



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

B 2/2013 rd



**Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen:
Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden
2011–2014**

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (häft.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
Edita Prima Ab
Helsingfors 2013

Till riksdagen

Statens revisionsverk utför i enlighet med på de internationella ISSAI-revisionsstandarderna baserade instruktioner och sin granskningsplan granskning av finanspolitiken, vars föremål är tillförlitligheten för finanspolitikens faktaunderlag och rapporteringen om finanspolitiken, de finanspolitiska styrmedlens och reglernas funktionsduglighet samt förutsättningarna för att målsättningarna ska uppnås och hur de har uppnåtts. Revisionsverket övervakar och utvärderar finanspolitiken i egenskap av oavhängigt tillsynsorgan som avses i Europeiska unionens stabilitetsfördrag samt i unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen. Revisionsverket rapporterar sina viktigaste observationer vid granskningen och övervakningen av finanspolitiken samt sina rekommendationer till åtgärder i rapporter under valperioden, vilka ges till riksdagen som sär-

skilda berättelser vid halva valperioden och vid dess utgång. Rapporterna om granskningen av finanspolitiken under valperioden utgör sådan av regeringen oberoende extern utvärdering av finanspolitiken som avses i OECD:s rekommendationer.

I rapporten vid mitten av valperioden 2011–2014 utvärderas hur verkställandet av finanspolitiken stöder en balansering av statsfinanserna samt stabilitet och hållbarhet i den offentliga ekonomin på lång sikt. Dessutom utvärderas i den särskilda berättelsen hur reglerna för finanspolitiken har iakttagits samt faktaunderlagets öppenhet och transparens har förbättrats jämfört med den föregående valperioden.

Statens revisionsverk ger med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och med hänvisning till det ovan sagda denna särskilda berättelse till riksdagen.

Helsingfors den 14 februari 2013

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Revisionschef för finanspolitik Heidi Silvennoinen

Huvudsakligt innehåll

Denna särskilda berättelse till riksdagen innehåller en rapport vid mitten av valperioden om den granskning och övervakning av finanspolitiken som revisionsverket har utfört under valperioden 2011-2014. Utgångspunkten för rapporten är regelramverket för finanspolitiken under den inledda valperioden samt finanspolitikens målsättningar i förhållande till föregående valperiod.

Utgiftsregeln i regeringsprogrammet och således valperiodens ram är en central del av finanspolitikens regelramverk. Under de tidigare valperioderna har man höjt ramnivån för att verkställa i regeringsprogrammet inskrivna reformer. Under den innevarande valperioden har ramnivån däremot sänkts jämfört med den föregående valperiodens sista rambeslut samt ännu på nytt i samband med rambeslutet på våren 2012. Trots detta förefaller det i ljuset av prognoserna på hösten 2012 starkt vara så, att det i regeringsprogrammet inskrivna underskotts- och skuldmålet inte kommer att uppnås under valperioden 2011-2014. Det kan emellertid konstateras, att under den innevarande valperioden är sambandet mellan utgiftsregeln och de i regeringsprogrammet inskrivna balans- och skuldmålen klarare än tidigare. Dessutom ökar beredskapen att sänka ramnivån trovärdigheten i regeringens finanspolitik.

Inom ramarnas utrymme har man förmått göra mer omallokeringar än tidigare och förbättra samordningen av regeringsprogrammets strategiska mål och ramarna. Här finns ändå alltjämt klart rum för utveckling, så att regeringen ska ha ett så enhetligt och ekonomiskt sett realistiskt strategibeslut som möjligt. Hållbarhetsgapet i den offentliga eko-

nomi och balanseringen av statsfinanserna förutsätter också i fortsättningen att reformer förverkligas med omallokeringar. Av denna anledning är det viktigt, att det finns klara spelregler för omallokeringarna. För omallokeringen och anpassningen av utgiftsnivån bör göras kartläggningar av utgifterna, vilket förutsätter en noggrann översyn av utgiftsgrunderna och utgiftsstrukturen.

Av de offentliga tjänsterna är merparten utgifter för kommunerna. Dessa utgifter styrs av ramarna för statsfinanserna endast genom de statsandelar som ingår i ramsystemet. Den snäva täckningsgraden för ramarna för statsfinanserna är alltjämt ett problem ur perspektivet för svar på hållbarhetsutmaningen i den offentliga ekonomin.

Den finländska kommunsektorn har i ljuset av nuvarande praxis svag beredskap att medverka till den offentliga ekonomins långsiktiga hållbarhet. Kommunsektorn har framhållit att statens åtgärder är den centrala anledningen till osäkerheten i kommunekonomin. Revisionsverket anser att särskild uppmärksamhet i fortsättningen bör ägnas åt att bedöma de kommunalekonomiska konsekvenserna av nya uppgifter som ges kommunerna i regeringens propositioner. I detta sammanhang bör bedömas de nya uppgifternas ekonomiska konsekvenser ur synvinkeln för kommuner med olika inkomst- och kostnadsstruktur.

Strävandena att dämpa stegringen av kommunernas utgifter har hittills inte lyckats, men många viktiga reformer är ännu på hälft. Det basserviceprogram som bereds i samband med rambeslutet innehåller en uppskattning av utvecklingsutsikterna i den

kommunala ekonomin och förändringarna i verksamhetsomgivningen. Basserviceprogrammet innehåller också åtgärder i syfte att balansera kommunernas utgifter och inkomster. Utvecklande av basserviceprogrammets roll i styrningen av kommunerna kunde förbättra förutsebarheten på kommunsektorn.

