

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om tillsynen över finanspolitiken 2015

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om tillsynen över finanspolitiken 2015 (B 17/2015 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgettillsynschef, ED Heidi Silvennoinen, statens revisionsverk, riksdagen
- ekonomisk expert, ED Jenni Jaakkola, statens revisionsverk, riksdagen
- budgetråd, biträdande budgetchef Juha Majanen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jonna Berghäll, finansministeriet
- statistikdirektör Ville Vertanen, Statistikcentralen
- statistikchef Matti Okko, Statistikcentralen.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt yttrande av statens revisionsverk, som innehåller revisionsverkets uppdaterade (16.11.2015) bedömning av skötseln av de offentliga finanserna. Uppdateringen bygger på planen för de offentliga finanserna 2016—2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsverkets utvärdering av skötseln av de offentliga finanserna

Statens revisionsverk gav i rapporten om tillsynen över finanspolitiken (B 17/2015 rd; publ. 8.9.2015) sin syn på hur styrningen av den offentliga ekonomin sköts som helhet, hur ramarna för statsfinanserna följts och hur EU:s stabilitets- och tillväxtpakt efterlevts. Rapportens uppgifter om skötseln av de offentliga finanserna åren 2015—2019 grundade sig på den plan för de offentliga finanserna som gjordes upp våren 2015 och som ännu inte införlivat den nya regeringens åtgärder.

Statsminister Sipiläs regering offentliggjorde i september valperiodens första plan för de offentliga finanserna. Den förutsätter en utgiftsanpassning på cirka 4 miljarder euro netto, ändringar i skattegrunderna och engångssatsningar på vissa spetsprojekt. De fastslagna anpassningsåtgärder-

Betänkande ReUB 6/2015 rd

na har stor inverkan på de offentligrättsliga samfundens finansiella ställning. Å andra sidan har de försämrade ekonomiska utsikterna hämmat anpassningsåtgärdernas verkningar.

Statens revisionsverk har gjort en bedömning av hur stabilitets- och tillväxtpakten efterlevts i fråga dels om dess förebyggande, dels om dess korrigerande del. Bedömningen uppdaterades genom en tilläggspromemoria av 16.11.2015. Sammantaget anser revisionsverket att kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten uppfylls även 2015 och att det inte finns orsak att inleda förfarande vid alltför stora underskott.

Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del utgörs av ett medelfristigt mål, som fastställs med hjälp av det strukturella saldot, och ett utgiftsmål, som fastställer tillväxttakten för den offentliga sektorns utgifter. Enligt den preliminära bedömning som revisionsverket gjort utifrån finansministeriets och Europeiska kommissionens prognoser och uppgifterna i planen för de offentliga finanserna 2016—2019 kommer Finland att uppfylla kriterierna i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del också 2015.

Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del består av kriterier för dels underskott, dels skuld. Enligt underskottskriteriet får det nominella underskottet vara högst 3 procent av bruttonationalprodukten. Enligt skuldkriteriet får de offentliga samfundens bruttoskuld uppgå till högst 60 procent av bruttonationalprodukten.

Enligt den statistik som offentliggjordes i september 2015 var underskottet i den finländska offentliga sektorn 3,3 procent 2014. Enligt finansministeriets prognos från hösten 2015 kommer underskottet att överskrida gränsen innan året är slut, men kommer också att sjunka tillbaka under gränsen på 3 procent 2016. Finansministeriets uppskattning av hur underskottet utvecklas tar hänsyn till de åtgärder som regeringen föreslagit, till den del åtgärderna har preciserats. Enligt planen för de offentliga finanserna kommer underskottet att minska ytterligare fram till 2019. Revisionsverket anser att överskridningen av underskottskriteriet kan bli tillfällig och att det inte finns skäl att inleda förfarandet vid alltför stora underskott.

De offentliga samfundens bruttoskuld överskrider gränsen på 60 procent 2015, men till följd av solidaritetsöverföringar, cirka 2,8 procent av bnp, och den rådande konjunkturen stannar skulden under gränsvärdet. De offentliga samfundens konjunkturkorrigerade skuld utgör dessutom cirka 57,2 procent av bnp 2015. Enligt finansministeriets prognos fortsätter ökningen av de offentliga samfundens bruttoskuld åren 2016—2019 och gränsvärdet kommer att överskridas 2016.

