

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2014 rd

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om granskningen av och tillsynen över finanspolitiken 2014

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 maj 2014 statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om granskningen av och tillsynen över finanspolitiken 2014 (B 15/2014 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FiUU 8/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, finanspolitisk inspektör, VTT Jenni Pääkkönen och revisionschef för finanspolitik, ED

Heidi Silvennoinen, statens revisionsverk, riksdagen

- överdirektör Markus Sovala, finansråd Marketta Henriksson, finansråd Mika Kuismänen, finansråd Mikko Spolander och konsultativ tjänsteman Jonna Berghäll, finansministeriet
- politisk analytiker Peeter Soidla, Europeiska kommissionen
- specialsakkunnig Ismo Grönroos-Saikkala, Europeiska kommissionens representation i Finland
- professor, ordförande för Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken Roope Uusitalo, Helsingfors universitet
- överdirektör Juhana Vartiainen, Statens ekonomiska forskningscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Tillsynen över finanspolitiken och det medelfristiga målet

Statens revisionsverk har som oberoende finanspolitiskt tillsynsorgan bedömt tillräckligheten hos regeringens politiska åtgärder i relation till målen på medellång sikt enligt den europeiska stabilitets- och tillväxtpakten. Statens revisions-

verk fick nämligen från 2013 års början en ny lagstadgad uppgift att verka som oberoende finanspolitiskt tillsynsorgan.

Enligt 2 § i lagen om att verkställa det finanspolitiska avtalet (869/2012) ska statsrådet ställa upp ett medelfristigt mål för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. I stabiliseringsprogrammet våren 2013 (den 18 april 2013) uppställdes som medelfristigt mål ett strukturellt un-

derskott på 0,5 procent i förhållande till totalproduktionen.

Revisionsverket lämnade den 22 maj 2014 till riksdagen en särskild berättelse B 15/2014 rd som innehåller granskningen av den plan för de offentliga finanserna som regeringen fattade beslut om på våren och ett ställningstagande om hur regeringens finanspolitik räcker till för att nå målen enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt 2014 års prognoser ser Finland ut att iaktta den europeiska stabilitets- och tillväxtpakten på medellång sikt. Den ekonomiska utvecklingen under innevarande år är eventuellt svagare än väntat vilket medför en risk för att pakten bryts. Revisionsverket understryker det strukturpolitiska programmets betydelse för stabiliseringen av den offentliga ekonomin och menar att programmet ska genomföras och verkställas så fort och med så stor verkningskraft som möjligt.

Enligt granskningen har Finland iakttagit stabilitets- och tillväxtpakten 2013. I det fall att 2014 års ekonomiska tillväxt underskrider prognoserna är det möjligt att man 2015 blir tvungen att konstatera att det 2014 skett en överträdelse av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Detta kan leda till att Europeiska kommissionen utfärdar en varning samt till att Finland måste vidta korrigerande åtgärder. Som följd av den europeiska ekonomiska krisen och skuldskrisen gäller beslutet om för stort underskott flertalet medlemsstater. Dessa stater har därför en begränsad finanspolitisk marginal och de är underställda striktare tillsyn från kommissionens och rådets sida. Tillsvärdare har Finland med undantag för en kort tidsperiod lämnats utanför detta förfarande vilket har gett oss möjligheter att fastställa vår ekonomi- och finanspolitik utifrån nationella utgångspunkter. Revisionsutskottet konstaterar att trycket för en bättre ekonomi inte härrör från EU-bestämmelserna utan från problemen i Finlands egen ekonomi.

Finansutskottet fäster i sitt utlåtande särskild uppmärksamhet vid genomförandet av det strukturpolitiska programmet och konstaterar att behovet av ett effektivt genomförande av programåtgärderna har ökat ytterligare. Det beror på att utsikterna för de offentliga finanserna har för-

svagats efter det att revisionsverkets rapport publicerades och att statsrådet har bedömt att det strukturella saldot i de offentliga finanserna innehåller en betydande avvikelse som äventyrar uppnåendet av det medelfristiga målet. Enligt finansministeriets bedömning från den 15 september 2014 blir det strukturella underskottet 1,2 procent för 2014, 1,3 procent för 2015 och 1,2 procent för 2016. Det medelfristiga mål som ställdes upp i mars 2013 var ett strukturellt underskott på 0,5 procent, vilket ännu då prognosen gjordes upp våren 2014 såg ut att bli utfallet (FiUU 8/2014 rd— B 15/2014 rd).