I den offentliga ekonomin råder ett hållbarhetsgap och att fylla igen det bör vara i central ställning när målsättningarna för finanspolitiken uppställs. De bedömningar av hållbarhetsgapet i den finländska offentliga ekonomin som under år 2012 har presenterats av olika organ avviker avsevärt från varandra, men existensen av ett hållbarhetsgap som kräver politiska åtgärder är ändå obestridlig. I de uppskattningar av hållbarhetsgapet som har presenterats under hösten 2012 är den osäkerhet som är förenad med utgångsläget för kalkylerna särskilt stor. Av denna

anledning är det skäl att ägna uppmärksamhet förutom åt enskilda punktuppskattningar också åt kalkylernas bakgrundsantaganden och i synnerhet åt de bakomliggande strukturella faktorerna.

Det är svårt att fylla igen hållbarhetsgapet enbart med direkta åtgärder för anpassning av finanspolitiken. För att fylla igen hållbarhetsgapet och stabilisera den offentliga ekonomin behövs strukturella reformer som förlänger arbetskarriärerna, stärker ekonomins tillväxtpotential, förbättrar kostnadseffektiviteten i den offentliga serviceproduktionen samt främjar konkurrensen. Det av regeringen påbörjade programmet för sund konkurrens bör brett och snabbt verkställas på alla dess delområden. Utöver detta behövs också nya åtgärder i syfte att främja konkurrensen i synnerhet på servicesektorn.

Innehåll

1	Inledning	9
2	Granskningsupplägget	10
2.1	Beskrivning av granskningsobjektet	10
2.2	Granskningsfrågor och kriterier	12
2.3	Granskningens material och metoder	14
3	Observationer vid granskningen	16
3.1	Iakttagandet av reglerna för finanspolitiken och uppnåendet av målsättningarna för finanspolitiken under den påbörjade valperioden	16
3.1.1	Utgiftsregeln i regeringsprogrammet och ramen för valperioden 2012–2015	16
3.1.2	Målsättningarna för statsskulden och underskottet i regeringsprogrammet för valperioden 2011–2014	19
3.1.3	För Finland förpliktande regler och målsättningar för finanspolitiken inom EU och euroområdet	23
3.1.4	Granskning av förutsättningarna för anpassning av utgifterna och verkställande av strukturella reformer	26
3.2	Funktionsdugligheten för förfarandena i beredningen av ramarna för statsfinanserna	33
3.2.1	Ramförfarandets öppenhet och transparens	33
3.2.2	Skattestöden och ramförfarandet	33
3.2.3	Statsekonomi utanför budgeten – fonderna	35
3.2.4	Flexibiliteten i ramarna för statsfinanserna	39
3.3	Hållbarheten i kommunekonomin och basserviceprogrammet	43
3.3.1	Statens inverkan på kommunernas ekonomi	44
3.3.2	Behovet av att reglera kommunekonomin	48
3.3.3	Verktyg för styrning av kommunekonomin och behovet av att utveckla dem	50
3.4	Hållbarheten i den offentliga ekonomin	55
3.4.1	Finansministeriets hållbarhetskalkyl	55
3.4.2	ETLA:s hållbarhetskalkyl	56

4	Revisionsverkets ställningstaganden	62
4.1	Sammanfattning av observationerna vid granskningen	62
4.2	Revisionsverkets rekommendationer	66
	KÄLLOR	68

1 Inledning

Den granskning av finanspolitiken som utförs av Statens revisionsverk hänför sig till finanspolitikens faktaunderlag, uppställandet och iakttagandet av regler för finanspolitiken samt styrnings- och hanteringsverktygens funktionsduglighet samt förutsättningarna för att de för finanspolitiken uppställda målsättningarna ska uppnås och hur de har uppnåtts. Som en del av granskningen av tillförlitligheten för finanspolitikens faktaunderlag utvärderas särskilt regeringens rapportering till riksdagen om verkställandet av finanspolitiken och dess resultat. Resultaten av granskningen av finanspolitiken rapporteras i granskningsberättelserna från granskningen av finanspolitiken samt i särskilda berättelser som revisionsverket ger till riksdagen.¹

I den särskilda berättelse som årligen ges till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse ingår en årlig rapport från den fortlöpande granskningen av finanspolitiken. I den utvärderas hur ramar för statsfinanserna har iakttagits och hur de övriga reglerna för finanspolitiken har följts. I mitten av valperioden och vid valperiodens slut ger revisionsverket som särskilda berättelser till riksdagen en rapport om granskningen av finanspolitiken under valperioden, i vilken mer utförligt behandlas finanspolitikens faktaunderlag, iakttagandet av reglerna och deras funktionsduglighet samt hur de för finanspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts. Den för-

sta valperiodsrapporten som hänförde sig till valperioden 2007–2010 gavs i början av år 2011 och den behandlade effekterna av ramförandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken (B 21/2010 rd). Den särskilda berättelsen var den första rapporten enligt OECD:s rekommendationer om extern utvärdering av finanspolitiken som omfattade hela valperioden.

Utgångspunkten för denna rapport som ges i mitten av valperioden 2011–2014 är regelramverket för finanspolitiken under den påbörjade valperioden samt finanspolitikens målsättningar i förhållande till den föregående valperioden. Dessutom fungerar valperiodens halvtidsrapport som uppföljning av valperiodsrapporten om den föregående valperioden. I valperiodens halvtidsrapport utvärderas hur revisionsverkets och riksdagens ställningstaganden har beaktats i beredningen av och rapporteringen om finanspolitiken.

Halvtidsrapporten under valperioden 2011–2014 ges till riksdagen före regeringens strategisession i februari 2013 så, att revisionsverkets påpekanden är kända för dem som bereder strategisessionen före den utvärdering av ekonomistrategins verkställande som anknyter till mitten av valperioden. Vid regeringens strategisession fastslås vid behov i fråga om den återstående valperioden ytterligare åtgärder för att den offentliga ekonomin ska stärkas och de målsättningar som uppställts i regeringsprogrammet ska uppnås.

