

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2019–2022

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2019–2022 (B 25/2022 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- seniorekonom Arto Kokkinen, Statens revisionsverk
- ledande finanspolitisk inspektör Mika Sainio, Statens revisionsverk
- ekonomipolitisk koordinator, överdirektör Lauri Kajanoja, finansministeriet
- ordförande, professor Jouko Vilmunen, Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- rådgivare Jarkko Kivistö, Finlands Bank
- verkställande direktör Aki Kangasharju, Näringslivets forskningsinstitut ETLA.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- Forskning om arbete och ekonomi LABORE.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsverkets rapport

Statens revisionsverk övervakar och utvärderar finanspolitiken som det nationella och oberoende finanspolitiska tillsynsorgan som avses i Europeiska unionens finanspakt och EU-lagstiftningen. Tillsynen omfattar fastställande av regler och bindande mål som styr finanspolitiken samt bedömning av hur de uppnåtts. Tillsynsuppgiften omfattar också en bedömning av huruvida de makroekonomiska prognoser som ligger till grund för det finanspolitiska beslutsfattandet är realistiska samt en bedömning i efterhand av prognosernas tillförlitlighet i enlighet med statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014).

Betänkande ReUB 12/2022 rd

Enligt de sakkunniga som utskottet hört innehåller revisionsverkets valperiodsrapport 2019–2022 en mångsidig och noggrann granskning av hur de regler och den praxis som gäller finanspolitiken har iakttagits. Revisionsverkets arbete är enligt de sakkunniga tidsenligt och motiverat. I rapporten behandlas i detalj den målsättning för finanspolitiken som ställts upp i regeringsprogrammet och i planerna för de offentliga finanserna under valperioden.

I yttrandena till utskottet har sakkunniga också lyft fram utvecklingsförslag som berör rapporterna över finanspolitiken. En brist anses vara att skatteåtgärderna inte alls beaktas i revisionsverkets rapport. I rapporten görs en mångsidig bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken, men enligt de sakkunniga vore det dessutom motiverat att också analysera genomförandet av de planerade skatteåtgärderna och konsekvenserna av dessa. Dessutom har sakkunniga fäst uppmärksamhet vid att den samlingsindikator och det färgdiagram som verket utvecklat för att bedöma konjunkturläget bygger på opublicerade manuskript och att tillvägagångssättet inte har utvärderats vetenskapligt.

Vid finansministeriet bedöms nivån på och utvecklingen av den potentiella produktionen samt produktionsgapet som beskriver konjunkturläget med hjälp av den så kallade produktionsfunktionsmetoden, som EU:s medlemsländer och kommissionen tillsammans har utvecklat. Det är befogat, eftersom kommissionen gör en bedömning av efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regelverk på grundval av denna metod. Produktionsgapet är skillnaden mellan den iakttagna bruttonationalprodukten och den potentiella produktionen. Ett positivt produktionsgap anger högkonjunktur och ett negativt produktionsgap i sin tur lågkonjunktur. Potentiell produktion kan inte iakttagas; den måste uppskattas. Det bör också noteras att det inte finns ett enda riktigt sätt att beräkna den potentiella produktionen; den kan estimeras med ett flertal olika metoder.

Europeiska kommissionens produktionsfunktionsmetod har kritiserats särskilt för att uppskattningarna av den potentiella produktionen, och därmed av konjunkturläget, preciseras i efterhand. Det gör dessa uppskattningar mindre pålitliga som underlag för planeringen av den ekonomiska politiken och finanspolitiken. En bedömning av konjunkturläget som baserar sig på det färgdiagram som revisionsverket utarbetat kan enligt de sakkunniga anses vara bättre än en bedömning som baserar sig på produktionsfunktionsmetoden i och med att färgdiagrammets indikatorer justeras endast något i efterhand. Revisionsverkets strävan efter alternativ till kommissionens produktionsfunktionsmetod är enligt de sakkunniga mycket välkommen. Å andra sidan lyfter verkets rapport inte i tillräcklig utsträckning fram att det finns flera indikatorer som beskriver den ekonomiska situationen och att det också kan byggas upp fler sådana. Olika mätare och indikatorer kan också ofta ge en varierande bild av konjunkturläget (bland annat OECD, IMF och kommissionens produktionsfunktionsmetod).

