna för ett bra skattesystem. Detta innebär att beskattningen i så liten utsträckning som möjligt påverkar konsumenternas och företagens val för att de samhällsekonomiska resurserna ska riktas effektivt. Som helhet bör man i planeringen av skattesystemet enligt de sakkunniga sträva efter att beskattningen inte utan goda grunder styr beteendet.

Till egenskaperna hos ett bra skattesystem hör också en tät skattebas som möjliggör skäligen skattesatser. Skattebasen kan koncentreras bland annat genom att minska skattesubventionerna. Antalet skattesubventioner har under de senaste åren snarare ökat än minskat, även om målet redan under flera valperioder har varit att minska ineffektiva skattesubventioner. Revisionsverket fäster i sin rapport uppmärksamhet vid ökningen av skattesubventionerna i euro och rekommenderar en minskning. De experter som utskottet har hört anser att en minskning av skattesubventionerna är motiverad. Detta förutsätter dock en systematisk bedömning av subventionernas effektivitet, både när det gäller befintligt stöd och planerade stöd. Konsekvensbedömningar av skattestödets effektivitet förutsätter en god kunskapsbas och fungerande metoder. För att identifiera beteendeffekterna är randomiserade studier en tillförlitlig och enligt de sakkunniga rekommendabel bedömningsmetod. Utskottet anser att det är viktigt att möjliggöra och utveckla ett faktaunderbyggt beslutsfattande också ur detta perspektiv. Utskottet anser också att det är viktigt att planen för ef-

Betänkande ReUB 5/2020 rd

terhandsutvärderingar av effekterna av de nya skattesubventionerna utarbetas som en del av beredningen.

Skattepolitiken är också en viktig del av miljöpolitiken och utskottet fäster i detta sammanhang uppmärksamhet vid skattesubventioner som är skadliga för miljön. Miljöskadliga är stöd som leder till ökad nyttjandegrad i fråga om naturresurser och ökad belastning på miljön i de sektorer som stöds. I samband med budgetpropositionen för 2020 uppskattades det utifrån tidigare utredningar att det sammanlagda beloppet av miljöskadliga stöd uppgår till 3,6 miljarder euro. I totalbeloppet ingår både anslag och skattesubventioner. Det bör också noteras att stöd som bedöms vara skadliga för miljön kan ha positiva effekter på vissa andra politiska mål.

Enligt regeringsprogrammet bör man ingripa i aggressiv skatteplanering genom att stärka skatteunderlaget och förhindra kringgående av skatt i samband med utländska placeringar. Grå ekonomi bör bekämpas både internationellt och nationellt. Åtgärderna mot grå ekonomi utvidgades och påskyndades i juni 2020 med ett nytt åtgärdsprogram mot grå ekonomi som är inriktat på åren 2020—2023. Utskottet anser att en intensifiering av skattebasen är särskilt viktig i en global ekonomi där kassaflödena överskrider de nationella gränserna.

Det kommunalekonomiska läget

Utskottet noterar också det kommunalekonomiska läget. Enligt de sakkunniga som utskottet hört har kommunernas skatteinkomster under de senaste åren inte utvecklats som väntat i takt med konjunkturerna eller sysselsättningsutvecklingen. Enligt Kommunförbundet innebär de strukturella faktorer som orsakar svag skatteinkomstutveckling i kommunerna att kommunerna inte i tillräcklig utsträckning kan påverka sin skattebas och sina skatteintäkter. Konsumenternas köpkraft har stötts i flera års tid genom att skatteavdrag riktats till låginkomsttagare och medelinkomsttagare och pensionärer. I regel har dessa lättnader kompenserats kommunerna i form av ökade statsandelar, men alla ändringar, såsom exempelvis lagstadgade avgifter, kompenseras dock inte.

Enligt Kommunförbundet försvagas kommunernas inkomstutveckling och skattebas också av befolkningens stigande genomsnittsålder och urbaniseringen. År 2020 betalas kommunalskatt först när löneinkomsterna är ca 15 600 euro. Enligt Kommunförbundet innebär detta att cirka 40 procent av de skattskyldiga stannar under kommunalskattetröskeln i en typisk kommun. En annan viktig faktor är nedskärningarna i statsandelarna under de avslutade valperioderna. Utan nedskärningarna skulle den statliga finansieringen av kommunal basservice enligt Kommunförbundets uppskattning vara över 2 000 miljoner euro större 2020 än för närvarande. Av detta är social- och hälsovårdsväsendets andel cirka 1 270 miljoner euro. Det avser bland annat primärvården, barnskyddet, mentalvårdstjänsterna och äldreomsorgen.

