



# Statens revisionsverks valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014





Statens revisionsverks valperiodsrapport  
om granskningen och övervakningen  
av finanspolitiken 2011–2014

B 20/2014 RD

L 1796-9549  
ISSN 1796-9549(HÄFT.)  
ISSN 1796-9654 (PDF)  
URN:NBN: VTV -B202014RD  
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-B202014RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b202014rd)  
EDITA PRIMA AB  
HELSINGFORS 2014

# Till riksdagen

I enlighet med anvisningar och en revisionsplan som bygger på de internationella ISSAI-revisionsstandarderna utövar statens revisionsverk tillsyn över finanspolitiken. Tillsynen riktar sig till tillförlitligheten i det finanspolitiska faktaunderlaget och de finanspolitiska rapporterna, de finanspolitiska hanteringsverktygens och reglernas funktionsduglighet samt förutsättningarna för målluppfyllelsen och uppnåendet av målen. Revisionsverket övervakar och granskar finanspolitiken som en sådan oberoende övervakare av finanspolitiken som avses i Europeiska unionens stabilitetspakt samt unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen. Revisionsverket rapporterar om sina viktigaste observationer och åtgärdsrekommendationer vid granskningen och övervakningen av finanspolitiken vid mitten och slutet av valperioden. Rapporteringen sker genom valperiodsrapporter som ges i form av särskilda berättelser till riksdagen. Valperiodsrapporterna om granskningen och övervakningen av finanspolitiken utgör en sådan av regeringen oberoende extern utvärdering av finanspolitiken som avses i unionens lagstiftning samt IMF:s och OECD:s rekommendationer.

Valperiodsrapporten 2011–2014 innehåller en bedömning av genomförandet av finanspolitiken och uppnåendet av de finanspolitiska målen under den valperiod som går ut, utgångspunkterna för finanspolitiken under nästa valperiod, stabiliseringen av den kommunala ekonomin samt skattepolitiken och de ekonomiska konsekvenserna av skatteändringar. Den särskilda berättelsen innehåller dessutom en bedömning av hur genomförandet av finanspolitiken främjar stabiliteten i statsfinanserna samt den långsiktiga stabiliteten och hållbarheten i den offentliga ekonomin.

På basis av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och med hänvisning till det ovannämnda lämnar statens revisionsverk denna särskilda berättelse till riksdagen.

Helsingfors den 16 december 2014

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Budgettillsynschef

Heidi Silvennoinen



Denna särskilda berättelse till riksdagen innehåller statens revisionsverks valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014. Rapporten behandlar genomförandet av finanspolitiken och uppnåendet av målen under den valperiod som går ut. Ett av regeringens centrala mål har varit att bringa stabilitet i den offentliga ekonomin.

Den största utmaningen under valperioden 2011–2014 utgjordes av den långsamma ekonomiska tillväxten, varför man var tvungen att vidta fler åtgärder än förväntat för att anpassa ekonomin. En stor del av de finanspolitiska mål som fastställs i regeringsprogrammet kommer inte att uppnås, trots anpassningsåtgärder. Regeringen har misslyckats med att stabilisera den offentliga ekonomin. Anpassningsåtgärderna har bromsat upp ökningen av underskotten, men har inte varit tillräckliga för att få statens skuldkvot att minska. Åtgärderna för att fylla hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin har genomförts mycket långsamt under valperioden. Dessutom hinner man inte ens genomföra en stor del av åtgärderna.

Till följd av den åldrande befolkningen och strukturförändringarna i ekonomin befinner sig Finland i en situation där den offentliga ekonomins utgifter riskerar att bli större än inkomsterna på lång sikt. Enligt revisionsverket är regeringens strukturpolitiska program ett viktigt verktyg för att bringa stabilitet i den offentliga ekonomin. Åtgärderna för att uppnå målen har emellertid inte varit tillräckliga. Åtgärder som ökar produktionspotentialen och produktiviteten i ekonomin kräver tid, varför beslut måste fattas i början av nästa valperiod. Programmet får större betydelse i det nuvarande svaga ekonomiska läget där omfattande ytterligare anpassningsåtgärder kan bromsa den ekonomiska tillväxten. När programmet genomförs, främjar det dessutom iakttagandet av de nya EU-reglerna.

Skattesystemet har drabbats av motstridig press. Beskattningen har skärpts som en del av anpassningsåtgärderna, men skattesystemets incitament och konsekvens ska granskas som helhet. Under statsminister Katainens regeringsperiod blev skattesystemet i Finland inte enklare. I besluten gällande beskattningen har

man inte systematiskt beaktat skattesystemet som helhet. Ett annat drag i beslutsfattandet har varit oförutsebarhet. Beslut fattades och återkallades. Med tanke på en trovärdig finanspolitik och den privata sektorns beslutsfattande är förutsebarheten och konsekvensen viktiga.

Samfunds- och kapitalbeskattningen i Finland som helhet har dominerats av icke-neutralitet och ett invecklat skattesystem, även efter skattereformen våren 2013. Det är möjligt att göra många olika avdrag för både förvärvsinkomst och kapitalinkomst. För skattebetalarna är detta ingen transparent helhet. Avdragen skulle kunna omarbetas till formler så att det är lättare att beräkna dem. Detta skulle minska den administrativa bördan och kunna förändra de skattskyldigas beteende och utjämna skattebördan mellan de olika grupper av skattskyldiga.

Revisionsverket anser att det är bra att fastställa allmänna riktlinjer och centrala mål för skattepolitiken. Anteckningarna i regeringsprogrammet bör inte vara för detaljerade. Det politiska beslutsfattandet bör beakta tjänstemannaberedningen bättre. Genom en noggrannare beredning skulle beskattningen utgöra en tydligare helhet och skattebasen skulle vara mer sammanhängande och systemet enklare. Särskilt användningen av skattestöd bör granskas kritiskt. Det finns skäl att förenkla skattesystemet.

På 2000-talet har den kommunala ekonomin försvagats på ett oroväckande sätt. Kommunerna är i väldigt olika ekonomiska ställningar och utifrån befolkningsprognoserna kommer skillnaderna att öka ytterligare, även till följd av att befolkningsutvecklingen varierar betydligt mellan kommunerna.

Det kan ha hänt att kommunreformen blev allt för viktig som verktyg för att åtgärda hållbarhetsunderskottet, eftersom reformen också visade sig vara en metod för att på lång sikt bringa stabilitet i den kommunala ekonomin. Minskningen av kommunernas förpliktelser med cirka en miljard euro ska slutföras under nästa valperiod. Minskningen av kommunernas förpliktelser förutsätter värderingsval och politiskt ledarskap.



Revisionsverket anser att beslutet om finansiering av kommunernas nya och utvidgade uppgifter fullt ut med statsandelar är ett steg i rätt riktning, eftersom det korrigerar incitamentet i det tidigare systemet att föreskriva uppgifter för kommunerna utan att genast behöva hitta finansiering för dem inom ramsystemet.

Det är motiverat att förhålla sig mycket återhållsamt till den bindande normstyrning som ingår i lagstiftningen om kommunerna och deras tjänster samt om social- och hälsovårdstjänsterna. På så vis skulle det vara möjligt att förbättra lönsamheten och produktiviteten genom nya innovationer och utveckling av verksamhetssätten.



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Uppnående av finanspolitiska mål</b>	<b>11</b>
1.1	Sammanfattning av observationerna	11
1.2	Efterlevnad av de nationella reglerna för finanspolitiken	13
1.3	lakttagande av de EU-regler för finanspolitiken som förpliktar Finland	17
1.4	Stabilisering av den offentliga ekonomin	24
1.5	Ekonomiska prognoser och dimensionering av finanspolitiken under valperioden 2011–2014	27
<b>2</b>	<b>Riktlinjer och genomförande av skattepolitik</b>	<b>30</b>
2.1	Sammanfattning av observationerna	30
2.2	De skattepolitiska riktlinjerna och utgångspunkterna för Jyrki Katainens regeringsprogram	32
2.3	Utvärdering av skatteändringar – indirekt beskattning	35
2.4	Utvärdering av skatteändringar – samfunds- och kapitalbeskattning	37
2.5	Utvärdering av skatteändringar – beskattning av förvärvsinkomster	42
2.6	Beslutsfattande i praktiken – ej tillräckligt utrymme för en noggrann tjänstemannaberedning	45
2.7	Ett invecklat skattesystem – problem för både beslutsfattarna och skattebetalarna	47
<b>3</b>	<b>Stabilisering av den kommunala ekonomin och säkerställande av hållbarheten</b>	<b>51</b>
3.1	Sammanfattning av observationerna	51
3.2	Ansvarsfördelning mellan olika förvaltningsnivåer	55
3.3	Lägesöversikt för kommunsektorn	57
3.4	De viktigaste programmen som inverkar på kommunernas ekonomi	64
	<b>Referenser</b>	<b>77</b>
	<b>Källor</b>	<b>79</b>



# 1 Uppnående av finanspolitiska mål

## 1.1 Sammanfattning av observationerna

Den långsamma ekonomiska tillväxten utgjorde den största utmaningen under valperioden 2011–2014. Sedan 2012 har den totala produktionen i Finland minskat i tre år i rad. Detta har lett till att man under den valperiod som snart går ut har varit tvungen att anpassa ekonomin i större utsträckning än förväntat. En stor del av de finanspolitiska mål som fastställts i regeringsprogrammet kommer inte att uppnås, trots anpassningsåtgärder.

Dimensioneringen av finanspolitiken för den aktuella valperioden bygger på den syn på den ekonomiska utvecklingen under de kommande åren som rådde när regeringsprogrammet utarbetades. Därför rekommenderar revisionsverket att man vid planeringen och dimensioneringen av finanspolitiken för den kommande valperioden beaktar de långsiktiga utsikterna för Finlands ekonomi och de strukturella faktorerna i ekonomin.

Regeringen har misslyckats med att stabilisera den offentliga ekonomin. Anpassningsåtgärderna har bromsat upp ökningen av underskotten, men har inte varit tillräckliga för att få statens skuldkvot att minska. Åtgärderna för att fylla hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin har genomförts mycket långsamt under valperioden. Dessutom hinner man inte ens genomföra en stor del av åtgärderna.

Pressen på att stabilisera den offentliga ekonomin och genomföra strukturella reformer i Finland uppstår i främsta rummet inte till följd av Europeiska unionens nya regler för finanspolitiken. Till följd av den åldrande befolkningen och strukturförändringarna i ekonomin, befinner sig Finland trots allt i en situation där den offentliga ekonomins utgifter riskerar att bli större än inkomsterna på lång sikt.

Enligt revisionsverket är regeringens strukturpolitiska program ett viktigt verktyg för att bringa stabilitet i den offentliga ekonomin. Åtgärderna för att uppnå målen har emellertid inte varit tillräckliga. Hösten 2014 har programmet till många delar fortfarande inte konkretiserats. Åtgärder som ökar produktionspotentialen och produktiviteten i ekonomin kräver tid, varför beslut måste fat-

tas snabbt. Därför ska regeringens strukturpolitiska program verkställas ofördröjligen och effektivt.

Programmet får större betydelse i det nuvarande svaga ekonomiska läget där omfattande ytterligare anpassningsåtgärder kan bromsa den ekonomiska tillväxten. När programmet genomförs, främjar det dessutom iakttagandet av de nya EU-reglerna.

Under valperioden 2011–2014 har Finland iakttagit underskotts- och skuldreglerna i Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt samt det mål för det strukturella saldot i den offentliga sektorn som ingår i paktens förebyggande del.

Skuldregeln kommer emellertid att brytas under 2015. I den offentliga sektorn i Finland inräknas även socialskyddsfonder, som visar ett överskott. Det är beaktansvärt att överskottet inte används till att amortera på den offentliga sektorns skuld. Det är främst statens och lokalförvaltningens underskott som ökar på skulden. Detta leder till att den offentliga sektorns skuld inte återspeglar förändringar i den offentliga sektorns finansiella saldo. På så vis är uppnående av målet för saldot för hela den offentliga sektorn ingen garanti för den skuldutveckling som förutsätts i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. För att det ska vara möjligt att kontrollera skuldutvecklingen genom regler för det finansiella saldot, bör regeln ställas på det sammantagna finansiella saldot för staten och lokalförvaltningen.

## 1.2 Efterlevnad av de nationella reglerna för finanspolitiken

Statsminister Stubbs regering har fortsatt i samma ekonomipolitiska riktning som föregående regering, och dess program bygger på regeringsprogrammet för statsminister Katainens regering. Under den valperiod som går ut har regeringens ekonomipolitik styrts av målen för att minska underskottet i statsfinanserna och få stats skulden att minska i relation till BNP.

### Regeringsprogrammets skuld- och underskottsmål

Enligt riktlinjerna i regeringsprogrammet är en klar minskning av förhållandet mellan statsskulden och totalproduktionen före utgången av valperioden ett centralt finanspolitiskt mål. Regeringen binder sig att genomföra ytterligare nya anpassningsåtgärder ifall statsskuldens bruttonationalproduktandel inte börjar minska och underskottet inom statsfinanserna börjar etablera sig på en nivå över en procent av BNP. Enligt regeringsprogrammet ska villkorliga åtgärder genomföras så att åtgärderna utgör en lika stor andel i procent både på utgiftssidan och på inkomstsidan. Villkorliga åtgärder är en ytterligare frysning och anpassning av statens utgifter och kommunernas statsbidrag samt ytterligare skattehöjningar och minskade skatteavdrag. Vid förläggning av åtgärderna beaktar man samtidigt att de koncentreras till de närmaste åren och att åtgärderna förläggs i rätt tid i förhållande till konjunkturläget så att förutsättningarna för den framtida tillväxten inte försvagas på grund av anpassningsåtgärderna <sup>1</sup>

Enligt regeringsprogrammet har behovet av att ytterligare anpassa utgifterna och inkomsterna övervägts årligen i anslutning till vårens ramförhandlingar. Regeln för ett underskott om en procent för den valperiod som går ut är numeriskt sett strängare än under föregående valperiod. Den stränga regeln har visat sig vara ett utmanande mål om den ekonomiska utvecklingen är ogynnsam. När skuldskrisen inom euroområdet drog ut på tiden och tillspetsades på nytt våren och sommaren 2012, försvagades de ekonomiska utsikterna i den omfattningen att det sedan början av valperioden har varit osannolikt att det underskottsmål som antecknats i regeringsprogrammet uppnås. Också det underskottsmål på 2,5 procent, som hade fastställts för underskottet i statsfinanserna för den föregående valperioden 2007–2010, avstod man från i anslutning till översynen i mitten av regeringsperioden på grund av lågkonjunktoren till följd av skuldskrisen i euroområdet efter finanskrisen.

Det är svårt att uppfylla reglerna för underskott och skuld i statsfinanserna på grund av den svaga ekonomiska utvecklingen

Under den valperiod som går ut ligger fokus därför på målet att minska statens skuldkvot. Detta mål har inte heller uppnåtts på grund av den svaga ekonomiska utvecklingen. Om en snabbare ekonomisk tillväxt, som är ett av målen i regeringsprogrammet, hade förverkligats, skulle det ha stött målet att minska statsskulden i relation till BNP. Strukturförändringarna i ekonomin i Finland samt den kontinuerliga osäkerheten i världsekonomin, och särskilt den fortsatta lågkonjunkturen i euroområdet, ledde emellertid till att det inte var möjligt att uppnå målet under valperioden.

Dimensioneringen av anpassningsåtgärderna har baserat sig på den prognos för den ekonomiska utvecklingen under de kommande åren som Finansministeriet gjorde våren 2014. Den verkliga ekonomiska utvecklingen 2012 och 2013 har varit svagare än förväntat, varför anpassningsåtgärderna har visat sig vara otilräckliga för uppnåendet av målen. Uppnående av underskotts- och skuldmålen enligt regeringsprogrammet skulle ha förutsatt betydligt mer omfattande anpassningsåtgärder än de som genomförts under valperioden.

Det ska emellertid beaktas att risken med mycket stränga balansregler under en svag ekonomisk utveckling är att regelefterlevnaden leder till en finanspolitik som stärker konjunkturer. Därför anser revisionsverket att det har varit motiverat att underskottsregeln inte iakttagits under den valperiod som går ut.

### Utgiftsregeln enligt regeringsprogrammet och valperiodens utveckling 2012–2015

Utgiftsregeln enligt regeringsprogrammet, och på så sätt ramarna för statsfinanserna, är en viktig del av det nationella regelramverket för finanspolitiken i Finland. Regeringen binder sig att följa den utgiftsregel som fastställs i regeringsprogrammet samt det första rambeslutet under valperioden som bygger på regeln. Regeringens utgiftsregel enligt regeringsprogrammet är att de utgifter som ingår i ramen för 2015 reellt ska vara 1,2 miljarder euro mindre än i den föregående valperiodens sista, den så kallade tekniska ramen av den 23 mars 2011.

Under innevarande valperiod sänktes ramnivån. På så sätt har utgiftsregeln skärpts efter valperiodens första rambeslut varje vår som en del av anpassningsåtgärderna. Under valperioden 2011–2014 har utgifterna i netto anpassats med cirka 3 miljarder euro på nivån 2015. Beredskapen att sänka ramnivån har varit viktig med tanke på tillförlitligheten i regeringens finanspolitik, även om det samtidigt är allt svårare att uppnå skuld- och underskottsmålen i en situation där den ekonomiska tillväxten är betydligt svagare än förväntat.

Det var motiverat att avstå från underskottsmålet för statsfinanserna

Beredskapen att sänka ramnivån har varit viktig med tanke på tillförlitlig finanspolitik



Hur ramarna för statsfinanserna har iakttagits rapporteras i regeringens årsberättelse. Statens revisionsverk har årligen granskat hur ramarna för statsfinanserna har iakttagits. Föremål för granskningen är rambesluten, budgetförslagen och budgetarna jämte beredningsmaterial samt boksluten. Utifrån granskningen kan det konstateras att ramarna för statsfinanserna har iakttagits under finansåren 2012 och 2013. Revisionsverkets ramkalkyler har också gjorts för 2014 och 2015, och även i fråga om dessa år kan det konstateras att utgiftsnivån ligger inom ramen för de givna budgetpropositionerna och tilläggsbudgetpropositionerna.

I ramkalkylen för år 2015 konstaterades det att den ofördelade reserven i rambeslutet våren 2014 var negativ. Detta berodde på regeringens beslut om att finansiera det så kallade tillväxtpaketet för 150 miljoner euro av inkomsterna av aktieförsäljning. Enligt regeringsprogrammets utgiftsregel kan maximalt 150 miljoner euro av den del som överskrider 400 miljoner euro av de aktuella inkomsterna användas för tillväxtfrämjande åtgärder av engångskaraktär utan hinder av utgiftsregeln. Revisionsverket utredde om de 550 miljoner euro som krävs i utgiftsregeln hade upptagits som inkomster från aktieförsäljning i statsbokföringen. I samband med detta upptäckte revisionsverket att endast cirka 147 miljoner euro hade upptagits som inkomster av aktieförsäljning i statens centralbokföring och att inkomsterna härrörde från försäljningen av Destia.

I inkomsterna av aktieförsäljningen ingick enligt Finansministeriets utredning också 450 miljoner euro i inkomster av aktieförsäljning, som Solidium Oy hade redovisat till staten. Enligt Finansministeriets tolkning kan både statens egen aktieförsäljning och statens helägda Solidium Oy:s aktieförsäljning räknas till inkomster av aktieförsäljningen enligt utgiftsregeln. Enligt de uppgifter som erhöles vid revisionen härrör 450 miljoner euro av de 900 miljoner euro som Solidium Oy redovisade som utdelningsinkomster till staten den 26 augusti från försäljning av aktier i Sampo i februari 2014. Revisionsverket anser att Finansministeriet utvidgar ramregeln när ministeriet tolkar att försäljningen av aktier i Sampo kan likställas med statens aktieförsäljning, även om det är fråga om Solidium Oy:s aktieförsäljning. Finansministeriets ställningstagande kan försvaras genom att bolaget till hundra procent ägs av staten och ingår i statssektorn i nationalräkenskaperna, vilket innebär att även bolagets skuld räknas som statsskuld. Ramsystemet ska ha tydliga regler för hantering av statens bolagsförmögenhet och hantering av bolagens poster.

Revisionsverket fäster också uppmärksamhet på att man har gjort två undantag i ramregeln under den valperiod som går ut. Det

Ramsystemet ska ha tydliga regler för hantering av statens bolagsförmögenhet

första undantaget gjordes i anslutning till rambeslutet våren 2012, när man beslutade att överföra intäkten av rundradioskatten till en fond utanför ramen. Skatten infördes 2013. Att denna öronmärkta intäkt behandlades som utgift utanför ramen var ett undantag från både ramregeln och tidigare praxis. Enligt regeringsprogrammets ramregel har man beslutat att lämna vissa, särskilt utgifter som varierar enligt konjunkturautomatiken, utanför utgiftsregeln i ramarna för statsfinanserna. Att intäkten av rundradioskatten överfördes till fonden kan inte jämföras med utgifter utanför ramarna för ramsystemet. Ett annat motsvarande undantag gjordes 2014, när man beslutade att överföra intäkten av bankskatten till en fond utanför ramen. Skatten börjar gälla 2015.

I budgetpropositionerna för 2013 och 2015 har man på ett tydligt sätt lyft fram att båda är undantag från ramregeln. Däremot har man inte framfört några motiveringar till undantagen. Revisionsverket anser att det är positivt att de undantag som har gjorts i ramregeln tas upp öppet. Syftet med utgiftsregeln är att begränsa det totala beloppet av utgifter som ska betalas av skattebetalarna. För att ramarna ska fungera som verktyg för hantering av finanspolitiken, krävs på så vis en så stor omfattning som möjligt. Därför är det motiverat att man förhåller sig negativ till undantag från ramsystemet.