1 Statens revisionsverk 2011.

2 Granskningsupplägget

2.1 Beskrivning av granskningsobjektet

Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet är den centrala målsättningen för finanspolitiken stabilisering av den offentliga ekonomin och hållbarhet i den på lång sikt. Med reglerna för finanspolitiken strävar man för sin del att trygga den offentliga ekonomins hållbarhet. Med regler om underskott och jämvikt begränsas statens eller hela den offentliga ekonomins underskott i förhållande till den totala produktionen. Ökningen av statens eller hela den offentliga ekonomins skuld stävjas genom att begränsningar uppställs för statens eller hela den offentliga ekonomins skuld i förhållande till den totala produktionen. Utgiftsreglerna, såsom ramförfarandet i statsfinanserna, begränsar för sin del utgifterna i den offentliga ekonomin. Syftet med utgiftsreglerna är att begränsa den totala volymen för de utgifter som skattebetalarna har att betala.²

Finanspolitiken verkställs med reglering av den offentliga ekonomins utgifter och inkomster. Dessutom kan man med strukturella reformer sträva exempelvis till att offentlig service kan produceras mer kostnadseffektivt. Med strukturella reformer kan man också förbättra ekonomins tillväxtförutsättningar, varvid skatteintäkterna stiger och de av konjunkturautomatiken föranledda utgifterna minskar och den offentliga ekonomins finansieringsställning förbättras.

Föremål för granskningen är hur reglerna för finanspolitiken har iakttagits under valperioden 2011–2014 samt hur de för finanspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts, i synnerhet svarandet på utmaningen från hållbarhet i den offentliga ekonomin. Den centrala målsättningen i regeringsprogrammet är att balansera statsekonomi och stabilisera den offentliga ekonomin. Verktyg för att detta mål ska uppnås är att minska de offentliga utgifterna öka skatteinkomsterna och genomföra strukturella reformer. Förutom de i regeringsprogrammet uppräknade åtgärderna på utgifts- och inkomstsidan har man förbundit sig till ytterligare åtgärder, ifall statens skuldförhållande inte verkar att vändas i nedgång och underskottet i statsfinanserna lägger sig över 1 procent av bruttonationalprodukten. Hur målsättningarna uppnåtts utvärderas årligen särskilt i samband med rambeslutet, men en granskning görs också i samband med regeringens strategisession.

Regeringsprogrammets utgiftsregel och sålunda ramarna för statsfinanserna är en central del av regelramverket i finanspolitiken. Förutom iakttagandet av utgiftsreglen är det för en hållbar skötsel av statsfinanserna också av betydelse, hurudana förfaranden och strukturer som är rådande i ram- och budgetberedningen.

² Finansministeriet 17/2011. Syftet med utgiftsregeln och ramarna för statsfinanserna eller de allmänna principerna för tillämpningen har inte intagits i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram.

Förutom de finanspolitiska målsättningar som har inskrivits i regeringsprogrammet utgör dessutom kriterierna för underskott och skuld i EU:s stabilitets- och tillväxtfördrag en viktig del av finanspolitikens regelramverk, som Finland har förbundet sig till. Föremål för granskningen är således också hur målsättningarna för Finlands stabilitetsprogram har uppnåtts samt faktaunderlaget för den rapportering som anknyter till stabilitetsprogrammet. I detta sammanhang ses över, hur kommissionens rekommendationer har beaktats i beredningen av finanspolitiken.

Koordineringen av den ekonomiska politiken i Europa kommer att ställa krav på beredningen av finanspolitiken och den därmed anknutna rapporteringen. Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen samt kraven på ramarna för de offentliga finanserna trädde i kraft från början av år 2013. Statens re-

visionsverk övervakar hur dessa författningar iakttas.

I rapporten vid mitten av valperioden 2011–2014 ingår en uppföljning av ställningstagandena i revisionsverket första valperiodsrapport (B 21/2010 rd) som publicerades i januari 2011. Revisionsutskottet framförde i sitt betänkande förslag till riksdagens ställningstaganden med anledning av Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen (ReUB 10/2010 rd - B 21/2010 rd). Riksdagen godkände revisionsutskottets ställningstaganden (Riksdagens skrivelse 50/2010 rd). I bokslutsberättelsen för finansåret 2011 har lämnats regeringens beskrivning av de åtgärder vilka riksdagens ställningstaganden har gett anledning till. I denna granskningsberättelse utvärderas åtgärdernas tillräcklighet utgående från revisionsverkets observationer vid granskningen.

2.2 Granskningsfrågor och kriterier

Den centrala målsättningen för finanspolitiken är stabilisering av den offentliga ekonomin och hållbarhet på lång sikt. Detta är en förutsättning för finanspolitikens trovärdighet, som för sin del är den fundamentala utgångspunkten för en fungerande finanspolitik. Öppenhet och transparens i faktaunderlaget för beredningen av och beslutsfattandet om finanspolitiken ökar finanspolitikens trovärdighet. Med regler för finanspolitiken strävar man för sin del till att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin. Sådana var granskningsfrågorna:

- 1 Hur väl stöder verkställandet av finanspolitiken en balansering av statsekonomin samt stabilisering och hållbarhet i den offentliga ekonomin på lång sikt?
- 2 Har reglerna för finanspolitiken iakttagits?
- 3 Har öppenheten och transparensen i faktaunderlaget för beredningen av och beslutsfattandet om finanspolitiken förbättrats i jämförelse med föregående valperiod?

I fråga om granskningsfrågorna 1 och 2 rapporteras i denna på basis av granskningsarna utarbetade särskilda berättelse om hur regelramverket för finanspolitiken har iakttagits samt hur den i regeringsprogrammet inskrivna centrala målsättningarna för finanspolitiken har uppnåtts under den påbörjade valperioden.

