

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2015—2018

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2015–2018 (B 21/2018 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
- finansråd Pekka Morén, finansministeriet
- budgetråd Johanna von Knorring, finansministeriet
- ekonomisk-politisk rådgivare Ismo Grönroos-Saikkala, Europeiska kommissionens representation i Finland
- direktionens rådgivare Lauri Kajanoja, Finlands Bank
- verkställande direktör Vesa Vihriälä, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- forskningssamordnare, prognoschef Ilkka Kiema, Löntagarnas forskningsinstitut
- prognoschef Janne Huovari, Pellervon taloustutkimus PTT.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den föreliggande berättelsen från Statens revisionsverk är ett led i verkets oberoende externa utvärdering av finanspolitiken. Rapporten om granskningen av finanspolitiken innehåller en bedömning om efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna, regeringens måluppfyllelse och dimensioneringen av finanspolitiken under den utgående valperioden. Där granskas också styrningen av de offentliga finanserna som helhet, styrmedlens funktion och framstegen för de strukturella reformerna.

Enligt bedömningen i revisionsverkets rapport kommer valperiodens centrala mål för hur det finansiella tillståndet och skuldsättningen i de offentliga finanserna utvecklas att nås i och med att det ekonomiska läget förbättrats och anpassningar av utgifter gjorts. Men det hållbarhetsgap som på längre sikt belastar de offentliga finanserna har inte gått att få ner enligt målen, och därför bör

Betänkande ReUB 9/2018 rd

staten förbinda sig till att fortsätta med att verkställa de strukturella reformerna med sikte på det under den kommande valperioden. Under valperioden har finanspolitiken enligt verkets kalkyler växelvis både jämnat ut och stärkt konjunkturläget.

Finland har enligt revisionsverkets tidigare bedömningar följt reglerna för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt under början av valperioden 2015—2017, och enligt en preliminär bedömning följs de också 2018 och 2019. Ramarna för statsfinanserna har följts under valperioden, men enligt revisionsverket bör avseende fästas vid konsekvens i ramförfarandet.

Revisionsverket har inte observerat betydande brister i iakttagandet av den finanspolitiska lagstiftningen och de föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Den övergripande planeringen och styrningen av de offentliga finanserna har förbättrats under valperioden och den berörda lagstiftningen har utvecklats. Men styrningen av finanspolitiken beaktar inte i tillräcklig utsträckning riskerna med de offentliga samfundens ansvarsförbindelser, såsom riskerna med ökande statsgarantier. Revisionsverket ser det som motiverat att införa en riskbaserad begränsning av exponeringarna samt en betydligt mer omfattande riskbedömning till stöd för beslutsfattandet.

Revisionsverket har inte i sina bedömningar funnit något att anmärka på beträffande tillförlitligheten i de ekonomiska prognoser som finansministeriet har lagt fram till underlag för finanspolitiken, då ministeriets prognoser jämförts med prognoser från andra ekonomiska prognosmakare.

De sakkunniga som utskottet har hört anser att revisionsverkets bedömningar är välgrundade och instämmer till stor del i rapportens huvudsakliga iakttagelser. Revisionsverkets berättelse och riksdagsdebatten om den bidrar till en ansvarsfull finanspolitik som stöder tillväxten i Finland. Utskottet vill särskilt ta upp följande frågor.

Flexibilitet i ramarna för statsfinanserna

Ramarna för statsfinanserna är ett viktigt medel för att trygga en trovärdig och stabil finanspolitik. Den ram som avtalas för hela valperioden är regeringens instrument för att hålla ökningen av de statsfinansiella utgifterna inom de ramar som avtalats i regeringsprogrammet. Finlands ramssystem möjliggör en fungerande konjunkturautomatik; utanför ramen ligger nämligen konjunkturskänsliga utgifter såsom stöd relaterade till arbetslöshetsläget och behovet av utkomststöd. Vid en recession ökar dessa utgifter utan separata beslut och analogt sjunker de vid en konjunkturuppgång. Det är viktigt eftersom Finland är ett litet land med öppen ekonomi som starkt påverkas av fluktuationer i den internationella ekonomin.