Man ska förhålla sig negativ till undantag från ramregeln

## 1.3 Iakttagande av de EU-regler för finanspolitiken som förpliktar Finland

### Skuld- och underskottsregler i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt

Under valperioden 2011–2014 har Finland iakttagit skuld- och underskottsreglerna i Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt. Däremot iakttar Finland regeln för ett underskott om 3 procent i de offentliga finanserna endast på grund av socialskyddsfondernas överskott.

Enligt EU:s stabilitets- och tillväxtpakt bör skulden och underskottet i den offentliga ekonomin inte överstiga 60 procent respektive 3 procent av den totala produktionen. Nedan presenteras utvecklingen av underskottet och skulderna i Finlands offentliga ekonomi på medellång sikt enligt Finansministeriets, Finlands Banks och Europeiska kommissionens senast offentliggjorda prognoser.

Tabell 1: Finansieringsbalansen i den offentliga ekonomin<sup>2</sup>

% av BNP	2012	2013	2014*	2015*	2016*
FM	-2,1	-2,3	-2,7	-2,4	-1,7
FB (EDP)	-2,2	-2,4	-2,6	-1,6	-1,4
EC	-2,1	-2,4	-2,9	-2,6	-2,3

Tabell 2: Skulden i den offentliga ekonomin<sup>3</sup>

% av BNP	2012	2013	2014*	2015*	2016*
FM	53	55,9	59,6	61,2	62,1
FB (EDP)	53,6	57	60,3	61,6	62,9
EC	53	56	59,8	61,7	62,4

Tabellerna visar att Finland enligt de senaste prognoserna inte kommer att bryta underskottsregeln i stabilitets- och tillväxtpakten. De anpassningsåtgärder som genomförts under valperioden har bromsat upp ökningen av den offentliga ekonomins underskott. Däremot visar alla prognoser att skuldgränsen på 60 procent i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt överskrids 2015. Detta leder emellertid inte till ett allt för stort underskott, eftersom uppskattningen beaktar stödet till länderna i euroområdet i form av solidaritetsoperationer samt den svaga konjunkturutvecklingen. Europeiska kommissionen kommer emellertid sannolikt att göra upp

en rapport enligt artikel 126.3 om överskridandet av skuldgränsen. Dyliga rapporter har sammanställts om läget i Finland två gånger tidigare, hösten 2013 och sommaren 2014. I rapporterna konstateras det att det skuldkriterium som avses i stabilitets- och tillväxtpakten, trots överskridande av referensvärdet, uppfylls till följd av de solidaritetsoperationer som använts till att stöda länderna i euroområdet samt den svaga konjunkturutvecklingen.

I den offentliga sektorn i Finland inräknas även socialskyddsfonder, som visar ett överskott. De senaste åren har underskottet dock varit större än tidigare på grund av ökade pensionsutgifter. Det är beaktansvärt att överskottet inte används till att amortera på den offentliga sektorns skuld. Det är främst statens och lokalförvaltningens underskott som ökar på skulden. Våren 2014 lyfte revisionsverket i rapporten om övervakning av finanspolitiken (B 15/2014 rd) fram att detta leder till att den offentliga sektorns skuld inte återspeglar förändringar i den offentliga sektorns finansiella saldo. På så vis är uppnående av målet för saldoutveckling som förutsätts i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. För att det ska vara möjligt att kontrollera skuldutvecklingen genom regler för det finansiella saldot, bör regeln ställas på det sammantagna finansiella saldot för staten och lokalförvaltningen.

I tabellen nedan presenteras utvecklingen av det sammantagna finansiella saldot för staten och lokalförvaltningen enligt Finansministeriets och Finlands Banks senaste prognoser.

Tabell 3: Den sammantagna finansieringsbalansen för staten och lokalförvaltningen <sup>4</sup>

% av BNP	2012	2013	2014*	2015*	2016*
FM	-4,8	-4,3	-4,2	-3,7	-3,4
FB (EDP)	-4,9	-4,5	-4,4	-3,5	-3,3

Tabellen visar att det sammantagna underskottet för staten och lokalförvaltningen överskrider den underskottsgräns på 3 procent som avses i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Med andra ord iakttar Finland paktens underskottsregel endast på grund av socialskyddsfondernas överskott.

### Uppnående av det medelfristiga målet för den offentliga sektorn (MOT)

Som en del av uppdraget att utöva tillsyn över finanspolitiken utvärderade revisionsverket våren 2014 hur stabilitets- och tillväxtpakten har iakttagits. Enligt revisionsverkets bedömning iakttog Fin-

Finland iakttar underskottsregeln i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt på grund socialskyddsfondernas överskott

land stabilitets- och tillväxtpakten under 2013, men det är möjligt att det kan uppstå en betydande avvikelse i det strukturella saldoto under 2014, om den ekonomiska utvecklingen visar sig vara svagare än förväntat. Så är fallet enligt Finansministeriets prognos i höstas. Avvikelsen är betydande och det strukturella saldoto utvecklas inte längre i riktning mot det medelfristiga målet. Det medelfristiga målet uppnås inte heller enligt den prognos som Finlands Bank offentliggjorde våren 2014.

Våren 2014 fäste revisionsverket också uppmärksamhet vid att regeln för de offentliga utgifterna troligen är strängare i framtiden än i dag. Detta bygger på att ökningen av den potentiella produktionen avtar. En strängare utgiftsregel leder till att de reella offentliga utgifterna knappt får öka alls.

Våren 2014 fäste revisionsverket också uppmärksamhet vid att regeln för de offentliga utgifterna troligen är strängare i framtiden än i dag. Detta bygger på att ökningen av den potentiella produktionen avtar. En strängare utgiftsregel leder till att de reella offentliga utgifterna knappt får öka alls.

Den ekonomiska utvecklingen har en omedelbar inverkan på uppskattningen av det strukturella saldoto. I det strukturella saldoto ingår en konjunkturjustering, men det är ändå känsligt för förändringar i det nominella saldoto. I korthet kan det sägas att det strukturella saldoto erhålls när det saldo som är beroende av konjunkturer reduceras från det nominella saldoto.

Synen på den framtida ekonomiska utvecklingen förändras när vi får mer information. En uppdaterad syn inverkar också på prognosen för det nominella finansiella saldoto. Därför återspeglas den oväntat svaga ekonomiska utvecklingen i denna uppskattning och på så vis även i prognosen för det strukturella saldoto. Preciseringsen av Finansministeriets prognos för 2014 ledde därför till en utveckling som noterades hösten 2014 och där Finansministeriets uppskattning av det strukturella saldoto i de offentliga finanserna hade förändrats betydligt jämfört med förslaget i våras.

I beräkningen av det strukturella saldoto behövs både det nominella finansiella saldoto och en uppskattning av det saldo som är beroende av konjunkturer. Definiering av det saldo som är beroende av konjunkturer förutsätter uppskattningar av produktionsgapet och på så vis av den potentiella produktionen. Den uppskattade potentiella produktionen prognostiserar BNP-nivån i en situation där det inte finns vare sig hög- eller lågkonjunktur inom ekonomin. Med produktionsgap avses den iakttagna skillnaden mellan BNP och den potentiella produktionen. I beräkningar av den potentiella produktionen ingår stor osäkerhet och de är mycket känsliga för gjorda antaganden. På så sätt medför uppskattningen av produkti-

Enligt inhemska uppskattningar uppstår en betydande avvikelse i det strukturella saldoto 2014

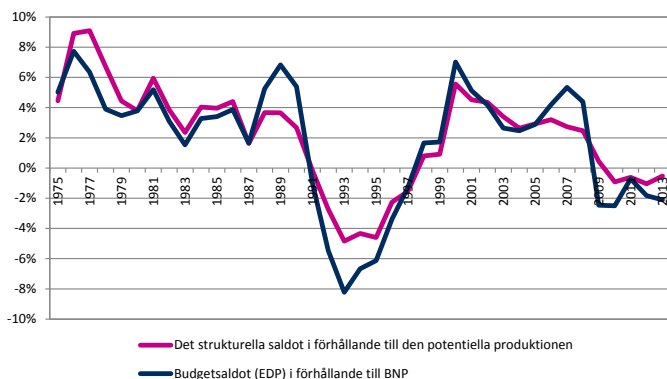
onsgapet den största osäkerheten vid beräkningen av det strukturella saldot. Revisionsverket har i flera sammanhang lyft fram den osäkerhet som är förenad med uppskattningen av den potentiella produktionen (B 21/2010 rd och B 3/2013 rd).

Enligt uppskattningarna hösten 2014 har både ökningen av den potentiella produktionen och BNP-tillväxten avtagit jämfört med den prognos som gjordes våren 2014. Till följd av detta är produktionsgapet oförändrat och ökningen av det nominella underskottet syns som motsvarande ökning av det strukturella saldot. Den fortsatta lågkonjunkturen verkar i Finland ha lett till en situation där underskottet, på detta beräkningssätt, är strukturellt.

I detta sammanhang ska det dock noteras att det strukturella saldot har legat nära budgetsaldot (EDP) under de senaste decennierna. Detta innebär att största delen av förändringarna i det finansiella saldot inte kan förklaras med konjunkturväxlingar, utan att de i enlighet med tolkningen av de använda beräkningsramarna är strukturella eller är en följd av beslutsbaserad finanspolitik. Produktionsgapen har inte varit så stora att de skulle ha varit förklaringen till största delen av variationerna i det strukturella saldot (SRV 13/2013).

Figur 1 nedan visar utvecklingen av budgetsaldot (EDP) och det strukturella saldot 1975–2013. Av figuren framgår att budgetsaldot (EDP) var betydligt mindre än det strukturella saldot under lågkonjunkturen på 1990-talet och den lågkonjunktur som började 2008. Det innebär att en del av underskottet beror på konjunkturer. Det kan dock konstateras att det strukturella saldot i Finland tämligen tätt sammanfallit med utvecklingen av budgetsaldot (EDP), och därför kan en stor del av saldot på lång sikt tolkas som strukturell. Det innebär att underskottet inte korrigeras i och med att konjunkturen förbättras.

En stor del av underskottet i Finlands offentliga ekonomi kan på lång sikt tolkas som strukturell



Figur 1: Utveckling av budgetsaldot (EDP) och det strukturella saldot 1975–2013<sup>5</sup>

Stora negativa chocker kan bromsa ökningen av den potentiella produktionen varaktigt. Det är ännu för tidigt att bedöma om det i Finland gäller en permanent förändring eller en fortsatt konjunktur.

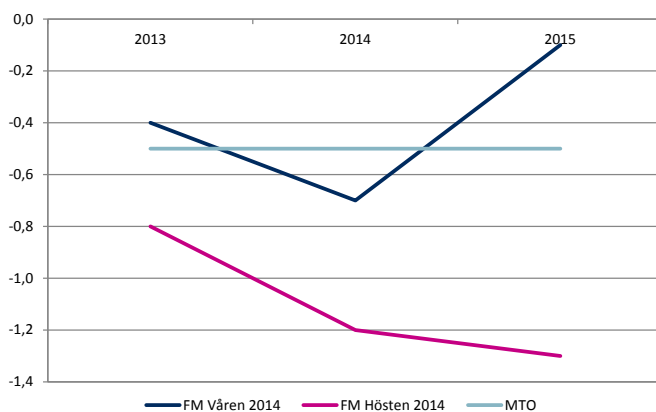
Som en del av uppdraget att utöva tillsyn över finanspolitiken utvärderar revisionsverket i fortsättningen hur väl reglerna och tolkningen av dem lämpar sig i Finland. I detta arbete fästs uppmärksamhet även vid det sätt på vilket den potentiella produktionen har beräknats.

Revisionsverkets nästa utvärdering av hur stabilitets- och tillväxtpakten har iakttagits samt den omräkning av det strukturella saldot och utgiftsregeln som denna utvärdering bygger på ska göras utifrån kontrollen av stabilitetsprogrammet våren 2015.

### Det strukturella saldot i den offentliga sektorn enligt bedömningarna hösten 2014

Figur 2 nedan visar Finansministeriets bedömningar av utvecklingen av det strukturella saldot våren 2014 och hösten 2014. Av figuren framgår det att den uppdaterade synen på den framtida ekonomiska utvecklingen har påverkat uppskattningen av det strukturella saldot betydligt.

Statsrådet fattade i sitt allmänna sammanträde den 2 oktober 2014 ett principbeslut och gjorde en bedömning av förekomsten av en sådan betydande avvikelse som äventyrar uppnåendet av det långfristiga målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. Enligt statsrådets bedömning är det, på grund av den betydande avvikelsen i det strukturella saldot i de offentliga finanserna som äventyrar uppnåendet av det medelfristiga målet, nödvändigt att fullt ut genomföra de strukturella åtgärder för att minska hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna som regeringen har beslutat om i det strukturpolitiska programmet.



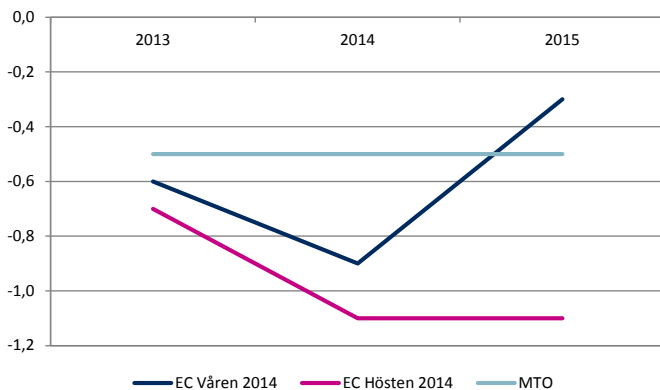
Figur 2: Finansministeriets bedömning av utvecklingen av det strukturella saldot, våren respektive hösten 2014<sup>6</sup>

I enlighet med sitt uppdrag att utöva tillsyn över finanspolitiken gjorde statens revisionsverk en bedömning av statsrådets principbeslut den 3 oktober 2014.<sup>7</sup> Revisionsverket anser att principbeslutet är förenligt med den finanspolitiska lagen. I bedömningen underströk revisionsverket att det är mycket viktigt att det strukturella programmet verkställs och genomförs.

Enligt Finansministeriets bedömning hösten 2014 kommer det med andra ord att uppstå en betydande avvikelse i det strukturella saldoto, och det strukturella saldoto utvecklas inte längre i riktning mot det medelfristiga målet.

Europeiska kommissionen har i sin prognos hösten 2014 en annan syn på utvecklingen av det strukturella saldoto i Finland än vad Finansministeriet har. Figur 3 visar utvecklingen av det strukturella saldoto i Finland enligt Europeiska kommissionens prognoser våren 2014 och hösten 2014.

Till skillnad från Finansministeriets bedömning visar Europeiska kommissionens prognos hösten 2014 att det inte kommer att uppstå någon betydande avvikelse i det strukturella saldoto i den offentliga sektorn 2014. Målet uppnåddes 2013 och därför är den erforderliga förändringen för 2014 noll. Det strukturella saldoto för 2013 i Finland enligt kommissionens prognos hösten 2014 är 0,7 procent i relation till BNP. Enligt kommissionens prognos är det strukturella saldoto för 2014 i Finland 1,1 procent. På så sätt avviker förändringen, -0,4 procentenheter, inte betydligt från vad som krävts.



Figur 3: Europeiska kommissionens prognos för utvecklingen av det strukturella saldoto, våren respektive hösten 2014<sup>8</sup>

Dessutom var BNP-tillväxten i Finland 2014 negativ. Utifrån en övergripande bedömning ska Europeiska kommissionen i anslutning till bedömningen av utkastet till budgetplan hösten 2014

Den uppdaterade synen på den ekonomiska utvecklingen avspeglas på uppskattningarna av det strukturella saldoto

Enligt Europeiska kommissionens prognos finns det ingen betydande avvikelse i det strukturella saldoto i Finland



inte varna Finland om någon betydande avvikelse från det medelfristiga målet för de offentliga finanserna.

### Ändamålsenlighet med de nya EU-reglerna ur Finlands synvinkel

I och med att samordnandet av EU:s ekonomiska politik blir mer intensivt har reglerna för finanspolitiken och regelefterlevnaden stärkts. Reglerna och målen för finanspolitiken ska vara transparenta och lätta att tolka. I detta avseende finns det problem med det medelfristiga målet för de offentliga finanserna (MTO), som har definierats genom det strukturella saldot. Beräkningen av det strukturella saldot är förknippad med flera osäkerhetsfaktorer, vilket redan konstaterats ovan.

Det ska vara möjligt att övervaka regelefterlevnaden så att tolkningsproblem inte uppmuntrar till att kringgå reglerna. Trovärdigheten i reglerna blir lidande om reglerna inte i allmänhet iakttas med återopande av undantagsklausuler och om undantagsklausulerna lämnar rum för tolkning.

Generellt kan det med andra ord konstateras att införande av nya regler gällande medlemsländernas offentliga finanser, särskilt regler som främjar stabil finanspolitik, ligger i Finlands intresse. Med tanke på förutsättningarna för en ekonomisk tillväxt i Finland är det viktigt att osäkerheten i Europas ekonomi kan undanröjas. En trovärdig finanspolitik har stor inverkan när det gäller att minska osäkerheten. Om de nya regler som nu trätt i kraft inte iakttagts, skulle det i betydande grad minska trovärdigheten i finanspolitiken.

EU:s nya regler för finanspolitiken begränsar Finlands finanspolitiska spelrum, och iakttagandet av stabilitetsprogrammet kan bidra till en svagare ekonomisk tillväxt i Finland om man blir tvungen att anpassa de offentliga finanserna i en situation med svag tillväxt. Det ska dock beaktas att pressen på att stabilisera den offentliga ekonomin och genomföra strukturella reformer i Finland inte i främsta rummet uppstår till följd av EU:s nya regler. På grund av hållbarhetsunderskottet och strukturförändringarna i ekonomin till följd av den åldrande befolkningen, befinner sig Finland trots allt i en situation där den offentliga ekonomins utgifter riskerar att bli större än inkomsterna på lång sikt.

Införande av EU:s nya regler, särskilt regler som främjar stabil finanspolitik, ligger i Finlands intresse

Trovärdigheten i reglerna för finanspolitiken blir lidande om inte alla iakttar dem

## 1.4 Stabilisering av den offentliga ekonomin

Tyngdpunkten i regeringsprogrammet var att stabilisera den offentliga ekonomin. Regeringen har misslyckats med detta mål. Anpassningsåtgärderna har bromsat upp ökningen av underskotten, men har inte varit tillräckliga för att få skuldkvoten att minska. Åtgärderna för att fylla hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin har genomförts mycket långsamt under valperioden. Dessutom hinner man inte ens genomföra en stor del av åtgärderna.

Regeringen har strävat efter att åtgärda hållbarhetsunderskottet genom ett strukturpolitiskt program som avslutades den 29 augusti 2013. Programmet preciserades och beslutet om dess genomförande fattades den 29 november 2013. Regeringen kompletterade sina beslut i det strukturpolitiska programmet vid ramförhandlingarna våren 2014 och höstens budgetmangling den 28 augusti 2014.

Målet för att åtgärda hela hållbarhetsunderskottet är i programmet delat upp i följande etapper:

- 1 kommunernas ekonomi balanseras
- 2 produktiviteten inom den offentliga serviceproduktionen ökar
- 3 arbetskarriärer blir längre och utbudet av arbete ökar
- 4 den strukturella arbetslösheten minskar
- 5 produktionspotentialen för hela ekonomin ökar.

Enligt revisionsverket är regeringens strukturpolitiska program ett viktigt verktyg för att bringa stabilitet i den offentliga ekonomin. Programmets delmål är bra, medan åtgärderna för att uppnå målen inte har varit tillräckliga.

Revisionsverket har fäst sin uppmärksamhet på att särskilt den minskning av kommunernas uppgifter som syftar till att balansera kommunernas ekonomi har skett långsamt. Målet för programmet är att minska på kommunernas uppgifter med en miljard euro på 2017 års nivå. Våren 2014 var det möjligt att i ramarna för statsfinanserna 2015–2018 inkludera ungefär en tredjedel av de målsatta besparingarna på en miljard euro. I övrigt var förslagen fortfarande inte tillräckligt konkreta för att det skulle ha varit möjligt att bedöma deras konsekvenser.

Genomförandet har stärkts vid budgetmanglingen hösten 2014. Programmet har till många delar emellertid inte konkretiserats. Dessutom är det mycket svårt att uppfatta hur det genom de föreslagna åtgärderna är möjligt att uppnå de mål som presenteras i programmet. Fram till höstens budgetmangling hade man endast

Stabiliseringen av den offentliga ekonomin har misslyckats

Minskningen av kommunernas uppgifter har skett långsamt

lyckats precisera besparingar på ungefär 350 miljoner euro i kommunernas utgifter.

Våren 2014 underströk revisionsverket att det tar tid att genomföra reformer och få ut resultat av åtgärderna, och därför har man inte längre råd att skjuta upp programmets genomförande och konkretisering. Även när de eventuella reformerna genomförs, påverkar de inte förrän på medellång sikt. Nu är det nästa regering som ska fatta många av besluten.

I praktiken kan de målsatta spareffekterna i det strukturpolitiska programmet ingå i ramen och budgetpropositionerna i den takt det finns tillräckligt noggrann information om åtgärderna och tillförlitliga bedömningar av deras konsekvenser.

