

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2009 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2010

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2009 en proposition om statsbudgeten för 2010 (RP 138/2009 rd) till finansutskottet för beredning. I enlighet med 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning kan utskottet lämna utlåtande om sitt behörighetsområde rörande statsbudgeten till finansutskottet inom 30 dagar från det då propositionen har sänts till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetchef Hannu Mäkinen, finansministeriet
- projektchef Jaakko Kuusela, finansministeriet

- specialmedarbetare Niko Ijäs, finansministeriet
- forskningschef Seppo Kari, Statens ekonomiska forskningscentral
- investeringsdirektör Kari Ruohonen, Banförvaltningscentralen
- verkställande direktör Mikael Aro, VR-Group Ab
- verkställande direktör Teuvo Sivunen, VR-Rata Oy
- professor Matti Pohjola, Helsingfors handels-högskola
- professor i rättsekonomi, juris doktor Kalle Määttä, Joensuu universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Validiteten i skatteinkomstprognoserna i statsbudgeten

Revisionsutskottet konkurrensutsatte en utredning av validiteten i skatteinkomstprognoserna i statsbudgeten som publicerades den 8 oktober 2009 (revisionsutskottets publikation 1/2009). Utskottet var särskilt intresserat av hur stora avvikelser i skatteinkomstprognoserna över lag kan motiveras och om skatteinkomstprognoserna är tillräckligt exakta och faktaunderlaget till-

förlitligt. Utskottet ville utreda frågan också med avseende på de budgetprinciper som ingår i grundlagen.

De fel i prognoserna som finansministeriet gjorde under granskningsperioden 1998—2007, som omfattade 10 år, avviker inte väsentligt från de fel som också andra prognosinstitut i Finland gör. Exaktheten i finansministeriets prognoser om den ekonomiska tillväxten, arbetslösheten och inflationen har på det hela taget varit av medelnivå. I en internationell jämförelse av olika länder är träffsäkerheten i finansministeriets prognoser i stort sett medelmåttiga.

När man ser på skatteintäkterna utifrån ett material från 20 år visar det sig att finansministeriet oftast har undervärderat skatteinkomsterna, men felen i prognoserna är inte statistiskt sett betydande eller systematiska. Enligt statens bokslutsuppgifter var skatteinkomsterna underdimensionerade 22 gånger och överdimensionerade 10 gånger i den egentliga budgetpropositionen under åren 1977—2008. Även om skatteinkomsterna oftast har underdimensionerats har också tydliga överdimensioneringar gjorts. Enligt slutsatserna i utredningen är finansministeriets skatteinkomstprognoser försiktiga, men inte avsiktligt underdimensionerade.

Finansministeriets skatteinkomstprognos baserar sig på en prognostisering av den ekonomiska utvecklingen (bnp) nästa år. Den inexacthet som har förekommit i skatteinkomstprognoserna har främst berott på svårigheterna att prognostisera konjunktursvängningarna. Under högkonjunkturer har den ekonomiska tillväxten oftast underdimensionerats och överdimensionerats under lågkonjunkturer. De största felen har gällt prognoserna för samfunds- och kapitalsskatteinkomsterna som är särskilt känsliga för konjunkturer. Både samfunds- och kapitalsskatteinkomsterna växer snabbt under högkonjunktur och sjunker drastiskt när lågkonjunkturen börjar. Så har det gått också under den nuvarande recessionen.

Med tanke på riksdagens budgetmakt är det nödvändigt att finansministeriet öppet informerar riksdagen om grunderna för skatteinkomstprognosen och dess risker. Det hör till riksdagens budgetmakt att man i riksdagen känner till de osäkerhetsfaktorer som ingår i prognoserna och kalkylerna, vilka orsaker som kan läggas fram för tidigare avvikelser i prognoserna och vilka modeller och metoder prognoskalkylerna baserar sig på. Enligt utredningen är det nödvändigt att skatteinkomstprognosen och motiveringen till budgeten blir mer detaljerade.

