

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2010 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2011

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 september 2010 regeringens proposition om statsbudgeten 2011 (RP 126/2010 rd) till finansutskottet för beredning. Enligt 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har utskottet lämnat utlåtande om sitt behörighetsområde gällande budgetpropositionen till finansutskottet inom 30 dagar från det då propositionen lämnats till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti och ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk, riksdagen
- överdirektör Tuomas Sukselainen och finanssekreterare Tanja Rantanen, finansministeriet
- forskningschef Markus Lahtinen, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Prognoser för skatteinkomster och den svarta ekonomin i regeringens proposition om statsbudgeten för 2011

Synpunkter på motiven till budgeten

Revisionsutskottet bedömer i sitt utlåtande hur propositionen om statsbudgeten för 2011 beaktar det som rekommenderades i en studie om prognoserna för skatteinkomsterna (Tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009) som utskottet lät göra och det som framfördes i revisionsutskottets utlåtande om finansministeriets utredning med anledning av den nämnda studien (ReUU 1/2010 rd — MINU 2/2010 rd) och i Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen (B 12/2010 rd). Dessutom fästs uppmärksamhet

vid behandlingen av skattestöden och den svarta ekonomin i statsbudgeten.

Det konstateras i propositionen om statsbudgeten för 2011 att arbetet för att utveckla motiven till budgeten pågår och förbättringar i synnerhet i fråga om uppgifterna om skattestöden är att vänta vid beredningen av propositionen om statsbudgeten för 2012. Utskottet anser att en beskrivning av metoderna för att prognostisera utvecklingen av skattebaserna och för att utarbeta inkomststaterna i budgeten per skatteslag som publicerades på finansministeriets webbplats 2010 är nyttig. Beskrivningen av metoderna innehåller även en granskning och slutsatser av de utvecklingsåtgärder som rekommenderas i revisionsutskottets publikation 1/2009.

Utvecklingen har varit betydande också i det avseende att motiven till de aktuella kapitlen i inkomstavdelningarna i budgeten som gäller de

olika skattelagen och till inkomstmomenten har fått förklaringar som behandlar konjunkturläges inverkan på skatteintäkterna och de hypoteser som ligger till grund för prognoserna för skatteinkomsterna. I motiven till momenten ges också en kvalitativ bedömning av riskerna med prognoserna för skatteinkomsterna och i fråga om bl.a. statens förmögenhets- och förvärvsinkomst och samfundsskatt har storleken på förhållandet mellan den information som ligger till grund för prognosen och till exempel företagens resultatutveckling belysts.

Uppgifterna i motiven till inkomstavdelningarna och inkomstmomenten kompletteras av analyser som ingår i de allmänna motiven till propositionen om statsbudgeten. I de allmänna motiven till propositionen om statsbudgeten har även konjunkturutvecklingens inverkan på utvecklingen av lönesumman och lönesummans inverkan på intäkterna från förvärvsinkomstskatten belysts. Om ökningen av lönesumman till exempel är en procent långsammare minskar intäkterna från förvärvsinkomstskatten med 100 miljoner euro. I fråga om kapitalinkomsterna betyder en ändring på 10 procent att statens skatteinkomster ökar eller minskar med 150 miljoner euro.

Utskottet anser att förenklingarna och tumreglerna i och för sig är bra men att bakgrunden till dem kunde öppnas mera. Då kunde man samtidigt testa om motiven och hypoteserna håller. Det har inte ännu framförts någon egentlig känslighetsanalys eller numerisk riskanalys. Utskottet anser att man fortfarande bör fundera över vilka uppgifter som ska ingå i de allmänna motiven och vilka som ska ingå i motiven till varje kapitel och moment. I de sistnämnda kunde det i förekommande fall också finnas en hänvisning till de allmänna motiven.

Den största källan till fel i prognoserna för skatteinkomsterna är den allmänna konjunkturutvecklingen och att förutse en konjunkturvändning och omfattningen av dess konsekvenser i synnerhet. Detta framförs särskilt i fråga om samfundsskatten och mervärdesskatten men inkomstavdelningarna eller de allmänna motiven till budgetpropositionen innehåller inte någon

egentlig känslighetsanalys av konjunkturvändningen och dess konsekvenser och sannolikheterna i anknytning till detta och deras inverkan på statens inkomster. Samfundsskatteintäkter kan till exempel erbjuda positiva överraskningar. Det kan hända om företagens resultat ökar mer än väntat.

Hur skattestöden behandlas i budgeten

I enlighet med revisionsutskottets betänkande har riksdagen förutsatt att regeringen lämnar en utredning om skattestöd, där grunderna för regeringens skattepolitik granskas, särskilt neutralitetsprincipen och behandlingen av skattestöd som ett led i ram- och budgetprocessen (ReUB 2/2007 rd — B 14/2007 rd). Dessutom förutsatte riksdagen att regeringen rapporterar resultaten av skattestödsutredningen så snart som möjligt och dessutom inkluderar de viktigaste slutsatserna i nästa bokslutsberättelse (ReUB 5/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd).