Av betydelse för en hållbar skötsel av statsfinanserna är också det, hurdana förfaranden och strukturer som är rådande i ram- och budgetberedningen. På grund av anpassningsåtgärderna i statsekonomin är en ändamålsenlig allokering av utgifterna i ra-

marna samt en genuin prioritering viktiga. Förutsättningarna för en ändamålsenlig allokering av statens utgifter granskas ur perspektivet för ramarnas flexibilitet.

Kommunekonomin står inför en avsevärd del av hållbarhetsutmaningen i den offentliga ekonomin. För närvarande är kommunernas beredskap att bidra till att hållbarhetsgapet minskas tämligen svag. Vid granskningen utvärderas utmaningarna för förhållandet stat-kommun och möjligheterna till att utveckla de redan existerande styrmedlen ur perspektivet för bättre produktivitet i den kommunala servicen.

Granskningsfråga 3 om öppenhet och transparens i finanspolitikens faktaunderlag baserar sig på riksdagens konstitutionella ställning och uppgifter samt på förutsättningarna för resultat i finanspolitiken. Riksdagen har en grundlagsenlig rätt att för det finanspolitiska beslutsfattandet få riktiga och tillräckliga uppgifter om alternativ och grunder. Det finanspolitiska beslutsfattandets faktaunderlag och beredning samt finanspolitikens resultat och verkningar hör också till den tillsyn över statsekonomin som utövas av riksdagen.

Vid granskningen ägnas uppmärksamhet åt faktaunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet, dvs. hur väl de antaganden som utgör bakgrund till de myndighetskalkyler som gjorts som stöd för beslutsfattandet har presenterats och motiverats. Ur denna synvinkel granskas t.ex. finansministeriets rapportering i fråga om den bedömning av hållbarhetsgapet som ingår i justeringen av stabilitetsprogrammet. Utvecklingen av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin granskas för sin del genom att jämföra de av

finansministeriet presenterade bedömningen och dess utveckling med både internationella och inhemska bedömningar. Dessutom ägnas vid granskningen uppmärksamhet åt det, hur regelramverket för finanspolitiken tillämpas och åt rapporteringen om hur målsättningarna har uppnåtts.

Till en god förvaltning och skötsel av finanserna hör att beslutsfattandets faktaunderlag är objektivt och transparent samt att det ger tillräcklig information för beslutsfattandet. Detta innebär, att granskningskriterierna för det första är beslutsfattandets och beredningens transparens och å andra sidan de använda verktygens funktionsduglighet och utfall sett ur perspektivet för de målsättningar som uppställts för finanspolitiken. Ett

ytterligare granskningskriterium är dessutom, huruvida i rapporteringen om finanspolitiken ges riktiga och tillräckliga uppgifter till stöd för riksdagens beslutsfattande.

Som granskningskriterier används dessutom Europeiska unionens för Finland förpliktande lagstiftning, av vilken i detta sammanhang särskilt bör nämnas rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Som granskningskriterier används också rekommendationer och goda förfaranden från Europeiska kommissionen och internationella organisationer (IMF, OECD) i anknytning till beredningen av, beslutsfattandet om och rapporteringen om finanspolitiken.³

³ IMF 2007. Se också OECD 2002 och OECD:s bedömningar av skilda länders budgeteringssystem och goda budgeteringsförfaranden, där de landsvisa bedömningarnas slutrapporter publiceras i tidskriften OECD Journal of Budgeting. En förteckning över bedömningarna finns på adressen www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/seniorbudgetofficialcountryreviewsofbudgetingsystems.htm [sidan har besökts 7.1.2013].

OECD:s rekommendationer angående goda förfaranden ingår i de ekonomiska översikter som OECD gör upp om medlemsländerna. I fråga om Finland bör särskilt nämnas OECD 2012 och OECD 2010a och 2010b samt OECD 2010 angående skattestöd.

2.3 Granskningens material och metoder

Material som använts vid granskningen är rambesluten, budgetförslagen, budgetarna⁴ och tilläggsbudgetarna jämte beredningsmaterial samt statens bokslutsberättelser från åren 2011–2012. Som material används också justeringar av Finlands stabilitetsprogram och rekommendationer från Europeiska kommissionen.

Iakttagandet av den i regeringsprogrammet inskrivna utgiftsregeln följs upp med hjälp av revisionsverkets ramkalkyl. Det material som använts i ramkalkylen levereras från finansministeriet åt Statens revisionsverk i samband med prisjusteringarna av ramarna. För bokslutsjämförelsen fås uppgifterna från centralbokföringen. Ramkalkylens resultat rapporteras årligen i den särskilda berättelsen till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse.

Den rapportering som finansministeriet presenterat med anknytning till beredningen av och beslutsfattandet om finanspolitiken jämförs med inhemska och internationella prognoser och statistik som beskriver Finlands offentliga ekonomi. Material är sålunda Statistikcentralens statistik över nationalräkenskaperna och den offentliga ekonomin samt statistik från OECD och Eurostat. Material är dessutom inhemska och utländska ekonomiska översikter och prognoser samt den akademiska litteraturen. Särskilt följs med rapporteringen om Finland från OECD, IMF och Europeiska kommissionen.

I fråga om ramarnas flexibilitet utnyttjas Statens revisionsverks finanspolitiska

granskingsberättelse 'Förhållandet mellan ramförfarandet och regeringsprogrammet'.⁵ Föremål för granskningen var sambandet mellan statsminister Jyrki Katainens regerings målsättningar och allokeringen av anslag. Granskningen hänförde sig till koordineringsförfarandena i regeringsperiodens initialskede efter riksdagsvalet år 2011 samt till regeringens strategisession och ramria år 2012.

I fråga om kommunekonomin kompletteras den granskning som bygger på litteraturen på området och Statistikcentralens statistik med resultaten från Statens revisionsverks och Tammerfors universitets forskningsprojekt. I Tammerfors universitets forskningsprojekt var materialet svaren på ARTTU-enkätundersökningen i tillämpliga delar samt intervjuer med olika nivåer av dagvårdens styrningskedja samt Basserviceprogrammen från åren 2008–2012.