Revisionsverket har följt upp genomförandet av det strukturpolitiska programmet genom planen för de offentliga finanserna för 2015–2018 och budgetpropositionerna för 2013–2015. Vid revisionen framgick det att justeringarna för cirka hälften av de strukturpolitiska åtgärder, som förutsätter tilläggsanslag och där justeringarna av anslagen de facto genomförts, hade genomförts genom att omallokera budgetanslag. Revisionsverket rekommenderade i sin berättelse om granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden (B 2/2013 rd) att reformer förverkligas med omallokeringar med tanke på ramarna på grund av den förväntade långsamma ekonomiska tillväxten.

I situationer där tillväxten är långsam finns det inga möjligheter att förverkliga reformer med tilläggsanslag. Enligt revisionsverket är det bra att de reformer som har samband med genomförandet av det strukturpolitiska programmet har fortgått enligt denna princip. Principen har antecknats även i det strukturpolitiska programmet.

I situationer där tillväxten är långsam betonas även rätt dimensionering av utgifter i relation till inkomsterna. Revisionsverket rekommenderade i sin berättelse om granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden (B 2/2013 rd) kartläggningar av utgifterna, som kan användas som underlag vid anpassningen av utgiftsnivån före utgången av valperioden.

Noggranna kartläggningar av utgifterna är särskilt viktiga om man vill sänka utgiftsnivån i betydande grad. En stor del av utgifterna är starkt bundna till lagstiftningen, det vill säga anpassningen av utgiftsnivån kräver lagstiftningsåtgärder. Behovet av kartläggningar av utgifter berör hela den offentliga sektorn. I den minskning av kommunernas uppgifter och förpliktelser som ingår i regeringens strukturpolitiska program skulle ett dylikt förarbete ha varit mycket värdefullt. Det har visat sig vara svårt att hitta spår inom kort tid.

Beslutsfattande och verkställande på nästa regerings ansvar

Förverkligande av reformer med omallokeringar är motiverat

Sommaren 2014 inledde Finansministeriet ett projekt för att kartlägga den offentliga ekonomins utgifter och struktur. Målet för projektet är att sammanställa en systembeskrivning för offentliga utgifter och en analys av utgifternas verkningar. Även om projektet gäller offentliga utgifter, är den avgränsad till att endast omfatta utgifter som finansieras av staten ensam eller tillsammans med en annan offentlig sammanslutning. På så vis blir kommunernas uppgifter och förpliktelser inte fullständigt beaktade i detta projekt.

Revisionsverket rekommenderar kartläggningar av utgifter som omfattar hela den offentliga sektorn under den kommande valperioden.

De långsamt pågående strukturreformerna och de svaga ekonomiska utvecklingsutsikterna för Finland ledde till att ett av de tre kreditvärderingsföretagen sänkte Finlands kreditbetyg. Ett mål i regeringsprogrammet var att behålla det bästa AAA-betyget hos alla kreditvärderingsföretag. Det sänkta kreditbetyget hade inga omedelbara effekter på tillgången till finska statens finansiering, men det vittnar om betydelsen av en konsekvent och trovärdig finanspolitik.

Att skärpa finanspolitiken är inte problemfritt om lågkonjunkturen fortgår. I det nuvarande läget kan nedskärningar av utgifter och höjningar av skatter försvaga möjligheterna till ekonomisk tillväxt. De av anpassningsåtgärdernas verkningar som bidrar till svagare ekonomisk tillväxt syns särskilt på kort sikt. På kort sikt kan också strukturpolitiska reformer bidra till en svagare ekonomisk tillväxt. Strukturreformerna är emellertid viktiga för att den framtida produktionspotentialen för ekonomin ska kunna öka.

Det behövs kartläggningar av utgifter som omfattar hela den offentliga sektorn

Ytterligare anpassningsåtgärder är inte problemfria om lågkonjunkturen fortgår

## 1.5 Ekonomiska prognoser och dimensionering av finanspolitiken under valperioden 2011–2014

När finanspolitiken planeras och dimensioneras ska hänsyn tas till de långsiktiga ekonomiska utsikterna och de strukturella faktorerna i Finland. Dimensioneringen av finanspolitiken i statsminister Katainens regeringsprogram byggde på den syn på den ekonomiska utvecklingen under de kommande åren som rådde när programmet utarbetades. I regeringsprogrammet konstateras det dessutom att regeringen eftersträvar balans inom statsfinanserna genom målmedvetna åtgärder och enligt en så snabb tidtabell som möjligt, och att ett ytterligare mål är en starkare ekonomisk tillväxt än vad prognoserna ger vid handen.

Det senare nämnda målet skulle ha främjat uppnåendet av de uppställda målen. Det var inte motiverat att ställa upp detta mål för regeringsprogrammet i en sådan liten öppen ekonomi som Finland, som är väldigt känslig för externa chocker. De långsiktiga utmaningarna inom Finlands ekonomi var välkända redan när regeringsprogrammet utarbetades.

Det är svårt att uppnå mycket stränga balansregler om den ekonomiska utvecklingen avviker betydligt från förväntningarna. Det bör vara möjligt att av konjunkturskäl tillfälligt göra undantag från de fastställda balansreglerna utan att trovärdigheten i den bedrivna finanspolitiken blir lidande. Undantagen ska emellertid vara välmotiverade. Reglerna ska vara sådana att de främjar balansen i statsfinanserna och den offentliga ekonomin på medellång och lång sikt. När dimensioneringen av finanspolitiken för den kommande valperioden planeras, bör särskild hänsyn tas till de utmaningar som de långsiktiga strukturella faktorerna medför för Finlands nationalekonomi.

### Konjunkturprognoserna är inexakta

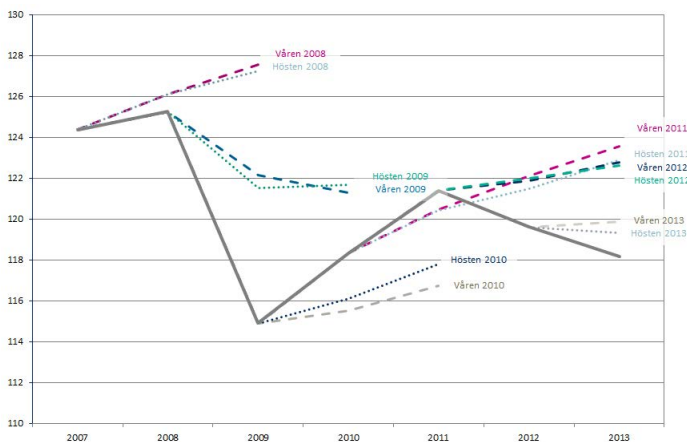
I inhemsk debatt har Finansministeriet kritiserats för att ministeriet har prognostiserat att den framtida ekonomiska utvecklingen kommer att vara svagare än utfallet. Enligt kritiken leder detta till att ramarna för statsfinanserna är stränga och att spelrummet inom beslutsbaserad finanspolitik är litet. Finansministeriets prognoser har också enligt IMF:s jämförelse varit i genomsnitt pessimistiska under 1998–2007.<sup>9</sup> Under den valperiod som går ut har läget varit det motsatta eftersom den verkliga ekonomiska utvecklingen upprepade gånger varit svagare än förväntat.

De strukturella faktorerna och den långsiktiga ekonomiska utvecklingen ska beaktas under den kommande valperioden

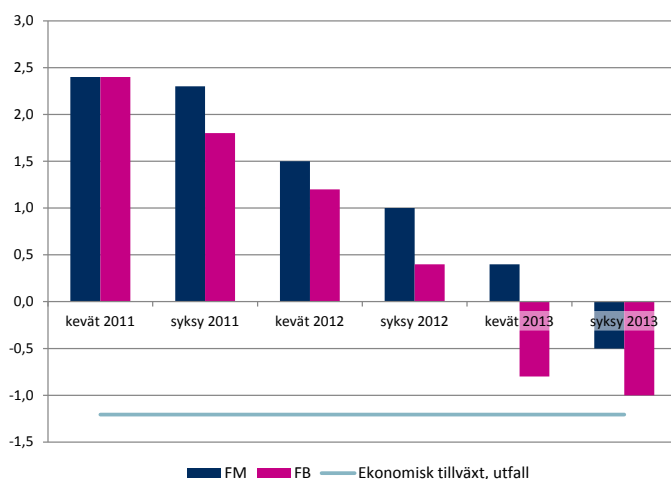
På uppdrag av riksdagens revisionsutskott gjorde Pellervo ekonomisk forskning (PTT) undersökningen Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus (Träffsäkerhet i skatteinkomstprognoserna för statsbudgetarna) åren 1998–2007. Slutledningen av undersökningen var att de av Finansministeriets konjunkturprognoser som använts vid beredningen av finanspolitiken har varit inexakta, men att ministeriet som prognosmakare inte varit bättre eller sämre än de andra finländska ekonomiska prognosmakarna. Inexaktheten i prognoserna har främst berott på svårigheterna att förutse konjunkturernas vändpunkter. Under högkonjunkturen har BNP-tillväxten i genomsnitt undervärderats och under lågkonjunkturen har den i sin tur övervärderats. Svårigheterna att förutse vändpunkterna i den allmänna ekonomiska utvecklingen har också noterats i internationella undersökningar.

Figur 4 visar Finansministeriets prognos för våren respektive hösten i relation till utfallet 2008–2013. Prognoserna görs för två år framåt utifrån senaste utfallsdata. Till exempel i prognoserna för våren och hösten 2008 är senaste utfallsdata från 2007. I figur 4 visas prognoserna med streckade linjer som beskriver hur BNP-utvecklingen under de två kommande åren har prognostiserats i de aktuella prognoserna. Av figur 4 framgår att BNP-utvecklingen även 2008–2013 i regel undervärderats vid högkonjunktur och övervärderats vid lågkonjunktur. Under den valperiod som går ut har den framtida ekonomiska utvecklingen övervärderats varje år.

Svårt att förutse vändpunkter



Figur 4: Finansministeriets konjunkturprognos för våren respektive hösten i relation till utfallet 2008–2013<sup>10</sup>



Figur 5: Finansministeriets och Finlands Banks preciserade konjunkturprognoser för 2013 <sup>11</sup>

Figur 5 visar i sin tur Finansministeriets och Finlands Banks preciserade prognoser för 2013 under de olika prognosomgångerna från 2011 till 2013 jämfört med utfallet.

Av figuren framgår det att både Finansministeriet och Finlands Bank övervärderade utvecklingen för 2013, även i prognoserna samma år. I Finansministeriets prognoser för 2013 fanns det fel förtecken ännu i den prognos som gjordes våren 2013. Den tidpunkt då de preciserade prognoserna gavs ut förklarar dock delvis skillnaderna i prognoserna eftersom Finlands Bank ger ut sin prognos senare än Finansministeriet.

Granskningen visar att konjunkturprognoser kan vara inexacta hos vilket som helst prognosinstitut. Därför bör inte allt för stor uppmärksamhet fästas vid träffsäkerheten för poängprognoser. Bedömningen av träffsäkerheten för en poängprognos beaktar inte att prognosen bildas av de makroekonomiska och finanspolitiska variabelernas samverkan. Med tanke på planeringen och dimensioneringen av finanspolitiken är det viktigare att fästa uppmärksamhet vid analyserna på medellång och lång sikt.

Därför rekommenderar revisionsverket att man vid planeringen och dimensioneringen av finanspolitiken för den kommande valperioden beaktar de långsiktiga utsikterna för Finlands ekonomi och de strukturella faktorerna i ekonomin.

Allt för stor uppmärksamhet bör inte fästas vid träffsäkerheten för poängprognoser

## 2 Riktlinjer och genomförande av skattepolitik

### 2.1 Sammanfattning av observationerna

Den indirekta beskattningen skärptes överlag främst på grund av anpassningsåtgärderna inom den offentliga ekonomin. Även beskattningen av arbete skärptes något i strid med målet i regeringsprogrammet, medan företagens beskattning minskade, åtminstone för en del av företagen. Samfundsbeskattningen minskade, medan kapitalbeskattningen ökade. Med undantag av den ökade beskattningen av arbete kan dessa i sina huvuddrag betraktas som åtgärder som är förenliga med de sakkunnigas rekommendationer.

Regeringen eftersträvade en utvidgning av skattebasen. Beloppet av skattestöd, som har en betydande inverkan på skattebasen, förblev i stort sett oförändrat under regeringsperioden. Regeringen vidtog också några enstaka åtgärder som både utvidgar och krymper skattebasen.

Enligt revisionsverkets åsikt blev skattesystemet i Finland inte enklare under statsminister Katainens regeringsperiod. Ett exempel är att samfunds- och kapitalbeskattningen i Finland som helhet har dominerats av icke-neutralitet, även efter skattereformen. Systemet för dividendbeskattning är fortfarande invecklat. Däremot finns det många slags avdrag för arbets- och kapitalinkomster. För skattebetalarna är detta ingen transparent helhet och skattebetalarna har inte kännedom om alla avdrag som de kan dra nytta av, trots att en stor del av avdragen görs automatiskt av myndigheten, det vill säga utan särskild begäran av den skattskyldige.

Utifrån observationerna vid revisionen har man i besluten gällande beskattningen inte systematiskt beaktat skattesystemet som helhet. Ett annat drag i beslutsfattandet har varit en viss oförutsebarhet. Beslut fattades och återkallades. Med tanke på en trovärdig finanspolitik och företagsvärldens beslutsfattande skulle emellertid förutsebarheten och konsekvensen vara viktiga.

Revisionsverket anser att det politiska beslutsfattandet bör beakta tjänstemannaberedningen bättre. Genom en noggrannare beredning skulle beskattningen utgöra en tydligare helhet och skattebasen skulle vara mer sammanhängande och systemet enklare. Särskilt användningen av skattestöd bör granskas kritiskt.



Det finns skäl att regelbundet granska skattesystemet som helhet. Finansministeriet måste göra vidsträckta sakkunnigutredningar varje valperiod i god tid före riksdagsvalet. I samband med detta ska den framtida skattepolitiken och det framtida skattesystemet utvärderas som helhet.

Revisionsverket anser att det är bra att fastställa allmänna riktlinjer och centrala mål för skattepolitiken. Anteckningarna i regeringsprogrammet bör inte vara för detaljerade. En rätt riktning är att beskattningen i allt större utsträckning fokuserar på konsumtionsbeskattningen. Å andra sidan ska man i skattepolitiken också beakta de nya begränsningarna för konsumtionsbeskattningen, som beror på strukturförändringarna och digitaliseringen.

## 2.2 De skattepolitiska riktlinjerna och utgångspunkterna för Jyrki Katainens regeringsprogram

Man ställde upp ett flertal mål för beskattningen i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram. Genom skattepolitik eftersträvade man inte enbart en fiskal uppgift utan även hållbarhet i den offentliga ekonomin och ekonomisk tillväxt. Man strävade efter att utvidga skattebasen och minska beskattningen av arbete och företagsamhet. Dessutom fastställde man andra enstaka uppgifter för beskattningen.

Regeringen strävade genom skattepolitik efter att nå balans i statsfinanserna och stimulera tillväxten och sysselsättningen. Enligt regeringens skattepolitiska riktlinje är ett grundläggande mål med beskattningen att trygga finansieringen av välfärdstjänsterna samtidigt som regeringen eftersträvar balans i statsfinanserna. Skattebasen utvidgas för att stärka statsfinanserna. Beskattningens nivå och struktur ändras för att bättre stödja ekonomisk tillväxt, sysselsättning och företagsamhet. Genom beskattningsåtgärder som främjar ekonomisk tillväxt och sysselsättning strävar man efter att skapa en lockande och fungerande miljö för företagen och att stärka kompetensen.

Ett av målen med regeringsprogrammet är också en rättvis och ekologisk beskattning. Genom beskattning strävar man efter att styra produktionen och konsumtionen i en mer hållbar riktning med tanke på miljön och på så sätt att det främjar hälsa. Enligt regeringsprogrammet agerar regeringen för att beskattningen av arbete inte ska skärpas under valperioden.

De enskilda skattepolitiska åtgärderna i regeringsprogrammet är inte integrerade i regeringsprogrammets allmänna mål. Detta berodde delvis på anpassningsåtgärderna för att bringa balans i statsfinanserna.

För att alla mål för beskattningen ska kunna uppnås, krävs en god planering av verkställandet av beskattningen. Det är viktigt att åtminstone namnge de viktigaste målen för varje skattereform i regeringens proposition. Alternativt kan avsnittet om de allmänna målen innehålla en beskrivning av vilka skatteändringar som behövs för att uppnå målen. Detta skulle öka godtagbarheten och transparensen i skattelösningarna. I så fall skulle de stora utvecklingsriktningarna för beskattningen framkomma vid praktiska skatteändringar.

Regeringen strävade efter att genom skattepolitik främja ekonomisk tillväxt, sysselsättning och företagsamhet

Regeringen eftersträvade också en rättvis och ekologisk beskattning

Sambandet mellan regeringsprogrammets allmänna mål och enskilda skatteriktlinjer är inte transparent

Ur en finanspolitisk synvinkel är det motiverat att riktlinjerna för skattepolitiken framöver skulle härledas från de långsiktiga målen för finanspolitiken. Det är motiverat att fastställa allmänna riktlinjer och de viktigaste målen i regeringsprogrammet och den första planen för de offentliga finanserna under valperioden, som görs upp efter regeringsprogrammet. Motiveringarna till regeringens förslag bör i sin tur innehålla en beskrivning och bedömning av hur de enskilda skatteändringarna anknyter till genomförandet av mer allmänna mål.

Under valperioden 2011–2014 genomfördes nästan alla av de skatteändringar som utlovats i regeringsprogrammet, dock en del på något annat sätt än vad som angetts i regeringsprogrammet. Det detaljerade genomförandet av ändringen av kapital- och samfundsbeskattningen skiljde sig från regeringsprogrammet. Å andra sidan gjorde regeringen vissa skatteändringar som inte angetts i regeringsprogrammet.

En av de mest betydande skatteändringarna under regeringsperioden var att öka momsatserna med en procentenhet. Höjningen av mervärdesskatten motiverades med statsfinansiella skäl när det ekonomiska läget förändrades och blev sämre än förväntat.

### Principer för ett bra skattesystem

Under den valperiod som går ut utvärderade revisionsverket gjorda skatteändringar enligt principerna för ett bra skattesystem.

Ekonomiteorin rekommenderar ett enkelt och neutralt skattesystem som beaktar beskattningen som helhet. Enligt ekonomivetenskaplig litteratur ska ett skattesystem granskas som helhet. Det är viktigt att hitta ändamålsenliga skattepolitiska verktyg för att uppnå önskade mål. Detta har ett nära samband med beskattningens effektivitet, det vill säga skatteinkomsterna samlas in så att marknaden snedvrids i så liten omfattning som möjligt, systemet främjar ekonomisk tillväxt och systemet samlar in tillräckligt med skattemedel för att tillhandahålla offentliga tjänster. Ett tredje viktigt drag är neutralitet. Ett bra skattesystem behandlar liknande ekonomiska verksamheter på samma sätt. I och med ett neutralt system får man i regel också ett enkelt system som behandlar alla människor rättvist och som minskar välfärdsförluster.

Skattesystemet bör också vara förutsebart för att aktörerna inom ekonomin ska kunna planera sin verksamhet på lång sikt.

Beskattningen bör främja ekonomisk tillväxt och arbete så att förutsättningarna för att upprätthålla välfärdsstaten kan behållas och hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin åtgärdas. Genom minskning av beskattningen av arbete kan skattekillen

Regeringsprogrammets skatteändringar förverkligades nästan helt, medan anpassningen av den offentliga ekonomin krävde ytterligare förändringar

Ett bra skattesystem är förutsebart

minska, vilket uppmuntrar till att arbeta och erbjuda arbete. För att främja ekonomisk tillväxt bör samfunds- och kapitalbeskattningen vara konkurrenskraftig för att förutsättningarna för företagsamhet ska vara goda. Hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin tillåter emellertid ingen minskning av den totala skattebelastningen utan begränsningar. Därför bör särskild uppmärksamhet fästas vid beskattningselement som uppmuntrar till och främjar ekonomisk tillväxt. Skattebasen bör också vara fortsatt bred.

## 2.3 Utvärdering av skatteändringar – indirekt beskattning

Den indirekta beskattningen skärptes genom flera höjningar under denna regeringsperiod. Detta anses i sina huvuddrag vara en åtgärd som är förenlig med ekonomiteorin och de sakkunnigas rekommendationer (Mirrlees Review 2011, utvecklingsgruppen för beskattning 2010a, 2010b), eftersom en höjning av konsumtionskatter anses vara mindre skadlig än en höjning av andra skatter. Beskattningen av konsumtion kan göra skattesystemet enklare och eventuellt höja dess effektivitet. För det andra, snedvrider beskattningen inte beskattningen av sparande, varvid de negativa effekter på den ekonomiska tillväxten som beror på minskat kapital kan undgås.

Enligt ekonomiteoretisk litteratur är en gemensam momssats för alla nyttigheter det effektivaste sättet att uppbära indirekta skatter. Enligt skatteteorin rekommenderas undantag från en sådan momssats på följande grunder: i) externa effekter åtgärdas, vilket gör att ett undantag från den gemensamma skattesatsen förbättrar effektiviteten inom ekonomin, ii) paternalism, varvid man tror att konsumenten behöver ”förmynderi”, iii) man strävar efter att öka utbudet av arbete genom att höja det relativa priset på fritid. Konsumtionsbeskattningen har också nackdelar. Enligt empiriska studier (Dynam et al. 2004) sparar de högavlönade mer än de lågavlönade över hela livsrytmen, varvid konsumtionsbeskattningen blir regressiv. För det andra, snedvrids beslutet om utbud av arbete på grund av konsumtionsbeskattningen.