Enligt kommissionens bedömning råder på grundval av skuldkriteriet risk för underskott enligt stabilitets- och tillväxtpakten i Finland 2014. Att kriteriet blir ouppfyllt enligt vad som framgår av planerna beror dock på det finansiella stöd som Finland har betalat till medlemsstaterna för att trygga den finansiella stabiliteten inom euroområdet. Den negativa konjunkturutvecklingen under de senaste åren beräknas också få en signifikant inverkan på skuldkvoten och efter konjunkturkorrigeringsarna på skulden hålls skuldkvoten under det referensvärde som anges i grundfördraget. Kommissionens slutsats och bedömning är att skuldkriteriet i stabilitets- och tillväxtpakten uppfylls och att pakten således inte har brutits.

I den ekonomiska översikt som finansministeriets ekonomiska avdelning gav ut den 15 september 2014 beräknas det strukturella underskottet vara klart större än i det stabilitetsprogram som utgavs i april 2014 och där bedömningarna av det strukturella underskottet för motsvarande år stämde överens med det uppställda målet. Att bedömningarna av det strukturella underskottet snabbt har försvagats efter april beror enligt statsrådets principbeslut på tre faktorer som inte är beroende av regeringens åtgärder. För det första har den potentiella produktionsökningen blivit långsammare mellan prognoserna från april och september. För det andra har det nominella underskottet i de offentliga finanserna ökat med ca en procentenhet särskilt beroende på sänkta bedömningar i fråga om ekonomisk tillväxt och förmögenhetsinkomster.

Den tredje faktorn är EU:s reform av statistiken för ränteutgifter inom nationalräkenskaperna. Det får till följd att det strukturella underskottet nu är 0,3 procentenheter större än det som bedömdes i stabilitetsprogrammet i april.

Utskottet anser att också regeringens åtgärder har betydelse och kan påverka den potentiella produktionsökningen och att alla faktorer som nämns i beslutet inte är oberoende av regeringens åtgärder.

Regeringen konstaterade i sitt principbeslut av den 2 oktober 2014 en betydande avvikelse som gäller de offentliga finansernas ställning och som äventyrar uppnåendet av det medelfristiga målet. På grund av avvikelsen är det enligt regeringen nödvändigt att fullt ut genomföra de strukturella åtgärderna för att krympa hållbarhetsgapet för de offentliga finanserna som regeringen har fattat beslut om i det strukturpolitiska programmet.

Utskottet konstaterar att verkställandet av det strukturpolitiska programmet har avancerat långsamt och dessutom har de genomförda besparingarna varit mindre än planerat. I förhållande till målen i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt för de närmaste åren, dvs. de medelfristiga målen, håller en betydande avvikelse på att uppstå. Enligt finansministeriets ekonomiska översikt beräknas det strukturella underskottet fortfarande uppgå till över en procent (1,2 %) 2016. Regeringens medelfristiga mål som överensstämmer med stabilitetsprogrammet var ett strukturellt underskott på 0,5 procent. Beaktar man dessutom den svaga situationen för Finlands ekonomi rent allmänt är det inte i sikte att vi skulle närma oss en situation där de offentliga finanserna vore i balans.

Enligt revisionsverket gör Finland klokt i att redan nu vara beredd på att kravet på en rätt dimensionerad finanspolitik och stram styrning av de offentliga utgifterna kommer att skärpas. Under de närmaste åren får det reella beloppet av offentliga utgifter inte öka nämnvärt, eller i så fall ska utgiftsökningen vägas upp av motsvarande intäkter. På lång sikt är utmaningarna för Finlands ekonomi fortfarande den långsamma tillväxten av BNP och det utgiftstryck som ska-

pas av den allt äldre befolkningen. Till följd av den långsammare ekonomiska tillväxten ökar skatteintäkterna långsammare, och de offentliga utgifterna måste anpassas därefter. Enligt revisionsverket är det skäl att fortsätta med reformer som påskyndar den potentiella produktionsökningen och dämpar utgiftsökningen.

Den potentiella eller konjunkturkorrigerade tillväxten visar i hög grad hur bruttonationalprodukten och därmed tillståndet för den offentliga ekonomin utvecklas. Enligt revisionsverket finns det orsak att vara bekymrad över hur de faktorer som producerar potentiell tillväxt utvecklas. Sådana faktorer är färre människor i arbetsför ålder, industrins strukturomvandling och problemen med exporten, en låg investeringsnivå och att tillgångarna föråldras och skattegraden stiger. Tillväxten i Finlands totala produktivitet har i och med den samhällsekonomiska strukturomvandlingen minskat. Enligt revisionsverkets iakttagelser finns det fortfarande en risk för att Finland kommer att drivas in i en ond cirkel av nedskärningar och skattehöjningar.

