

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2014 rd

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 april 2014 statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018 (SRR 4/2014 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de permanenta fackutskotten får lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

- överinspektör Anne Kalliomäki, interna utredningstjänsten, riksdagen
- ledande finanspolitisk inspektör Meri Virolainen och överinspektör Annu Kotiranta, statens revisionsverk, riksdagen.

Dessutom har finansministeriet lämnat ett skriftligt utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Tuulia Hakola, finansråd Elina Pylkkänen och konsultativ tjänsteman Annika Klimenko, finansministeriet

Övrigt

Utskottet har den 6.5.2014 behandlat detta ärende tillsammans med ett eget ärende gällande utgiftskartläggningar, TRO 1/2014 vp Menokar-toitukset.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bedömning av konsekvenserna av planen för de offentliga finanserna 2015—2018

Syftet med statsrådets plan för de offentliga finanserna är att stödja beslutsfattandet med anknytning till de offentliga finanserna och iakttagandet av det medelfristiga målet för det strukturella saldöt i de offentliga finanserna. Planen för de offentliga finanserna omfattar hela den offentliga sektorn, inbegripet de delar som gäller statsfinanserna, den kommunala ekonomin, de

lagstadgade arbetspensionsanstalterna och socialskyddsfonderna i övrigt.

EU-bestämmelserna, i synnerhet stabilitets- och tillväxtpakten, ger ramarna för skötseln av de offentliga finanserna. Det medelfristiga målet för de offentligrättsliga samfundens finansiella ställning som varje medlemsstat själv ställer upp för sig styr målsättningen för de offentliga finanserna.

I programmet för statsminister Jyrki Katainens regering ställs som mål att statsskulden, beräknad i andel av totalproduktionen, ska sänkas fram till slutet av valperioden. Regeringen förband sig att före 2015 inleda de åtgärder som be-

hövs för att fylla igen hela hållbarhetsgapet. Huruvida målet kommer att uppfyllas beror i hög grad på Finlands ekonomiska situation, som upprepade gånger visat sig vara svagare än vad prognoserna visat. Också saldot i statsfinanserna kommer under de närmaste åren att visa ett klart underskott.

Revisionsutskottet har bett finansministeriet om samtliga de konsekvensbedömningar som regeringen använt som underlag för planen för de offentliga finanserna och för de ramar för statsfinanserna 2015—2018 som ingår i planen. Dessutom har utskottet bett att få en utredning om de konsekvensbedömningar som kommer att göras i samband med verkställigheten av planen.

Finansministeriet har lämnat utskottet över 100 sidor konsekvensbedömningar och promemorior. Utifrån dem framför utskottet sin uppfattning om konsekvensbedömningarna, hur de har använts och deras betydelse som underlag för besluten och i uppföljningen av dem. Utskottet har dessutom hört sakkunniga från statens revisionsverk och finansministeriet.

Enligt utskottet är det för närvarande svårt att bedöma konsekvenserna av riktlinjerna i planen, om de är tillräckliga och vilka praktiska följder de får. Detta gäller i synnerhet bedömningen av åtgärderna inom den kommunala ekonomin, eftersom de har beaktats endast i begränsad utsträckning i planen. Det finns i detta skede inte någon närmare information om många av de praktiska åtgärderna och några beslut har inte heller fattats. Detta medför enligt utskottet en klar risk med hänsyn till verkställigheten av planen. Utskottet anser emellertid att det är bra att den offentliga ekonomin nu har genomgått en helhetsbedömning och att ambitionen varit att få en övergripande uppfattning.

Utskottet poängterar nyttan och betydelsen av de konsekvensbedömningar som gjorts som underlag för planen. Utifrån det material som lämnats till utskottet är konsekvensbedömningarna till största delen koncentrerade till ekonomiska konsekvenser och då närmast till konsekvenserna för den offentliga ekonomin. Bedömningarna är emellertid inte till alla delar heltäckande och systematiska. I synnerhet de bedömningar som

gäller konsekvenserna för företagen är bristfälliga. När det gäller sådant som förändringar i beskattningen har inte deras dynamiska konsekvenser beaktats. Utskottet vill lyfta fram de översiktliga bedömningar som beaktar också hur beteendet påverkas.

I synnerhet bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna kräver forskningsunderlag, omfattande material och användning av kalkyl- och simuleringsmodeller. Utskottets uppfattning är att innehållet i rapporteringen måste klargöras ytterligare, annars finns det risk för att de hypoteser och kalkyler som ligger till grund för besluten inte förstås av andra än experter.