Försiktighetsprincipen har ofta kommit upp i samband med skatteinkomstprognoserna. Forskarna anser att det är svårt att spåra direkt vilken rättsregel försiktighetsprincipen baserar sig på. Däremot är det relativt lätt att med hjälp av för-

siktigheten förklara varför skatteinkomsterna ofta har underdimensionerats i budgetpropositionerna. Forskarna anser att talet om försiktighetsprincipen har skapat juridisk förvirring eftersom den kan uppfattas som en budgetprincip fastän den inte är det i juridisk mening.

Riksdagen har i praktiken inte möjlighet att i detalj utreda budgetuppgifternas tillförlitlighet. Utskottet anser att riksdagen i alla fall ska ha realistiska möjligheter till efterkontroll. Detta förutsätter i sin tur att riksdagen har till sitt förfogande uppgifter om hur korrekta skatteinkomstprognoserna tidigare har varit och vad eventuella avvikelser mellan prognoserna och utfallet har berott på.

Med tanke på riksdagens budgetmakt måste man öppet informera om skatteinkomstprognosen och motiveringen till den.

Detta understryks av att ekonomiska prognoser alltid är förknippade med risker och inexactheter. För en efterhandsbedömning av skatteinkomstprognosernas kvalitet behövs en noggrann dokumentation av skatteprognoserna för enskilda skatteslag och motiveringen till dem. Det handlar också om annat än träffsäkerheten hos själva prognoserna, med andra ord riksdagens rätt att överhuvudtaget få de uppgifter den behöver för att de facto kunna utnyttja sin budgetmakt.

Skattestöden och budgetbehandlingen

I Finland diskuterades skattestöden i synnerhet på 1980-talet då den allmänna trenden var en strävan efter ett neutralt skattesystem som grundar sig på en omfattande skattebas.

Med skattestöd avses undantag som avviker från den allmänna normbeskattningen. Syftet med skattestödet är att i form av skattefriheter, skatteavdrag, lägre skattesatser och andra jämförbara medel stöda en viss näring eller skattskyldighetsgrupp. Skattestödet är alltså ett sådant undantag i det allmänna skattesystemet som minskar skatteinkomsterna. Begreppet skatteutgift som används internationellt motsvarar det finländska skattestödet. Skattestöd, dvs. skatte-

utgifter är uteblivna skatteinkomster som samtidigt höjer nivån på den övriga beskattningen.

Under de senaste åren har inställningen till skattestöd som en form av offentligt stöd ändrat karaktär, och skattestöd har både krävts och genomförts i allt större utsträckning. Användningen av skattestöd har ansetts styra medborgarnas och företagens verksamhet på ett positivt sätt (t.ex. hushållsavdraget). Skattestöden har börjat öka, 2008 gick de upp till 13 miljarder euro. Samtidigt har den ekonomiska rapporteringen om dem distanserat sig från budgetberedningen och budgetbehandlingen i riksdagen. Skattestöden omfattas inte heller av reglering i de finansiella ramarna. Ramförfarandet som bygger på utgiftskontroll och styrning innehåller ett strukturellt incitament för att använda skattestöd i stället för utgiftsstöd som stödform, eftersom stödet då inte anstränger den ofta stränga utgiftsramen. Med avseende på skattepolitiken kan man anse att situationen är problematisk ifall man strävar till att bevilja stöd genom skattesystemet därför att ramen utgör en begränsande faktor. Utskottet anser att valet mellan skattestöd och direkt budgetstöd bör göras utifrån andra grunder än konsekvenserna för ramarna.

Det finns emellertid bara få utredningar med uppgifter om skattestödets praktiska fördelar och övriga verkning. Med hänsyn till budgetberedningen och riksdagens beslutsfattande vore det väsentligt att veta om de önskvärda konsekvenserna är lättare att uppnå genom skattestöd än genom direkt budgetstöd. Eftersom skattestödet inte ingår i den årliga budgetgranskningen kommer verkningarna av skattestödet inte fram i budgetbehandlingen. Skattestödet kan alltså fortsätta från år till år utan att följderna eller det beviljade stödets faktiska storlek överhuvudtaget följs upp eller utvärderas. Skattestöden utvärderas således inte i samma utsträckning som budgetanslagen.

