

## REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2013 rd

### Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011—2014

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 27 februari 2013 statens revisionsverks särskilda berättelse om granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011—2014 (B 2/2013 rd) till revisionsutskottet för beredning.

##### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FiUU 1/2013 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- generaldirektör, JD Tuomas Pöysti och revisionschef för finanspolitik, ekonomie doktor

Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk, riksdagen

- finansråd Elina Pylkkänen, finansråd Markku Stenborg och specialsakkunnig Laura Vartia, finansministeriet
- regeringsråd Elise Pekkala, arbets- och näringsministeriet
- direktör Raija Volk, social- och hälsovårdsministeriet
- generaldirektör Juhani Jokinen, Konkurrens- och konsumentverket
- forskningshandledare, Ph.D. Niku Määttä, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- ledande ekonomist Essi Eerola, Statens ekonomiska forskningscentral.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av  
— finansministeriet  
— Statens revisionsverk, riksdagen.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Motivering*

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen utgör verkets halvtidsrapport över granskningen och övervakningen av finanspolitiken under valperioden 2011—2014. Utgångspunkten för rapporten är regelramverket för finanspolitiken under den inledda valperioden och finanspolitikens målsättningar i förhållande till föregående valperiod. Revisionsverket överva-

kar och utvärderar finanspolitiken i egenskap av ett sådant oavhängigt tillsynsorgan som avses i Europeiska unionens stabilitetsfördrag och i unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen.

Granskningen hänför sig till faktaunderlaget för finanspolitiken, uppställandet och iakttagandet av regler för finanspolitiken, styrnings- och hanteringsverktygens funktionsduglighet samt förutsättningarna för att de för finanspolitiken upp-

ställda målsättningarna ska uppnås och hur de har uppnåtts. Som en del av granskningen av faktaunderlagets tillförlitlighet utvärderas särskilt regeringens rapportering till riksdagen om hur finanspolitiken har verkställts och dess resultat. I halvtidsrapporten utvärderas också hur verkställandet av finanspolitiken stöder en balansering av statsfinanserna samt stabilitet och hållbarhet i de offentliga finanserna på lång sikt. Granskningen tar också upp hur revisionsverkets och riksdagens ställningstaganden har beaktats i beredningen och rapporteringen av finanspolitiken.

### Utfallet av de finanspolitiska målen

Det främsta målet med finanspolitiken är att nå stabilitet och hållbarhet i de offentliga finanserna på lång sikt. Detta uppnås genom att minska de offentliga utgifterna, öka skatteinkomsterna och genomföra strukturella reformer. Förutom de åtgärder på utgifts- och inkomstsidan som tas upp i regeringsprogrammet har regeringen förbundit sig till ytterligare åtgärder, om statens skuldförhållande inte börjar minska och underskottet i statsfinanserna lägger sig över 1 procent av bruttonationalprodukten. Hur målen uppnåtts utvärderas årligen särskilt i samband med rambeslutet, men en granskning görs också i samband med regeringens strategisession.

Förutom de finanspolitiska målsättningar som har skrivits in i regeringsprogrammet utgör dessutom kriterierna för underskott och skuld i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt en viktig del av finanspolitikens regelramverk, som Finland har förbundit sig till. Föremål för granskningen är således också hur målen för Finlands stabilitetsprogram har uppnåtts och hur kommissionens rekommendationer har beaktats i beredningen av finanspolitiken. Samordningen av den ekonomiska politiken i Europa kommer att ställa krav på beredningen och rapporteringen av finanspolitiken. Fördraget om stabilitet och samordning inom Ekonomiska och monetära unionen och kraven på budgetramarna trädde i kraft vid ingången av 2013.

