

FRAMTIDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/1999 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2000

Till statsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 september 1999 propositionen om statsbudgeten för 2000 (RP 40/1999 rd) till statsutskottet för beredning. Framtidsutskottet har i det syfte som föreskrivs i 18 a § 3 mom. arbetsordningen för riksdagen

beslutat lämna utlåtande om budgetpropositionen till statsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetchef Timo Viherkenttä, finansministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner statsbudgeten för 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Framtidsutskottet har gått in för att bara uttala sig om budgetsystemet och dess möjligheter vid behandlingen av framtidsfrågor som gäller riksdagen.

I VARFÖR FUNGERAR INTE BUDGETSYSTEMET?

1. Omvärldsförändringar

Framtidsutskottet har i sina betänkanden (FrUB 1/1994 rd, FrUB 1/1997 rd och FrUB 1/1998 rd) lyft fram de omvärldsförändringar, varav en del är strukturella, som har samband med budge-

tupplägningen och budgetbesluten. Globaliseringen (speciellt av ekonomin), EU-medlemskapet, nationalstaternas förändrade roller och uppgifter och problemen i den nordiska välfärdsmodellen är faktorer som påverkar budgetsystemet. Det blir allt viktigare att den politiska ledningen lär sig förutse ekonomiska och samhälleliga omvälvningar i tid och länka in styrmekanismerna för lagar och budgeten rätt men också vid rätt tidpunkt.

2. Statens uppgifter har avgränsats

Budgeten bör tydligt lägga fram målen för statens traditionella ansvarsområden, till exempel

lag och ordning, social trygghet, utbildning, samsättning och transportfrågor, och presentera linjer för hur målen är tänkta att uppnås inom den närmaste framtiden. Utöver de traditionella områdena bör budgeten också slå fast statens riktlinjer inom nya samhällssektorer som teknik och innovation. Samtidigt är det viktigt att skissa upp de statliga aktiviteterna beträffande ägande och investeringar. Härvid är det också viktigt att ställa upp en prioritetsordning och peka på prioritetsförskjutningar. Den bästa lösningen vore att de högsta politiska beslutsfattarna, alltså riksdagen, föreläggs alternativa budgetkalkyler inklusive skälen till dem när nära förestående viktiga samhälleliga problem är för handen.

En förutsättning för detta är att budgeten ändrar karaktär och blir mer problemorienterad men också mer analytisk.

När staten har fått allt mer klart avgränsade uppgifter, vore det naturligt att staten också tar fram specifika styrmekanismer för specifika uppgifter. De traditionella statliga verken kan styras och övervakas med hjälp av lagar och en budget som är strikt bunden till ett kalenderår och ett visst antal statliga verk. Men när det gäller tjänstesektorn, affärsverksuppgifter och innovativa funktioner måste vi få nya effektiva styrmedel som lämpar sig för en sådan politik. Lite förenklat uttryckt kan man säga att staten har blivit ett stort statssamfund, en sorts offentlig koncern. Därför måste styr- och kontrollmekanismerna vara avpassade för ett komplex av den kalibern.

3. Budgetprinciperna fungerar dåligt

Riksdagen har frångått sina tidigare möjligheter att fatta beslut om budgeten i detalj sedan offentliga funktioner har bolagiserats, förts över på affärsverk och börjat bygga på fondering samtidigt som det i praktiken är kommunerna som har hand om statens välfärdsåtaganden och nettobudgetering har införts. Den allt tydligare avgränsningen av statliga uppgifter och de ovan nämnda faktiska stora omställningarna i budgetuppläggningsen har lett till att många gamla budgetprinciper (den allomfattande karaktären,

bundenheten till kalenderår, bruttobudgetering osv.) allt mindre räcker till och fungerar allt sämre.