Utskottet anser att skattestöden måste beaktas och rapporteras tydligare som en del av budgetförfarandet. Informationen om skattestöden i budgeten och bokslutsberättelsen har minskat och behandlingen av skattestöden ger inte längre en riktig och tillräcklig bild av deras statsfi-

nansiella betydelse. Utskottet anser att det behövs nya metoder för att utvärdera skattestöden och behandla dem i budgeten på samma sätt som direkta stöd och inkomstöverföringar.

Totalekonomiska aspekter i järnvägsbyggnad

Det ingår i revisionsutskottets uppgifter att kontrollera att statsfinanserna förvaltas lagligt och ändamålsenligt och att statsbudgeten följs. Det är en viktig del av revisionsutskottets arbete att bedöma om riksdagens uttalade vilja har uppfyllts i genomförandet av lagstiftningen och statsbudgeten.

Under valperioden 2003—2006 kom riksdagen med minst ett uttalande om trafikinfrastrukturen i samband med godkännandet av varje budgetproposition. När budgeten för 2007 godkändes kom riksdagen i sin tur med följande uttalande (RSk 45/2006 rd): "Riksdagen förutsätter att anslagsramen under den regeringsperiod som börjar våren 2007 redan från starten innefattar adekvata anslag för att trafiklederna ska kunna utvecklas och underhållas på lång sikt och kollektivtrafiken stärkas." Uttalandet bör ses mot bakgrunden av finansutskottets kritik mot att trafikprojekt till övervägande del planeras in under slutet av valperioden och över lag mot kortsiktiga beslut om trafikprojekt och deras finansiering (FiUB 41/2006 rd — RP 122/2006 rd, RP 265/2006 rd).

Inom basbanhållningen har praxis blivit att anslagen för ombyggnadsinvesteringar är knappa och anslagen i den egentliga budgeten regelbundet underdimensioneras och tilläggsfinansieringen sker genom tilläggsbudgeter. Revisionsutskottet menar att detta sannolikt också kommer att ske 2010 eftersom budgetpropositionen innehåller anslag på 130—140 milj. euro för det planerade Trafikverkets reinvesteringar när behovet enligt sakkunniga är 200 milj. euro. Under de senaste åren har finansieringen av reinvesteringarna genom tilläggsbudgeten varit totalt 150—180 milj. euro.

Revisionsutskottet har som exempel tagit upp banan mellan Seinäjoki och Uleåborg som är det

största pågående projektet för att förbättra bannätet. När beslutet om att genomföra projektet fattades uppskattades kostnaderna till 800 milj. euro. I budgetproposition för 2010 föreslås 40 miljoner euro. I ramen reserveras för 2011 5 milj. euro och för 2012 10 milj. euro för projektet. Enligt sakkunniga som utskottet hört behövs både den utestående avtalsfullmakten (360 milj. euro) och ett anslag på 90 milj. euro per år för att man ska kunna genomföra projektet på ett optimalt och kostnadseffektivt sätt. Med finansiering i enlighet med rambeslutet beräknas projektet bli slutfört omkring 2025. Om projektet i sin helhet blir färdigt 2015 uppgår de samhällsekonomiska besparingarna enligt sakkunniga till

cirka 150 milj. euro. När man räknar den uteblivna inkomsten på kapitalet i projektet och andra kostnader som sammanhänger med att bygga i snuttar kommer slutsumman troligtvis ännu att stiga med 200 milj. euro. Men också då kan fördelarna av den stora investeringen utnyttjas fullt ut inemot 10 år efter byggandet, först när hela bansträckan är färdig.

Utlåtande

Revisionsutskottet meddelar

att finansutskottet beaktar det ovan sagda.

Helsingfors den 15 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Risto Autio /cent
Pertti Hemmilä /saml
Sinikka Hurskainen /sd

Marjaana Koskinen /sd
Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.