De finländska företagens konkurrenskraft har en avgörande betydelse för den samhällsekonomiska tillväxten. Begreppet konkurrenskraft används flitigt men saknar samtidigt en allmänt accepterad definition. Vid en granskning av konkurrenskraften är det till fördel att skilja mellan konkurrenskraft på kort sikt och på lång sikt. Konkurrenskraften på kort sikt är nära kopplad till produktionens relativa styckkostnader i jämförelse med konkurrerande länder som valts på vissa grunder. De faktorer som påverkar styckkostnaderna mest är förändringar i lönerna och produktiviteten. Ett centralt inslag på lång sikt är den tekniska utvecklingen och den produktivtetsökning tekniken medför.

Utsikterna för Finlands ekonomi har märkbart försvagats sedan regeringsprogrammet gjordes upp. De utgiftsbegränsningar som införts under innevarande valperiod har följts och ramnivån har sänkts. Att de ekonomiska utsikterna i Europa försvagats och att den finländska exporten krympt har lett till att ytterligare kraftiga anpassningsåtgärder, till exempel utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar, skulle leda till att de ekonomiska förutsättningarna försvagas. Det är inte oproblemiskt att strama åt finanspolitiken i ett läge där recessionen fortsätter. Skattehöjningarna och nedskärningarna av de offentliga utgifterna sänker konsumenternas köpkraft, reducerar konsumtionsefterfrågan och försvagar möjligheterna till ekonomisk tillväxt i det rådande ekonomiska läget.

*Utskottet ser det som viktigt att regeringen, också då den driver en stram finanspolitik, överväger finanspolitiska åtgärder som stärker samhällsekonomin och främjar sysselsättningen. Det är också viktigt att sysselsättningsnivån höjs och antalet arbetstimmar ökar, eftersom ökad sysselsättning ger bättre hållbarhet i de offentliga finanserna på lång sikt.*

### Ramförfarandet för statsfinanserna

Ramförfarandet har på 2000-talet utvecklats till det viktigaste verktyget för hantering av finanspolitiken. Ramsystemets omfattning och verkningssområde minskar bland annat av att det finns

fonder som inte tas upp i budgeten. Fondekonomin är omfattande eftersom den totala balansräkningen för fonderna var i runt tal 26,5 miljarder euro i slutet av 2011, dvs. nästan hälften av statens årsbudget och cirka 14 procent av bruttonationalprodukten. De utgifter som betalas ur fonderna ingår inte i budgetramarna. De utomstående fonderna är ett tydligt undantag från riksdagens budgetmakt och de inskränker insynen i statens ekonomiska ställning. Finansutskottet ser det i sitt utlåtande (FiUU 1/2013 rd — B 2/2013 rd) som motiverat att man i fortsättningen gör en utvärdering av fondernas betydelse och roll för statsfinanserna och utreder hur ändamålsenliga de är och vilka möjligheter det finns att integrera dem i ramprocessen och utgiftsregeln. Revisionsutskottet har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid denna problematik.

I ett betänkande från 2010 (ReUB 5/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd) påpekade utskottet att statens normala budgetekonomi ständigt har minskat. Det påverkar riksdagens budgetmakt och riksdagens styrmedel. Utskottet såg det då som viktigt och absolut nödvändigt att staten upprättar en koncernbalansräkning. I statens totala balansräkning ska budgetekonomin plus statens fonder, affärsverk och bolag ingå. En total balansräkning upprättad enligt samordnade och allmänt godtagna metoder skulle ge en helhetsbild av statens ekonomiska ställning och öka finansiärernas och allmänhetens förtroende för de offentliga finanserna.