Som material vid granskningen utnyttjas dessutom Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser och riskanalyser samt de analyser och utredningar som gjorts för de årsberättelser som revisionsverket lämnar till riksdagen.

För bedömning av hållbarhetsutmaningen i den offentliga ekonomin begärdes av ETLA en kalkyl av den offentliga ekonomins hållbarhet. I undersökningen presenteras först en baskalkyl av den offentliga ekonomins hållbarhet för åren 2012–2060. De centrala antagandena i baskalkylen har jämförts med de antaganden som har använts i EU-kom-

⁴ Vid granskningen har beaktats också 2013 års budgetförslag och budget jämte beredningsmaterial.

⁵ Statens revisionsverk 17/2012.

missionens senaste rapport om åldrandet (European Commission, 2012) och i kommissionens i december 2012 publicerade hållbarhetskalkyl, och med de antaganden som har använts i finansministeriets kalkyler.

En inbördes jämförelse mellan de resultat som alstrats av olika modeller och kalkyler som gjorts med samma modell under olika antaganden är ett bra sätt att gestalta de faktorer som inverkar på hållbarhetsgapet. Detta beror på att man i modellerna har ett explicit ställning till de på hållbarhetsgapet inverkan faktorernas utveckling och deras inverkan på den övriga ekonomin. Härvid framstår klart de olika faktorernas effekter på hållbarhetsgapet så, att man analytiskt kan närma sig de olika faktorernas betydelse för hållbarhetsgapets storlek.

Gransknings- och analysarbetet vid granskningarna av finanspolitiken görs under iakttagande av de instruktioner som Statens revisionsverk gett om granskning av finanspolitiken.⁶

Huvudansvaret för granskningen och uppgörandet av den berättelse som ges till riksdagen har revisionschefen för finanspolitik,

ekon.dr. Heidi Silvennoinen. Dessutom har i granskningen medverkat biträdande chefen för granskning av finanspolitiken och ledningens stöd Nina Alatalo (granskningen av förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförordningen). För kvalitetssäkringen av den berättelse som ges till riksdagen och granskningen svarar överdirektörerna Vesa Jatkola (SRV/effektivitetsrevision) och Tytti Yli-Viikari (SRV/granskning av finanspolitiken). Dessutom har generaldirektören, jur.dr. Tuomas Pöysti deltagit i utarbetandet och styrningen av granskningen och riksdagsberättelsen.

Om utkastet till granskningsberättelse erhöles utlåtanden av finansministeriet, statsrådets kansli, Finlands Kommunförbund och Konkurrens- och konsumentverket. Utlåtandena har beaktats i slutförandet av granskningsberättelsen och utkastet till berättelse har bearbetats till den del revisionsverket har ansett det vara motiverat. Utlåtandena är offentliga och de publiceras på revisionsverkets webbsidor i samband med granskningsberättelsen.

6 Statens revisionsverk 2011.

3 Observationer vid granskningen

3.1 Iakttagandet av reglerna för finanspolitiken och uppnåendet av målsättningarna för finanspolitiken under den påbörjade valperioden

I detta kapitel utvärderas hur de i regeringsprogrammet inskrivna reglerna för finanspolitiken har iakttagits samt hur de för finanspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts samt rapporteringen i anknytning till dem. Halvtidsrapporten valperioden 2011–2014 hänför sig till beredningen av och rapporteringen om finanspolitiken åren 2011–2012. I fråga om hur reglerna för finanspolitiken har iakttagits och den till finanspolitikens faktaunderlag anknutna rapporteringen är den centrala frågan, på vilket sätt den med beredningen av finanspolitiken förenade rapporteringen och dokumenteringen av faktaunderlaget har utvecklats. Utgångspunkten är regelramverket för finanspolitiken under valperioden 2011–2014 samt de centrala finanspolitiska målsättningarna i förhållande till föregående valperiod.

3.1.1 Utgiftsregeln i regeringsprogrammet och ramen för valperioden 2012–2015

Utgiftsregeln i regeringsprogrammet och således ramen för valperioden är en central del av finanspolitikens regelramverk. Regeringen binder sig vid att iaktta den i regeringsprogrammet uppställda utgiftsregeln och

det därpå baserade första rambeslutet. Regeringens utgiftsregel enligt regeringsprogrammet är, att år 2015 är de utgifter som ingår i ramen reellt 1,2 miljarder euro lägre än 23.3.2011 i den tekniska ramen. Dessutom beslöt regeringen vid ramförhandlingarna på våren 2012 i enlighet med regeringsprogrammet om ytterligare anpassningsåtgärder för stabilisering av ekonomin utgående från finansministeriets prognos i mars 2012. De ytterligare anpassningsåtgärderna sänker nivån för de utgifter som enligt valperiodens första rambeslut hör till ramen med 1,2 miljarder euro på 2015 års nivå. I enlighet med detta justerades valperiodens totala ramnivå och de årliga ramnivåerna neråt med belopp som motsvarar de tilläggsbesparingar som riktar sig mot utgifterna i ramen. Utgiftsregeln för valperioden 2011–2014 följer alltså vad som framlagts i rambeslutet från våren 2012.

Revisionsverket framförde i sin särskilda berättelse till riksdagen (B 21/2010 rd), att sambandet mellan utgiftsregeln den föregående valperioden 2007–2010 och regeringsprogrammets balansmål var bristfälligt. Under tidigare valperioder har man höjt ramnivån för att förverkliga de reformer som intagits i regeringsprogrammet. Så som i det föregående konstaterats, har under den innevarande valperioden ramnivån däremot

sänkts jämfört med den föregående valperiodens sista rambeslut⁷ samt ännu på nytt i samband med rambeslutet våren 2012. Trots detta förefaller det i ljuset av inhemska och utländska ekonomiska prognoser på hösten 2012 starkt vara så, att det i regeringsprogrammet inskrivna underskottsmålet inte kommer att uppnås under valperioden 2011–2014. Det kan emellertid konstateras, att under den innevarande valperioden är sambandet mellan utgiftsregeln och de i regeringsprogrammet inskrivna balans- och skuldmålen klarare än tidigare.