Regeringens strukturpolitiska beslut och bedömningen av dem

Revisionsutskottet har genom en utredning det beställt (Revisionsutskottets publikation 1/2009) granskat finansministeriets prognosarbete och lagt fram sin ståndpunkt om prognosernas validitet och reliabilitet. Studien visar att finansministeriets ekonomiska prognoser gott och väl är jämförbara med prognoserna från andra finländska prognosmakare. Utskottet ansåg då och anser fortfarande att det är viktigt att de kalkylmässiga hypoteser som de ekonomiska prognoserna bygger på och prognosernas risk- och känslighetsanalyser dokumenteras så tydligt och öppet som möjligt och även i offentliga handlingar som är lättillgängliga vid behandlingen i riksdagen (ReUU 1/2010 rd — MINU 2/2010 rd).

Också kommissionens prognosarbete bör på samma sätt vara föremål för extern kvalitetsutvärdering, anser utskottet. På detta sätt sörjer man för att kommissionens ekonomiska progno-

ser håller hög kvalitet och är tillförlitliga jämfört med andra prognosinstitut (ReUU 8/2012 rd — RP 155/2012 rd).

Tryggandet av neutraliteten och transparensen i de ekonomiska prognoserna ser ut att ha fokuserat särskilt på att se till neutraliteten och kvaliteten på kortfristiga konjunkturprognoser. Med avseende på den offentlig ekonomins hållbarhet och genomförandet av den medelfristiga planen anser utskottet dock att bedömningarna av den ekonomiska tillväxten på längre sikt, dvs. bedömningarna av den ekonomiska potentialen ovillkorligen måste vara realistiska.

Centrala faktorer här är de som gäller utbudet, dvs. den arbetsföra befolkningen, mängden arbetskraft, den strukturella arbetslösheten och produktivitetssökningen. Prognoser för dem är visserligen osäkra, men de går att göra, och bör göras realistiskt. Det viktiga är då att utarbeta en adekvat bedömning av hur regeringens genomförda eller aktuella reformer påverkar den ekonomiska potentialen. Men dessa prognoser beror dock i praktiken på samma tjänstemän som själva beredningen av reformerna. Ändå är den långfristigare bedömningens validitet och oberoende ännu viktigare med tanke på de offentliga finansernas hållbarhet än en konjunkturprognos som sträcker sig ett eller ett och ett halvt år framåt.

Men tanke på den offentlig ekonomins hållbarhet och de politiska slutsatserna anser utskottet att det är väsentligt att t.ex. prognoserna för den strukturella arbetslösheten, sysselsättningsnivån och mängden arbetsför befolkning baserar sig på den bästa och mest neutrala kunskapen. Utskottet vill i sammanhanget understryka betydelsen av att uppgifterna i räkenskaperna och statistikproduktionen är tillförlitliga och relevanta. Utskottet anser att de ekonomiska prognoserna för mycket har betonat endast kortfristiga prognoser och rekommenderar att det görs långfristigare prognoser över tillväxtpotentialen.

Utskottet finner det särskilt viktigt att konsekvensbedömningarna för regeringens genomförda eller aktuella reformer är omsorgsfullt genomförda och realistiska. Konsekvensbedöm-

ningarna ger möjlighet att jämföra kostnader och fördelar i fråga om olika beslutsalternativ sinsemellan och förbättrar på så sätt beslutsfattandets faktaunderlag. Utskottet är av den åsikten att konsekvensbedömningarna och vad de täcker in kan utvecklas ytterligare. Man bör oftare och i större omfattning dra nytta av konsekvensbedömningarna i beredningen och uppföljningen av beslut. Utskottets ställningstagande om bedömningen av ekonomiska följder i planen för de offentliga finanserna 2015-2018 ingår i utskottets utlåtande till finansutskottet (ReUU 1/2014 rd — SRR 4/2014 rd).