*Statsbudgeten ger fortfarande ingen helhetsbild av de offentliga finanserna, eftersom den har bristfälliga uppgifter om till exempel statens investeringar, utlåning och inlåning, menar utskottet. Det är viktigt att riksdagen minst en gång per valperiod får en sammanlagd balansräkning och en specifikation av statens investeringar samt statens utlåning och inlåning.*

### Faktaunderlaget för ramarna

Revisionsverket ägnar uppmärksamhet åt faktaunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet, dvs. hur väl antagandena som utgör bakgrund till de myndighetskalkyler som gjorts som

stöd för beslutsfattandet har presenterats och motiverats. Enligt observationerna har transparensen och faktaunderlaget i ramarna för statsfinanserna utvecklats. Likaså har rapporteringen om hur ramarna har iakttagits utvecklats i enlighet med revisionsverkets ställningstaganden. Revisionsverket påpekar att finansministeriets rapportering i anknytning till hållbarhetskalkylen alltför är tämligen knapphändig och att det vore bra att öka transparensen i kalkylen.

Enligt ett tidigare ställningstagande av revisionsutskottet (ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd) ska de finanspolitiska besluten bygga på riktig och tillräcklig information. Grunderna för besluten ska vara adekvat dokumenterade. Detta väcker också frågan om vilken betydelse riksdagsbehandlingen av ramredogörelsen har och vilken roll riksdagen spelar när det gäller att styra och besluta om den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Riksdagen har konstitutionell rätt att få riktig och tillräcklig information om alternativ och grunder för finanspolitiska beslut. Faktaunderlaget för och beredningen av finanspolitiska beslut samt finanspolitikens resultat och samhällseffekter omfattas också av den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

Vid behandlingen av faktaunderlaget till ramarna fäste utskottet också uppmärksamhet vid statsrådets rambeslut för perioden 2014–2017, som fattades den 21 mars 2013. För utvärderingen av faktaunderlaget begärde utskottet den 5 april av finansministeriet allt bakgrundsmaterial som använts vid reformeringen av samskatt- och utdelningsskatterna i samband med rambeslutet för statsfinanserna, inklusive beräkningar av vilka effekter besluten och alternativa beslutsförslag skulle få och beräkningar av beslutens dynamiska ekonomiska effekter. Revisionsutskottet bad revisionsverket om ett skriftligt utlåtande om det material som finansministeriet överlämnat. Verket ombads bedöma materialet i dess egenskap av verktyg för beredning av finanspolitiken och även granska det med avseende på beskattningsbeslutens dynamiska effekter. Revisionsverket skickade den 29 april

2013 ett utlåtande i ärendet till revisionsutskottet.

Revisionsverkets mest centrala observation var att materialet visserligen tar upp hur olika alternativ påverkar skatteintäkterna, men att det inte anger hur kalkylerna utförts och vilka de centrala premisserna är. Bedömningen av vilka dynamiska effekter reformen av samfundsskatten ger har inte heller motiverats på något sätt. Uppgifterna är så knappa att det inte går att bedöma grunderna för och tillförlitligheten hos kalkylerna, med undantag av Statens ekonomiska forskningscentrals promemoria om inkomstfördelningen, som är betydligt mer exakt än det övriga materialet. Materialet från finansministeriet motsvarar inte Statens revisionsverks uppfattning av vad som är ett tillräckligt material som lämpar sig väl för beredning av finanspolitiken och den därtill hörande skattepolitiken. Av det material som används i beredningen av finanspolitiken måste det klart framgå hur åtgärden leder till det önskade resultatet. Regeringen måste sträva efter att säkerställa förutsättningarna för en grundlig tjänstemanna- och ministerieberedning av viktiga reformer.

I sitt utlåtande (ReUU 1/2013 rd — SRR 3/2013 rd, SRR 4/2013 rd) av den 2 maj 2013 om det nämnda rambeslutet konstaterade utskottet att faktaunderlaget om samfunds- och kapital-skatteintäkterna i samband med rambeslutet för statsfinanserna inte motsvarar riksdagens grundlagssederna rätt att få korrekta och tillräckliga uppgifter om alternativ till och grunder för de finanspolitiska besluten. Vidare konstaterar utskottet att det utifrån det överlämnade materialet är omöjligt att bedöma beslutsfattandet som en helhet eller att bedöma innehållet i och grunderna för regeringens skattepolitiska beslut. Utskottet understryker vikten av en noggrann tjänstemannaberedning. Också dokumenteringen av regeringens politiskt beredda riktlinjer och bedömningen av deras effekter ska ske i samband med den tjänstemannaberedning som görs på ministerierna. Utskottet menar att revisionsverkets slutledningar på det hela taget är motiverade och instämmer i dem.