Reformerna har varit bra men de kräver visioner och effektivitet av den politiska styrningen. Funktioner kan inte styras uteslutande efter budgetåret, det vill säga kalenderårsvis. Principen om en fullständig budget uppfylls inte med nuvarande system. Den rättsliga institutionella strukturen kommer helt enkelt till korta. Enligt gällande bestämmelser skall nettobudgetar vara undantaget men de existerar lika väl som bruttobudgetar och har till och med kommit att ersätta bruttobudgetar.

Några exempel kan vara belysande för hur den s.k. gamla budgeten som riksdagen beslutade om har förlorat både i innehåll och betydelse. Fondekonomin bidrar likaså till denna tendens. Om man ser till den sammantagna budgetmakten är det inte klokt att statsbudgeten inte ger klar och tydlig information om hela den offentliga ekonomi som finansieras genom budgeten samtidigt som budgetens roll i sammanhanget förblir förhöljd i dunkel.

Folkpensionsanstalten är underställd riksdagen och har en budget på 60 miljarder mark, vilket är en tredjedel av hela statsbudgeten. Budgeten ger otillräcklig information om folkpensionsanstaltens roll i social- och hälsovården och finansieringen. De senaste tio åren har de statligt anställda minskat från 240 000 till 120 000 till följd av affärsverksreformen. Det betyder att hälften av budgeten mätt i antalet anställda inte är åtkomlig för granskning. Transfereringsutgifterna, dvs. transfereringarna till offentliga enheter, uppgår till 66 miljarder mark (varav 30 miljarder står för statsunderstöd till kommunerna) och är således ungefär en tredjedel av budgeten. Detta innebär i de flesta fall att kommunerna får transfereringutgifterna i form av stora ospecificerade belopp och att riksdagen i själva verket inte i samband med budgeten kan bestämma hur de skall användas. Med andra ord har kommunerna fått större befogenheter och mer ansvar och beslutar nu själva hur de vill ordna skolutbildning, hälsovård och annan service. Inom många förvaltningsområden (t.ex. trafik-

ministeriet) står en betydande del av åtagandena utanför bruttobudgeteringen, det vill säga riksdagen kan inte komma åt dem med hjälp av traditionell budgetstyrning.

Det måste också beaktas att egenverksamheten inom den traditionella statsförvaltningen till största delen består av lagfästa bundna medel.

För att riksdagsledamöterna skall få en uttömmande bild av vad som kan genereras med offentlig finansiering och för att de skall kunna välja vilka åtaganden staten vill ställa sig bakom, måste de få ett finansplanerings- och beslutsdokument för denna nya beslutssituation, som de facto vuxit fram på 1990-talet, liksom ett utvärderingsdokument som ger dem möjlighet att följa upp och kontrollera besluten.

4. Den institutionella grunden är otillräcklig

Statsbudgeten har en institutionell uppbyggnad, vilket i detta fall betyder att den följer ministeriernas och verkens organisation. Ministerieindelningen har under hela 1900-talet varit i det närmaste densamma på några få undantag när. Men faktum är att stat och kommuner allt tydligare arbetar utifrån vissa åtaganden. Statsbudgeten är till för att förhindra och lösa problem. Det går inte att fullfölja offentliga åtaganden med framgång, om man strikt håller sig till en förvaltnings- och verksspecifik uppdelning.

Betecknande för att den institutionella budgetuppläggningsen också har frångått i fråga om verken är att riksdagen får mycket knapphändig information om förvaltningen. Lagarna om organisationen av ministerierna och verken är numera mycket allmänt hållna (i stort sett namn och allmänna uppdrag). Inte ens uppgifter om antalet anställda vid de statliga institutionerna eller förändringar i personalen går att få fram ur budgeten utan besvär.

Statliga åtaganden och funktioner inom vetenskap, teknik, forskning och innovation, som spelar en viktig roll för framtiden, går inte att pressa in i ett juridiskt uppbyggt system med årliga budgetar för enskilda myndigheter. Över lag följer sektoröverskridande åtaganden inte strikta indelningar enligt ämbetsverk, och detta gäl-

ler särskilt uppdrag som skapar ny förmögenhet och större välförhållanden.