### Den indirekta beskattningen skärptes

Under valperioden 2011–2014 skärptes den indirekta beskattningen bland annat till följd av anpassningsåtgärderna. Den skärptes särskilt 2011 och 2013. Ändringarna bygger också på regeringsprogrammets mål att flytta tyngdpunkten inom beskattningen till att beskatta konsumtion. Ändringen av tyngdpunkten anses vara förenlig med de sakkunnigas rekommendationer. Å andra sidan har skatteändringarna inte gjort systemet enklare.

I tabellen nedan finns en sammanfattning av ändringarna av den indirekta beskattningen under valperioden. I tabellen ingår de av regeringens förslag till ändringar av den indirekta beskattningen som gavs före budgetpropositionen 2014. Den röda uppåtvisande pilen beskriver ökningen av beskattningen och den gröna nedåtvisande pilen minskningen av beskattningen.

Konsumtionsbeskattningen bör vara mycket enkel och transparent

Tabell 4: Ändringar av den indirekta beskattningen under Katainens regeringsperiod <sup>12</sup>

Ändringar av den indirekta beskattningen under Katainens regeringsperiod	2011								2012		2013				
	HE 51/2011	HE 52/2011	HE 53/2011	HE 54/2011	HE 55/2011	HE 56/2011	HE 57/2011	HE 94/2011	HE 129/2011	HE 89/2012	HE 109/2013	HE 110/2013	HE 111/2013	HE 140/2013	HE 151/2013
Höjning av lotteriskatten	↑														
Utvidgning av mervärdesskattebasen (dagstidningar och tidskrifter)		↑													
Ändring av energiskatteåterbäringen inom jordbruket			↓												
Minskning av koldioxidskatten på biobaserade trafikbränslen			↓												
Höjning av koldioxidskatten på dieselolja och motorbensin			↑												
Höjning av skatten på torv			↑												
Höjning av accisen på alkoholdrycker				↑											↑
Höjning av accisen på sötsaker och glass					↑						↑				
Höjning av accisen på läskedrycker					↑						↑				
Höjning av fordonsskatten						↑									
Justering av bilskatten							↑								
Höjning av tobaksskatten								↑					↑		
Minskning av energibesattningen i energiintensiva branscher								↓							
Höjning av mervärdesskattesatserna									↑						
Höjning av försäkringspremieskatten									↑						
Höjning av energiskatten											↑				
Införande av Windfall-skatt														↑	

- ↑ skärper beskattningen
- ↓ minskar beskattningen
- ⇄ ingen effekt

## 2.4 Utvärdering av skatteändringar – samfunds- och kapitalbeskattning

Icke-neutralitet har varit ett av de betydande dragen i Finlands samfunds- och kapitalbeskattning.

Icke-neutralitet i beskattningen förekommer mellan olika företagsformer och källor till kapitalinkomster. Aktiebolag, andelslag och andra samfund betalar samfundsskatt på sina vinster. Deras utdelningar och vinster av aktieförsäljning till följd av värdehöjning omfattas dessutom av inkomstbeskattning på personnivå. Med andra ord beskattas samfundens vinster två gånger: först som företags inkomst och sedan som ägarens inkomst. Personbolag (öppna bolag och kommanditbolag) behandlas i vissa frågor på helt andra sätt än samfund och andelslag, och deras vinster beskattas direkt som ägarnas inkomster. Beskattningen av börsnoterade och icke-börsnoterade bolag är olik. Icke-neutralitet förekommer också i beskattningen av kapitalinkomster. Beskattningen av dividendinkomster skiljer sig från beskattningen av överlåtelsevinster, eller försäljningsvinster.

Utifrån ekonomiteorin är det inte möjligt att ge en enda tydlig rekommendation för samfunds- och kapitalbeskattningen. I fråga om samfundsbeskattningen ska hänsyn tas till öppenheten i ekonomin och samfundsbeskattningens utsatthet för skattekonkurrens. I randområdena för ekonomiska koncentrationer kan en hög företagsbeskattning leda till en liten kapitalstock, vilket bromsar den ekonomiska tillväxten och sänker lönenivån. Internationella investerare kan rikta sina investeringar till länder med låg företagsbeskattning. När skatteändringar görs, bör man dessutom utvärdera ändringarnas verkningar på de effektiva skattegraderna, det vill säga den del av företagets resultat som företagen betalar i skatt.

I fråga om kapitalinkomster ska man hitta en balans mellan rättvis- och effektivitetsmålen. En mycket hög skatt på kapitalinkomster är inte möjlig i praktiken eftersom den minskar på sparviljan och på så sätt medlen för investeringar. Å andra sidan är en låg skatt på kapitalinkomster problematisk när man strävar efter att omvandla förvärvsinkomster med högre beskattning till kapitalinkomster.

Enligt en ekonomivetenskaplig syn påverkar dividendskatten etablering av företag och företagets tillväxt. Dividendskatten kan försvaga investeringsincitamentet för nya företag och tillväxtföretag. Det beror på att dividendskatten minskar på det egna kapitalets andel i företaget när företaget försöker finansiera sina

Finlands samfunds- och kapitalbeskattning har varit icke-neutral

Dividendskatten påverkar etablering av företag och företagets tillväxt

investeringar med innehållna vinster. Till följd av detta hämmar dividendskatten investeringsmöjligheterna och förorsakar på så vis produktionsförluster.

Under den valperiod som går ut gjordes flera ändringar i samfunds- och kapitalbeskattningen, som tabell 5 visar. I regel har beskattningen av kapitalinkomster skärpts, förutom för vissa undantag, och samfundsskatten har minskat, om än vissa skatteavdrag slopades eller minskades.

De mest betydande ändringarna av samfundsskatten och dividendskatten gjordes i anslutning till rambeslutet våren 2013. Samfundsskattesatsen sänktes med 4,5 procentenheter till 20 procent och beskattningen av dividender reformerades. Vid reformen av samfunds- och kapitalbeskattningen eftersträvade regeringen en moderat tyngdpunktsförskjutning inom företagsbeskattningen från beskattning av de inkomster som lämnas i företaget till beskattning av tillgångar som tas ut ur företaget. Genom ändring av samfunds- och kapitalbeskattningen eftersträvade regeringen ett uppsving i tillväxten och att främja företagets konkurrenskraft och investeringsvilja samt sysselsättningen.

### Samfunds- och kapitalbeskattningen blev inte enklare

Även efter skattereformen 2013 är samfunds- och kapitalskattesystemet icke-neutralt. Det leder till kostnader inom ekonomin genom att försämra allokeringen av kapital inom ekonomin och genom att uppmuntra till skatteplanering.

I regeringens proposition angående beslut om samfundsbeskattning (RP 185/2013) anses skatteändringarna inte ha några dynamiska konsekvenser som ska främja den ekonomiska tillväxten. Detta var emellertid det viktigaste målet för skattereformen i rambeslutet 2013. Revisionsverket anser att minskningen av samfundsskattesatsen, utifrån forskningslitteratur, skapar förutsättningar för att nå målen med skatteändringarna för att påskynda tillväxten och öka på investeringar.

Beslutsprocessen för reform av dividendbeskattningen var oförutsebar, vilket resulterade i att beskattningen av dividendinkomster nästan inte alls förändrades. Efter reformen utdelas inga helt skattefria dividender längre från icke-börsnoterade bolag, men detta kompenseras till stora delar med att den övre gränsen i euro för den lindrade andelen av dividenden höjdes. Det finns fortfarande brister i dividendbeskattningen, såsom icke-neutralitet i utdelningen i börsnoterade och icke-börsnoterade bolag. Den övre gränsen i euro för den lindrade andelen av dividenden bevarades också.



I ett forskningsprojekt som revisionsverket genomfört i samarbete med ETLA och VATT (Määttänen och Ropponen 2014) utvärderades det på vilket sätt skatteändringarna hade påverkat de icke-börsnoterade bolagens investeringar. Utifrån resultaten bromsas den optimala ökningen av företagets kapitalstock upp på grund av gränsen i euro för den lindrade andelen i dividendbeskattningen. Med andra ord utnyttjar företagaren möjligheten att ta ut mindre beskattade dividender i företagets tillväxtskede.

Å andra sidan uppmuntrar avkastningsgränsen för utdelningssintäkt (%) till investeringar med dålig avkastning. Så här är fallet särskilt när avkastningsgränsen är hög (8 %). Å andra sidan har företagen ett incitament att även investera i objekt med en relativt dålig avkastning.

Grönberg et al. (2013) har analyserat företagarens incitament att betala lön eller utdelning till ägarna, det vill säga på vilket sätt problemet med inkomstomvandling har förändrats. Enligt exempelkalkyler ökade skatteändringen på incitamentet att betala lön med höga bruttoinkomster, oavsett om företagarens nettotillgångar var 300 000 euro eller 3 miljoner euro. I det tidigare systemet var det lönsamt att med höga bruttoinkomster betala mindre än 1 000 euro i lön, medan motsvarande belopp i det nya systemet är närmare 40 000 euro. På så vis kunde problemet med inkomstomvandling avhjälpas något med höga inkomster. Resultaten är inte lika tydliga i fråga om de lägsta inkomsterna

Även efter skattereformen är samfunds- och kapitalskattesystemet icke-neutralt. Det leder till kostnader inom ekonomin genom att försämra allokeringen av kapital inom ekonomin och genom att uppmuntra till skatteplanering. En konkret kostnad uppstår när den privata sektorn använder resurser för skatteplanering och den offentliga sektorn för att hämma skatteplaneringen. Dessa kostnader skulle minska betydligt om skattesystemet vore så enkelt, neutralt och effektivt som möjligt

Gränsen i euro för den lindrade andelen i dividendbeskattningen kan bromsa ökningen i kapitalstocken

Problemet med inkomstomvandling avhjälpades, men kunde inte lösas helt

I själva verket förnyades inte dividendskattesystemet

Tabell 5: Ändringar i samfundsbeskattningen och beskattningen av kapitalinkomster under valperioden 2011–2014 <sup>13</sup>

Ändringar i samfundsbeskattningen och beskattningen av kapitalinkomster 2011–2014	2011			
	Regeringsprogram	Ramar för statsfinanserna	HE 50/2011	HE 130/2011
	2011	2012–2015		
<b>1 Samfundsskatt</b>	↓	↓	↓	↓
1.1 FoU-avdrag	↓			
1.2 Rätt till höjda avskrivningar på produktiva investeringar				
1.3 Slopade avdragsrätt för representationsutgifter				
1.4 Avskrivningar av långsiktiga investeringar ändras så att de görs per nyttighet				
1.5 Begränsning av samfunds rätt att dra av ränteutgifter				
1.6 Höjda avskrivningar på investeringar inom utvecklingsområden			↓	
1.7 Utbildningsavdrag				
<b>2 Kapitalinkomstskatt</b>	↑		↑	
2.1.1 Dividendskatt, offentligt noterade bolag	↑		↑	
2.1.2 Dividendskatt, icke offentligt noterade bolag			↑	
2.2 Skatteincitament för privata placerare (avdrag för s.k. affärsänglar)				
2.3 Höjd presumtiv anskaffningsutgift för privata investeringar i onoterade tillväxtföretag				
2.4 Begränsning av rätten till avdrag för räntor på bolån			↑	
2.5 Höjning av källskatten på ränteinkomst	↑		↑	
<b>3 Bankskatt</b>	↑	↑		
<b>4 Minskning av den nedsatta arbetspensionsförsäkringsavgiften för nyetablerade företagare</b>				

\*Obs! En höjd avskrivning ska gärna inte göras på anskaffningsutgiften för sådana anläggningstillgångar för vilka en höjd avskrivning gjorts med stöd av lagen om höjda avskrivningar på investeringar inom utvecklingsområdet. Den skattskyldige kan sålunda välja på vilkendera av lagarna denne baserar den höjda avskrivningen i en situation där båda lagarna får tillämpas.

↑ skärper beskattningen  
 ↓ minskar beskattningen  
 ⇕ ingen effekt

2012		2013									
Ramar för statsfinanserna		HE 94/2012	HE 118/2012	HE 146/2012	HE 167/2012	HE 175/2012	HE 177/2012	Ramar för statsfinanserna, 27.3.2013	Ramar för statsfinanserna, justerat 8.4.2013	HE 95/2013	HE 185/2013
2013–2016								2014–2017	2014–2017		
	↓							↓	↓		↓
	↓						↓	tas tillbaka för 2015	tas tillbaka för 2015		tas tillbaka för 2015
	↓	↓*						tas tillbaka för 2015	tas tillbaka för 2015		tas tillbaka för 2015
								↑	↑		↑
								↑	↑		
				↑				↑	↑		↑
								↑	↑		↓
								↑	↑		↑
								↑	↑		↑
								↓ ↑	↑		↑
	↓						↓				
	↓										
								↑	↑		
						↑					
		↑									

Obs!

HE 50/2011

2.1.1 Dividendskatt, offentligt noterade bolag. Skatten på dividend från offentligt noterade bolag ska på bolagsnivå sjunka med en procentenhet. För dividendtagare ska skatten däremot stiga något. Till följd av ändringarna ska skatten på dividend från offentligt noterade bolag stiga från nuvarande 40,50 procent till 40,75 procent. Om dividendtagarens skattepliktiga kapitalinkomst överstiger 50 000 euro, är skatten på den överstigande delen av dividenden 41,80 procent till följd av den föreslagna progressionen i skatten på kapitalinkomst.

## 2.5 Utvärdering av skatteändringar – beskattning av förvärvsinkomster

Regeringen fastställde i sitt program att tyngdpunkten inom beskattningen flyttas från beskattningen av arbete och företagande. Med beskattning av arbete avses skatter som hänför sig direkt till arbetet, som skatt på förvärvsinkomst och socialskyddsavgifter. Å andra sidan kan samfunds- och kapitalinkomster som påverkar investeringar betraktas som beskattning av arbete, eftersom de till sist påverkar lönerna och utbudet av arbete.

De senaste sakkunniga rekommendationerna (Mirrlees Review 2011, utvecklingsgruppen för beskattning 2010a, 2010b) understryker minskning av beskattningen av arbete, eftersom en hög beskattning av arbete sänker sysselsättningsgraden, både genom efterfrågan av arbete och utbud av arbete. Därför kan riktlinjen i regeringsprogrammet anses vara förenlig med de sakkunnigas rekommendationer.

I beskattningen av förvärvsinkomster är det fråga om en balans mellan inkomstfördelning och effektivitet. När inkomstfördelningen utjämnas så att skattebelastningen riktas till de högvärdade genom progression, orsakar det en välfärd förlust eftersom incitamenten att arbeta flitigt och utveckla sig blir svagare. Om progressionen i beskattningen i sin tur är väldigt låg, förblir effekterna av inkomstfördelningen mycket små. Incitamenten, som skapas genom samverkan av personbeskattningen och socialstöden, inverkar på utbudet av arbete, vilket också ska tas i beaktande.

Tabell 6 visar att beskattningen av förvärvsinkomster ökade och minskade under Katainens regeringsperiod.

Besluten gällande beskattning av förvärvsinkomster har präglats av en viss oförutsebarhet. Ett exempel på detta är att ett beslut om att avskaffa graderingen av kilometerersättning (RP 88/2012 rd) fattades i anslutning till rambeslutet våren 2012, men att regeringen hösten 2013 beslutade att avstå från det. Ett beslut om att sänka hushållsavdraget (RP 50/2011 rd) fattades i sin tur 2011, men två år senare höjdes avdraget (RP 105/2013 rd).

Riktlinjen i regeringsprogrammet är förenlig med de internationella sakkunnigas rekommendationer

Oförutsebara beslut har fattats i fråga om beskattningen av förvärvsinkomster

Tabell 6: Regeringens riktlinjer och åtgärder inom beskattningen av förvärvsinkomster <sup>14</sup>

Ändringar av inkomstbeskattningen under valperioden 2011–2014	2011		2012		2013			
	Regeringsprogram 2011	Ramar för statsfinanserna 2012–2015	HE 50/2011	HE 130/2011	Ramar för statsfinanserna 2013–2016	HE 87/2012 HE 88/2012	Ramar för statsfinanserna 2014–2017	HE 105/2013 HE 181/2013
1.1 Skatteskala för förvärvsinkomster	↕	↕	↕	↕	↕	↕	↕	↕
1.2 Arbetsinkomstavdrag	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
1.3 Grundavdrag	↓		↓		↓	↓	↓	↓
2 Avdrag för räntor på bolån	↑		↑		↑	↑	↑	↑
3 Hushållsavdrag	↑		↑		↑	↑	↑	↑
4 Kilometerersättning					↑			↑

↑ skäper beskattningen

↓ minskar beskattningen

↕ ingen effekt

Den totala inverkan av ändringen av beskattningen av arbete och företagande kan bedömas genom jämförelse av budgetpropositionerna för åren 2012–2014. På så sätt är det möjligt att bedöma hur bra tyngdpunktsförskjutningen har förverkligats. Denna rapport har beaktat förvärvs- och kapitalbeskattningen samt samfundsbeskattningen som beskattning av arbete och företagande. Inverkan av regeringens beslut på beskattningens tyngdpunkt har beräknats utifrån budgetpropositionerna.

Genom att jämföra budgetpropositionerna för 2011 och 2014 framgår det att arbetets och företagandets andel av skatteinkomsterna har minskat med mer än tre procentenheter, och genom beslut med mer än fyra procentenheter. Regeringen har sålunda lyckats minska beskattningen av arbete och företagande.

Om vi inte beaktar ändringarna av samfundsskatten i kalkylen ovan och enbart fokuserar på beskattningen av arbete, har regeringen i själva verket ökat beskattningen av arbete. Åren 2011–2014 har förvärvs- och kapitalbeskattningen genom beslut ökat med ungefär en procentenhet i statsbeskattningen. Samtidigt steg den genomsnittliga nominella inkomstskattesatsen från 19,2 procent till 19,8 procent. Regeringen höjde emellertid avdragen för förvärvsinkomster, vilket gjorde att kommunernas genomsnittliga effektiva skattesats förblev oförändrad 2011 och 2013. Totalt sett ökade beskattningen av arbete, medan beskattningen av företagande minskade, åtminstone för en del av företagarna.

Därför bör också den kommunala beskattningens inverkan beaktas i beskattningen av förvärvsinkomster. Besparingarna och anpassningsåtgärderna inom den kommunala ekonomin skapar större press på att öka den kommunala beskattningen.

Beskattningen av  
arbete skärptes

## 2.6 Beslutsfattande i praktiken – ej tillräckligt utrymme för en noggrann tjänstemannaberedning

Enligt revisionsverkets observationer beaktar det politiska beslutsfattandet inte i tillräcklig omfattning helhetsbilden av beskattningen. Det låter inte göra omfattande konsekvensbedömningar och inte heller utnyttjar förberedningen på tjänstemannanivå i tillräcklig utsträckning. Det kan hända att först fattas beslut om skatteändringar, eller till och med om vissa enstaka politiskt viktiga parametrar, och sedan görs konsekvensbedömningar. Därför kan bedömningarna förbli ytliga. Ett annat problem är att ju längre processen framskrider utan noggrann förberedning, desto svårare är det att fatta vettiga beslut med tanke på beskattningen.

Finansministeriets skatteavdelning gör lagberedningsarbete samt olika bedömningar och bakgrundsdokument på de politiska beslutsfattarnas begäran. Frågorna och begärandena om information är emellertid i regel mycket avgränsade. De politiska beslutsfattarna ber nästan inte alls om några mer omfattande skatteanalyser för övergripande utveckling. I detta hänseende utnyttjas Finansministeriets och skatteavdelningens kompetens i liten omfattning. I så fall finns det en risk för att helheten drunknar i alla detaljer.

Enligt revisionsverkets uppfattning har besluten gynnat enstaka åtgärder och i regel har helheten inte beaktats. Ett exempel på detta är att man vid rambeslutet våren 2012 beslutade att införa ett FoU-skatteincitament och ett skatteincitament för så kallade businessänglar. Dessa åtgärder var problematiska med tanke på skattesystemet som helhet, eftersom de krymper skattebasen i strid med regeringsprogrammets mål. Problem med stödet för innovationsverksamheten och FoU-verksamheten kan också vara svårigheterna att rikta stödet samt den administrativa bördan. FoU-avdraget har genom beslut slopats för 2015.

Den politiska styrningen har inte lämnat rum för en sakkunnigberedning som beaktar helheten

Politiskt beslutsfattande gynnar punktåtgärder i stället för att fastställa en helhet

## *Reform av dividend- och kapitalbeskattningen våren 2013 – Brister i beredningen*

Genom rambeslutet våren 2013 överenskom Katainens regering om att sänka samfundsskatten från 24,5 procent till 20 procent. Därutöver inleddes en reform av dividendbeskattningen i flera steg. Statsrådet beslutade att ändra rambeslutet (SRR 3/2013) vad gäller dividendbeskattningen och gav ett så kallat kompletterat rambeslut (SRR 4/2013). Jämfört med det tidigare rambeslutet var den största ändringen att en övre gräns på 150 000 euro fastställdes för den lindrade andelen av dividenden i icke-börsnoterade bolag.