Revisionsverket förhåller sig i sin rapport kritiskt till att anslagen för television- och radiofon- den ska ligga utanför ramen från och med 2018. Utskottet konstaterar att anslaget har lyfts utanför ramen i enlighet med ett ställningstagande från den parlamentariska arbetsgruppen för att trygga Rundradions oberoende status. Utskottet ser förfarandet som motiverat och har ingenting att anmärka i ärendet.

Det nuvarande ramförfarandet har använts sedan 2003 och ramarna har enligt bedömningar dämpat ökningen av statens utgifter. Utskottet fäster uppmärksamhet vid behandlingen av investeringar i ramsystemet. Att ramarna är inflexibla kan bli ett problem vid genomförandet av stora in-

Betänkande ReUB 9/2018 rd

vesteringsprojekt. Hanteringen av investeringar i ramarna för statsfinanserna är enligt sakkunnigbedömningar som tillställts utskottet problematisk. Det är inte befogat att begränsa sådana offentliga investeringar som ger en stor samhällsavkastning och som det vore lätt att finansiera med offentlig skuld. Investeringsutgifterna är också lättare att minska vid en recession än andra utgifter. Då kan investeringarna krympa för mycket under en tid då genomförandet av dem skulle ha det största genomslaget med tanke på den ekonomiska tillväxten, och då det vad kostnaderna beträffar vore förmånligast att genomföra dem. Denna aspekt har speciellt aktualiserats under innevarande valperiod då recessionen har dragit ut på tiden och räntorna länge har varit låga.

I de sakkunnigbedömningar som utskottet tagit del av rekommenderas inte att investeringsutgifterna lösgörs från rambegränsningen. För det första är det svårt att visa vad investeringarna inbringar för samhället på ett tillförlitligt sätt. För det andra kan investeringsbegreppet i beslutsfattandet utvidgas till att täcka många slag av utgifter. Det i sin tur skulle leda till att regelverket för att stävja skuldsättningen urholkas. Inte heller gränsdragningen mellan investerings- och konsumtionsutgifter är entydig. Konsumtionsutgifterna innehåller många utgiftsposter som på grund av sina långvariga verkningar är mycket likartade med investeringsutgifter. Sådana är exempelvis utbildningsutgifter som också kan ha en större effekt på kommande tillväxtökning än materiella investeringar. Det måste också noteras att alltför stora investeringar kan äventyra de offentliga finansernas hållbarhet genom att öka den offentliga skuldsättningen i förhållande till totalproduktiviteten så mycket att det medför problem och instabilitet under konjunktursvackor.

Därför kan det konstateras att investeringarna och finansieringen av dem är besvärliga med avseende på regler för finanspolitiken. Målet med reglerna för finanspolitiken är att stödja en stabil och långsiktig finanspolitik. Det innebär att man under goda tider försöker åstadkomma en buffert i de offentliga finanserna genom att bromsa upp utgiftsökningen för att man inte vid en recession ska tvingas strama åt finanspolitiken i överkant. I Finland betonas behovet av sådana finanspolitiska regler som dämpar en alltför stor utgiftsökning av de utmaningar som följer av en åldrande befolkning och den därmed sammanhängande omsorgen om de offentliga finansernas hållbarhet. Valfungerande regler för finanspolitiken bör möjliggöra behövliga investeringar samtidigt som de gynnar stabiliteten i de offentliga finanserna och förhindrar en alltför stor skuldsättning.