Regelverket för stabilitets- och tillväxtpakten tillåter att man något visst år tar hänsyn till extra kostnader som beror på exceptionella händelser som medlemsstaten inte kan påverka. En sådan exceptionell händelse kan vara den flyktingkris som nämns i kommissionens meddelande av 17.11.2015 och de extra nettokostnader som krisen föranleder.

Europeiska kommissionen offentliggjorde 17.11.2015 sin bedömning av medlemsstaternas preliminära budgetar för 2016. Kommissionen bedömer om medlemsländernas preliminära budgetar är förenliga med reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten. Kommissionen har för Finlands, Bulgariens och Danmarks del också gjort upp sådana rapporter som avses i artikel 126.3 i fördraget

Betänkande ReUB 6/2015 rd

om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I rapporterna analyseras huruvida länderna uppfyller eller bryter mot underskottskriteriet och skuldkriteriet.

Enligt kommissionens rapport väntas underskottet i Finlands offentliga finanser underskrida 3 procent av bruttonationalprodukten 2016. Utifrån detta kan den nuvarande överskridningen av FEUF-fördragets gränsvärde på 3 procent (2014 var underskottet 3,3 % och uppskattas 2015 uppgå till 3,4 % av bnp) anses vara ringa och tillfällig och, för 2014 års del, exceptionell.

I fråga om skuldkriteriet uppskattar kommissionen att Finlands offentliga skuld i relation till bnp kommer att uppgå till 62,5 procent 2015 och till 64,5 procent 2016. Kommissionen väntar sig att Finland under 2015 och 2016 i hög grad följer den anpassningslinje som krävs för att nå det medelfristiga målet. Med stöd av detta anser kommissionen att Finland för närvarande uppfyller underskottskriteriet och skuldkriteriet. Eftersom skuldkvoten ökar är det enligt kommissionen viktigt att snabbt godkänna och genomföra strukturella reformer som förbättrar de offentliga finansernas hållbarhet.

Också statens revisionsverk fäster uppmärksamhet vid den fortsatta ökningen av de offentliga samfundens bruttoskuld. Den bedömning av utvecklingen för finansieringsbehovet den offentliga sektorn som framförs i planen för de offentliga finanserna grundar sig i hög grad på att det ekonomiska läget förbättras. Till exempel kommissionen antar i sin prognos från hösten 2015 att den ekonomiska tillväxten för 2016 blir långsammare än finansministeriet uppskattat.

Revisionsverket understryker vikten av ytterligare åtgärder, eftersom åtgärderna enligt planen för de offentliga finanserna inte räcker för att nå de sektorspecifika mål för finansieringsbehovet som regeringen satt upp eller för att bryta skuldökningen och nå målet för det strukturella saldoot. Revisionsverket fäster vidare uppmärksamhet vid bristerna och funktionaliteten i fråga om den förebyggande delen i stabilitets- och tillväxtpakten. Detta gäller särskilt granskningen av och målet för det strukturella saldoot.

I fråga om uppfyllandet av EMU-kriterierna vill utskottet framhålla att det är avgörande att vi lyckas nå målen för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen.

Uppgifterna om den offentliga sektorn samt nationalräkenskaperna

Enligt revisionsverkets rapport om övervakningen av finanspolitiken under valperioden 2011—2014 har finansministeriets prognoser varit inexacta och gett en alltför positiv bild av den ekonomiska utvecklingen. Finansministeriet har i likhet med övriga ekonomiska prognosmakare upprepade gånger tvingats skriva ned sina prognoser, eftersom den ekonomiska utvecklingen de facto varit klart svagare än prognoserna (Statens revisionsverks berättelser till riksdagen, B 20/2014 rd).