TENligt revisionsverkets uppfattning fick skatteavdelningen ingen begäran om att bereda samfunds- och kapitalskatten på en övergripande nivå. Skillnaden var klar jämfört med till exempel ramberedningen våren 2012, då skatteavdelningen hade berett ett omfattande material för ramförhandlingarna. Våren 2013 skedde beredningen snabbt och beslutsprocessen var inte preciserande. Däremot fanns det flera alternativ att välja emellan fram till slutet av beredningen. Tjänstemännen fick flera begäranden om att beräkna vissa enstaka parametrars effekter, men inte om att göra några utförligare förhandsutredningar.

I fråga om reformen av samfunds- och kapitalbeskattningen kunde man ha begärt mer detaljerade konsekvensbedömningar i god tid. Även de politiska beslutsfattarna kunde ha gett en tydlig signal i denna riktning. I augusti 2013 färdigställdes en del väldokumenterade undersökningar (VATT valmisteluraportit 18), som innehöll noggranna bedömningar av ändringarna av dividendbeskattningen. Undersökningen handlar om bland annat problematiken i inkomstomvandlingen, som det omarbetade rambeslutet fokuserade på. Om beredningsprocessen hade fungerat smidigt, skulle dessa konsekvensbedömningar ha varit färdiga redan före ramförhandlingarna.



## 2.7 Ett invecklat skattesystem – problem för både beslutsfattarna och skattebetalarna

På grund av ett flertal olika skatteavdrag och skattestöd är skattesystemet i Finland inte transparent och inte heller enkelt, vilket belastar både skattebetalarna och beslutsfattarna.

Enligt planen i regeringsprogrammet skulle skattebasen utvidgas, vilket i regel anses höja effektiviteten och förenkla systemet. I praktiken förblev skattebasen som helhet i stort sett oförändrad under Jyrki Katainens regeringsperiod

**Skattestöden är problematiska med tanke på skattesystemet som helhet**

Skattebasen kan utvidgas genom att införa nya skatter, motverka grå ekonomi och avskaffa skattestöd. Det sistnämnda har de mest största effekterna. Enligt regeringens årsberättelse noterades 185 skattestöd 2013, medan motsvarande antal året innan var 176. Det går dock inte att räkna ut något belopp för alla skattestöd. De stöd som kunde beräknas uppgick till totalt 22,8 miljarder euro år 2012 och till 23,6 miljarder euro år 2013. På så vis har skattebasen till denna del nästan inte utvidgats alls.

Regeringen har också gjort några enstaka lösningar som både utvidgar och krymper skattebasen. Den bland annat inskränkte rätten till ränteavdrag för bolån och minskade minimibeloppet för hushållsavdrag. Å andra sidan var ökningen av grundavdraget vid kommunal beskattning och avdraget för arbetsinkomst åtgärder som krympte skattebasen.

Skattestöden konkurrerar inte inom ramen på samma sätt som förslagen gällande utgifter. Framöver bör större uppmärksamhet fästas vid bedömningen av skattestödets ekonomiska effekter. Då är det också möjligt att bättre bedöma skattestödets ändamålsenlighet.

Ett problem med skattestöden är också att de ofta är ineffektiva. Skattestöd kan gynna andra aktörer än vad som ursprungligen avsetts. Ett exempel är den allmänna sänkta momssatsen för livsmedel som endast i liten mån gynnar de lågavlönade.

Skattestöd kan medföra till och med stora administrativa kostnader. Enligt exempelvis en utredning som handels- och industriministeriet publicerade 2007 var företagens administrativa årskostnader för momssystemet relativt stora i nordisk jämförelse (von Hertzen, Kauppinen, Niinikoski 2007). Kostnaderna var mer än det dubbla jämfört med Danmark där det enbart finns en momssats.

Inga väsentliga förändringar i skattebasen under valperioden

Skattestöd har många negativa effekter som lätt hamnar i skuggan av de antagna positiva effekterna

## Skatteavdragen är inte transparenta för skattebetalare

Enligt inkomstskattelagen kan skattebetalaren göra tio olika skatteavdrag för sin kapitalinkomst. För förvärvsinkomst kan den skattskyldige göra 14 olika avdrag. Det är ingen transparent helhet för skattebetalare, och alla kan inte antas ha kännedom om samtliga avdrag. Dessutom finns det i personbeskattningen flera mindre men administrativt arbetsamma avdrag. Därför bör man dryfta hur skatteavdrag ska kunna avskaffas och systemet förenklas.

Utifrån den färdigställda beskattningen för 2012 (Skatteförvaltningen 2012) uppgick det sammanlagda värdet på avdragen i inkomstbeskattningen till 39,9 miljarder euro. Tabell 7 visar de viktigaste avdragen vid inkomstbeskattningen. Tabellen saknar vissa avdrag med mindre värde, såsom motorsågs- och skogsarbetaravdrag och sjöarbetsinkomstavdrag. År 2012 översteg antalet avdrag 24 miljoner. Till de mest allmänna avdragen hör pensionsinkomstavdrag och förvärvsinkomstavdrag, som till sitt genomsnittliga värde hör till de största och berör en stor grupp. Avdraget för pensionsförsäkringspremier berör också en relativt stor grupp och det beaktar den skattskyldiges obligatoriska pensionsförsäkringspremie. De övriga avdragen är till arten skattestöd. Deras sammanlagda värde är ungefär 11 miljarder euro och deras sammanlagda antal var cirka 16 miljoner euro. Bland de övriga skattestöden är det särskilt boendet som får betydande stöd (Niskakangas 2009).

I praktiken är det omöjligt för en vanlig skattebetalare att ha kännedom om alla avdragsbestämmelser. I personbeskattningen finns det flera administrativt arbetsamma avdrag med mindre värde, som bör avskaffas. Avdragen skulle kunna omarbetas till formler så att det är lättare att beräkna dem. Detta skulle minska den administrativa bördan och kunna förändra de skattskyldigas beteende och utjämna skattebördan mellan de olika grupper av skattskyldiga.

De olika avdragen gör systemet invecklat och svårt att förstå. Utifrån revisionen kan det rekommenderas att man avskaffar vissa avdrag för att öka transparensen och begripligheten i systemet. Den administrativa bördan kan minska genom att automatisera avdrag.

Tabell 7: De viktigaste avdragen vid den färdigställda beskattningen för 2012.<sup>15</sup>

De viktigaste avdragen vid den färdigställda beskattningen för 2012				
Stats- och kommunalbeskattningen:	mn €	Antal (1 000 st.)	I medeltal €	
Avdrag för inkomstens förvärvande	1 676	2 787	602	
Avdragna resekostnader	1 545	831	1 860	
Af-medlemsavgifter	619	1 975	313	
Angivna bostadsräntor	1 424	1 244	1 144	
Räntor på studielån	39	339	116	
Avdrag för pensionsförsäkringspremie	5 073	2 639	1 922	
Statsbeskattning:				
Pensionsinkomstavdrag	11 270	1 412	7 979	
Kommunalbeskattning:				
Grundavdrag	2 763	1 957	1 412	
Invaliddavdrag	66	196	337	
Studiepenningssavdrag	181	179	1 011	
Förvärvsinkomstavdrag	6 433	2 586	2 488	
Pensionsinkomstavdrag	5 685	1 145	4 963	
Underskottsgottgörelse från skatt	418	1 547	270	
Underskottsgottgörelse för bostadsräntor o.d.	318	1 309	243	
Underskottsgottgörelse för räntor på lån för första bostad	67	197	343	
Avdrag från skatten:				
Arbetsinkomstavdrag	1 972	2 624	751	
Hushållsavdrag	302	360	839	
Invaliddavdrag	72	680	105	
<b>TOTALT</b>	<b>39 923</b>	<b>24 007</b>	<b>1 663</b>	

## Företagarna betalar skatt enligt många olika kriterier

Företagsinkomst fördelas beräkningsmässigt på förvärvs- och kapitalinkomstandelar (Kari 2001). Syftet med fördelningen är att bevara lika behandling av löntagare och företagare och att förhindra inkomstomvandling. Förvärvsinkomster beskattas progressivt, medan kapitalinkomster beskattas med proportionell skatt. Detta leder i sin tur till att det lönar sig för företagaren att optimera sin inkomst mellan förvärvsinkomst och kapitalinkomst.

En del skattelättnader ansöks inte. Ett exempel på detta är den så kallade mervärdesskattelättnaden vid den nedre gränsen enligt en glidande skala, det vill säga grundavdraget. Lättanden tillämpas när företagets omsättning överskrider gränsen för skattepliktig verksamhet, 8 500 euro, men understiger 22 500 euro. I detta intervall får företaget genom ett gradvist avdrag tillbaka en del av den skatt som företaget betalat. Det finns emellertid flera mindre företag som inte ansöker om lättnad eftersom de inte känner till den eller de ansöker om den felaktigt.

## 3 Stabilisering av den kommunala ekonomin och säkerställande av hållbarheten

### 3.1 Sammanfattning av observationerna

På 2000-talet har den kommunala ekonomin försvagats på ett oroväckande sätt, bedömt såväl utifrån nationalräkenskaperna som på basis av kommunernas affärsbokföring. Strukturellt sett är den kommunala ekonomin i obalans. Utifrån prognoserna fortsätter och till och med tilltar denna utveckling. Utgiftstrycket, som beror på befolkningsförändringar, drabbar särskilt kommunerna och deras ekonomi, när välfärdstjänsterna ordnas på det nuvarande sättet.

Kommunerna är i väldigt olika ekonomiska ställningar och utifrån befolkningsprognoserna kommer skillnaderna att öka ytterligare, även till följd av att befolkningsutvecklingen varierar betydligt mellan kommunerna. Skillnaderna mellan kommunerna ska beaktas vid styrningen av de offentliga finanserna och i lagstiftningen om kommunernas uppgifter och verksamhet.

Vid kommun- och servicestrukturreformerna har utvärderingen av de ekonomiska effekterna förblivit ytlig. Vid fastställande av mål för en reform och konsekvensbedömningar är det ändamålsenligt att vara tillräckligt långsiktigt.

Målet för kommunreformen var att skapa en servicestruktur där en enda instans som bygger på ett tillräckligt omfattande befolknings- och kompetensunderlag ska ha makt och ansvar för ordnandet och finanseringen av servicen. Reformen visade sig också vara en metod för att på lång sikt bringa stabilitet i den kommunala ekonomin. Till denna del kan det ha hänt att kommunreformen fick en för viktig roll, även som ett verktyg för att inverka på hållbarhetsunderskottet.

Att ansvaret för ordnandet och produktionen av social- och hälsovården samlas till betydligt större helheter än de nuvarande kommunerna och sjukvårdsdistrikten är enligt revisionsverkets åsikt en motiverad riktlinje. Om genomförandet av reformen lyckas, kan det effektivisera produktionen av tjänster och medföra besparingar utan att man måste ge avkall på kvaliteten och tillgången till tjänster i någon större mån.

Tabell 8: SRV: samlade bedömning av åtgärderna för reform av kommun- och servicestrukturen

Mål med regeringsprogrammet	Konkretiserande åtgärd
Stabilisering av den offentliga ekonomin. Beslut om åtgärder för att minska hållbarhetsunderskottet ska fattas. Inget mål för saldot i den kommunala ekonomin. Långsiktigheten, den bindande karaktären och styrningseffekten i basserviceprogrammet ska förstärkas.	Det strukturpolitiska programmet, kommunallagen
Statsandelssystemet ska omarbetas.	Lag om statsandel för kommunal basservice
Kommunernas inkomstbas stärks.	Beskattning
En utvidgning av kommunernas uppgifter begränsas. Bedömningen av kostnaderna för och konsekvenserna av de uppgifter som ges kommunerna förbättras. Inget mål för att minska kommunernas uppgifter.	Det strukturpolitiska programmet
En riksomfattande reform av kommun- och servicestrukturen ska genomföras. Områdenas olikheter beaktas.	Kommunstrukturlagen, kommunallagen, av social- och hälsovården lagen om ordnandet
En riksomfattande kommunreform ska genomföras. Starka primärkommuner och mindre samarbetsstrukturer. I glesbygden används värdkommunsmodellen.	Kommunstrukturlagen
En lag om ordnande av social- och hälsovården och beredningen av andra sektorslagar ska anpassas till den riksomfattande kommunreformen i fråga om både tidsplan och innehåll. Ansvaret för att ordna social- och hälsovården förblir hos kommunerna. Därför ska det bildas starka primärkommuner. De krav som invånarnas ökade valfrihet ställer beaktas.	Lagen om ordnandet av social- och hälsovården
Ansvaret för att finansiera social- och hälsovården förblir hos kommunerna.	Lagen om ordnandet av social- och hälsovården, det strukturpolitiska programmet
De strukturella faktorer som försvårar kommunsammanslagningar ska undanröjas i lagstiftningen och finansieringssystemet.	Lagen om statsandel för kommunal basservice
Den kommunala produktiviteten. Personalens ställning i förändringsprocesserna ska tryggas på samma nivå som i den gällande lagstiftningen.	Lagen om ordnandet av social- och hälsovården, kommunstrukturlagen

### **SRV:s bedömning av uppnåendet av målet och betydelsen av målet i förhållande till den kommunala ekonomins hållbarhet**

Det strukturpolitiska programmet innehåller tydliga riktlinjer för stabilisering av den kommunala ekonomin och minskning av hållbarhetsunderskottet i den kommunala ekonomin. Av kommunerna krävs besparingar på en miljard euro. Den nya styrmodellen i den kommunala ekonomin och ramsystemet för finansiering av social- och hälsovården säkerställer en stabil kommunal ekonomi, förutsatt att de fungerar. Skyldigheten att täcka underskott till kommunallagen. Verkställandet släpar efter jämfört med målen. Bestämmelsen om balansering av kommunens och samkommunens ekonomi enligt kommunallagen är viktig i framtiden, men kräver att statsrådet ska använda sina befogenheter och besluta om kommunsammanslagningar genom kriskommunförfarande.

Statsandelssystemet har omarbetats på ett framgångsrikt sätt. Systemet uppmuntrar bättre än förut kommunerna att kontrollera kostnaderna för servicen. Systemets kriterier är mer bundna till behovet av tjänster än till kostnaderna.

Utdelningen av samfundsskatten har höjts temporärt, fastighetsskatten omfattas inte längre av utjämningen av skatteinkomsterna och kommunalskattebasen har krympts (kommunerna har höjt den nominella skattegraden). Ingen inverkan på hållbarhetsunderskottet.

I fråga om balanseringen av den kommunala ekonomin släpar verkställandet efter jämfört med målen. I det strukturpolitiska programmet fastställs också en minskning av kommunernas uppgifter och förpliktelser med en miljard euro. Verkställandet av de åtgärder för att stabilisera kommunernas ekonomi som fastställs i det strukturpolitiska programmet är avgörande viktigt för att balansera kommunernas ekonomi. Man räknar med att en förbättring av produktiviteten ska ge goda resultat, men enbart ett fåtal åtgärder som höjer produktiviteten har vidtagits. Den nya styrmodellen för den kommunala ekonomin och social- och hälsovården är fortfarande inte i bruk.

Kommunstrukturreformerna har inte genomförts. En ny kommunstrukturlag har utfärdats. Statsandelssystemet har omarbetats på ett framgångsrikt sätt. Kommunallagen reformeras. Lagen om ordnandet av social- och hälsovården reformeras. Förnyelsen av servicestrukturen är relevant, särskilt betydelsen av sote-tjänster betonas eftersom befolkningen åldras. Förnyelsen har en avgörande inverkan på stabiliseringen av den offentliga ekonomin. Samordnandet av lagarna går trögt.

Målen för kommunreformen har inte uppnåtts. Kommunsammanslagningar har mindre betydelse när det gäller att åtgärda hållbarhetsunderskottet.

Regeringen och oppositionspartierna kom överens om en totalreform av social- och hälsovården. I reformen förverkligas en fullkomlig integration av social- och hälsovårdstjänsterna inom fem sote-områden. Fem sote-områden som ansvarar för ordnandet av social- och hälsovården (samkommuner) och högst 19 samkommuner som ansvarar för produktionen av tjänsterna. Att förnya kommunstrukturen så att det tillgodoser behovet av sote-tjänster har varit ett problematiskt mål, som man i huvudsak avstått från under regeringsperioden. En lyckad sote-lösning är avgörande viktig för att åtgärda hållbarhetsunderskottet och behålla stabiliteten inom den offentliga ekonomin. För att nå besparingar krävs det att kommunernas förpliktelser ska minska och ett bindande makroekonomiskt styrsystem ska byggas upp för såväl kommunernas ekonomi som social- och hälsovårdskostnaderna. Båda elementen ligger ännu på idé- och målsättningsnivå.

En utredning om alternativen för avveckling av flerkanalsfinansieringen inom social- och hälsovården och deras effekter. I reformen har ansvaret för ordnandet av tjänster separerats från ansvaret för finansieringen. En lyckad integration av finansieringssystemet försvagar möjligheterna till deloptimering och medför besparingar.

En ny kommunstrukturlag har utfärdats och statsandelssystemet har omarbetats på ett framgångsrikt sätt. Det finns fortfarande produktivitetshinder för kommunsammanslagningar (uppsägningsskydd), men den nya lagen om statsandelar till kommunerna gör att hindren för kommunsammanslagningar blir färre.

Verkställandet av reformen av social- och hälsovården är avgörande. I praktiken delegeras besluten om åtgärdernas innehåll till ledningen i sote-områdena. Produktivitetsincitamenten och metoderna för att förbättra produktiviteten kommer att förbli svaga vid reformen av social- och hälsovården. Hindren för förbättring av produktiviteten, inkl. de anställdas uppsägningsskydd för fem år vid kommunsammanslagningar, ska undanröjas.

Trots betydelsen och det ömsesidiga beroendet mellan social- och hälsovårdsreformen och kommunreformen, har reformerna framskridit i olika takt under regeringsperioden. Syn på kommunernas framtida roll som ordnare av social- och hälsovårdstjänster har saknats.

De reformprojekt som för närvarande finns under lagberedning, bland annat totalrevideringen av kommunallagen, reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovården och de planerade separata finansieringsramarna för social- och hälsovården, kan även ha motstridiga konsekvenser. Finansministeriet bör följa upp samverkan av de lagar som ännu bereds eller som precis föreskrivits. Dessutom bör eventuella motstridigheter undanröjas så fort som möjligt.

De mål att minska kommunernas uppgifter och höja produktiviteten i de offentliga tjänsterna som ingår i regeringens strukturpolitiska program är viktiga när det gäller att åtgärda hållbarhetsunderskottet. Hittills har det inte funnits någon fungerande styrmetod för att förbättra produktiviteten i kommunerna. För att uppnå målen krävs det därför en betydande utveckling av styrsystemen för kommunerna och deras ekonomi.

Minskningen av kommunernas förpliktelser med cirka en miljard euro ska slutföras under nästa valperiod. Minskningen av kommunernas förpliktelser förutsätter värderingsval och politiskt ledarskap.

Revisionsverket anser att beslutet om finansiering av kommunernas nya och utvidgade uppgifter fullt ut med statsandelar är ett steg i rätt riktning, eftersom det korrigerar incitamentet i det tidigare systemet att föreskriva uppgifter för kommunerna utan att genast behöva hitta finansiering för dem inom ramsystemet.

Det är motiverat att förhålla sig mycket återhållsamt till den bindande normstyrning som ingår i lagstiftningen om kommunerna och deras tjänster samt om social- och hälsovårdstjänsterna. På så vis skulle det vara möjligt att förbättra lönsamheten och produktiviteten genom nya innovationer och utveckling av verksamhets-sätten. De viktigaste värderingsvalen gällande tjänster och deras prioriteringar ska emellertid göras genom riksomfattande lagstiftning. Det är motiverat att minskningen av förpliktelserna bygger på ett gott faktaunderlag, som också innehåller en bedömning av konsekvenserna av avskaffandet av förpliktelserna för kommunernas ekonomi, samhället och de olika befolkningsgrupperna.



## 3.2 Ansvarsfördelning mellan olika förvaltningsnivåer

Den offentliga sektorn har tre uppgifter: tillhandahållande av offentliga tjänster, inkomstfördelning som genomförs både mellan enskilda personer och mellan områden, och balansering av ekonomin (Musgrave, 1959).<sup>16</sup> En ekonomiskt ändamålsenlig fördelning av uppgifterna mellan staten och kommunerna påverkas av tre faktorer: eventuella skalfördelar, externa effekter och skillnader mellan olika områden. Det är motiverat att målet med fördelningen av ansvaret för ordnande ska vara att skapa en effektiv arbetsfördelning mellan olika förvaltningsenheter (bl.a. Parviainen 1996, 7–9).

Det ”rätta” antalet kommuner beror på fördelningen av uppgifterna mellan staten och kommunerna. Kommunfördelningens ändamålsenlighet påverkas även av valet av vilka uppgifter och mål samt effekter av arbetsfördelningen som anses vara de viktigaste (Tiebout, 1956). Koncentreringen av tjänster är lönsam när produktionen av tjänsterna i stora enheter är billigare eller effektivare. I stora enheter är det effektivare att producera exempelvis tjänster som kräver specialkompetens, såsom specialiserad sjukvård. Decentralisering är i sin tur ju viktigare, desto mer varierar efterfrågan på lokala offentliga tjänster mellan olika regionala enheter (s.k. regionspecifika skillnader i behovet, Oates, 1997).