Utskottet ser det som motiverat att behandlingen av investeringsutgifterna i ramarna för statsfinanserna även fortsättningsvis utvärderas. Det bör utredas huruvida det är befogat och ändamålsenligt att i alla avseenden behandla investeringsutgifter som utgifter inom ramen. Utskottet anser att det i fortsättningen också finns skäl att fästa uppmärksamhet vid planmässighet och kvalitet i fråga om offentliga investeringar. Investeringar är nämligen en potentiell källa till tillväxt. Beslut om att genomföra investeringsprojekt bör med fördel fattas som en del av en övergripande granskning av statsfinanserna och de offentliga finanserna. Det gäller också uppställning av ramnivån i början av valperioden och tidsplaneringen och periodiseringen av investeringsprojekten. Utskottet menar att det behövs mer planmässighet för stora projekt redan i början av valperioden för att genomförandet av projekten inte ska fördröjas i onödan på grund av regelbegränsningar.

Utskottet menar att man bör beakta möjligheterna att utnyttja privat finansiering vid genomförandet av stora investeringsprojekt. I en arbetsgruppsrapport från finansministeriet bedöms ge-

Betänkande ReUB 9/2018 rd

nomförande av infrastrukturprojekt med hjälp av bolagsmodellen (Farled in i framtiden – Promemoria från arbetsgruppen som utreder genomföring av infrastrukturprojekt med hjälp av bolagsmodellen, Finansministeriets publikationer 34/2018, på finska). Arbetsgruppen skulle utreda bland annat hur ett projekt finansieras under byggfasen och senare då projektet färdigställts i fråga om användning och underhåll och vilket som är förhållandet till statens budgetfinansiering. Enligt rapporten kan slutfinansiering för projektets bygg- och underhållskostnader fås från användaravgifter, EU-stöd, värdestegring till följd av fastighetsutveckling, andelen från privata parter som drar fördel, andelen från tredje parter som investerar i eget kapital samt som stöd beviljat av kommunerna och staten. Utskottet ser det som viktigt att Finlands ramförfarande inte hindrar att EU-stöd utnyttjas fullt ut.

Det bör noteras att offentliga investeringar inverkar på den offentliga sektorns underskott och skuldsättning. Inom ramen för samordning av EU:s ekonomiska politik följs de offentliga finansernas tillstånd med begreppsapparaten inom nationalräkenskaperna. Vid beräkning av underskott och skuldsättning enligt nationalräkenskaperna är principen att bokföra enheter och transaktioner enligt deras faktiska ekonomiska karaktär oavsett deras juridiska eller administrativa form. Väsentligt är vilka enheter som räknas som offentligrättsliga samfund. Det är en av de centrala metodologiska frågorna för nationalräkenskaperna. I Finland fattas beslut om sektorklassificering av Statistikcentralen självständigt och oberoende, i enlighet med EU:s statistikregler. Om risken vid en investering förblir hos den offentliga sektorn, räknas den som en offentlig investering. I så fall försvagar en offentlig investering den finansiella ställningen även om den skulle finansieras och genomföras av privata aktörer.

Hur EU:s finanspolitiska regler fungerar

Utskottet har i sina tidigare betänkanden ReUB 3/2017 rd och ReUB 2/2018 rd, som gällt rapporter från Statens revisionsverk om övervakningen av finanspolitiken, fäst uppmärksamhet vid hur EU:s finanspolitiska regler fungerar och hur genomblickbara de är. Regelverket och framför allt den externa kontrollen av att reglerna följs skärptes 2011 i och med skuldskrisen i Europa. Bakgrunden var att skuld- och underskottsreglerna i stabilitets- och tillväxtpakten över lag inte följdes, vilket ledde till massiva problem i de offentliga finanserna i Europa. Problemet med det nya konsoliderade regelverket har varit att det är komplext och svårgenomträngligt. Ramverket för tolkning är komplicerat och ger egen bestämmanderätt, och dessutom ökar målet för de offentliga finanserna på medellång sikt ogenomträngligheten. Målet anges i termer av strukturellt saldo.