Utskottet noterar att prognosmakarna på senare år ofta lämnat alltför positiva prognoser. Det har i sin tur påverkat de politiska besluten. Utskottet vill i sammanhanget understryka att rättvisande prognoser förutsätter att uppgifterna i nationalräkenskaperna och statistikproduktionen är tillförlitliga och relevanta. Det är angeläget att såväl på unionsnivå som i medlemsländerna bevara det

Betänkande ReUB 6/2015 rd

européiska statistiska systemets och nationalräkenskapernas tillförlitlighet och oberoende med hjälp av harmoniserade villkor och stränga kvalitetskrav.

Nationalräkenskaperna i Europeiska unionen bygger på EU-lagstiftningen. I fråga om statistiken för de offentliga finanserna utgörs de viktigaste förordningarna av ESA 2010-förordningen (EU nr 549/2013), som allmänt tillämpas på nationalräkenskaperna, och EDP-förordningen (EU 479/2009), som reglerar rapporteringen av offentliga underskott och skulder. Statistiken för den offentliga ekonomin påverkas också i hög grad av den europeiska statistikmyndigheten Eurostats handbok om offentliga underskott och skulder.

Eurostat försöker på olika sätt säkerställa att medlemsländerna följer procedurreglerna. Om ett medlemslands rapportering innehåller avsevärda oklarheter eller felaktigheter, kan Eurostat framföra en reservation beträffande uppgifternas kvalitet eller till och med ändra uppgifterna så att de i metodologiskt hänseende överensstämmer bättre med övriga medlemsländers uppgifter. Avsiktlig manipulation av uppgifter (inkl. grov försumlighet) leder genom särskild lagstiftning till sanktioner. De första böterna med stöd av denna lagstiftning förelades Spanien 2015.

I Finland fattas besluten om statistiska metoder självständigt och oavhängigt av Statistikcentralen utifrån EU:s statistikregler. Statistikcentralens beslut kan till exempel gälla vilka ekonomiska enheter som ska anses höra till de offentliga samfunden eller huruvida en viss ekonomisk transaktion ska klassificeras som utgift eller investering i finansiella tillgångar. I gränsfall kan en tolkning begäras in av Eurostat, som är skyldig att avgöra frågan utan dröjsmål. I praktiken inhämtar Statistikcentralen Eurostats ståndpunkt tämligen sällan. Enligt sakkunniga tål Finlands statistiska uppgifter väl en jämförelse med övriga EU-länder. Kommissionen har aldrig framfört någon reservation mot de uppgifter vi rapporterat, trots att sådana reservationer på det hela taget inte är ovanliga.

Det är karakteristiskt för nationalräkenskaperna att uppgifterna preciseras. De första siffrorna offentliggörs och rapporteras med kort varsel, trots att det underliggande materialet typiskt kompletteras ännu länge efter den första rapporten. Statistikcentralen har börjat justera publiceringstiderna så att de första helårsuppgifterna om nationalräkenskaperna, till exempel uppgifterna om offentliga underskott och skulder, vilar på stabilare grund och så att man kan undvika snabba förändringar av siffrorna. Statens revisionsverk fäste också uppmärksamhet vid detta i sin rapport om tillsynen över finanspolitiken (B 17/2015 rd).

Riksdagens budgetmakt och tillsynen över statsfinanserna

Revisionsutskottet beslutade den 24 juni 2015 starta ett projekt med uppgift att utvärdera utfallet av riksdagens budgetmakt och tillsyn, förändringar inom detta fält och konsekvenserna av förändringarna. Utskottet anser att en granskning och utvärdering av riksdagens budgetmakt och tillsynsrätt betjänar hela riksdagens informationsbehov. Frågan har varit aktuell länge och det har funnits en oro för att riksdagens budgetmakt fortgående inskränks och för att riskerna ökar i och med att de beslut som fattas gällande Finlands åtaganden binder också kommande riksdagar. Ett syfte med undersökningen är att ta fram praktiska åtgärdsförslag som stärker riksdagens budget- och finansmakt och tillsyn över statsfinanserna.