Beredskapen att sänka ramnivån ökar trovärdigheten i regeringens finanspolitik. Att utgiftsnivån skurits ner är historiskt. Ramnivån har nu sänkts för första gången under den tid under vilken det år 2003 förnyade ramförfarandet har varit i användning.

Den snäva täckningsgraden för ramarna för statsfinanserna är alltjämt ett problem ur perspektivet för svar på hållbarhetsutmaningen i den offentliga ekonomin. Ramarna för statsfinanserna stöder endast begränsat målsättningarna att stabilisera den offentliga ekonomin. Av de offentliga tjänsterna är merparten utgifter för kommunerna. De här utgifterna reglerar ramarna för statsfinanserna endast genom de statsandelar som ingår i ramsystemet. Enligt OECD:s landsöversikt år 2012 om Finland har de offentliga utgifterna i Finland ökat snabbare än i jämförelseländerna och det är i synnerhet kommunernas utgifter som har vuxit.⁸ Vid detta problem fästes uppmärksamhet i Statens revisionsverks särskilda berättelse B 21/2010 rd. OECD har i sin landsöversikt år 2012 rekommenderat att tillämpningsområdet för ramarna breddas.⁹

Ramarnas otillräckliga styrningsverkan på kommunernas ekonomi försvagar för sin del

ramarnas skärpa när den långsiktiga hållbarheten i den offentliga ekonomin ska tryggas och hållbarhetsgapet fyllas igen. Ramsystemet har ändå också skapat de nödvändiga grundförutsättningarna för detta. För att åtgärda hållbarhetsgapet vore det i detta skede viktigt med strukturella reformer som berör arbetslivet och den offentliga ekonomin samt hälsovårds- och omsorgssektorn. De kan inte styras direkt med dimensionering av ramarna, utan det krävs åtgärder på arbetsmarknaden och i lagstiftningen.

Som en del av ramsystemets funktionsduglighet vore det därför med tanke på systemet för styrning av den ekonomiska och finanspolitiken motiverat att ytterligare stärka integreringen av regeringens strategi och ramarna med varandra. I Statens revisionsverks finanspolitiska granskning av förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramarna rekommenderas att regeringsprogrammets strategiska verkställighetsplan (HOT) och ramarna för statsfinanserna kombineras till en enda regeringens strategi, som framläggs av finansministeriet.¹⁰ Härvid kan i finanspolitikens styrnings- och hanteringsverktyg effektivare än förut behandlas också strukturella och legislativa reformer.

Under den föregående valperioden 2007–2011 var uppnåendet av de för finanspolitiken uppställda målsättningarna i väsentlig mån knutet till den ekonomiska tillväxten, som man i en liten öppen ekonomi av Finlands slag kan påverka endast begränsat med finanspolitiska medel. Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet eftersträvade regeringen en starkare ekonomisk tillväxt än vad prognoserna angav. Hur allvarlig den finanskris som började år 2008 och den efterföljande recessionen blev hade det varit

7 Det s.k. tekniska rambeslutet.

8 OECD 2012, 20.

9 OECD 2012.

10 Statens revisionsverk 17/2012

omöjligt att förutse i det skede när regeringsprogrammet bereddes år 2007. Av denna anledning kunde målet att balansera statsekonomi samt skapa den buffert som behövs som beredskap inför åldrandet inte uppnås.

Den arbetsgrupp vid finansministeriet som utvecklat ramförfarandet i statsfinanserna rekommenderade år 2011, att under regeringsperioden 2011–2014 borde de målsättningar som gäller finanspolitiken baseras på en officiell expertbedömning av den ekonomiska utvecklingen under den kommande valperioden.¹¹

När regeringsprogrammet för valperioden 2011–2014 utarbetades rådde mellan de i regeringen medverkande partierna inte en samstämmig uppfattning om den ekonomiska utvecklingen. Den internationella recessionen hade allmänt vänts i en osäker tillväxt med undantag för krisländerna på euroområdet. I Finland hade den totala produktionen vänts i förhållandevis snabb tillväxt efter en djupdykning av historiska mått. Också i regeringsprogrammet för valperioden 2011–2014 konstateras, att regeringen eftersträvar balans inom statsfinanserna genom målmedvetna åtgärder och enligt en så snabb tidtabell som möjligt samt en starkare ekonomisk tillväxt än vad prognoserna ger vid handen.¹²

Finansministeriet rekommenderade i sin

ekonomiska översikt våren 2011 samt i sin tidigare publicerade rapport om val i den offentliga ekonomin kraftigare åtgärder för anpassning av den offentliga ekonomin än vad man kom fram till när regeringsprogrammet utarbetades. Enligt finansministeriets expertbedömning hade behövts årliga anpassningsåtgärder om ca 1 ½ miljard euro eller ca ¼ procent i förhållande till bruttonationalprodukten åren 2012–2015 samt dessutom under valperioden beslut och strukturella reformer som förbättrar hållbarheten i den offentliga ekonomin så, att dessa reformer minskar hållbarhetsgapet med två procentenheter i förhållande till den totala produktionen.¹³

Den ekonomiska utvecklingen och prognoserna för den har utvecklats i ofördelaktig riktning med tanke på uppnående av de i regeringsprogrammet uppställda målsättningarna (Tabell 1).