I beräkningen av det strukturella saldot ingår en mängd osäkerhetsfaktorer. Saldot mäter skillnaden mellan inkomster och utgifter i den offentliga ekonomin när effekterna av konjunkturväxlingar och åtgärder som är tillfälliga och av engångsnatur räknas bort från inkomster och utgifter. Att beakta konjunkturväxlingar förutsätter en bedömning av produktionskostnader och på så sätt av den potentiella produktionen. Bedömningen av den potentiella produktionen beskriver nivån på bruttonationalprodukten i ett läge där trenden för ekonomin varken stiger eller sjunker. Potentiell produktion kan inte iakttas, utan den måste uppskattas. Produktionsgapet är skillnaden mellan den iakttagna bruttonationalprodukten och den potentiella produktionen. Ett positivt produktionsgap beskriver högkonjunktur och ett negativt produktionsgap beskriver lågkonjunktur. I teorin möjliggör strukturellt saldo en jämförbar granskning av den offentliga sektorns underskott och ändringar i det under olika tider. Men i kalkylerna om potentiell produktion ingår ändå stor osä-

Betänkande ReUB 9/2018 rd

kerhet och de är känsliga för gjorda antaganden. Det bör också noteras att det inte finns ett enda riktigt sätt att beräkna den potentiella produktionen. Den kan estimeras med ett flertal olika metoder. Kalkylerna är också förenade med osäkerhet på grund av att materialet uppdateras när det görs fler iakttagelser. Sålunda förändras bedömningen av det strukturella saldot när det beräknas vid olika tidpunkter. För att medlemsländerna ska bedömas likvärdigt har Europeiska kommissionen och medlemsländerna enats om att vid beräkning av det strukturella saldot använda den så kallade produktionsfunktionsansatsen. Kommissionens metod har kritiserats och problem med den har tagits upp i olika undersökningar (bland annat Kuusi 2017, Huovari, Jauhiainen och Kekäläinen, 2017). Också Statens revisionsverk har i sina rapporter om tillsynen över finanspolitiken tagit upp problem med beräkningen av det strukturella saldot under flera år.

Europeiska kommissionens uppförandekod och behovsprövning fyller en central funktion när det gäller att bedöma hur regelverket följs. Reglerna gjordes ännu mer flexibla i januari 2015 genom det så kallade flexibilitetsmeddelandet. Flexibilitetsklausulerna tillåter godkännande inom ramen för regelverket av strukturella reformer eller vissa delfinansierade offentliga investeringar med sikte på att balansera de offentliga finanserna. Dessutom ger spelrummet i reglerna möjlighet att beakta ett särskilt dåligt ekonomiskt läge och exceptionella förhållanden, såsom flyktingkrisen som började 2015. På så sätt behöver man inte strama åt de offentliga finanserna för mycket under kristider.

Efter 2015 har fyra medlemsstater ansökt om tillämpning av strukturreforms- och investeringsklausulerna. Ansökan om tillämpning av strukturreformsklausulen har lämnats av Italien, Lettland, Litauen och Finland. Tillämpning av investeringsklausulen har ansökts av Italien och Finland. Finland ansökte hösten 2016 i samband med den preliminära budgetplanen om användning av flexibilitetsklausulen. 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. Det uppställda målet på medellång sikt ska återupptas först efter 2019. EU:s finanspolitiska regler har således inte begränsat Finlands finanspolitik i slutet av valperioden.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga fästes särskild uppmärksamhet vid Italiens situation i fråga om hur landet sköter de offentliga finanserna och iakttar EU-lagstiftningen. Enligt expertomdömen är läget för Italiens offentliga finanser allvarligt. Nivån på Italiens offentliga skuldsättning har sedan 2014 stabiliserats till motsvarande ungefär 130 procent av bruttonationalprodukten. Italiens regering avvisade Europeiska kommissionens krav på en korrigerande av den preliminära budgetplanen så att planen skulle ha bidragit till att följa skuldkriteriet i stabilitets- och tillväxtpakten. Europeiska kommissionen drog emellertid i december 2018 tillbaka sin avsikt att på grundval av skuldkriteriet försätta Italien i ett så kallat förfarande vid alltför stort underskott, när Italien gick med på att delvis skjuta upp planerade utgiftsökningar. Den nya italienska regeringens finanspolitik och den tvist med Europeiska kommissionen om iakttagande av finanspolitiska regler som hänger ihop med den är på många sätt beskrivande för problemen med EU:s finanspolitiska regelverk. Trovärdigheten hos EU:s finanspolitiska regelverk är ifrågasatt. Också Italiens banksektor är enligt sakkunniga fortfarande sårbar trots att andelen oreglerade krediter i balansräkningarna har minskat. Enligt en bedömning bör de europeiska myndigheterna och länderna i euroområdet bereda sig på att situationen för Italiens del kan tillspetsas. Eftersom euroområdets skuldproblem inte har korrigerats, betonar utskottet medlemsländernas eget ansvar och be-