Utskottet påpekade i sitt betänkande om rapporten om övervakningen av finanspolitiken 2021 (ReUB 2/2022 rd) att det är bra och nödvändigt att revisionsverket strävar efter att utveckla analysverktyg till stöd för sin lagstadgade uppgift att utöva tillsyn över finanspolitiken. Utskottet välkomnar också den visuella presentation som verket har utvecklat. Utskottet upprepar sin ståndpunkt om att det är ytterst viktigt att de analysverktyg som verket tar fram bedöms kollegialt och vetenskapligt och att de kalkyler som analyserna ger offentliggörs. Det är nödvändigt för att trygga transparensen i revisionsverkets tillsynsuppdrag och möjliggöra en öppen offentlig debatt.

Betänkande ReUB 12/2022 rd

Revisionsverkets berättelse och riksdagsdebatten om den bidrar till en ansvarsfull finanspolitik som stöder tillväxten i Finland. Utskottet har under innevarande valperiod i sina tidigare betänkanden om revisionsverkets rapporter om övervakningen av finanspolitiken ingående behandlat genomförandet av regeringens finanspolitik och uppnåendet av de uppställda målen. Utskottet har fäst särskild uppmärksamhet vid följande frågor som behandlas närmare nedan.

Finanspolitiken under innevarande valperiod

Ett av målen i regeringsprogrammet har varit att driva en aktiv och ansvarsfull finanspolitik som dimensioneras enligt konjunkturläget. Finanspolitiken har under den valperiod som nu avslutas särskilt dominerats av ett behov av att reagera på och hantera kriser. På grund av kriserna har konjunkturväxlingarna varit exceptionellt stora jämfört med tidigare valperioder, vilket avsevärt har försvårat dimensioneringen av finanspolitiken på ett för konjunkturen lämpligt sätt. Coronapandemin, Rysslands anfallskrig mot Ukraina och energikrisen som kriget har medfört har lett till ökade offentliga utgifter. Till följd av de olika kriserna har det införts undantagsmekanismer både i de nationella reglerna och i EU:s finanspolitiska regler och i tillämpningen av dem.

I och med coronapandemin aktiverade Europeiska kommissionen i mars 2020 en allmän undantagsklausul i stabilitets- och tillväxtpakten, som gjorde det möjligt för EU:s medlemsstater att tillfälligt avvika från de begränsningar av den offentliga sektorns skuldsättning som anges i pakten. I juni 2021 meddelade kommissionen att undantagsklausulen kommer att vara i kraft ännu år 2022. Efter det har det ytterligare beslutats att klausulen ska gälla åtminstone fram till utgången av 2023.

På grund av coronakrisen och det ryska anfallskriget mot Ukraina har det också gjorts avvikelser från Finlands nationella utgiftsregel för statsfinanserna. Enligt revisionsverket genomfördes avvikelserna 2022 utifrån en mycket bred definition av den mekanism för undantagsförhållanden som ingår i ramregeln och de utgifter som omfattas av den. Enligt de sakkunniga som utskottet hört bör man återgå till det etablerade ramförfarandet, och tröskeln för att höja ramnivån under valperiodens gång bör vara högre än i nuläget. Ramregeln bör inte utvecklas i en flexiblare riktning eftersom den stärker tilltron till Finlands förmåga att bedriva en trovärdig finanspolitik. Utskottet anser att ramsystemet för statsfinanserna är ett fungerande och viktigt finanspolitiskt instrument, men att det bör utvecklas och stärkas inför den kommande valperioden. Utskottet påpekar i detta sammanhang att det är viktigt att ramsystemet gör det möjligt att reagera på exceptionella situationer också i fortsättningen.