Om riksdagsledamöterna kunde granska större komplex över en tidsrymd på mer än ett år och utan strikta kopplingar till specifika åtaganden och verksamheter, skulle de ha bättre möjligheter att utifrån en värdegrund bedöma prioriteringar och skissa upp en angelägenhetsordning för statliga åtaganden. Precis som i kommunerna bör siffrorna och skälen i den statliga budgeten läggas upp med avseende på denna politiska valsituation som bygger på värderingar. Motiven bör ges avsevärt större utrymme i budgetarna än fallet är nu.

5. Ingen heltäckande uppföljning av resultatmål

Ett problem med resultatmålen är att de aldrig utsätts för kritisk granskning. Analysen av resultatmål har ännu inte utvecklats så mycket att målen kan påverkas genom politik. Uppföljningen gäller bara genomförda delar medan moment som aldrig omsatts i praktiken eller gett dåliga resultat ofta blir ogranskade.

II PROGNOSETER VIKTIGA

Den allmänna motiveringen i statsbudgeten och bilagan med en ekonomisk översikt relaterar händelserna just före budgeten och lägger fram prognoser för trenderna under det kommande året. Framtidsutskottet menar att tidsperspektivet bör vara längre. Inom ett flertal områden kan framtiden numera förutses relativt exakt några år framåt. Utan förutseende prognoser kan landet ställas inför oväntade kriser. Längre prognoser behövs också eftersom förslag som bygger på förväntad utveckling under det kommande året kan leda landet i fel riktning, om man ser till den framtida utvecklingen i ett något längre perspektiv. Bostadspolitik, migrationen och trafikpolitiken är bra exempel på den senaste tidens debatter, där framtidsprognoser hade varit både nödvändiga och nyttiga. Förändringar i åldersstrukturen i relation till hälsovårds- och omvårdspolitik kräver långsiktiga analyser.

Anslagen för utbildning och forskning har en avgörande betydelse för framtiden och kräver

därför långsiktiga beslutsprocesser. Tack vare extra ansträngningar har Finland lyckats få en snabb och positiv utveckling mot ett informationssamhälle. Alla länder som står i spetsen för en utveckling mot informationssamhället har satsat mycket på denna sektor. Vi kan komma på efterkälken om anslagen för utbildning och forskning stagnerar. Det är viktigt att budgeten analyserar de ekonomiska trenderna i vårt eget land och i andra ledande länder och förutspår framtiden. Besluten kan ha stor betydelse för tillväxten av samhällsekonomin och skatteinkomsterna några år framöver.

III RIKSDAGEN DRAR UPP DE STORA LINJERNA OCH RAMARNA FÖR EKONOMIN

1. Riksdagen skall bestämma om de ekonomiska ramarna

Många av problemen med budgetsystemet kan, enligt framtidsutskottet, lösas genom att riksdagen beslutar om budgetramarna.

I Finland är det regeringen som står för rambeslutet. Beslutet är ungefär en sida långt och anger inkomster och utgifter för varje förvaltningsområde i form av tabeller med markbelopp utan närmare motivering. Regeringen lägger inte fram några som helst bakgrundsfakta eller föreslår alternativ till exempelvis riktlinjerna för den ekonomiska tillväxten och samhällspolitiken.

När budgeten läggs upp får varje ministerium en ram som den skall leva upp till. I riksdagen behandlas huvudtitlarna i budgeten av statsutskottets delegationer. I praktiken resulterar detta i att utskottet aldrig föreslår anslagsöverföringar mellan huvudtitlarna. När budgeten sedan behandlas i plenum har riksdagen inte längre några större möjligheter att rucka på förslagen från statsutskottet. Det är varken lämpligt eller demokratiskt sett i ett samhälleligt perspektiv att riksdagen har så obetydligt inflytande på statsbudgeten.