Betänkande ReUB 9/2018 rd

tonar att det krävs försiktighet när beslut fattas om att utveckla Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Resurserna för Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) räcker inte för att hantera problemen i ett land av Italiens storlek.

Europeiska revisionsrätten behandlade i en särskild rapport sommaren 2018 hur reglerna för stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del fungerar och verkställs. I den förebyggande delens fokus ligger att uppnå det medelfristiga målet. Revisionsrätten bedömde att det inte kan säkerställas att medlemsländerna närmar sig det medelfristiga målet inom en skälig tid, eftersom de etiska reglerna för den förebyggande delen lämnar rum för tolkning och kommissionen har bestämmanderätt. Revisionsrätten fäster uppmärksamhet vid regelverkets flexibilitet, bland annat marginalen för betydande avvikelse, som möjliggör avvikelse från anpassningslinjen mot det medelfristiga målet och förlänger den tid det tar att nå målet.

Att förenkla reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten ingår i den pågående processen för att utveckla EMU. Att se över reglerna är i kommissionens planer schemalagt till 2020—2025. I sitt utlåtande ReUU 6/2018 rd — U 4/2018 rd anser utskottet det viktigt att i utvecklingen av EU:s finanspolitiska regler beakta att det förnyade regelramverket inte får leda till en konjunkturstärkande finanspolitik. Med detta perspektiv för ögonen är det nödvändigt att reglerna tillåter automatiska stabilisatorer och att det görs investeringar som stöder tillväxten, för att man inte ska tvingas strama åt finanspolitiken mer än nödvändigt i tider av svag tillväxt. För närvarande tillåter flexibilitetsklausulerna i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del att det inom ramen för regelverket godkänns strukturella reformer eller vissa delfinansierade offentliga investeringar med sikte på att balansera de offentliga finanserna. Utskottet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet också vid övervakningen av att reglerna efterlevs. Om de finanspolitiska reglerna är enkla är de också mer överskådliga och möjliggör en utvärdering i efterskott av finanspolitiken, och övervakning av att reglerna efterlevs. Det ökar i bästa fall finanspolitikens trovärdighet och förutsägbarhet också i medborgarnas ögon. Utskottet anser att målet att förenkla EU:s finanspolitiska regler fortfarande är mycket viktigt och menar att regelramverket bör förnyas på grundval av en omsorgsfull helhetsbedömning. Det bör också övervägas huruvida det skulle gå att slopa det invecklade regelramverket baserat på beräkning av det strukturella saldoto.

Att EU:s finanspolitiska regelverk är flexibelt och tillåter avvägningar gör det visserligen möjligt att väga in särskilda nationella egenskaper, vilket utskottet i och för sig välkomnar. Utskottet har i sitt betänkande ReUB 3/2017 rd ansett att det ligger i Finlands intresse att de regler som främjar en stabil finanspolitik följs. Med tanke på ekonomisk tillväxt i Finland är det viktigt att råda bot på osäkerheten i den europeiska ekonomin. Att sanera de offentliga finanserna i länderna i euroområdet bidrar till att minska risken för användningen av stöd beviljat från finansiella stabiliseringsinstrument i fortsättningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 21/2018 rd.

Betänkande ReUB 9/2018 rd

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 14.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Olli Immomen saf
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Maria Lohela liik
medlem Eero Reijonen cent
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Pia Viitanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.