Nu anges storleken på skattestöden i förklaringen till respektive kapitel och moment i budgeten. Det är en förbättring jämfört med det tidigare sättet att behandla skattestöden. Utskottet understryker vikten av en heltäckande analys av statsfinanserna särskilt i en situation där den offentliga ekonomin lider av ett allvarligt hållbarhetsgap. Då är det viktigt att granska utvecklingen av statsskulden och skuldsättningen samt storleken på skattestöden och deras inverkan på statens skatteintäkter.

Att faktainnehållet i rapporter om skattestöden förbättras kontinuerligt bör även bli ett utvecklingsobjekt. Då finns det anledning att med några års mellanrum specificera för det första hur skattestöden riktas gentemot de skatteskyldiga och för det andra hur skattestöden har påverkat priserna på varor och tjänster samt om man med hjälp av skattestöden har lyckats åstadkomma sådana konsekvenser som man eftersträvar. Konsekvensbedömningarna kan dock inte utarbetas så att de täcker in alla delar men i fråga om de mest centrala och omtvistade skattestöden är det i alla fall motiverat att göra sådana här bedömningar. Konsekvensbedömningarna förbättrar samtidigt förutsättningarna för att vid behov

se över behovet och ändamålsenligheten av skattestöden. Utskottet anser att bedömningen av konsekvenserna av skattestöden bör bli en bestående praxis.

Svart ekonomi

Den svarta ekonomin behandlas som en helhet i de allmänna motiven till budgetpropositionen på sidan A 12. Där står det: "Regeringen genomför sitt program för bekämpning av den grå ekonomin med hjälp av systemet för omvänd mervärdesskatt och genom att inrätta ett center för utredning av grå ekonomi. Dessutom anvisas sammanlagt ca 4 miljoner euro till åklagarna, domstolarna, konkursombudsmannens byrå och utsokningsmyndigheten och 2 miljoner euro till polisen för minskande av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi."

Revisionsutskottet har redan tidigare ansett att det med tanke på statsfinanserna är ekonomiskt lönsamt att avslöja svart ekonomi (ReUB 5/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd). Resurser som används för att bekämpa den svarta ekonomin, inbegripet polisverksamhet, åklagarväsendet, utsokning och domstolarna, betalar sig.

Revisionsutskottet håller på med en utredning om nuläget för den svarta ekonomin i Finland och dess fiskala inverkan i form av förlorade skatteinkomster. Den totala storleken på den svarta ekonomin kan närmast bedömas i fråga om storlekklassen utifrån delresultat som man har fått med hjälp av olika metoder. Forskarna har till exempel uppskattat den totala storleken på den svarta ekonomin i Finland 2008 till drygt 12 miljarder euro. Forskarna använde en beräkningsmetod som baserar sig på resultaten av skatteinspektioner. Metoden innebär möjligheter till fel som kan ha både en förstörande och en förminskande effekt på resultaten. Enligt fors-

karnas samlade bedömning är den totala storleken på den svarta ekonomin i Finland 10—14 miljarder euro.

På motsvarande sätt kan skattebortfallet på grund av den svarta ekonomin bara bedömas i grova tag eftersom de dolda inkomsterna är väldigt olika och de beskattas olika. Forskarna anser att staten 2008 förlorade minst 2 miljarder euro i form av obetalda mervärdesskatter. Siffran är 10 procent av storleken på den mervärdesskatt som uppgetts för skatteförvaltningen. Storleken på det övriga skattebortfallet kan på grund av att skattesatserna för olika inkomster och inkomsttagargrupper är olika försiktigt uppskattas till 25 procent av den kalkylerade storleken på den svarta ekonomin. Det betyder 2,5—3,5 miljarder euro om året räknat på 2008 års siffror. Det totala skattebortfallet på grund av den svarta ekonomin är alltså minst 4—5 miljarder euro per år, enligt forskarna (Tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010).

Att den svarta ekonomin tar sig många olika uttryck och förekommer allmänt till exempel inom byggverksamhet, restaurangverksamhet, transportverksamhet och internationell investeringsverksamhet är mycket oroväckande, anser utskottet. Därför bör konsekvenserna av den svarta ekonomin för statens skatteinkomster bedömas också i statsbudgeten, åtminstone på ett riktigivande sätt. Det finns också anledning att i statsbudgeten och i statens bokslutsberättelse årligen berätta om de åtgärder som har vidtagits för att bekämpa den svarta ekonomin och om dessa åtgärders faktiska inverkan.

Utlåtande

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

ReUU 6/2010 rd — RP 126/2010 rd

Helsingfors den 13 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Pertti Hemmilä /saml
Sinikka Hurskainen /sd
Erkki Pulliainen /gröna

Petri Salo /saml
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf
ers. Jari Leppä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Salminen
utskottsråd Kalle Määttä.