Riksdagen måste ta ett nytt grepp om behandlingen av budgeten. När statsbudgeten en gång byggs på ett ramtänkande är det absolut nödvändigt att riksdagen får vara med och bestämma om ramarna. I praktiken låter detta sig göras

till exempel genom att regeringen under vårsessionen lämnar en proposition om budgetramarna för ministerierna och samtidigt anför motiv till förändringar i relation till budgeten för året innan men också försöker förutsäga den närmaste framtiden. Statsutskottet kan sedan utarbeta ett betänkande om propositionen och riksdagen behandla betänkandet i plenum.

I början på 1990-talet fick riksdagen i Sverige rätt att besluta om ramen för statsfinanserna. Budgetramen läggs upp för tre år i taget. Tack vare detta har framför allt finansutskottet fått en starkare ställning. När till exempel de antagna utgiftsramarna måste överskridas krävs det först tillstånd av finansutskottet. Riksdagens rambeslut upprättas — precis som kommittébetänkanden, lagar och självfallet budgeten — också i utskotten utifrån ett stort antal effektundersökningar och statistiska kalkyler som utomstående gjort på uppdrag och också utifrån en ingående expertutfrågning. Utskotten har många anställda och rekryterar experter på substansfrågor inom sina specialområden. Ett villkor för att ramförfarandet skall lyckas är att den personal som i riksdagen svarar för förberedelserna av beslutet är väl insatta i nationalekonomi och ekonomisk politik.

I Sveriges riksdag utmynnar budgetprocessen i ett ingående och omfattande dokument från finansutskottet, där besluten motiveras utförligt. När man jämför det svenska budgetsystemet med vårt finska system måste man ta hänsyn till skillnaderna i de politiska systemen i länderna. Viktiga skillnader är att Sverige har en stark majoritetsregering, val med s.k. långa listor och politiska statssekreterare. Ser man till den parlamentariska biten är en viktig skillnad beträffande budgetramarna t.ex. att de politiska riksdagsgrupperna har en framträdande roll.

Ett lämpligt ramsystem för Finland bör, enligt framtidsutskottet, byggas upp utifrån de största fördelarna i internationella modeller, och den svenska modellen är en bland flera. Den svenska rammodellen har enligt svensk parlamentarisk och rättslig tradition utvecklats till en mycket ingående behandlingsprocess både i re-

gering och riksdag och är för tungrodd för våra finländska traditioner.

När en modell för ramförfarandet utarbetas är det viktigt att man kommer ifrån den krisstämning som var rådande i början på 1990-talet, då de första rammodellerna kom till. I Finland blev rambudgetering inte annat än sparprioriteringar på grund av den djupa ekonomiska svackan.

2. Redogörelser, berättelser och bokslut skall bilda en kedja

Som läget ser ut nu finns det inga tydliga kopplingar mellan redogörelser, statsbudgetar, bokslut och berättelser.

Redogörelserna till riksdagen innefattar samhällspolitiska reformer men problemet med dem är att de vanligtvis inte är kopplade till statsfinanserna och budgeten. Redogörelserna bör åtföljas av en bedömning av vad varje föreslaget projekt kommer att kosta.

Statens nya bokföringssystem medger en ny typ av analys av hur ekonomin och samhällspolitiken lyckas eller inte lyckas. Också riksdagen måste bli informerad på denna punkt.

3. Ett ekonomiskt stabilitetsprogram, EU:s sysselsättningsprogram och budgeteringen av EU-projekt bör ingå i de stora linjerna

EU-medlemskapet har påverkat budgeten. I och med Maastrichtfördraget förbinder sig EU-länderna att ömsesidigt kontrollera att länderna följer en strikt och disciplinerad ekonomisk politik. En medlemsstat, som inte kan eller vill fullfölja villkoren för en så kallad god ekonomi, kan i värsta fall bli föremål för t.o.m. betydanse sanktioner.