Enligt revisionsverkets rapport stödde regeringens finanspolitik ekonomin och samhället i rätt tid och i tillräckligt stor omfattning när coronapandemin bröt ut 2020. Besluten om tilläggssatsningar 2022 på grund av Rysslands anfallskrig och den därpå följande energikrisen var också motiverade enligt revisionsverket. I verkets rapport konstateras ändå att dimensioneringen av finanspolitiken dock var för generös efter coronapandemin, vilket har lett till en onödig upphettning av ekonomin och ett starkare konjunkturläge.

Sakkunniga har fäst uppmärksamhet vid att de ekonomiska störningarna som har uppkommit av coronapandemin och det ryska anfallskriget inte är typiska konjunkturstörningar. De ekonomiska störningarna har särskilt berört utbudsnivån. Det innebär att det uppstår störningar i det totala ut-

Betänkande ReUB 12/2022 rd

budet och att det inte är möjligt att tillgodose den totala efterfrågan i ekonomin. Det här leder till att inflationstrycket ökar, vilket ytterligare stärks av att den totala efterfrågan ökas genom finanspolitiska åtgärder. När utbudet begränsar den ekonomiska aktiviteten stöder en stimulerande finanspolitik enligt de sakkunniga inte den ekonomiska tillväxten eller sysselsättningen, utan leder till att pris- och kostnadsnivån stiger.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning lyftes det fram att det finns skäl att börja skärpa finanspolitiken för att återställa förtroendet för en hållbar ekonomi och skapa spelrum för ökade åldersrelaterade utgifter. Det är motiverat att försiktigt börja skärpa finanspolitiken redan 2023. Det här argumentet stöds bland annat av flaskhalsar på arbetsmarknaden som tyder på en hög utnyttjandegrad av kapaciteten samt av de långvariga hållbarhetsutmaningar som har blivit ett bestående problem.

Utskottet välkomnar regeringens åtgärder för att dämpa de negativa effekter som coronapandemin och Rysslands anfallskrig har haft på ekonomin och sysselsättningen. Utskottet anser också att finanspolitiken bör dimensioneras enligt konjunkturläget och att man bör återgå till den fleråriga planeringen av de offentliga finanserna för att skapa förutsättningar för en stabilisering av de offentliga finanserna.

Stabilisering av de offentliga finanserna och säkerställande av förutsättningarna för framtida tillväxt

De största utmaningarna under den kommande valperioden anknyter enligt sakkunniga till stabiliseringen av de offentliga finanserna. Man har redan länge känt till de långsiktiga hållbarhetsutmaningarna inom Finlands offentliga finanser. De offentliga finanserna har uppvisat ett underskott sedan finanskrisen 2009. De nuvarande uppskattningarna av hållbarhetsunderskottet på sikt varierar mellan 3 och 4 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Det innebär ett anpassningsbehov på cirka 7–9 miljarder euro.

Regeringen gjorde 2020 upp en färdplan för hållbarhet som ett verktyg för att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna. Avsikten var att färdplanen, som uppdateras årligen, skulle användas som ett styrdokument för regeringens politik. Till en början uppdaterades färdplanen regelbundet, men den här praxisen ändrades våren 2022. Orsaken till detta var de förändringar i omvärlden som Rysslands invasion medförde. Färdplanen nämndes endast i korthet i planen för de offentliga finanserna, och regeringen uppdaterade inte färdplanen hösten 2022 i samband med beredningen av budgeten för 2023. Det anpassningsbehov inom de offentliga finanserna som nämns i färdplanen från hösten 2022 var således mycket mindre än vad det skulle ha varit utifrån aktuella uppgifter. Revisionsverket har i sina bedömningar efterlyst mer konkreta beskrivningar av de åtgärder som krävs för att uppnå hållbarhetsmålet. Också de sakkunniga som utskottet hört har ansett att färdplanen för hållbarhet är utarbetad på en alltför allmän nivå för att den ska vara ett fungerande verktyg för att stabilisera de offentliga finanserna. Färdplanen behöver utvecklas ytterligare om den i fortsättningen ska användas som ett styrmedel för politiken. Utskottet beklagar att regeringens färdplan för hållbarhet inte utnyttjades fullt ut under den valperiod som nu avslutas.