Lokalförvaltningens underskott ökar kraftigt, eftersom kommunernas utgifter trots den svaga utvecklingen av kommunernas inkomster har fortsatt att öka kraftigt 2019. Bakgrunden till detta är det ökade servicebehovet på grund av att befolkningen åldras samt de permanenta investeringarna på hög nivå. Den höga investeringsnivån påverkas enligt de sakkunniga som utskottet hört bland annat av att kommunerna förbereder sig för vårdreformen.

Betänkande ReUB 5/2020 rd

Efter hösten 2019 har regeringen inlett åtgärder som enligt sakkunniga ytterligare försvagar den kommunala ekonomin. Att ändra vårdardimensioneringen, förlänga läroplikten och påskynda tillgången till icke-brådskande vård är enligt sakkunniga goda mål som förtjänar stöd, men det är svårt att finansiera dem så att de inte ytterligare försvagar den kommunala ekonomin. Det bör dock noteras att regeringen i samband med planen för de offentliga finanserna våren 2020 har fattat beslut om finansieringen av dessa åtgärder. Dessutom har regeringen fattat beslut om sparåtgärder som riktas till att täcka kostnaderna för en höjning av dimensioneringen av vårdpersonalen. Besparingar fås till exempel genom utnyttjande av digitalisering samt effektivisering av köpta tjänster och konkurrensutsättningar. Med tanke på den kommunala ekonomins hållbarhet är en utvidgning av de offentliga tjänsterna en risk. Kvaliteten på de offentliga tjänsterna förbättras av regeringens framtidsinvesteringar, vilket innebär att antalet anställda inom den offentliga servicen ökar. Detta igen är problematiskt med tanke på den kommunala ekonomin, eftersom den statliga finansieringen för dessa upphör 2022.

Coronapandemin och de åtgärder som följde på den försämrar den redan svåra situationen inom den kommunala ekonomin, även om staten genom ett stödpaket mjukar upp effekterna av det bakslag som epidemin och recessionen orsakar den kommunala ekonomin. I den fjärde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 uppgår stödet till kommunerna och sjukvårdsdistrikten till sammanlagt cirka 1,4 miljarder euro. Utskottet anser det vara viktigt att också aspekter som gäller den kommunala ekonomin beaktas vid beredningen av kommande beslut och åtgärder.

Risker i samband med statsgarantier

Statens revisionsverk har i sina rapporter om övervakningen av finanspolitiken upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid den kraftiga och långvariga ökningen av statens garantistock. Enligt den föreliggande rapporten konstateras garantierna vara ett lockande instrument för ekonomisk politik som kan bidra till genomförandet av sysselsättningsfrämjande projekt. Verket rekommenderar i sin rapport att riskhanteringen utvecklas så att den risk som garantierna medför inte blir för stor. De sakkunniga som utskottet har hört delar verkets oro över den kraftiga ökningen av garantistocken.

Statsgarantistocken har ökat kraftigt i Finland sedan Subprime-krisen 2007—2009. Statsborgen och garantistocken har sedan 2010 ökat från 23,2 miljarder euro till 60,2 miljarder euro vid utgången av 2019. Statsgarantierna i förhållande till bruttonationalprodukten har således stigit till över 20 procent, vilket enligt experterna innebär en avsevärd risk för statsfinanserna.

I fråga om statsgarantier är de två dominerande posterna exportgarantier som beviljats av Finvera och de boenderelaterade garantier som beviljats av statens bostadsfond ARA. Enligt expertutlåtanden har exportgarantierna åtminstone på kort sikt haft en sysselsättningsfrämjande effekt.