### De offentliga finansernas hållbarhet

Med hållbarhet i de offentliga finanserna avses förmågan att sköta finansieringen av den nuvarande skulden och kommande utgifter. Hållbarhetsgapet anger å sin sida hur stort det direkta anpassningsbehovet i statsfinanserna är, när den offentliga skulden ska balanseras på en viss nivå. Man kan till exempel fråga hur mycket skatteinkomster som krävs från och med i år för att bibehålla de nuvarande tjänsterna utan att skuldsättningen i den offentliga sektorn växer. När man gör upp sådana beräkningar måste man göra antaganden om hur bland annat befolkningsstrukturen, sysselsättningsnivån och vårdkostnaderna utvecklas.

För analys av hållbarhetsgapet används hållbarhetskalkyler. Vid beräkningen tar man hänsyn till vad hållbarhetsgapet beror på. För detta ändamål används indikatorer som beskriver hållbarhetsgapet. De tre centrala delfaktorerna i hållbarhetsindikatorerna är utgångsläget för det finansiella tillståndet i de offentliga finanserna, skuldsättningsgraden i de offentliga finanserna i förhållande till den totala produktionen och kostnadstrycket på grund av den åldrande befolkningen.

Utskottet har tidigare (ReUB 10/2010 rd — B 21/2010 rd) konstaterat att det största problemet med beräkningarna av hållbarhetsgapet är den osäkerhet som de är förknippade med. De senaste årens ekonomiska utveckling visar att det är svårt att förutse hur ekonomin kommer att utvecklas, även när det gäller korta perioder. Kalkylerna är också ganska känsliga för ändringar i de underliggande antagandena; redan en liten ändring i antagandena kan ge ett väsentligt annorlunda resultat.

*Utskottet menar att det för att säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt krävs att ramförfarandet utvecklas i en mer funktionell och effektiv riktning. Det är viktigt att de olika delområdena inom den offentliga sektorns finanser ges större vikt i ramarna.*

### Hållbarheten i den kommunala ekonomin och basserviceprogrammet

Kommunernas utgifter är en stor utgiftspost utanför ramförfarandet eftersom den statsfinansiella ramen reglerar de kommunala utgifterna enbart via statsandelarna. Ändå är det kommunerna som till stor del ordnar offentlig service och de senaste åren har deras utgifter stigit snabbare än inkomsterna. Kommunerna skuldsättning ökar dessutom snabbt. Det är inte bara den kärva ekonomin som kommunerna har att brottas med. De står även i övrigt inför stora utmaningar, och störst av dem är utgifterna för den äldre befolkningen.

Finansutskottet anser i sitt utlåtande (FiUU 1/2013 rd — B 2/2013 rd) att det är av stor vikt för hållbara offentliga finanser att den kommunala ekonomin stabiliseras. En av de mest angelägna åtgärderna är då att kommunerna anpassar sina uppgifter efter finansieringsmöjligheterna och att kostnadseffekterna av nya uppgifter som åläggs dem analyseras bättre. Vidare menar finansutskottet att basserviceprogrammet bör vidareutvecklas och effektiviseras så att det mer konkret stöder den kommunala verksamheten och förbättrar produktiviteten i den kommunala servicen.

### Strukturella reformer och konkurrensupphandling

Begränsningarna av och bristen på konkurrens har påtalats gång på gång i såväl inhemska som internationella bedömningar av den offentliga servicens produktionskostnader och utvecklingen av den ekonomiska tillväxten. Europeiska unionen har uppmanat Finland att öppna mer av serviceproduktionen för konkurrens genom att förnya regleringen och avlägsna begränsningar och hinder för nya företags inträde på service-marknaden.