Det är vettigt att öka kommunstorleken om kommunerna är väldigt små och kommuninvånarna har liknande behov. Koncentrering kan stödas genom att mängden överlappande arbete minskar. Den kan också stödas genom skalfördelar – såvitt sådana finns – och stora externa effekter, både negativa och positiva.<sup>17</sup> Om kommunerna dessutom har möjlighet till överskudsättning, orsakar det betydande negativa externa effekter för andra kommuner och staten. Därför anser man allmänt att inkomstfördelning och stabilisering av ekonomin hör till centralförvaltningens uppgifter. Att bära den risk som är förknippad med ekonomiska konjunkturer och att bedriva konjunkturpolitik lämpar sig på så vis främst för staten.

Det viktigaste resultatet i Borge och Rattsø (2012) är att den nordiska välfärdsmodellen ska förnyas. Välfärdsmodellen kan förnyas antingen genom att skapa en stark lokal nivå som på bred front svarar för välfärdsstatens uppgifter, eller genom att koncentrera välfärdsstjänster. Kommunernas uppgifter och den rätta kommunstorleken har samband med varandra.

I Finland har kommunerna ett stort ansvar för tillhandahållandet av välfärdstjänster och delvis även för finansieringen av tjänsterna. Staten har överfört en del viktiga uppgifter till kommunerna, som i många OECD-länder ankommer på centralförvaltningen.

### 3.3 Lägesöversikt för kommunsektorn

Fördelningen av uppgifterna mellan kommunerna och staten är en orsak till att det är särskilt kommunerna som drabbas av det tryck som uppstår på grund av de ökade hälsovårds- och omsorgskostnader som föranleds av den åldrande befolkningen.

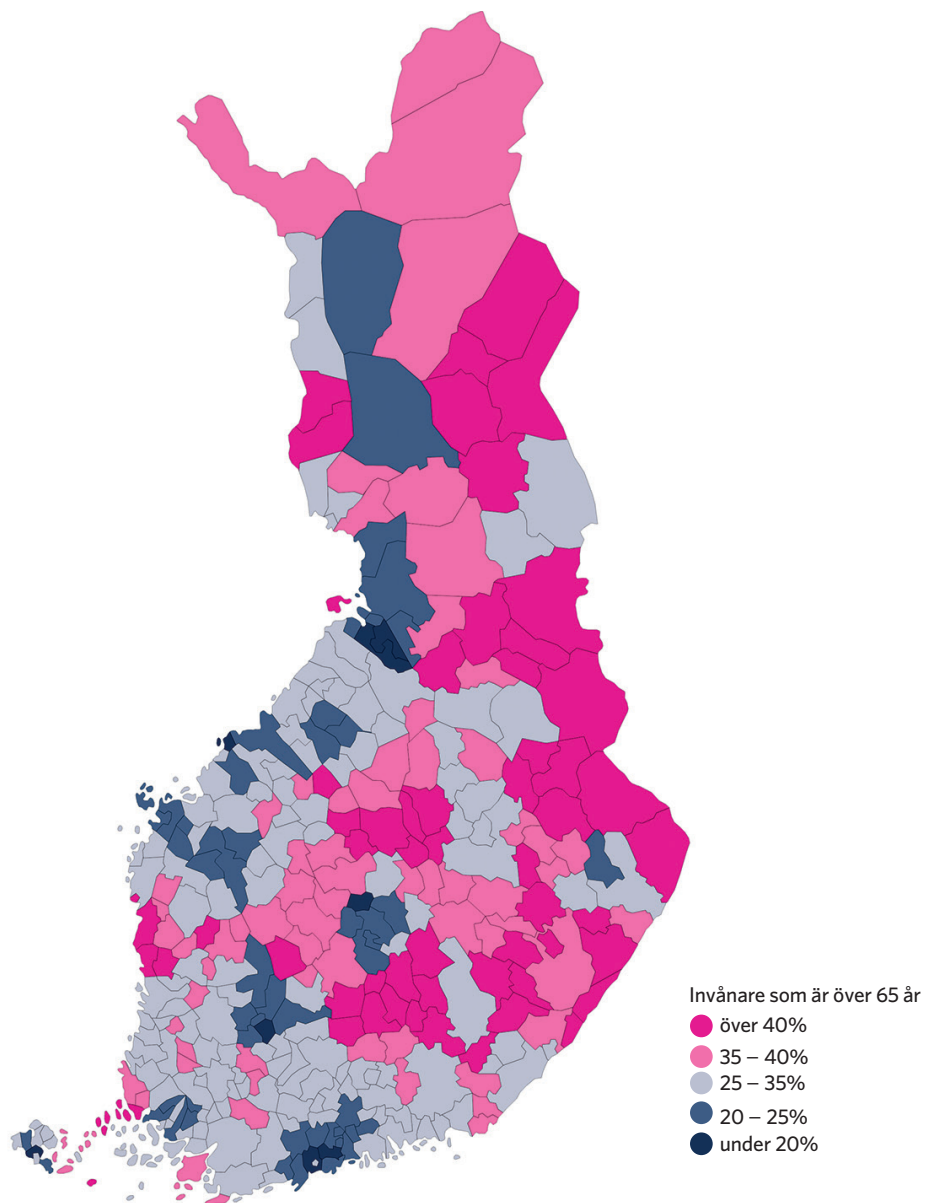
Vid utgången av 2013 var kommunernas invånarantal i genomsnitt 17 840. Kommunernas medianstorlek var emellertid endast 6 480, varför kommunerna i Finland på goda grunder kan anses vara små. Samtidigt finns det i Finland glesbebyggda kommuner vars areal är stor, vilket medför särskilda utmaningar för utbudet av tjänster, i synnerhet möjligheten att effektivisera produktionen av tjänster.

Finland har strävat efter att förnya kommun- och servicestrukturen både under valperioden 2011–2014 och under de två föregående valperioderna. År 2005, när reformen av kommun- och servicestrukturen (PARAS-projektet) inleddes, fanns det 432 kommuner i Finland. Fram till 2014 hade antalet minskat till 320 till följd av kommunsammanslagningarna. Av kommunerna finns 16 i landskapet Åland.

Enligt forskningsdata kan problemen inom den kommunala ekonomin inte enbart lösas genom att öka kommunstorleken eller genom att minska antalet kommuner. Ökningen av kommunstorleken har emellertid spelat en tämligen viktig roll i statens kommunpolitik.

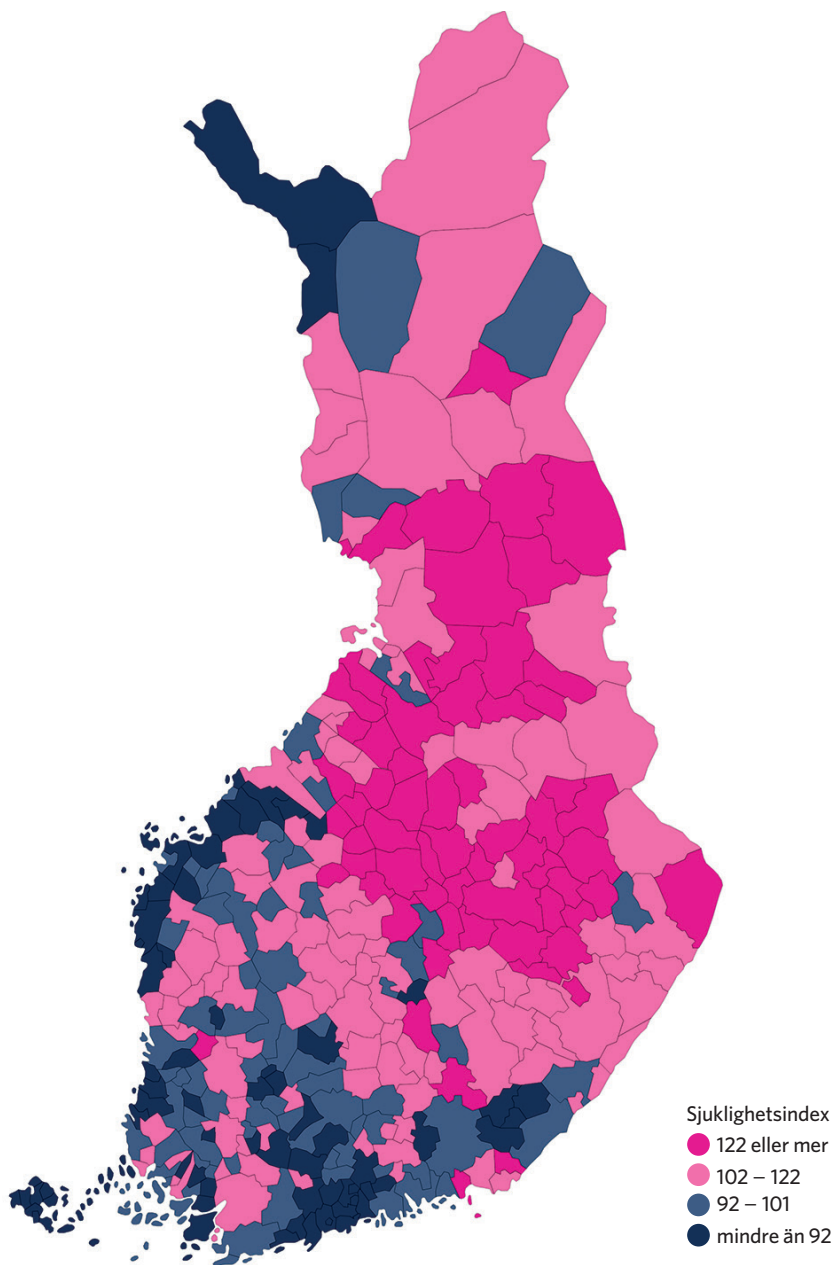
Den långsiktiga hållbarheten i den kommunala politiken prövas på grund av förändringarna i befolkningsstrukturen. Andelen invånare som är över 65 år förväntas stiga från 20 procent i dag till cirka 26 procent fram till 2030. Enligt prognosen kommer det att finnas stora skillnader i de äldre personernas andelar mellan kommunerna. Andelen invånare som är över 65 år är lägst på tillväxtorter och i de största städerna. Till följd av att arbetsplatserna koncentreras till vissa områden koncentreras också befolkningen i arbetsför eller barnafödande ålder till stora städer och deras omgivande kommuner, varvid skillnaden mellan tillväxtorterna och regionerna på tillbakagång betonas (figur 6a). Därför kommer särskilt små avlägsna kommuner att lida hårt av att befolkningen åldras, trots att åldrandet påverkar hela nationalekonomin. I glesbebyggda områden blir det dyrt att tillhandahålla omsorgstjänster för äldre personer som bor spridda över området.

Kommunerna är fortfarande i genomsnitt relativt små



Figur 6: Kommunernas utgiftstryck på lång sikt

Figur 6a. Andelen invånare som fyllt 65 år av hela befolkningen, år 2030<sup>18</sup>



Figur 6b. Prevalens 2010, åldersstandardiserad<sup>19</sup>

Även hälsoskillnaderna mellan olika regioner är stora. Sjukdomsindikatorn, som tagits fram av Institutet för hälsa och välfärd (THL), beskriver prevalensen i befolkningen i olika regioner i relation till nivån i hela landet (värde 100)<sup>20</sup> Det verkar som om flest sjukdomar förekommer i regioner på tillbakagång (figur 6b). Migrationen stärker polariseringen ytterligare eftersom den friska och arbetsföra befolkningen lättare flyttar till växande stadsregioner. På grund av skillnaderna i prevalensen finns det också skillnader i behovet av vård- och omsorgstjänster mellan olika regioner. Hän- syn ska också tas till detta.

Hållbarheten i den offentliga ekonomin utvärderas med olika kalkyler över utgiftstrycket. En jämförelse av kalkylerna visar att den mest använda hållbarhetsindikatorn är särskilt utsatt för antaganden om vård- och omsorgsutgifternas utveckling (Klavus och Pääkkönen, 2014).

Förbättringen av produktiviteten inom hälsovårdssektorn och uppskjutandet av behovet av hälsovårdstjänster och långtidsvård för äldre till ett senare skede av livet spelar en viktig roll i kontrollen över vård- och omsorgskostnader. Genom åtgärder som riktas till hälsovården är det möjligt att skapa betydande effekter som förbättrar hållbarheten i den offentliga sektorn, särskilt kommunsektorn. Å andra sidan visar Pääkkönen och Seppälä (2014) att effektivitetsskillnaderna i hälsovården mellan kommunerna är mindre än vad man antagit, när de regionala skillnaderna i behovet inom hälsovården tas i beaktande. Med andra ord kan kommunernas effektivitetspotential vara mindre än förväntat.

På medellång sikt kan hållbarheten utvärderas exempelvis genom skuld och underskott. Lokalförvaltningens skuld har ökat snabbt på 2000-talet. I slutet av 2013 uppgick kommunernas sammanlagda skulder till 13,8 miljarder euro, vilket var i snitt 2 540 euro per invånare.

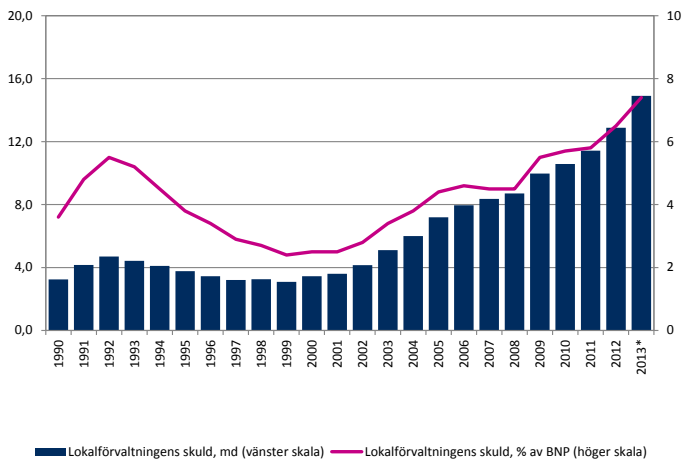
Av figur 7 framgår att lokalförvaltningens skuld har ökat snabbt sedan 2011. Kommunernas okontrollerade skuldsättning kan ha följder för hela nationalekonomin.

Det ekonomiska läget i kommunerna varierar betydligt. I Finland finns det en stor grupp kommuner som verkar lida av ett kroniskt underskott (figur 8). År 2013 visade 76 kommuners balansräkning ett underskott. I 25 av dessa kommuner var underskottet mer än 500 euro per invånare (i mörkrött på kartan). Utan betydande åtgärder kommer minskningen av underskottet i balansräkningen att ta flera år.

Flest sjukdomar i regioner på tillbakagång

Förbättring av produktiviteten är relevant vid kontrollen av åldersbundna vård- och omsorgsutgifter

Den kommunala ekonomin är i obalans



Figur 7: Lokalförvaltningens skuld<sup>21</sup>

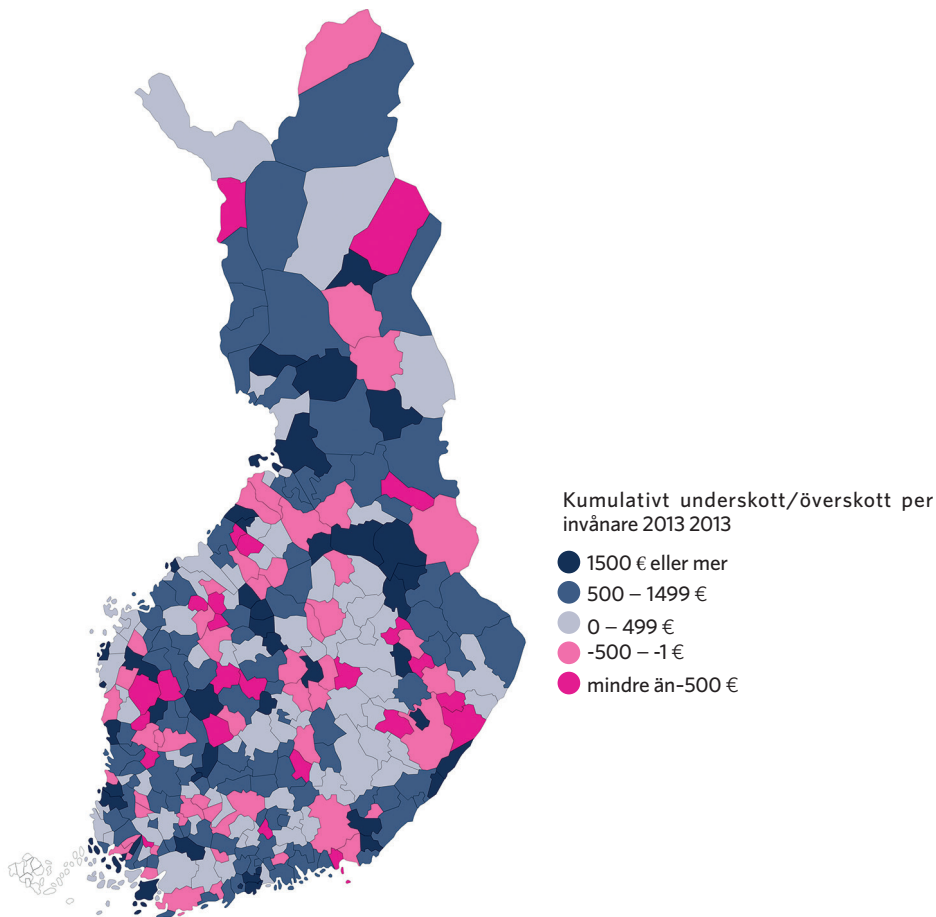
Balansen i den kommunala ekonomin kan granskas även på annat sätt: 2013 var medeltalet för kommunernas självförsörjningsgrad 52,9 procent (viktat med invånarantalet: 60,4 procent), vilket är betydligt lägre än 70 procent, som anses vara den målsatta nivån. Endast 41 av de 304 kommunerna i Fasta Finland överskred den målsatta nivån på 70 procent. Kommunernas finansiella ställning kan inte anses vara god.

Även enligt en granskning utifrån kommunernas affärsbokföring utvecklas den kommunala ekonomin i en allt svagare riktning. Utifrån kommunernas affärsbokföring är kommunens ekonomi i balans om årsbidraget täcker avskrivningarna. I de flesta kommuner motsvarar avskrivningarna dock inte de genomsnittliga årliga investeringarna.

Behovet av årliga investeringar i genomsnitt kan på lång sikt utvärderas genom beloppet av självanskaffningsutgifter. En riktgivande uppskattning fås när tre års medeltal för årsbidraget och självanskaffningsutgiften räknas ut. Beräknat på detta sätt, finns det endast 16 kommuner där årsbidraget räcker till att täcka självanskaffningsutgifterna. I de övriga kommunerna räckte den interna finansieringen inte till att täcka det genomsnittliga behovet av ersättningsinvesteringar. Det förefaller som om ersättningsinvesteringar har gjorts exempelvis genom att ta lån eller genom att minska verksamhetskapitalet. I slutet av 2013 var dessutom årsbidraget i 28 kommuner negativt, vilket innebär att kommunernas ekonomi var svag. Dessa kommuner har sålunda varit tvungna att

Årsbidragen räcker inte till avskrivningar

ta lån, realisera egendom eller minska verksamhetskapitalet i syfte att täcka löpande kostnader. Det kan konstateras att den kommunala ekonomin verkar vara i obalans, även utifrån kommunernas bokföring.



Figur 8: Ackumulerat överskott/underskott 2013<sup>22</sup>

Statssektorns åtgärder inverkar på saldot i den kommunala ekonomin via flera olika kanaler. Staten kan ålägga kommunerna uppgifter som orsakar kostnader när kommunerna måste sköta dem. Å andra sidan stöder staten kommunerna och utjämnar skillnaderna i finansieringen av uppgifterna mellan kommunerna genom att dela ut statsandelar. De senaste åren har också statsandelarna skurits ned.

Kommunerna, som är beroende av inkomstöverföringar, lider särskilt av ökningen av de avdrag som görs i kommunalbeskattningen.



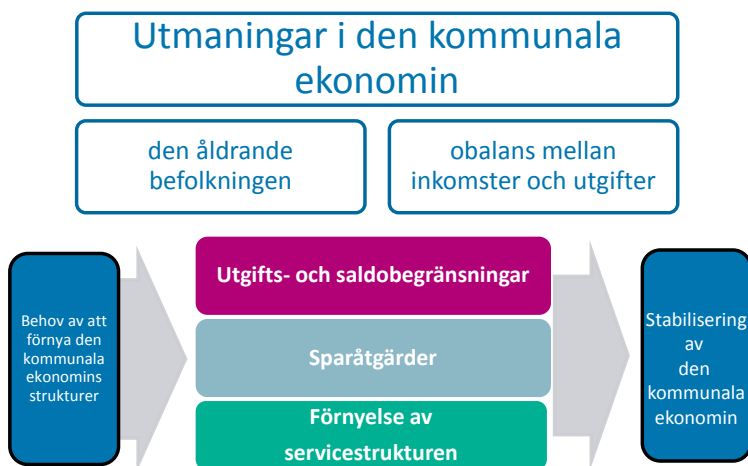
Staten har genom sina åtgärder krympt kommunalskattebasen. Trots att kommunerna har skärpt kommunalskatten under hela 2000-talet, har de avdrag som görs i kommunalbeskattningen ökat så att den genomsnittliga effektiva skattegraden nästan inte alls stigit. År 2001 var den genomsnittliga effektiva skattegraden på hela landets nivå 14,4 procent, medan den 2013 var 14,6 procent. Efter som ökningen av de avdrag som görs i beskattningen av förvärvsinkomster främst riktats till de lågavlönade, är det de kommuner där andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder är liten som lider av att inkomstskattebasen krympts. Med andra ord gäller det de kommuner där en betydande del av befolkningen får sin utkomst av olika inkomstöverföringar (i rött på kartorna 6a och 6b).