Granskningen i tabellen har gjorts på basis av finansministeriets ekonomiska översikt våren 2011, emedan detta var den sista ekonomiska översikten från finansministeriet som föregick regeringförhandlingarna och således finansministeriets officiella faktaunderlag för valdebatten och förhandlingarna om regeringsprogrammet. Prognoserna precisades i finansministeriets 20.6.2011 publicerade konjunkturöversikt, vars centrala upp-

Tabell 1: Ekonomiska prognoser våren 2011 och utfall

	Finansministeriets prognos våren 2012					Realiserad/preciserad prognos 2012			
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014
BKT volymförändr. %	3,6	2,7	2,4	2,1	1,9	2,7	-1,2	0,5	1,7
Arbetslöshetsgrad %	7,6	7,2	6,9	6,5	6,3	7,8	8,0**	8,1	8,0
Sysselsättningsgrad %	69,1	70,0	70,7	71,1	71,4	68,6	68,9**	69,1	69,3

Källa: Finansministeriet, ekonomisk översikt, våren 2011 och konjunkturöversikt 2/2012. Statistikcentralen.¹⁴

11 FiM 17/2011, 15 och 28.

12 Statsminister Jyrki Katainens regerings program, kapitel 2, s. 9.

13 Finansministeriet 17/2011, bilaga 1. Finansministeriet 15a/2011, ekonomisk översikt, Våren 2011.

14 Preciserad prognos FiM konjunkturöversikt 2/2012. * *Statistikcentralen: arbetskraftsundersökning (trend).

gifter i sig redan stått till regeringsförhandlarnas förfogande. Vårens ekonomiska översikt är emellertid såtillvida av betydelse, att där också presenteras en utsikt på medellång sikt, vilket inte ingår i konjunkturöversikterna. I finansministeriets 20.6.2011 publicerade konjunkturöversikt konstateras klart, att ekonomins prognostiserade tillväxtspår inte kommer att lägga obalanserna i den finländska ekonomin till rätta i en nära framtid.¹⁵

Regeringen beslöt i rambeslutet om statsfinanserna för åren 2013–2016 om betydande tilläggsanpassningar på grund av dystrare ekonomiska utsikter än tidigare. Enligt rambeslutet om statsfinanserna ska de i rambeslutet beslutade tilläggsåtgärderna förbättra statens ekonomiska ställning i nettobelopp fr.o.m. år 2016 med 2,8 miljarder euro. Tilläggsanpassningsåtgärderna ska enligt rambeslutet sänka statens utgifter på 2015 års nivå med 1,2 miljarder euro och öka inkomsterna i nettobelopp med 1,2 miljarder euro.¹⁶

Med tabellerna 1 och 2 avses inte att utvärdera finansministeriets verksamhet som prognostiserare av den ekonomiska utvecklingen. Däremot åskådliggörs med tabellerna hur den förändrade ekonomiska utvecklingen och uppfattningen om den har inverkat på måluppställandet i och verkställandet av finanspolitiken.

Av tabellerna framgår, att den från det förväntade avvikande utvecklingen har att göra särskilt med utvecklingen av den totala produktionen. Sysselsättningsgradens utveckling har inte heller varit i enlighet med de ursprungliga prognoserna och de i regeringsprogrammet framförda målsättningarna. Enligt regeringsprogrammet går regeringen in för att höja sysselsättningsgraden till 72 procent och sänka arbetslöshetsgraden till fem procent före valperiodens utgång. Sysselsättningsläget har ändå bevarats gott med hänsyn till konjunkturläget.

3.1.2 Målsättningarna för statsskulden och underskottet i regeringsprogrammet för valperioden 2011–2014

Enligt linjedragningarna i regeringsprogrammet är den centrala målsättningen för finanspolitiken att vända förhållandet mellan statsskulden och den totala produktionen i klar nedgång före valperiodens utgång. Regeringen förbinder sig att genomföra ytterligare anpassningsåtgärder, om statsskuldens andel av bruttonationalprodukten inte tycks börja minska och underskottet i statsfinanserna ser ut att stanna på mer än

Tabell 2: Prognoser som varit grund för rambeslutet 2012 och precisering av prognoserna

	FiM:s prognos våren 2012				Realiserad/preciserad prognos 2012			
	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014
BKT volymförändr. %	0,8	1,5	2,1	1,9	2,7	-1,2	0,5	1,7
Arbetslöshetsgrad %	8,0	7,9	7,7	7,4	7,8	8,0**	8,1	8,0
Sysselsättningsgrad %	68,6	69,0	69,6	69,9	68,6	68,9**	69,1	69,3

Källa: Statistikcentralen och finansministeriet.¹⁷

¹⁵ Finansministeriet; konjunkturöversikt 1/2011, 20.6.2011.

¹⁶ De justerade ramarna för statsfinanserna för åren 2013–2016, s. 4.

¹⁷ ** Statistikcentralen: arbetskraftsundersökning (trend). Till övriga delar i fråga om den preciserade prognosen FiM konjunkturöversikt 2/2012.

1 procent av bruttonationalprodukten. Varje år ska regeringen följa upp hur de ovan nämnda målen för statsfinanserna har nåtts och vid behov genomföra villkorliga åtgärder som är procentuellt sett lika omfattande. Sådana villkorliga åtgärder är en ytterligare frysning och en anpassning av statens utgifter och kommunernas statsbidrag samt ytterligare skattehöjningar och minskade skatteavdrag. I åtgärdernas tidpunkt beaktas samtidigt en så stor framförhållning som möjligt samt att åtgärderna görs vid rätt tidpunkt i förhållande till konjunkturläget så, att anpassningsåtgärderna inte försvagar förut-sättningarna för kommande tillväxt.¹⁸

Under valperioden 2007–2010 var de i regeringsprogrammet inskrivna motsvarande centrala principerna för den finanspolitik som skulle bedrivas för det första, att regeringens målsättning var att uppnå ett strukturellt överskott på 1 procent i statsekonomin i slutet av valperioden, och för det andra, att underskottet i statsekonomin inte ens i förhållanden av exceptionellt svag ekonomisk utveckling får överstiga 2,5 procent av bruttonationalprodukten. Under valperioden 2007–2010 övergav regeringen emellertid denna målsättning i samband med politikrrian på våren 2009. Vid politikrrian gjordes linjedragningen, att man av konjunkturskäl temporärt kan avstå från regeringsprogram-mets målsättning.