Internationellt sett är Finland ett undantag både i fråga om utvecklingstrenden och i fråga om hur stor garantistocken är i förhållande till ekonomins storlek. Finland är dock inte det enda land där statsgarantier kraftigt stöder exporten eller där garantistocken har ökat i penningbelopp. Tyskland och Italien stöder till exempel sin exportindustri genom statsgarantier. I euro är garantistocken i dessa länder mycket stor, men i förhållande till ekonomins storlek är den mindre än i Finland. Detta aktualiserar enligt de sakkunniga som utskottet har hört problemet med exportens omfatt-

Betänkande ReUB 5/2020 rd

ning. En betydande del av Finlands export består av export från internationella storföretag, och dessa företag konkurrerar med utländska storföretag. Detta leder till att garantistocken i Finland är stor i förhållande till bruttonationalprodukten, men inte i samhällsekonomier som är betydligt större än i Finland, till exempel i Tyskland.

Forskare vid Jyväskylä universitet utredde på uppdrag av rådet för ekonomipolitiska bedömningar den risk som Finnvera och ARA:s borgen för boendet medför för staten. När det gäller Finnveras garantier har analysen gjorts med hjälp av två scenarier: med ett gott ekonomiskt läge (läget i november 2019) och i en situation med en global ekonomisk kris (marknadskraschen 2008—2009). I en god ekonomisk situation är riskerna i Finnveras borgensportfölj enligt forskningsresultaten lägre än förhandsförväntningarna, när man beaktar portföljens storlek. Detta beror enligt forskningsrapporten på att risken för garantier, särskilt i fråga om mobiltelefonnät, sprids förhållandevis effektivt. I scenariot med den globala ekonomiska krisen är risksiffrorna däremot mycket stora.

I scenariot med ett gott ekonomiskt läge kan Finnveras förlust överstiga 2 miljarder euro och i en situation med en global kris kan förlusten överstiga 4,5 miljarder euro. Finnvera har förberett sig på dessa förluster med buffertar på 1,8 miljarder euro. Forskarna betonar att till följd av en global kris kommer också statens skatteinkomster och värdet på statens innehav sannolikt att minska kraftigt, vilket också bidrar till att försvaga statens ekonomi utöver eventuella borgensförluster.

När det gäller ARA:s bostadsrelaterade garantier gjordes analysen i undersökningen med hjälp av regional bostadsproduktion som en faktor som beskriver makrorisken. Den risk som garantierna för boendet medför är starkt koncentrerad till Helsingfors, men enligt forskarna förblir risken skälig så länge som den ekonomiska tillväxten i Helsingforsregionen är stabil.

De åtgärder som vidtagits för att dämpa effekterna av coronapandemin ökar också statsgarantierna. Finnveras inrikes finansieringsfullmakter har höjts från tidigare 4,2 miljarder euro till 12 miljarder euro. Eftersom ca 2 miljarder euro av den tidigare finansieringsfullmakten redan hade använts före krisen, ställde höjningen av maximibeloppet till Finnveras förfogande finansieringsfullmakter på ca 10 miljarder euro för lindring av krisens konsekvenser. Dessutom beviljar staten separat en borgen på 600 miljoner euro för återlåning av Finnairs arbetspensionspremie. För att upprätthålla den försörjningsberedskapskritiska godstrafiken ställer staten borgen på sammanlagt högst 600 miljoner euro för rederibolagens lån.

Revisionsutskottet följer årligen upp rapporteringen om statens ekonomiska åtaganden och riskerna i anslutning till dem i samband med behandlingen av regeringens årsberättelse. Utskottet har tidigare i sitt betänkande om regeringens årsberättelse 2016 fäst uppmärksamhet vid om Finnveras riskbuffertar är tillräckliga (ReUB 8/2017 rd). I utskottets betänkande sägs: ”Utskottet menar att det är angeläget att se till Finnveras riskkontroll och att buffertfonderna är tillräckliga. Rapporteringen om exportfinansieringen och dess risker bör också framöver vara omsorgsfull och heltäckande i regeringens årsberättelse. Finnveras verksamhet är viktig för att trygga exportfinansieringen. Statsminister Juha Sipiläs regering lade i sitt program fast att beståndsdelarna i exportfinansieringen och finansieringsnivån ska fastställas så att de är på minst samma nivå som i konkurrentländerna. Men utskottet betonar att risktagningen bör vara kontrollerad.”