Betänkande ReUB 12/2022 rd

Den svaga produktivitetstillväxten utgör för sin del en betydande utmaning för stabiliseringen av de offentliga finanserna. Utvecklingen av totalproduktiviteten har varit svag i Finland och produktivitetstillväxten har avtagit i förhållande till jämförelseländerna. Den ekonomiska tillväxten har länge varit beroende av den totala produktivitetstillväxten, vilket innebär att den svaga produktivitetstillväxten också bidrar till att minska den framtida tillväxtpotentialen. Särskilt det minskade kunskapskapitalet är oroväckande. Det här beror på att FoU-investeringarna har minskat och att ökningen av de ungas utbildningsgrad har stannat upp.

Också revisionsverket ser med oro på hur minskningen av humankapitalet påverkar den framtida tillväxten. Tillväxtpotentialerna på sikt bör stärkas genom satsningar på utbildning, stöd till uppkomsten, ibruktagandet och spridningen av innovationer samt förbättrade förutsättningar för arbetskraftsinvandring och utbildningsrelaterad invandring. Satsningarna på utbildning och innovation stöder också den gröna omställningen och de investeringar som den förutsätter.

Kriserna under innevarande valperiod har ytterligare försvårat hanteringen av hållbarhetsutmaningen i de offentliga finanserna. Behovet av att anpassa de offentliga finanserna är stort och kommer att kräva åtgärder under flera valperioder. De sakkunniga har ansett att två valperioder inte nödvändigtvis är tillräckligt för detta. Det är dock nödvändigt med framförhållning och ambition i anpassningsåtgärderna, eftersom en senareläggning av åtgärderna för att stärka de offentliga finanserna skulle innebära att det senare behövs mer omfattande åtgärder än nu.

Utskottet anser att de offentliga finanserna bör stärkas på ett mångsidigt sätt genom beslut som berör utgifterna och inkomsterna. Samtidigt är det ytterst viktigt att se till att det finns förutsättningar för framtida tillväxt. Det behövs ambitiösa strukturella reformer som stärker sysselsättningen, den ekonomiska tillväxten och de offentliga finanserna, framhåller utskottet. För att bekämpa klimatförändringen och förlusten av den biologiska mångfalden bör också de ekonomiska strukturerna ses över.

Regeringens sysselsättningsåtgärder

Revisionsverket bedömer i sin rapport också effekterna av regeringens sysselsättningsåtgärder. Enligt färdplanen för hållbarhet våren 2021 strävar regeringen efter att stärka de offentliga finanserna med 1–2 miljarder euro genom sysselsättningsåtgärder. Revisionsverkets kalkyler visar att sysselsättningsåtgärdernas effekter på de offentliga finanserna är anspråkslösa och ligger långt från målet. Enligt verket har sysselsättningsåtgärdernas förväntade effekter dessutom behandlats inkonsekvent i regeringens och ministeriernas publikationer. I dem har bedömningar av sysselsättningspotentialen och egentliga konsekvensbedömningar jämförts. På grund av inkonsekventa presentationssätt förekommer olika uppskattningar av de sammantagna konsekvenserna och måluppfyllelsen. De sakkunniga som utskottet hört anser att verkets iakttagelser och en oberoende bedömning av sysselsättningsåtgärdernas omstridda konsekvenser för de offentliga finanserna är viktiga.

