

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen om stats- budgeten för 2014

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition om statsbudgeten för 2014 (RP 112/2013 rd) till finansutskottet för beredning.

På grundval av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har revisionsutskottet beslutat att

inom sin behörighet lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Anne Kalliomäki, interna utredningstjänsten, riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Revisionsutskottet har i sitt utlåtande om statsbudgeten (ReUU 7/2012 rd — RP 95/2012 rd) från 2012 uppmärksamgjort finansutskottet på vikten av utgiftsinventeringar och ansett att det i det dåvarande ekonomiska läget var motiverat att uppföljningen av utgifterna fortsatt effektiviseras till exempel genom utgiftsinventeringar. Utskottet har nu utrett hur utgiftsinventeringarna genomförs och vilka erfarenheter man har fått i några exempelländer.

Utgiftsinventeringar

Enligt OECD:s definition avses med utgiftsinventering (spending review) en process för att uppnå sparåtgärder som baserar sig på en systematisk granskning av utgifterna. Utgiftsinventeringen används antingen för att förbättra regeringens kontroll av de totala utgifterna eller för allokering av utgifterna eller för båda syften. Ut-

giftsinventeringen är ett redskap för en bättre allokering av utgifterna: den underlättar regeringens omfördelning av de begränsade resurserna för de ändamål som ger den största nyttan för samhället. För inventeringen behövs en bedömning av resultaten för att man ska kunna bedöma åtgärdernas effekter och identifiera och fastställa besparingsalternativen.

Inventeringsprocessen består av flera faser. En viktig del av processen är att skapa klara kriterier som ska styra sökandet efter besparingsalternativ. Kriterier kan vara t.ex. verksamhetens uppenbara ineffektivitet eller dess låga prioriteringsgrad. Utgiftsinventeringen kan inrikta sig på att granska program, arbetsprocesser (t.ex. upphandlingsprocesser och IT-system) eller organisationer. Sökandet efter besparingsalternativ kan skötas antingen av finansministeriet eller av sektorsministerierna. I Frankrike hade man dåliga erfarenheter av ett förfarande där finansministeriet tar fram besparingsalternativen:

en del av sektorsministerierna hade stora svårigheter att förstå och godkänna sparåtgärderna, vilket ledde till avsevärda problem i genomförandet.

Enligt OECD borde utgiftsinventeringen kopplas samman med budgetberedningen. Det finns två orsaker till detta. För det första ger en samtidig prövning av utgiftsförslag och besparingsalternativ regeringen en bra möjlighet att godkänna nya utgiftsförslag utan att helhetsutgifterna ökar, eftersom regeringen bland besparingsalternativen kan välja ett tillräckligt antal objekt för att finansiera de nya tilläggsutgifterna. För det andra är det viktigt att omfattningen av målen för utgiftsinventeringen samtidigt kan stämmas av mot regeringens budgetmål för helhetsutgifterna. Utgiftsinventeringen ska också ske under samma tidsperiod som budgetberedningen.

I Storbritannien görs utgiftsinventeringen i tre års cykler. Inventeringsprocessen fokuserar på utgifter som är beroende av prövning. Dessa utgör ca 60 procent av de totala utgifterna. Utgiftsinventeringen sker i olika typer av arbetsgrupper: vissa består enbart av tjänstemän från finansministeriet medan andra har en blandad sammansättning. Utomstående experter kallas ofta till arbetsgrupperna. Den färskaste utgiftsinventeringen i Storbritannien offentliggjordes i juni 2013. Enligt den kommer regeringen att minska utgifterna med 11,5 miljarder pund för att kunna fortsätta att minska underskottet. Efter den föregående utgiftsinventeringen från 2010 har regeringens årliga lånebehov minskat med en tredjedel. Det är inte entydigt vilken effekt utgiftsinventeringen har haft i detta sammanhang.

I Kanada gjordes under fyra budgetberedningsomgångar (med början 2007—2008) s.k. strategiska kartläggningar där ministerierna och myndigheterna hade i uppgift att kartlägga hela sin verksamhet. I kartläggningen ingick ett krav på att minst 5 procent av alla utgifter ska allokeras om eller skäras bort. Den första fyraårscykeln av strategiska kartläggningar har gett en besparing på 11 miljarder dollar fördelat på sju år. Under budgetomgången 2011—2012 hade statsförvaltningens organisationer i uppgift att

inom ramen för utgiftsinventeringen lägga fram alternativ för nedskärningar på 10 procent. Inventeringen avvek från de föregående också på så sätt att den omfattade alla ministerier under ett och samma år, medan genomgången av samtliga ministerier tidigare krävde en fyraårscykel.

Omallokering av utgifterna

Det rådande ekonomiska läget och regeringens mål för genomförande av strukturella reformer förutsätter enligt revisionsutskottet en omallokering av resurserna i förhållande till tidigare budgetar och beslut om anslagsramar. Utskottet anser att de metoder som står till förfogande, t.ex. budget- och ramförfarandet, i praktiken inte har lett till en aktiv om disponering av utgifterna. Att rambeslutet fattas utifrån de föregående ramarna och budgeten upprättas enligt rambeslutet leder till att sektorsministerierna har svårt att sätta in resurserna enligt regeringens prioriteringar. Ramförfarandet i sig utgör inget hinder för omprioriteringar eller omallokeringar men förfarandet verkar inte lämna rum för en genuin debatt och beslut om långsiktiga utvecklingsinsatser, investeringar för att genomföra dem, fördelar som kan uppnås och dynamiska effekter för samhället.

Också statens revisionsverk har nyligen tagit ställning till utgiftsinventeringarna i två revisionsberättelser (B 17/2012 och B 2/2013 rd). Revisionsverket föreslog bl.a. att inventeringar om behovet av och möjligheterna för en omallokering av resurserna borde övervägas. Utgiftsinventeringarna borde göras åtminstone inför regeringens strategiska sammanträde i mitten av valperioden och till slutet av valperioden.

Statsbudgeten ger fortfarande ingen helhetsbild av de offentliga finanserna, eftersom den har bristfälliga uppgifter om till exempel statens investeringar, utlåning och inlåning, understryker utskottet. Utskottet har ansett och anser fortfarande att det är viktigt att riksdagen minst en gång per valperiod får en samlad balansräkning och en specifikation av statens investeringar samt statens utlåning och inlåning (ReUB 3/2013 rd — B 2/2013 rd). En god förvaltning

och riksdagens budgetmakt förespråkar att riksdagen ska få denna bild varje gång i statens årliga budget. Dessutom har revisionsutskottet tidigare upprepade gånger och senast i sitt utlåtande (ReUU 5/2013 rd — E 112/2013 rd) konstaterat att riksdagen bör ges en tydligare helhetsbild av Finlands alla åtaganden och förbindelser. Utskottet har redan tidigare noterat att det finns en betydande fondeekonomi utanför budgeten. Riksdagen har också förutsatt "att det separat för varje fond bedöms om de nödvändiga krav som avses i 87 § i grundlagen fortfarande finns för att organisera verksamheten och finansieringen i

form av fonder utanför budgeten" (RSk 50/2010 rd — B 21/2010 rd — ReUB 10/2010 rd).

Revisionsutskottet föreslår att utgiftsinventeringarna utvecklas till ett för finska förhållanden anpassat redskap som bidrar till den nödvändiga omallokeringen av utgifterna på ett sätt som genuint ökar produktiviteten.

Ställningstagande

Revisionsutskottet anför

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 24 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf

Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.