Betänkande ReUB 5/2020 rd

Sannolikheten för att riskerna i anslutning till statsgarantier realiserar har ökat i och med krisen till följd av coronapandemin. Utskottet anser nu att riskhanteringen bör vidareutvecklas för att effekterna av realiseringen av riskerna på statens ekonomi ska kunna hanteras bättre än för närvarande.

Faktaunderbyggt beslutsfattande

Utskottet anser att det är ytterst viktigt att göra det möjligt att fatta beslut utifrån faktaunderlag. Vid utskottets sakkunnigutfrågningar lyftes det fram problem som hänför sig till samarbetet mellan Statistikcentralen och forskarna. Statistikcentralens forskartjänster erbjuder material som samlats in för statistiska ändamål att användas för vetenskaplig forskning och statistiska utredningar om samhället. Ett problem har varit att Statistikcentralen har svårt att lämna in forskningsmaterial inom en rimlig tid. Efterfrågan på och antalet användare av material har ökat betydligt, vilket har lett till att endast 41 procent av materialen har färdigställts inom utsatt tid. Detta bidrar i sin tur till att även betydande samhällseliga forskningsprojekt fördröjs. Enligt de sakkunnigbedömningar som utskottet fått kan exempelvis statsrådets forsknings- och utredningsprojekt (statsrådets TEAS-projekt) fördröja målet med upp till över ett år. En fördröjning av forskningsprojektet försvårar å sin sida ett faktaunderbyggt beslutsfattande. Den långsamma tillgången till forskningsmaterial leder å andra sidan också till att lärdomsproven och därmed tiden för utexaminering drar ut på tiden.

Enligt Statistikcentralen finns det tre faktorer bakom problemet: för det första den ökade efterfrågan på forskningsmaterial och det ökade antalet användare, för det andra att informationssäkerhetskraven fördröjer framtagandet av forskningsmaterial och kontrollen av undersökningsresultaten och för det tredje att resurserna för materialtjänsten inte har ökat trots den ökade efterfrågan. Statistikcentralen har inlett interna utvecklingsprojekt för att avhjälpa problemet. Ett särskilt mål är att med hjälp av automatisering och digitalisering påskynda behandlingen av ansökningar om användningstillstånd samt att övergå från manuell kontroll av avvikelser i informationssäkerheten i material och forskningsresultat till mindre arbetsintensiv maskinell kontroll.

Utöver Statistikcentralens material är också material som uppkommer annanstans inom den offentliga förvaltningen viktigt som stöd för beslutsfattandet och i forskningsverksamheten. Material produceras i verksamheten av ett stort antal organisationer inom den offentliga förvaltningen, exempelvis Folkpensionsanstalten, Institutet för hälsa och välfärd, sjukvårdsdistrikten, Tullen, skattemyndigheten, ministerierna och NTM-centralerna. Insamlingen av uppgifter hänför sig vanligen till materialproducenternas egna informationsbehov och myndighetsuppgifter, men producenterna har också en central roll i att material från den offentliga förvaltningen kan utnyttjas vid beredning, forskning och statistikföring som gäller politiken. De erbjuder material för forskningsändamål antingen öppet för alla, i enlighet med sin egen tillståndspraxis eller till exempel via Statistikcentralen och Findata.

Faktaunderbyggt beslutsfattande förutsätter forskningsverksamhet som kan reagera snabbt och direkt tillgängligt forskningsmaterial. Finansministeriet och undervisnings- och kulturministeriet tillsatte en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en plan för att förbättra utnyttjandet av material från den offentliga förvaltningen. Gruppens mandatperiod var 9.3—31.5.2020 och den bestod av representanter för finansministeriet, Statens ekonomiska forskningscentral (VATT), Helsinki

Betänkande ReUB 5/2020 rd

Graduate School of Economics (HGSE) och Statistikcentralen. Arbetsgruppen hade till uppgift att skapa ett system där de uppgifter som samlas in i registren effektivt kan ställas till förfogande för politisk utredning och forskning. Arbetsgruppen skulle skapa en helhetsbild av nuläget samt fastställa och planera de åtgärder genom vilka man kan uppnå en situation där materialen är i en form som lämpar sig för en effektiv analys, tillståndsprocesserna är enkla och resurserna hos de organisationer som tillhandahåller tjänster för användning av materialen och principerna för prissättningen av tjänsterna är i skick.