De sakkunniga påpekar dock att det är svårt att bedöma hur målen för sysselsättningsåtgärderna har uppnåtts, eftersom avsikten har varit att effekterna av åtgärderna förverkligas fullt ut först vid utgången av årtiondet. Dessutom är det svårt att bedöma och särskilja effekterna av sysselsättningsåtgärderna från den övriga ekonomiska utvecklingen. Det går inte att säga om ökningen av

Betänkande ReUB 12/2022 rd

sysselsättningen beror på regeringens åtgärder eller på en förbättring av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Sakkunniga påpekar ytterligare att när sysselsättningsgraden förbättras, kommer i snitt fler av dem som fortfarande är arbetslösa att vara personer som har svårt att få jobb. Det minskar sysselsättningsåtgärdernas effekter mätt i antalet sysselsatta.

Utskottet lyfte i sitt betänkande om rapporten om övervakningen av finanspolitiken 2021 (ReUB 2/2022 rd) fram att alla sysselsättningsåtgärder inte stärker de offentliga finanserna utan kan medföra kostnader för dem. Utskottet påpekade också att höjningen av sysselsättningsgraden är ett viktigt mål i regeringsprogrammet och ett mer omfattande mål än färdplanen för hållbarhet.

Finanspolitisk övervakning och översyn av EU:s finanspolitiska regler

Regelverket för samordningen av EU:s ekonomiska politik revideras för närvarande. Våren 2020, före den kris som följde av coronapandemin, inledde Europeiska kommissionen en diskussion om bedömningen av EU:s finanspolitiska regelverk. I november 2022 publicerade kommissionen sitt eget förslag till en reform av de finanspolitiska reglerna. Enligt förslaget slopas i de nuvarande reglerna det centrala kriteriet för det strukturella saldoto. Fokus ligger på att begränsa ökningen av de offentliga nettoutgifterna och trygga skuldållbarheten. Avsikten är att medlemslånderna ska nå samförstånd kring förslaget före budgetförberedelserna för 2024.

I detta sammanhang anser utskottet att det är naturligt att föra en diskussion om ordnandet av en oberoende extern utvärdering av finans- och ekonomipolitiken i Finland. Utskottet påpekar att Finland är ett litet land med två oberoende instanser som utvärderar regeringens finans- och ekonomipolitik. I och med att samordningen av den europeiska ekonomiska politiken har intensifierats har statens revisionsverk sedan 2013 haft en lagstadgad tillsynsuppgift med stöd av lag (869/2012). Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken inrättades för sin del 2014 genom statsrådets förordning (61/2014). Rådet ska opartiskt utvärdera målen och metoderna för den ekonomiska politiken. Revisionsverkets lagstadgade tillsynsuppgift i fråga om finanspolitiken är mer begränsad än den oberoende utvärderingsuppgiften för rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. Uppgifterna överlappar dock delvis varandra, och utskottet har i sitt betänkande om rapporten om övervakningen av finanspolitiken 2020 (ReUB 3/2021 rd) fäst uppmärksamhet vid en ändamålsenlig användning av expertresurserna i små länder som Finland.

I samband med utskottets sakkunnigutfrågning lyftes det fram att man i Finland bör överväga att slå samman tillsynsresurserna för att förebygga överlappningar i verksamheten. Det kan också ge möjligheter till en mer verkningsfull offentlig debatt av den oberoende externa övervakaren för regeringens finans- och ekonomipolitik. För närvarande är de båda tillsynsinstanternas synlighet och deltagande i den offentliga debatten obetydlig. Sakkunniga påpekar också att den lagstadgade styrningen av finanspolitiken grundar sig på EU-regleringen, medan det mest verkningsfulla nationella finanspolitiska styrmedlet, det vill säga ramförfarandet för statsfinanserna, bygger på vedertagen praxis och ett politiskt åtagande. Utskottet anser att en ändamålsenlig organisering av den oberoende externa övervakningen av finans- och ekonomipolitiken och sammanslagningen av tillsynsresurserna bör utredas.

Betänkande ReUB 12/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 25/2022 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen utreder hur övervakningen och utvärderingen av den oberoende externa ekonomiska politiken och finanspolitiken kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt och om det finns behov av att slå samman resurserna, samt vidtar behövliga åtgärder i ärendet.

Helsingfors 16.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Pia Viitanen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.