Utskottet anser att konsekvensbedömningarna är nyttiga och nödvändiga verktyg till stöd för beslutsfattandet. Framför allt ger de möjlighet att jämföra kostnaderna för och nyttan av olika beslutsalternativ. Analogt är en bedömning av konsekvenserna till nytta vid uppföljningen av resultaten och vid utvärderingen av om de önskade resultaten och effekterna uppnåddes. Utskottet är trots det av den åsikten att konsekvensbedömningarna och vad de täcker in kan utvecklas ytterligare. Att enbart beskriva skatteintäkterna avslöjar till exempel inget om konsekvenserna när det gäller hushållens inkomstfördelning, företagen eller miljön. Utskottet anser att i synnerhet omfattande reformer inte ska genomföras utan heltäckande konsekvensbedömningar

Enligt utskottet måste man också inse att konsekvenserna kan förändras över tid, vilket kräver att konsekvensbedömningarna uppdateras. De osäkerhetsmoment och risker som finns inbyggda i besluten ska synliggöras i planen över de offentliga finanserna. Osäkerhetsfaktorer och risker framgår av de bedömningar som utgör bakgrundsmaterial, men inte av själva planen. Likaså bör både positiva och negativa konsekvenser av besluten granskas.

Det förblev oklart vid utfrågningarna i vilken utsträckning de ledande ministrarna vid beredningen av rambeslutet har haft tillgång till konsekvensbedömningarna och det övriga material som ställts till utskottets förfogande. Det verkar som om åtminstone en del av bedömningarna

och promemoriorna är uppgjorda för finansministeriets interna bruk.

Det verkar enligt vad utskottet erfarit vara kontroversiellt att använda konsekvensbedömningarna vid beslutsfattandet, och besluten fattas därför först och konsekvensbedömningen görs efteråt. Beslutsfattarna bör grunda sina beslut på omfattande bedömningar av konsekvenserna, och beredningen bör därför ges tillräckligt med tid. Utskottet anser att man oftare och i större omfattning bör dra nytta av konsekvensbedömningarna i beredningen och uppföljningen av beslut. Kvaliteten på konsekvensbedömningar som används som underlag för regeringens förslag måste förbättras och innehållet i dem utvecklas ytterligare. Det är viktigt att riksdagen efteråt får ta del av informationen om konsekvenserna och resultaten av beslut och åtgärder.

Hörandet av sakkunniga gav inget besked om när regeringen tänker göra en helhetsbedömning av hur ramarna påverkar olika befolkningsgrupper. Utskottet anser att en sådan är absolut nödvändig och föreslår att finansutskottet utreder ärendet.

Kartläggning av utgifterna i vissa andra länder

Revisionsutskottet har i sitt utlåtande om statsbudgeten för 2012 (ReUU 7/2012 rd — RP 95/2012 rd) och för 2013 (ReUU 4/2013 rd — RP 112/2013 rd) uppmärksamgjort finansutskottet på förekomsten av utgiftskartläggningar. Utskottet har fortsatt att fördjupa sig i ämnet genom att ta reda på hur sådana kartläggningar an-

vänds i de nordiska och de baltiska länderna och i några andra OECD-länder. Enligt utredningen använder sig de nordiska länderna inte i varje fall i detta skede av sådana kartläggningar. Däremot utnyttjas de i Nederländerna, Kanada, Nya Zeeland och Skottland. Praxis skiljer sig bland annat när det gäller vilken instans som gör kartläggningen, hur ofta den görs och om den är en del av budgetprocessen eller inte.

Till exempel den praxis som Nederländerna tillämpar i kartlägningsprocessen har visat sig fungera väl. Den går ut på att de arbetsgrupper som gör kartläggningarna är självständiga och icke-politiska med tjänstemän och utomstående experter som medlemmar. Inte heller de som är ordförande för arbetsgrupperna får vara ansvariga för någon politisk sektor som är föremål för granskning. I Nya Zeeland görs en årlig utgiftskartläggning, men den utgör inte något hinder för riktade, specifika kartläggningar vid behov.

Enligt revisionsutskottet kan Finland dra nytta och lära sig av de metoder som visat sig vara till nytta i andra länder. Det är enligt utskottet motiverat att utreda användningen av utgiftskartläggningar närmare och pröva den metoden.

Den nämnda utredningen i hela dess omfattning finns på revisionsutskottets webbsidor på adressen www.eduskunta.fi/trv.

Ställningstagande

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

ReUU 1/2014 rd — SRR 4/2014 rd

Helsingfors den 7 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna

vordf. Heli Paasio /sd

medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent

Merja Kyllönen /vänst

Eero Lehti /saml

Matti Saarinen /sd

Kari Tolvanen /saml

Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Salminen.