Arbetsgruppens slutrapport publicerades den 15 juni 2020. I rapporten presenteras de aktörer som är centrala med tanke på utnyttjandet av material från den offentliga förvaltningen och deras roller, beskrivs nuläget för materialhelheten och processerna i anslutning till den och presenteras konkreta åtgärdsförslag genom vilka materialet bättre än för närvarande kan utnyttjas för att gynna samhället. Arbetsgruppens rekommendationer sammanfattas i 11 mål som gäller material och materialinfrastruktur i allmänhet, processer som hänför sig till tillståndspliktigt material, finansieringen av materialsystemet och prissättningen av material samt lagstiftningen.

Utskottet kommer att följa hur situationen förbättras, eftersom det enligt utskottet är mycket viktigt att förbättra förutsättningarna för ett faktaunderbyggt beslutsfattande som inte stöds tillräckligt av den nuvarande situationen.

Utmaningar under valperioden

De sakkunniga som hördes av utskottet lyfte fram den åldrande befolkningen och det hållbarhetsunderskott som den orsakar, den svaga utvecklingen av den totala produktiviteten samt stävjan av klimatförändringen som de största utmaningarna inom den ekonomiska politiken och finanspolitiken under innevarande valperiod. För att stävja klimatförändringen är styrmedlen för den ekonomiska politiken ytterst viktiga. Investeringarna och den styrande beskattningen har en viktig roll i detta.

Den största utmaningen under valperioden ansågs vara hållbarhetsunderskottet till följd av befolkningens stigande genomsnittsålder och åtgärdandet av det. På lång sikt ökar den offentliga skulden enligt experterna permanent utan ytterligare åtgärder. Detta innebär att det är nödvändigt att stödja tillväxten och förbättra produktiviteten inom tjänsteproduktionen för att den offentliga ekonomin inte ska behöva anpassas till exempel när räntorna stiger under förhållanden där detta skulle vara skadligt med tanke på medborgarnas välfärd.

Enligt experterna är den svaga utvecklingen av den totala produktiviteten en utmaning för sig på 2010-talet. I Finland har produktivitetsökningen avmattats i förhållande till jämförelseländerna. Den ekonomiska tillväxten har länge varit beroende av den totala produktivitetstillväxten, vilket innebär att minskningen av den totala produktiviteten minskar den framtida tillväxtpotentialen. Enligt experterna är det särskilt oroväckande att kompetenskapitalet sjunker. Enligt experterna beror detta på att FoU-investeringarna har minskat och att ökningen av de ungas utbildningsgrad har stannat upp.

Enligt de landspecifika rekommendationer som Europeiska kommissionen gav i juni om Finlands stabilitetsprogram för 2020 ligger investeringarna i Finland fortfarande under EU-genom-

Betänkande ReUB 5/2020 rd

snittet i de investeringskategorier som mest stöder produktivitetsökning, såsom investeringar i utrustning och immateriella tillgångar. Detta kan enligt kommissionen begränsa Finlands tillväxtpotential på lång sikt och försvaga konkurrenskraften och återhämtningen.

De ekonomiska utsikterna försämrades snabbt till följd av coronapandemin och den globala recessionen våren och sommaren 2020. Beredskapen inför epidemin och de åtgärder som beslutats för att minska de negativa effekterna av epidemin försämrar de offentliga finanserna kraftigt.

Med stöd av vad som anförts ovan konstaterar utskottet att det nu i första hand är viktigt att se till att hälso- och sjukvårdssystemet fungerar och att de direkta konsekvenserna av pandemin för sysselsättning och ekonomi dämpas. Regeringen har därför vidtagit många åtgärder för att stävja krisen. Utskottet anser att det efter att krisen är avvärjd är viktigt att målmedvetet ta sig an de långsiktiga utmaningar som den åldrande befolkningen och klimatförändringen medför. I detta sammanhang fäster utskottet också uppmärksamhet vid sysselsättningens betydelse för att nå de långsiktiga målen. Utskottet konstaterar att betydande förändringar för att höja sysselsättningsgraden kräver omfattande, fördomsfria och riktade politiska åtgärder.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 20/2019 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 10.9.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Pia Viitanen sd.

Betänkande ReUB 5/2020 rd

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.