I vissa kommuner är det ekonomiska läget svagt redan nu. Det finns kommuner där dimensioneringen och finansieringen av uppgifterna, av ett eller annat skäl, är i obalans.

### 3.4 De viktigaste programmen som inverkar på kommunernas ekonomi

Statsminister Jyrki Katainens regering inledde flera relaterade projekt för att lösa problemen inom kommunsektorn. Verkställandet av reformerna har emellertid skett långsamt och en del av det lämnas till nästa regering.

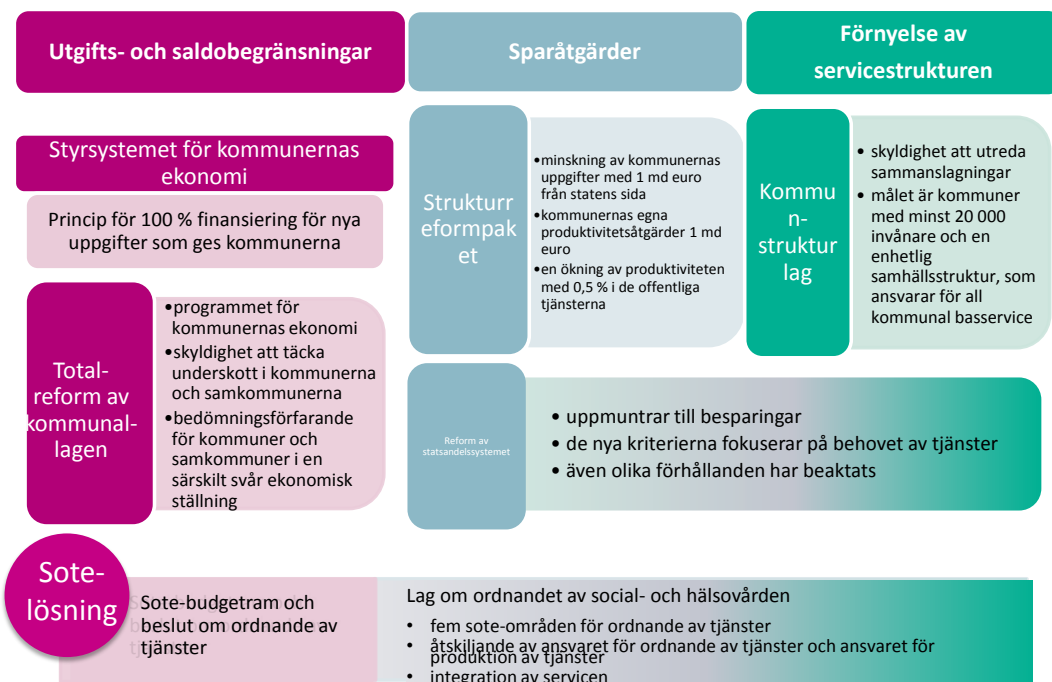
Regeringen beslutade att förnya kommunstrukturen samt social- och hälsovårdstjänsternas produktionsstruktur. Finansieringen av kommunerna förnyades genom statsandelsreform. Målet är också att minska kommunernas uppgifter. Dessutom är det nödvändigt att förnya kommun- och servicestrukturen.



Figur 9: Utgångspunkter och åtgärder för utveckling av den kommunala ekonomin

Behovet av reformer är en följd av två ekonomiska fakta: befolkningen åldras, vilket medför en risk för den finansiella ställningen på lång sikt, det vill säga ett hållbarhetsunderskott som främst drabbar kommunerna. Till följd av den fortsatta ekonomiska lågkonjunkturen har kommunernas inkomstbas blivit svagare. Dessa medför ett behov av att förnya den kommunala ekonomins och servicens strukturer.

Enligt regeringsprogrammet för Katainens regering är målet med kommunpolitiken att trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för förenhetligande av samhällsstrukturen samt att stärka den kommunala självstyrelsen och lokala demokratin. Målet med regeringsprogrammet är också att skapa förutsättningar för att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin och vidta förberedelser för den allt större efterfrågan på tjänster till följd av befolkningens stigande medelålder.



Figur 10: De viktigaste reformprojekten för statsminister Katainens regering

De viktigaste åtgärder som inverkar på kommunernas ekonomi under regeringsperioden fastställdes i regeringens strukturpolitiska program den 29 augusti 2013. Åtgärder som riktats direkt till kommunerna var besparingarna på 2 miljarder euro. Av beloppet skulle en miljard euro täckas med kommunernas egna åtgärder som höjer produktiviteten och kommunernas inkomster, och en miljard eu-

ro genom minskning av kommunernas utgifter från statens sida. Social- och hälsovårdstjänsterna (sote-tjänsterna) utgör i snitt 60 procent av kommunernas utgifter, och det största tillväxttrycket i de offentliga utgifterna drabbar social- och hälsovården på grund av befolkningens åldrande. För de offentliga tjänsterna, särskilt social- och hälsovårdstjänsterna, eftersträvas en årlig ökning på 0,5 procentenheter i produktiviteten.

Hösten 2013, när beslutet om ett strukturpolitiskt program fattades, var det beräknade hållbarhetsunderskottet 4,8 procent av BNP. Balanseringen av den kommunala ekonomin och den snabba ökningen av produktiviteten i de offentliga tjänsterna skulle enligt Finansministeriets uppskattning göra att hållbarhetsunderskottet minskar med totalt 2,4 procentenheter, vilket innebär hälften av det uppskattade underskottet. När det gäller att åtgärda hållbarhetsunderskottet har stor vikt lagts vid balanseringen av den kommunala ekonomin och förbättringen av produktiviteten inom den offentliga sektorn.

Regeringens strukturpolitiska program eftersträvar en betydande inverkan på hållbarhetsunderskottet genom att förbättra produktiviteten i den verksamhet som kommunerna svarar för. I programmets målsättning tänker man att produktivetsåtgärderna höjer saldot i den kommunala ekonomin och minskar tillväxttrycket när det gäller utgifterna och de anställda.

Utveckling av produktiviteten i kommunerna och de välfärdstjänster som kommunerna ansvarar för har redan tidigare ingått i målsättningen. Enligt ett av de mål, som 2011 fastställdes för bas-serviceprogrammet 2013–2015 och som kallades för produktivetsmål, får den reella ökningen av kommunernas omkostnader vara i genomsnitt högst 0,4 procent per år fram till 2020. (FM 37a/2011). Det ska beaktas att det inte är fråga om ett produktivetsmål för relationen mellan mängden input och mängden output, utan ett mål för utgiftsutvecklingen.

Uppnåendet av målet har följts upp i basserviceprogrammen och Finansministeriets utvärderingsrapporter om läget med bas-servicen (se den sammanfattande utvärderingen Basserviceprogrammet 2015–2018, FM 14a/2014). I praktiken har målet förblivit tämligen svagt.

Enligt revisionsverkets beräkningar överskred den reella ökningen av omkostnaderna kumulativt det uppställda målet med 2,5 procentenheter under valperioden 2011–2014.

Uppnåendet av det mål som fastställs i det strukturpolitiska programmet för att öka produktiviteten i de offentliga tjänsterna beror helt på kommunernas egna åtgärder. Eftersom det inte finns några konkreta metoder för att uppnå målet, kan det på så vis utifrån tidigare erfarenheter lätt hända att målet inte förverkligas.

Stabilisering av den kommunala ekonomin i fokus först i det strukturpolitiska programmet för 2013

I praktiken har de uppställda målen varit svaga

## Kommunernas uppgifter och förpliktelser

Kommunernas självstyrelse förutsätter att de uppgifter som fastställs för kommunerna föreskrivs genom lag. Enligt uppskattningar hade kommunerna 535 olika uppgifter 2012 (FM, 2013).<sup>23</sup> Kommunerna har uppgifter inom tio ministeriers ansvarsområden och genom sammanlagt 138 lagar och förordningar. Något över en tredjedel av uppgifterna ingår i Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och sedan följer, som en rätt enhetlig grupp, Undervisnings- och kulturministeriet, Miljöministeriet och Kommunikationsministeriet.

Antalet lagstadgade uppgifter för kommunerna har ökat från år till år. Utvärderingen av kostnadseffekterna av kommunernas uppgifter, och särskilt de nya uppgifterna, har kriterats på bred front (Moisio, 2011; FM, 2011; FM 2014b; SRV, B 21/2010 rd; SRV, B 2/2013 rd).

En arbetsgrupp som tillsatts av Finansministeriet har kartlagt medel för minskning av kommunernas uppgifter och förpliktelser. Enligt arbetsgruppen behövs det en stark politisk styrning för detta. Därutöver har arbetsgruppen föreslagit att man ska upprätthålla information om antalet lagstadgade uppgifter och även kartlägga kommunernas självstyreuuppgifter. Kartläggningen skulle gynna bland annat planen för de offentliga finanserna och det nya programmet för kommunernas ekonomi. (FM 2014b)

I planen för de offentliga finanserna 2015–2018 fastställs det att regeringen avhåller sig från att ge kommunerna nya uppgifter och förpliktelser som ökar kommunernas utgifter utan att samtidigt besluta om att gallra i uppgifter och förpliktelser av motsvarande storlek eller om finansiering av de nya uppgifterna och förpliktelserna till fullt belopp. Denna princip tillämpas på nya projekt som inte omfattas av rambeslutet 2014–2017. Riktlinjen är förenlig med den så kallade 100-procentsregeln för finansieringen.

Beslutet om finansiering av kommunernas nya och utvidgade uppgifter fullt ut med statsandelar är ett steg i rätt riktning, eftersom det korrigerar incitamentet i det tidigare systemet att föreskriva uppgifter för kommunerna utan att genast behöva hitta finansiering för dem inom ramsystemet. För att förnyelsen ska lyckas är det viktigt att utveckla utvärderingen av kostnadseffekterna av nya uppgifter. Att man sätter en begränsning för uppgifter som staten ålägger kommunerna samt statens eventuella förpliktelse för 100 procentig finansiering löser dock inte det problemet att kommunerna har råkat i ekonomiska svårigheter på grund av de tidigare föreskrivna uppgifterna.

Kommunerna har över 500 lagstadgade uppgifter

Minskningen av kommunernas förpliktelser förutsätter värderingsval och politiskt ledarskap

Vid verkställandet av regeringens strukturpolitiska program har man tänkt att en betydande del av de besparingar som ska uppstå genom att avskaffa förpliktelser ska uppnås genom den styrning som blir möjlig inom det nya ramsystemet för finansiering av social- och hälsovården.

Minskningen av kommunernas uppgifter är nödvändig med tanke på stabiliseringen av den kommunala ekonomin. Om kommunernas uppgifter inte minskar eller om de subjektiva rättigheterna inte begränsas, är det svårt att se var kommunerna ska kunna få betydande besparingar. För att målet ska kunna uppnås, ska de mål som fastställs i lagstiftningen förtydligas och prioriteras.

Man ska diskutera om vissa uppgifter kan avskaffas helt. Kommunerna ska ges möjlighet att flexibelt ordna sina verksamheter. Ett exempel är att de anställdas uppsägningskydd för fem år vid kommunsammanslagningar försämrar möjligheten att nå besparingar av minskningen av kommunernas uppgifter.

### Reform av servicestrukturen inom social- och hälsovården samt kommunreform

För att förnya kommun- och servicestrukturen inleddes en kommunreform utifrån regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Målet för programmet var att grunda starka primärkommuner i Finland. Enligt definitionen i programmet är en stark primärkommun ett naturligt pendlingsområde som självständigt kan sörja för basservicen, med undantag för den specialiserade sjukvården och krävande socialvårdstjänster. Kommunreformen motiverades med att de enskilda kommunernas större befolknings- och kompetensunderlag skulle minska behovet av samarbete mellan kommunerna, vilket i sin tur skulle förenkla förvaltningen och stärka den lokala demokratin. Målet var att skapa en servicestruktur där en enda instans som bygger på ett tillräckligt omfattande befolknings- och kompetensunderlag ska ha makt och ansvar för ordnandet och finanseringen av servicen.

Reformen visade sig också vara en metod för att på lång sikt bringa stabilitet i den kommunala ekonomin. Till denna del kan det ha hänt att kommunreformen fick en för viktig roll, även som ett verktyg för att inverka på hållbarhetsunderskottet. Det finns få eller inga forskningsbaserade bevis på kommunsammanslagningarnas fördelar.

Inte ens de allra starkaste primärkommunerna kan ordna social- och hälsovårdstjänsterna självständigt. Därför inledde regeringen sote-reformen som ett separat projekt. Välfärdsmodellen kan förnyas antingen genom att skapa en stark lokal nivå som på bred front svarar för välfärdsstatens uppgifter, eller genom att

Man ska diskutera om vissa uppgifter kan avskaffas

koncentrera välfärdstjänster. Trots betydelsen och det ömsesidiga beroendet mellan social- och hälsovårdsreformen och kommunreformen, har reformerna framskridit i olika takt under regeringsperioden. Syn på kommunernas framtida roll som ordnare av social- och hälsovårdstjänster har saknats.

Vid beredningen av kommunreformen och reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovården har man gjort enbart få konsekvensbedömningar. Dessutom har bedömningarna snarare fokuserat på motiveringarna till den modell som för tillfället föreslagits än på en övergripande analys av olika alternativ och deras verkningmekanismer. I anslutning till förändringar i denna storleksklass ska man i god tid presentera noggrant gjorda bedömningar av vilka konsekvenser förslagen har för kommunerna, staten och användarna av tjänsterna. Särskilt var och på vilket sätt de önskade besparingarna ska nås bör presenteras och motiveras på ett öppet sätt. Eftersom beredningen av reformerna har varit splittrad och framskridit i olika takt, har det lett till att det inte finns någon helhetsbild av reformernas effekter. Den osäkerhet som beror på att reformerna inte slutförts kan göra att även beslutsfattandet och utvecklingsarbetet på kommunnivå skjuts upp (SRV, 2013b).

### Reform av servicestrukturen inom social- och hälsovården

Reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovården har framskridit trögt. Reformarbetet har kritiserats av bland annat Loikkanen (2014) för att undersökningens roll bakom reformen är obetydlig. Några jämförande data om reformerna i andra länder och sättet att ordna social- och hälsovårdstjänsterna har nästan inte alls inhämtats.

I den modell som bygger på regeringens och de viktigaste oppositionspartiernas gemensamma överenskommelse har ansvaret för ordnandet av tjänster åtskilts från ansvaret för produktionen av tjänster. Fem regionala social- och hälsovårdsområden, samkommuner, kommer att ha ansvar för ordnandet av tjänster. De motsvarar i stort sett de nuvarande specialupptagningsområdena. Varje kommun kommer att höra till ett av de fem sote-områdena. Kommunerna kommer att vara representerade i det högsta beslutande organet för sote-området. Samkommunen eller produktionsansvarsområdets ansvarskommun kommer att ha ansvar för produktionen av tjänsterna.

Målet för reformen är att möjliggöra integration av tjänsterna och därigenom en kundorienterad serviceproduktion samt stor-driftsfördelar. Målet för att överföra ansvaret för ordnandet av tjänster på sote-områdena avser att möjliggöra en effektivare och

Man har gjort enbart få konsekvensbedömningar

högklassigare serviceproduktion. Genom en stark statsstyrning eftersträvs mer jämlik service och integrerade datasystem.

I sote-reformen håller man på att skapa en ny förvaltningsnivå under vilken alla de tidigare organisationerna förblir oförändrade. För att säkerställa att tjänsteproducenterna är tillräckligt stora ska de befintliga samarbetsstrukturerna mellan kommunerna bevaras och utöver dem kan nya liknande strukturer också skapas. En sådan lösning skulle strida mot regeringsprogrammets mål för att minska antalet samarbetsområden och mot den demokratiprincip som enligt grundlagen ingår i kommunernas självstyrelse (JM, 2014).

Produktionsområdena kunde eventuellt fortfarande besluta att använda inköpta tjänster, men i så fall kan det hända att den privata sektorn och den tredje sektorn som tjänsteproducenter kan vara offside (Ekström et al., 2014). Denna omständighet har betydelse för uppnåendet av produktivitetens målen eftersom flerproducentsmodellen kan förbättra kvaliteten på servicen och främja utvecklingen av innovativa verksamhetssätt.

Revisionsverket anser att reformen i bästa fall kan ge besparingar bland annat därför att servicenätet omorganiseras och nya kostnadseffektiva verksamhetssätt införs inom serviceproduktionen. Revisionsverket anser emellertid att en betydande risk är förknippad med att det är svårt för beslutsfattarna på lokalnivå att av politiska skäl skära ned eller avstå från servicen på den egna hemorten. För att säkerställa servicen i det egna kommunområdet har kommunerna incitament att investera i servicen i det egna området eller att ingå långfristiga bindande avtal om produktion av tjänster innan verksamheten i sote-områdena inleds.<sup>24</sup>

I anslutning till sote-reformen är det motiverat att minska den detaljerade normstyrningen. Minskningen av normstyrningen är en förutsättning för att nya innovativa produktionsmetoder och samarbetsformer kan införas.

Den reform som nu presenterats strävar efter att integrera social- och hälsovårdstjänster både horisontellt och vertikalt. Trots detta finns det diskontinuitetspunkter i servicen, där klientens status (sysselsatt, arbetslös, studerande, pensionär) påverkar tillgången till tjänster och finansieringen av vården. Detta problem löses förmodligen senare när avvecklingen av flerkanalsfinansieringen, som bereds för närvarande, framskrider.

En framgångsrik integrering av tjänster förutsätter sammanslagning av finansieringskanaler. Det bör beaktas att integrering av datasystem är en förutsättning för en framgångsrik integrering av tjänster.

Sote-reformen kan utvärderas utifrån de mål för välfärdstjänster som presenterats av Le Grand (2007). Målen är följande: hög

I sote-reformen införs inte alla faktorer som främjar produktiviteten

Integreringen av tjänsterna slutfördes inte



kvalitet, effektivitet, ansvar för användning av skattebetalarnas pengar, tillgodoseende av användarnas behov och samhällelig jämlikhet. Enligt Le Grand kan målen bäst uppnås genom en modell där användarna av tjänsten har en så stor valfrihet som möjligt mellan olika tjänsteproducenter, oberoende av om producenterna är privata eller offentliga. Revisionsverket anser att man ska ge klienterna tillräcklig information om verksamheten i olika enheter inom hälsovården, som stöder deras val. Även finansieringen ska bygga på klientens behov.

### Kommunstrukturlag

Kommunstrukturlagen trädde i kraft i juni 2013 så att kommunreformen kan genomföras. Kommunstrukturlagen ålägger kommunerna att utreda en sammanslagning om kommunen uppfyller ett av utredningskriterierna. Till kriterierna hör befolkningsunderlag (mindre än 20 000 invånare), kommunens ekonomiska situation och självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur. Alla kommuner i Fasta Finland framförde sina åsikter om utredningsskyldigheten före utgången av november 2013. Inom utsatt tid meddelade cirka 250 kommuner att de utreder en kommunsammanslagning i enlighet med kommunstrukturlagen, medan 41 kommuner meddelade att de inte i detta skede tänker delta i några utredningar. Det verkar som om den nya kommunstrukturlagen och totalreformen av kommunallagen är de viktigaste resultaten av kommunstrukturreformen under valperioden 2011–2014.

### Totalreform av kommunallagen

Reformen av kommunallagen är ett svar på kommunernas föränderliga omvärld och reformbehovet som beror på kommunförvaltningens nya strukturer. Ett centralt mål med lagen är att trygga hållbarheten i kommunernas verksamhet och att betona långsiktigt ansvarstagande i beslutsfattandet.

Generellt taget kan det konstateras att totalreformen av kommunallagen är nödvändig på grund av den föränderliga ekonomiska omvärlden. Målen med lagen går i rätt riktning.

Jämfört med den gällande lagen är regleringen av kommunernas ekonomi strängare i lagförslaget. Genom lagförslaget föreskrivs separata skyldigheter för kommunerna och samkommunerna att täcka ackumulerade underskott. I fråga om utvärderingsförfarandet börjar man dessutom använda kommunkoncernens nyckeltal. Övergången till en granskning på koncernnivå är motiverad eftersom kommunerna har ordnat sina verksamheter på många olika sätt. På så sätt är det möjligt att få en bättre uppfattning om den kommunala ekonomin.

Kommunstrukturlagen och den nya kommunallagen är de viktigaste verktygen för kommunstrukturreformen

Kommunerna i Finland är väldigt olika sinsemellan när det gäller deras befolkning och ekonomiska ställning

Vid reformen av kommunallagen kommer skyldigheten att täcka underskott att även gälla samkommuner. Enligt den nya sote-lagen bildar social- och hälsovårdsområden en samkommun och varje kommun ska höra till en av samkommunerna. Det är viktigt att dessa två lagar samordnas för att kostnadsutvecklingen och produktiviteten inom social- och hälsovården ska omfattas av en mer effektiv budgetrestriktion än i dag. Skyldigheten att täcka underskott är ett viktigt medel att uppnå de balansmål som gäller den kommunala ekonomin som helhet och målen för att stabilisera den offentliga ekonomin, som också bygger på den nya ekonomiska styrningen i EU, särskilt Europeiska unionens direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU).

Den 12 juni 2014 använde statsrådet för första gången sin rätt att slå samman en kriskommun med en annan kommun mot minst en av parternas vilja. Tvångssammanslagningar främjar i princip inte parternas förbindelse att slå samman verksamheterna för den nya kommunen. Statsrådets rätt att genomföra förändringar vid kommunindelningen i kriskommuner skapar trots detta trovärdighet för de krav som staten har ställt på kommunernas ekonomi. Revisionsverket konstaterar att de kriterier som används för att identifiera kommuner i en särskilt svår ekonomisk ställning ger en tillräckligt mångsidig bild av kommunens ekonomiska situation.