Betänkande ReUB 6/2015 rd

Staten har omfattande åtaganden också utanför budgetstaten, däribland i anknytning till fonder utanför budgeten och till kreditinstitut. Till dessa delar har riksdagen ringa tillgång till information. Utskottet vill understryka att den statliga ekonomin utgör en helhet och att offentliga investeringar påverkar ekonomin och sysselsättningen. Statsbudgeten omfattar endast en del av statens tillgångar. En stor del av tillgångarna finns utanför budgeten. Bristerna i fråga om balansräkningen och den övergripande granskningen av de offentliga finanserna begränsar i avsevärd grad riksdagens budgetmakt. Riskrapporteringen och bedömningsmetoderna måste målmedvetet förbättras för att det ska gå att få en samlad bild av statens finansiella åtaganden och risker.

Det är därför angeläget att överväga hur man kan utveckla budgetprocessen och riksdagens möjligheter att påverka den offentliga ekonomin i stort samtidigt som den kommunala självstyrelsen respekteras. Detta gäller i synnerhet den kommunala ekonomin, som ingår i den nya planen för de offentliga finanserna och i ramförfarandet. Likaså aktualiseras Finlands Banks och Folkpensionsanstaltens ställning samt finansministeriets roll i budget- och ramberedningen.

Internationella system för finansiell kontroll och penningpolitik, till exempel den europeiska stabilitetsmekanismen ESM och Europeiska centralbanken ECB, kan i avgörande grad försvaga riksdagens budget- och tillsynsmakt och allmänhetens förtroende för den statliga ekonomiförvaltningen och riksdagens politiska beslutsfattande. Ställningstaganden och ståndpunkter angående tillämpningen av riksdagens budgetmakt och tillsynsrätt finns i ett flertal utskotts betänkanden (t.ex. StoU, GrU, FiU, ReU). När det gäller statens samlade åtaganden och riskhantering är det av intresse att i ett internationellt perspektiv se på beprövat god praxis för hur centralbankernas, kreditinstitutens och de offentliga finansinstitutens åtaganden redovisas och hur de behandlas i parlamenten. Det finns skäl att utreda hur denna typ av god praxis kan införas och utnyttjas också i Finland.

Införandet av resultatstyrning och ett ramförfarande för statsfinanserna har haft stora konsekvenser för riksdagens budgetmakt. Likaså har bolagiseringen och omvandlingen av ämbetsverk och inrättningar till affärsverk och införandet av den så kallade nettobudgeteringen lett till förändringar i budgetbokens innehåll och i riksdagens budgetmakt.

Förändringen har drivits på av den inhemska utvecklingen men i hög grad också genom anslutningen till Europeiska unionen och valutaunionen (EMU). Kommissionen strävar efter en mer integrerad ekonomisk och monetär union. Huvudlinjerna för denna har senast utformats i en rapport från i år, "Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union". Förändringarna i fråga om den nationella finans- och budgetmakten och penningpolitiken har varit omfattande. Genom Europeiska unionen och den monetära unionen har stabilitets- och tillväxtpakten blivit en styrande kraft i den finländska ekonomiska politiken och en norm för det finanspolitiska beslutsfattandet. Pakten både begränsar och styr den nationella finanspolitiken, budgetberedningen och det politiska beslutsfattandet (t.ex. genom förfarandet vid alltför stora underskott och undvikandet av budgetunderskott).

I betänkandet om planen för de offentliga finanserna anser finansutskottet att det för att få grepp om den ekonomiska politiken vore nyttigt att göra en bedömning av alternativa scenarier för utvecklingen och deras effekter på de offentliga finanserna. Det skulle bidra med mervärde för den ekonomisk-politiska debatten och besluten. Utskottet ser det även i övrigt som angeläget att föra

Betänkande ReUB 6/2015 rd

en mer omfattande offentlig och öppen debatt om ekonomin och riktlinjerna i den ekonomiska politiken. Det finns nu bättre möjligheter till detta tack vare att rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, som är oavhängigt av regeringen, grundades och inledde sin verksamhet 2014 och att riksdagen sedan förra valperioden har haft en enhet som upprättar ekonomiska kalkyler (FiUB 6/2015 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 17/2015 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 24.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.