För att kunna stabilisera de offentliga finanserna och trygga hållbarheten måste vi effektivisera serviceproduktionen och bryta den snabba prisutvecklingen för offentlig service. I synnerhet kommunekonomin svagare finansieringsställning beror delvis på att produktionskostna-

derna för offentlig service har stigit snabbare än den allmänna prisutvecklingen och inkomsterna. För att klara av utgifterna för den äldre befolkningen utan att tvingas öka utgifterna och arbetskraftsbehovet i någon betydande grad, måste vi på längre sikt utveckla innovativa lösningar, menar revisionsverket.

Den offentliga upphandlingen styrs av upphandlingslagen. Styrningen gäller förfarandet för konkurrensupphandling, inte innehållet i upphandlingen. Enligt arbets- och näringsministeriet kan den som upphandlar en tjänst inte favorisera lokala leverantörer. Man kan till exempel inte kräva att leverantören betalar skatt i Finland eller i den upphandlande enhetens hemkommun. Upphandlingslagen hindrar dock inte att man i samband med upphandling av kritiska tjänster (t.ex. hälso- och sjukvårdstjänster, säkerhetstjänster och livsmedelstjänster) ställer upp stränga kriterier för var serviceleverantören finns och för hur snabbt tjänsterna kan levereras.

Det är inte helt entydigt hur konkurrensen påverkar prisutvecklingen. Enligt social- och hälsovårdsministeriet visar undersökningar att prisutvecklingen varierar från fall till fall, det vill säga att priserna kan sjunka eller stiga. De relativt få undersökningar som gjorts tyder inte heller på att det finns några systematiska kvalitets- eller prisskillnader mellan kommunerna och de privata leverantörerna.

I den senaste socialbarometern från mars 2013 bedömde kommunernas omsorgsledning och chefer för hälsovårdscentralerna hur upphandlingen av tjänster hos företag har påverkat kostnaderna under de senaste fyra åren. Mer än hälften uppskattade att upphandlingen hos den privata sektorn lett till ökande kostnader. Drygt en tredjedel av dem som svarade konstaterade att kommunen eller samkommunen tagit hem produktionen av vissa tjänster som tidigare utförts på entreprenad. En faktor som enligt enkäten höjer kostnaderna vid konkurrensupphandling är de kringkostnader som uppstår i en stor upphandlingsprocess.

I landsbygdskommuner kan det bli mycket dyrt att köpa tjänster av leverantörer utanför kommunen. Om kommunen inte får rekrytera

tillräckligt med läkare och annan vårdpersonal och därför inte kan producera de lagfästa tjänsterna, tvingas den i ett nödläge upphandla tjänsterna till höga kostnader hos en utomstående serviceleverantör.

För att små och medelstora företag ska få tillträde till marknaden är det viktigt att upphandlingen inte görs i så stora helheter att enbart stora företag har möjlighet att lämna anbud. *Revisionsutskottet anser att det utifrån bestämmelserna i upphandlingslagen är möjligt och tillräddligt att ordna upphandlingen i sådana partier att också små företag kan komma med anbud. Genom upphandling av mindre helheter motverkas att serviceproduktionen koncentreras och att*

*det uppstår monopol. Ett ökande inslag av små och medelstora företag i serviceproduktionen främjar också sysselsättningen och innovativiteten samt bidrar till effektivare och mer ändamålsenliga arbetssätt. Det kan även bidra till bättre förutsättningar för att ordna service i landsbygds kommunerna.*

***Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande***

Riksdagen

*har inte något att anmärka med anledning av berättelsen.*

Helsingfors den 16 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna  
vordf. Matti Saarinen /sd  
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent  
Eero Lehti /saml

Heli Paasio /sd  
Kari Tolvanen /saml  
Erkki Virtanen /vänst  
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm  
utskottsråd Matti Salminen.