Det är svårare att i praktiken genomföra den bindande budgetrestriktionen i samkommuner som bildar sote-områdena än i enskilda kommuner. Risken kan vara att mer bindande budgetrestriktioner än numera står i strid med de subjektiva rättigheterna gällande vård och omsorg. För att sådana motstridigheter ska kunna undgås, är värderingsval och prioriteringar som görs i lagstiftningen nödvändiga.

Samtidigt bör man ta fram starka incitament för ledningen i sote-områdena att förbättra produktiviteten samt undanröja lagstiftningshinder och administrativa hinder för förbättring av produktiviteten. För att lönsamhets- och produktivitetsmålen ska kunna uppnås, ska infrastrukturen och servicenätet samt verksamhetssätten omorganiseras. Detta praktiska utvecklingsarbete tar flera år, men man ska sträva efter att undanröja hinder för detta arbete så att målen för att stabilisera den offentliga ekonomin ska kunna uppnås.

### Styrsystemet för kommunernas ekonomi

Jämfört med andra länder ger det nuvarande styrsystemet i Finland kommunerna exceptionellt omfattande friheter när det gäller underskott och skuldsättning. Enligt regeln för balansering av budgeten ska kommunerna balansera den egna budgeten under

Skyldigheten att täcka underskott blir strängare

en planeringsperiod på fyra år. Perioden är lång och brott mot regeln har inte lett till några sanktioner. Skuldsättningsgraden har inte begränsats. Därför har budgetrestriktionen för lokalförvaltningen, eller den kommunala ekonomin, i praktiken varit mjuk. Den mjuka budgetrestriktionen ger enskilda kommuner ett incitament att låta andra kommuner, staten eller kommande generationer betala en del av kostnaderna (Moisio, 2011). Om kommunerna råkar i ekonomiska svårigheter, räddar centralförvaltningen (staten) dem till slut. Detta beror på att kommunerna enligt den nordiska välfärdsstatsmodellen genomför serviceuppgifter som staten genom lag föreskrivit och där de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som föreskrivs genom grundlag också spelar en viktig roll. Målet för makrostyrningen är att effektivisera uppföljningen av kommunernas ekonomi i syfte att undvika problem.

Regeringen har presenterat sina riktlinjer för styrsystemet för kommunernas ekonomi (SRM 2/2013 rd). En arbetsgrupp som tillsatts av Finansministeriet har i sin tur motiverat behovet av makrostyrning och preciserat den styrning som beskrivs i statsrådets meddelande (FM, 2014a).

Från och med 2015 ersätter programmet för kommunernas ekonomi det tidigare tillämpade förfarandet med basserviceprogram, eftersom det har funnits vissa brister i genomförandet av programmen. Ett exempel är att sektorministeriernas uppskattningar av de effekter, som kommunernas nya uppgifter har på kommunernas utgifter, verkar ha varit underdimensionerade (SRV, 2013b). I och med kostnadsfördelningen av statsandelar, som ingår i statsandelssystemet, är statsandelarna bundna till kostnader, vilket inte ger kommunerna några incitament att förbättra produktiviteten (Moisio, 2011).

Styrningen av kommunernas ekonomi genomförs som en del av planen för de offentliga finanserna och den årliga granskningen av planen enligt direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk och den nationella finanspolitiska lagen (869/2012). Styrningen av kommunernas ekonomi är ett svar på många brister i genomförandet av basserviceprogrammen. För skuldsättningen ställs emellertid inga begränsningar, och kommunerna åläggs inte heller någon explicit finansieringsskyldighet när det ekonomiska läget är gynnsamt.

Från och med 2015 ska den del av planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin innefatta mål för soldot i den kommunala ekonomin. Därutöver fastställs en euro-mässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder (utgiftsbegränsning). Enligt revisionsverkets uppfattning räcker denna kommande begränsning inte ensam till för att stabi-

Ett system för makrostyrning av kommunernas ekonomi behövs, men det räcker inte nödvändigtvis till att stoppa kommunernas skuldsättning

lisera den kommunala ekonomin, eftersom kommunerna har råkat i ekonomiska svårigheter på grund av de uppgifter som tidigare ålagts för dem. Även på grund av detta är det motiverat att slutföra minskningen av kommunernas förpliktelser, som är ett av målen i det strukturpolitiska programmet.

Till stöd inom politiken behövs realistiska konsekvensbedömningar av planerade åtgärder. En sådan oberoende styr- och tillsynsenhet för konsekvensbedömningar av författningsförslag som beskrivs i statens revisionsverks årsberättelse till 2014 års riksdag är därför en mycket nödvändig aktör när det gäller att säkerställa att de ekonomipolitiska målen för stabilisering av den kommunala ekonomin ska uppnås.

### Reform av statsandels- och finansieringssystemet

Målet för reformen av statsandels- och finansieringssystemet är att göra statsandelssystemet enklare och öka incitamenten för systemet. Systemet behöver förenklas. I det nya statsandelssystemet minskade antalet kriterier. Även justeringen av kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten ändras så att den sker årligen.

När systemet är enklare, blir det mer transparent och begripligare. Inom det nya systemet är det lättare för kommunerna att förutse beloppet av de egna statsandelarna tack vare ett mindre antal kriterier och årlig justering av kostnadsfördelningen. Systemet beaktar behovet av omsorgstjänster bättre än det nuvarande statsandelssystemet, som tillämpas fortfarande. Särskilt hänsynstagan- det till prevalensen och ökningen av dess vikt vid fastställande av statsandelar är en märkbar förbättring, eftersom sjukdomsfrekvensen bestämmer användningen av omsorgs- och hälsovårdstjänster och också inverkar på kommunens inkomstbas. Kopplingen mellan finansiering och kostnader har minskat.

I förhållande till det nuvarande systemet har betydelsen av åldersstruktur minskat genom nya enhetspriser. Det nya systemet är förenligt med den undersökning enligt vilken hälsovårdskostnaderna inte ökar i och med åldern, utan snarare i och med den ökade sjukfrekvensen när befolkningen åldras. Dessutom blir de så kallade svåra omständigheterna beaktade i det nya systemet med hjälp av bland annat arbetslöshets- och främmandespråskoefficienterna, fastän deras vikt har minskat.

De nya kriterierna för statsandelar beaktar skillnaderna mellan kommunerna, bland annat i befolkningsunderlaget. Kriterierna har valts så att det är svårt för kommunerna att genom egna åtgärder manipulera dem. Det är relativt enkelt att mäta de tillämpliga indikatorerna och vid beräkningen behövs ingen ny dataproduktion. Det nya statsandelssystemet ger inte kommunerna några in-

Konsekvensbedömningen  
av författningar ska stärkas

citament att cementera tjänster, utan snarare uppmuntrar kommunerna att kritiskt utvärdera serviceproduktionen. Det är inte heller något hinder för kommunsammanslagningar, om än det inte "tvingar" kommunerna till sammanslagningar.

Revisionsverket delar den åsikt som framförs i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 20/2014 rd) om att det måste följas upp hur de nu föreslagna bestämningsfaktorerna och viktningarna fungerar och att de vid behov måste justeras, samt att det krävs en bedömning av bland annat huruvida faktorer för hälsofrämjande och prevention kan beaktas i högre grad. Vidare måste de kostnader som förorsakas kommunerna till följd av ordnandet av de olika uppgifterna inom basservicen framöver följas upp per uppgift.



## Referenser:

- 1 Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering.
- 2 Källor: Finansministeriet Ekonomisk översikt, hösten 2014, Finlands Bank Talouden näkymät 3/2014 och European Commission European Economic Forecast Autumn 2014.
- 3 Källor: Finansministeriet Ekonomisk översikt, hösten 2014, Finlands Bank Talouden näkymät 3/2014 och European Commission European Economic Forecast Autumn 2014.
- 4 Källor: Finansministeriet Ekonomisk översikt, hösten 2014 och Finlands Bank Talouden näkymät 3/2014.
- 5 Källa: Revisionsverkets kalkyler.
- 6 Källa: Finansministeriet Finlands stabilitetsprogram 2014 och Utkast till budgetplan 2015. Den förändring i uppskattningen av det strukturella saldöt som visas i figuren kan delvis förklaras med ENS-statistikreformen, som gjorde att den skillnad mellan budgetsaldöt (EDP) och saldöt enligt nationalräkenskaperna som förorsakats av swap-ränteutgifterna avskattades. Reformen förklarar 0,3 procentenheter av minskningen av det strukturella saldöt.
- 7 SRV:s kommentar till statsrådets principbeslut av den 2 oktober 2014 ([http://www.vtv.fi/files/4247/VTVn\\_kommentti\\_valtioneuvoston\\_periaatepaatoksesta\\_02102014.pdf](http://www.vtv.fi/files/4247/VTVn_kommentti_valtioneuvoston_periaatepaatoksesta_02102014.pdf))
- 8 Källa: European Commission European Economic Forecast Spring 2014 ja Autumn 2014.
- 9 IMF The Functions and Impacts of Fiscal Councils, July 16, 2013.
- 10 Källa: Statistikcentralens Nationalräkenskaper och Finansministeriets ekonomiska översikter 2008–2013.
- 11 Källa: Statistikcentralens Nationalräkenskaper, Finansministeriets ekonomiska översikter 2011–2013 och Finlands Banks Talouden näkymät 2011–2013.
- 12 Källa: Regeringens förslag.
- 13 Källa: Statsminister Katainens regeringsprogram, ramarna för statsfinanserna och regeringens propositioner. Det ska

beaktas att en höjd avskrivning inte bör göras på anskaffningssutgiften för sådana anläggningstillgångar för vilka en höjd avskrivning gjorts med stöd av lagen om höjda avskrivningar på investeringar inom utvecklingsområdet. Den skattskyldige kan sålunda välja på vilkendera av lagarna denne baserar den höjda avskrivningen i en situation där båda lagarna får tillämpas.

- 14 Källa: Regeringsprogrammet, ramarna för statsfinanserna och regeringens propositioner.
- 15 Källa: Skatteförvaltningen, Skatter i siffror 2014
- 16 I inkomstfördelningsuppgiften ingår inkomstöverföringar mellan skatte- och socialskyddssystemen samt exempelvis tillhandahållande av hälsovårds-, utbildnings- och dagvårdsliknande nyttigheter, eftersom de också har effekter till följd av omfördelning av inkomster.
- 17 Med positiva externa effekter avses att en tjänst även gynnar andra än invånarna i en viss region. Om dessa andra inte deltar i finansieringen av tjänsten, är de fripassagerare, det vill säga de får nytta på andras bekostnad.
- 18 Källa: Statistikcentralen, Förhandsuppgifter om befolkningen 2012.
- 19 Källa: Institutet för hälsa och välfärd, Sotkanet
- 20 Indexet beaktar sju olika sjukdomsgrupper och fyra olika prioriterade aspekter ur vilka betydelsen av sjukdomar utvärderas. Indexet viktat på varje sjukdomsgrupp enligt hur allmän sjukdomsgruppen är och vilken betydelse sjukdomsgruppen har med tanke på dödlighetsintensiteten, arbetsförmågan och livskvaliteten för befolkningen samt hälsovårdskostnaderna.
- 21 Källa: Statistikcentralen, Nationalräkenskaper
- 22 Källa: Finansministeriets kommunkortsmaterial 2014
- 23 Siffrorna om kommunernas uppgifter vittnar inte om sådana om uppgifternas betydelse för kommuninvånarna och inte heller om den ekonomiska belastning som utförandet av uppgifterna orsakar kommunerna.
- 24 Även situationer där kommunsammanslagningar görs är utsatta för ett opportunistiskt beteende (bl.a. Hyytiäinen et al., 2014; Pääkkönen et al., 2013; Saarimaa och Tukiainen, 2010). Genomförandet av sammanslagningarna, särskilt tvångssammanslagningarna, ska planeras så att möjligheterna till opportunistisk verksamhet är begränsade.



# Källor

Black, John (2002) Oxford Dictionary of Economics, Oxford University Press.

Borgo, Lars-Erik och Rattsø, Jørn (2012) Fiscal federalism: International experiences and the Nordic response. I boken "Rethinking the local government: Essays on municipal reform" eds. Antti Moisio, VATT Publications 61.

Dynan, K., Skinner, J. & Zeldes, S. (2004): Do the rich save more?, Journal of Political Economy, 112 (2), s. 397-444.

Ekström, Bo-Erik, Haavisto, Ilkka och Pohjonen, Mika (2014). SOTE-SIRKUS – Kolme syytä aikalisään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa EVA analys nr 39

Fredriksson, Sami och Martikainen, Tuomo (2008) Julkista vai yksityistä –kuntalaisten palveluita koskevat valinnat. KAKS

Grönberg Sami, Kari Seppo, Ropponen Olli (2013): Kehysriihessä ehdotettujen osinkoveromuutosten arviointia. VATT valmisteluraportit 18. Augusti 2013.

Harju, J., H. Karikallio och T. Matikka (2010): Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja taserakenteet. VATT muistiot 8.

FvUB 20/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice.

Hyytinen, Ari ja Saarimaa, Tuukka och Tukiainen, Janne (2014) Electoral Vulnerability and Size of Local Governments: Evidence from Voting on Municipal Mergers, Journal of Public Economics, publiceras snart.

Kari, S (2001) Eriytetty tuloverotus, taloudellinen tehokkuus ja eräitä uusia veromalleja. I verket "Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeita", eds. Hjerpe, R., S. Kari och H. Lönnqvist. VATT-keskustelualoitteita 261.

Keen, Michael J. och Kotsogiannis, Christos (2002) Does Federalism Lead to Excessively High Taxes? *The American Economic Review*, March 2002 (363–370).

Klavus, Jan och Pääkkönen, Jenni (2014) Miksi kestävyysvajelaskelmat eroavat toisistaan? Hoito- ja hoivamenoista tehtyjen oletusten vaikutus tuloksiin. VATT Valmisteluraportit 20.

Kotakorpi, K. och Laamanen, J.-P. (2013) Complexity, salience and income tax filing behaviour: Evidence from a natural experiment.

Le Grand (2007) *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press.

Loikkanen, Heikki: Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta – periaatteita, argumentteja ja empiriaa; Heikki A. Loikkanen & Seppo Laaksonen & Ilkka Susiluoto (red.): *Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin*. Helsingfors stads faktacentral 2012.

Loikkanen, Heikki (2014) Suurkuntamalli: vientilaatua vai pelkkä kuntafarssin välinäytös? I verket "Kunnat kuntoon! Puheenvuoroja kuntien ongelmista ja mahdollisuuksista", eds. Simo Gröönroos, Suomen Perusta.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J. (eds.) (2011): *Tax by Design: the Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.

Moisio, Antti (2011) *Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous*. VATT Valmisteluraportit 10, 2011.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*.

Määttänen, N. och Ropponen O. (2014): *Listaamattomien yhtiöiden verotus, voitonjako ja investoinnit*. VATT-muistio, publiceras snart.

Niskakangas, H. (2009): *Johdatus Suomen verojärjestelmään*. WS-OYpro 2009.

Oates, Wallace E. (1997) On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization, *Economia delle scelte pubbliche*, 2-3. 1997.

JM (2014) Justitieministeriets utlåtande av den 13 oktober 2014 om utkastet till förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården och till vissa lagar som hänför sig till den. 196/43/2014.

Parviainen, Seija (1996) Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa, VATT-Keskustelunaloitteita 123, Statens ekonomiska forskningscentral.

Pursiainen, Heikki – Pääkkönen, Jenni – Seppälä, Timo: Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen, statsrådets kanslis rapportserie 14/2011.

Pääkkönen, Jenni, Saarimaa, Tuukka och Tukiainen, Janne (2013): PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustaminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 109, 3/2013: 357-373.

Pääkkönen, Jenni och Seppälä, Timo (2014) Using composite indicators to evaluate the efficiency of health care system. Applied Economics 46(19): 2242-2250.

Saarimaa, Tuukka och Tukiainen, Janne (2010) Coalition Formation and Political Decision Making: Evidence from Finnish Municipal Mergers. VATT working papers 19.

Seshamani, Meena och Gray, Alastair (2004) Ageing and health-care expenditure: the red herring argument revisited. Health Economics 13: 303-314.

Institutet för hälsa och välfärd (2014a) SOTE viidelle alueelle – vaikutusten ennakoarviointi. THL – Päätösten tueksi 1/2014.

Institutet för hälsa och välfärd (THL) (2014) THL:s utlåtande av den 10 oktober 2014 om utkastet till förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården och till vissa lagar som hänför sig till den. THL/061/4.00.00/2014

Tiebout, Charles M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditure, Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-424 Published.

Tuomala, Matti (2009) Julkistalous, Gaudeamus.

SRM 2/2013 rd. Statsrådets meddelande till riksdagen om genomförande av det strukturpolitiska programmet. 29.11.2013.

SRV (2010) Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförordandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken B 21/2010 rd.

SRV (2013a) Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011-2014. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 2/2013 rd.

SRV (2013b) Statens revisionsverks utredning 1/2013. Tuottavuus-ohjauksen valtio-kuntasuhteessa. Edita Prima. Helsingfors.

Finansministeriet (2010a): Mellanrapport från utvecklingsgruppen för beskattning. Finansministeriets publikationer 35/2010.

Finansministeriet (2010b): Slutrapport från utvecklingsgruppen för beskattning. Finansministeriets publikationer 51/2010.

Finansministeriet (2011) Principerna för statlig styrning som riktas mot kommunerna. Finansministeriets publikationer 13/2011.

Finansministeriet (2013) Kuntien tehtävien kartoitus, rapport 2012. Finansministeriets publikationer 2/2013.

Finansministeriet (2014a) Utvecklandet av makrostyrningen av kommunalekonomin. Finansministeriets ekonomiska översikter 6/2014.

Finansministeriet (2014b) Slutrapport från arbetsgruppen för utvärdering av kommunernas uppgifter. Finansministeriets publikationer 23/2014.

FM (2014c) Finansministeriets utlåtande av den 15 oktober 2014 om utkastet till förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården och till vissa lagar som hänförs till den. VM/1660/00.00.05/2014

Skatteförvaltning (2014) Skatter i siffror 2008-2014, [http://www.vero.fi/sv-FI/Skatteforvaltningen/Statistik\\_och\\_undersokningar/Ficks-tatistiken\(13239\)](http://www.vero.fi/sv-FI/Skatteforvaltningen/Statistik_och_undersokningar/Ficks-tatistiken(13239)), inhämtat 20.6.2014.

von Hertzen N., Kauppinen I., Niinikoski M-L, 2007: Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista: mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot. Handels- och industriministeriet, 2007.

## Statsrådets redogörelser och regeringens propositioner:

Statsrådet (2013a) Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2014–2017. SRR 3/2013 rd.

Statsrådet (2013b) Statsrådets redogörelse till riksdagen om komplettering av statsrådets redogörelse 27.3.2013 om ramar för statsfinanserna 2014–2017 (SRR 3/2013 rd). SRR 4/2013 rd.

RP 50/2011 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2012 samt lagar om ändring av vissa skattelagar.

RP 51/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 4 § i lotteriskattelagen.

RP 52/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen.

RP 53/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om energibesättning.

RP 54/2011 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker.

RP 55/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 § i och bilagan till lagen om punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker.

RP 56/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av fordonsskattelagen.

RP 57/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av bilskattelagen.

RP 94/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 § i och bilagan till lagen om tobaksaccis.

RP 129/2011 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 8 a § i lagen om punktskatt på elström.

RP 130/2011 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om inkomstskatteskalan för 2012 samt lagar om ändring av vissa skattelagar (RP 50/2011 rd).

RP 87/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstskatteskalan för 2013 samt till lag om ändring av inkomstskattelagen.

RP 88/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar av bestämmelserna om kilometerersättning i skattelagstiftningen.

RP 89/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av mervärdesskattelagen, av 18 b § i lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen och av 3 § i lagen om skatt på vissa försäkringspremier.

RP 94/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om höjda avskrivningar på produktiva investeringar skatteåren 2013–2015 och upphävande av lagen om temporärt höjda avskrivningar på produktiva investeringar.

RP 118/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 115 § i lagen om pension för företagare.

RP 146/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och av 65 § i lagen om beskattningsförfarande.

RP 167/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillfällig bankskatt och lagar om ändring av 16 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och 18 och 20 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter.

RP 175/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under åren 2013–2015.

RP 177/2012 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skattelättnad för investeringsverksamhet skatteåren 2013–2015 och lag om ändring av 16 § i lagen om beskattningsförfarande.

RP 22/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 8 § i lagen om skattelättnad för investeringsverksamhet skatteåren 2013–2015.

RP 95/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och inkomstskattelagen för gårdsbruk.

RP 105/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2014 samt till andra ändring av vissa lagar.

RP 109/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker.

RP 110/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om energibeskattnig.

RP 111/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis.

RP 140/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kraftverksskatt och lagar om ändring av 16 § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet och 1 § i skattekontolagen.

RP 151/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bilagan till lagen om accis på alkohol.

RP 181/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2014 samt till andra ändringar av vissa lagar (RP 105/2013 rd).

RP 185/2013 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av inkomstskattelagen, lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet samt av vissa andra skattelagar.







STATENS REVISIONSVERK  
ANTTIGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS  
TELEFON +358 9 4321, TELEFAX +358 9 432 5820, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)