EU har tagit fram olika typer av verktyg för att samordna finans- och handlingspolitiken. Bland de viktigaste märks stabilitets- och sysselsättningsprogrammen. Dessa program är speciellt viktiga med tanke på att Finland är ett EMU-land. I stabilitetsprogrammet och i det tidigare konvergensprogrammet drar EU upp de stora linjerna för ekonomin. Behandlingen i riksdagen bör ges samma dignitet, det vill säga programmet bör vara ett led i riksdagens arbete för

att lägga upp de stora linjerna. Också EU:s sysselsättningsprogram bör kopplas till riksdagens mekanismer för ekonomisk styrning.

För att EU-projekt skall kunna budgeteras och övervakas effektivt behövs det ett längre tidsperspektiv än ett budgetår för att programmen, som finansieras från ett stort antal källor, skall kunna gestaltas. I Finland administreras EU-projekt av instanser inom många förvaltningar och därför är det i närmaste omöjligt att med hjälp av statsbudgeten få en samlad bild av hur stor EU-finansieringen är och hur den fördelas på olika uppdrag eller regioner. När EU-kommissionen samlar in och fördelar medel långfristigt och verksamheten på inget sätt följer vårt budgetår, är det ganska svårt att få en tydlig samlad bild av om Finland är en nettobidragsgivare eller en nettobidragstagare. Med hänsyn till att finska staten som regel skjuter till andra hälften av finansieringen, vore det motiverat att också valet av dessa inkomster och utgifter relaterades i budgeten. Det är enda möjligheten för riksdagen att på riktigt ställa regeringen till svars, till exempel för konsekvenserna på det regionala planet eller för sysselsättningen eller för nyttan av investeringarna sett i ett längre bedömningsperspektiv.

4. Granskningen av den samlade budgeten skall inte längre passivt vidmakthålla gamla strukturer utan aktivt skapa nya

Det är riksdagens uppgift att besluta om riktlinjerna för offentlig verksamhet, prioritera åtaganden, skissa upp prioritetsförskjutningar och överlag hantera större komplex. Den nuvarande budgeten och även det nya ramförfarandet har på grund av den utdragna och djupa lågkonjunkturen främst inriktats på besparingar och insatser för att vidmakthålla gamla verksamheter. När vi nu har ett fortsatt ekonomiskt uppsving är det mer än motiverat att riksdagen lägger upp nya riktlinjer. Precis som företagsvärlden, vetenskapen och tekniken måste kunna förutse framtiden, skapa nytt, tänka och handla för att trygga en bra framtid måste också det allmänna styra in på samma linje.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför framtidsutskottet
vördsamt att det finner det nödvändigt

*att riksdagen ges större inflytande över
statsbudgeten genom att den får tillfäl-
le att bestämma om budgetramen för
vart och ett ministerium innan den de-
taljerade propositionen sammanställs,*

*att budgetstrukturen ses över så att den
i lägre grad inriktas på verksamheter
och funktioner och i stället styrs in på
planering av politiken och*

*att statsbudgeten innehåller en fram-
tidsprognos med en analys av utveck-
lingen några år framöver inom samhäl-
leligt viktiga sektorer. Prognosen kan
ingå i den allmänna motiveringen eller
inrymmas i huvudtitlarna.*

Helsingfors den 6 oktober 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Tiuri /saml
medl. Jouni Backman /sd
Pertti Hemmilä /saml
Leea Hiltunen /fkf
Susanna Huovinen /sd
Kyösti Karjula /cent
Jyrki Katainen /saml

Rauha-Maria Mertjärvi /gröna
Petri Neittaanmäki /cent
Susanna Rahkonen /sd
Juha Rehula /cent
Esko-Juhani Tennilä /vänst
Pekka Vilkuna /cent.