Utskottet vill i sammanhanget lyfta fram faktaunderlaget för regeringens finanspolitiska beslutsfattande. Utskottet begärde den 2 april 2013 av finansministeriet allt bakgrundsmaterial som använts åren 2014—2017 vid reformeringen av samfunds- och utdelningsskatterna i samband med rambeslutet för statsfinanserna, inklusive beräkningar av vilka effekter besluten och alternativa beslutsförslag skulle få och beräkningar av beslutens dynamiska ekonomiska effekter. Revisionsverket ansåg att faktaunderlaget för beskattningen av företag och utdelning i det aktuella rambeslutet inte tillgodoser riksdagens konstitutionella rätt att få riktiga och tillräckliga uppgifter om alternativen och kriterierna för finanspolitiska beslut. Vidare konstaterade utskottet att det utifrån det överlämnade materialet är omöjligt att bedöma beslutsfattandet som en helhet eller bedöma innehållet i och grunderna för regeringens skattepolitiska beslut. Utskottet betonade också betydelsen av en omsorgsfull tjänstemannaberedning (ReUU 1/2013 rd — SRR 3/2013 rd, SRR 4/2013 rd).

Efter utskottets ställningstagande har statens revisionsverk färdigställt sin revisionsberättelse Veromuutosten taloudelliset vaikutukset - yhteisö- ja pääomaverotus (13/2014). Också revisionsverket anser att riksdagen delvis har fått en bristfällig bild av de ekonomiska konsekvenserna av ändringarna i samfundsskatten.

Regeringens strukturpolitiska beslut är en central underrättelse enligt vilken de ekonomiska observatörerna kan bilda en åsikt om sam-

hållsekonomin mellan- och långfristiga tillväxt och på så sätt om de offentliga finansernas tillstånd. Det är uttryckligen i prognoserna över potentialen jämte prognoserna för de offentliga finansernas hållbarhet som regeringens handlingar inte visar på tydliga ståndpunkter om vad som är regeringens syn på den framtida potentialen och framför allt genom vilka reformer regeringen räknar med att kunna förbättra den ekonomiska potentialen och därigenom de offentliga finanserna.

Det är svårt att se i regeringens strukturpolitiska beslut och handlingar när det handlar om regeringens mål och när det gäller en prognos som regeringen räknar med att kunna genomföra med lämpligt valda reformer. Ett bättre förfaringssätt vore att regeringen presenterar Finlands framtida ökning på grundval av de nuvarande strukturerna och sedan en alternativ ökning som kan genomföras om en rad strukturella reformer genomförs. Konsekvensen av varje enskild reform bör också presenteras separat så att grunderna för skillnaden mellan den nuvarande utvecklingen och målet framträder tydligt. För närvarande står det inte alltid klart när det handlar om regeringens mål och när det gäller en prognos som regeringen räknar med att kunna genomföra om de nämnda åtgärderna vidtas. Ett exempel på denna oklarhet är målet i regeringens strukturpolitiska program om att få ner den strukturella arbetslösheten med en procentenhet.

Utskottet anser att betydelsen av att politiska beslut fattas på grundval av prognoser understryks av den allvarliga ekonomiska situationen. Med hjälp av regeringens beslut om riktlinjer jämte offentlig debatt bör det skapas en realistisk och trovärdig bild av den ekonomiska mar-

ginalen och hur de offentliga finanserna ska fås på hållbar grund.

Utskottet ser det som viktigt att det förs en offentlig och öppen debatt om de ekonomiska prognoserna och den finanspolitiska linjen. Möjlighet till det ges av att det inrättas ett råd för utvärdering av den ekonomiska politiken. Rådet ska vara oberoende av regeringen och dess verksamhet ska inledas 2014 (statsrådets förordning 61/2014). Rådet har ett brett mandat att utvärdera den ekonomiska politiken och huruvida målen är ändamålsenliga samt kvaliteten på de prognostiserings- och utvärderingsmetoder som används vid beredning av den ekonomiska politiken. Rådet kan också utvärdera huruvida den ekonomiska politiken har varit framgångsrik särskilt med tanke på den ekonomiska tillväxten och stabiliteten, sysselsättningen samt hållbarheten på sikt inom den offentliga ekonomin,

Utskottet har tagit del av verksamheten inom Sveriges motsvarande utvärderingsråd (Finanspolitiska Rådet) under sju års tid och anser att erfarenheterna är goda. Rådet publicerar årligen en bedömning av regeringens ekonomi- och finanspolitik och utifrån rapporten förs en offentlig debatt som också parlamentet deltar i. Utskottet anser att en offentlig debatt som lyfter fram ekonomins tillväxtpotential och olika beslutsalternativ bör ges större betydelse än nu inom det finanspolitiska beslutsfattandet.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

ReUB 8/2014 rd — B 15/2014 rd

Helsingfors den 25 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Heikki Autto /saml
Katja Hänninen /vänst
Olli Immonen /saf

Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent (delvis)
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.