Statens revisionsverk framförde i sin särskilda berättelse till riksdagen (B 21/2010 rd), att det var motiverat att avstå från jämviktsregeln i regeringsprogrammet. Hur allvarlig den finanskris som började år 2008 och den efterföljande recessionen blev hade det varit omöjligt att förutse i det skede när regeringsprogrammet bereddes år 2007. Nedsänkningar i statsekonomin mitt under recessionen hade onödigt fördjupat recessionen.

Under valperioden 2011–2014 är jämvikts-regeln i statsekonomin numerärt stramare än

under föregående valperiod. Detta har visat sig vara en utmanande målsättning i förhål-landen av ogynnsam ekonomisk utveckling. Dessutom finns risken, att ett villkorslöst iakttagande av den i regeringsprogrammet inskrivna jämviktsregeln leder till en finans-politik som stärker konjunkturerna.

Att uppfylla mycket strama jämviktsregler är svårt, ifall den ekonomiska utveckling-en avviker väsentligt från den förväntade. Det borde vara möjligt att av konjunkturskäl temporärt avvika från de uppställda jäm-viktsreglerna, utan att den bedrivna finans-politikens trovärdighet blir lidande. Avvikelsen bör emellertid vara väl motiverad. Reg-lerna borde vara sådana, att de stöder en balansering av statsfinanserna och den offentliga ekonomin på medellång och lång sikt.

En extern bedömares roll i definieringen av exceptionella förhållanden är central. Detta gäller också för det krav på strukturellt underskott och den korrigerande mekanismens verksamhet som ingår i fördraget om stärk-ning av den ekonomiska unionen.

Det vore bra om reglerna och måluppstäl-landet för finanspolitiken baserar sig på en förhållandevis försiktig bedömning av den kommande ekonomiska tillväxten. I fråga om finanspolitikens faktaunderlag gäller här dessutom, att hur hållbarhetsmålen i den of-fentliga ekonomin uppnås på medellång och lång sikt i avsevärd grad beror på hur eko-nomin utvecklas. Denna omständighet leder för sin del till att framhålla att förutom kon-junkturläget även de strukturella faktorerna på lång sikt bör beaktas tillräckligt.

Den snabbare ekonomiska tillväxt som är en målsättning i statsminister Jyrki Katai-nens regerings program skulle, om den rea-liseras, stöda målsättningen att minska stats-skulden i förhållande till bruttonationalpro-dukten. Den fortsatta osäkerheten i världs-ekonomin och den utdragna skuldkrisen på euroområdet samt strukturförändringen i

¹⁸ Statsminister Jyrki Katainens regerings program.

Finlands ekonomi utgör emellertid en risk också för hur denna målsättning förverkligas. Ännu enligt finansministeriets prognos hösten 2012 förefaller regeringsprogrammets skrivning om ett minskat statligt skuldförhållande under valperioden 2011–2014 att realiseras. Likaså bedömde Finlands Bank ännu i sin prognos på sommaren 2012, att målsättningen att hejda statens skuldsättning blir verklighet under valperioden. Utsikterna på medellång sikt har emellertid försvagats avsevärt. I sin prognos från december konstaterar Finlands Bank, att regeringsprogrammets målsättning att bryta statens skuldsättningsgrad inte förverkligas utan ytterligare åtgärder.

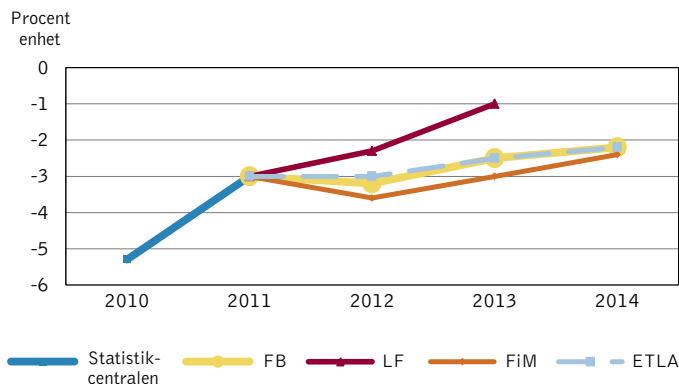
Likaså konstateras i OECD:s landsöversikt, som publicerades på våren 2012, att de åtgärder inom finanspolitiken som ingår i budgetförslaget för år 2012 inte är tillräckliga för att den i regeringsprogrammet inskrivna målsättningen att vända statens skuldförhållande i nedgång under valperioden ska förverkligas.

Inte heller regeringsprogrammets målsättning om ett underskott på högst 1 procent i statsekonomin under valperioden 2011–2014 kommer enligt prognoserna att förverkligas.

Av figur 1 ser man hurudan utvecklingen av underskottet i statsekonomin under valperioden 2011–2014 ter sig i ljuset av de ekonomiska prognoserna på hösten 2012.

Att de ekonomiska utsikterna i Europa försvagats ytterligare samt att den finländska exporten stannat upp har lett till att en kraftig tilläggsanpassning genom utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar skulle leda till att ekonomins verksamhetsförutsättningar försvagas. OECD rekommenderar i sin i februari 2012 publicerade landsöversikt om Finland rentav en svagt stimulerande finanspolitik i det fall, att den ekonomiska utvecklingen visar sig bli svagare än förutsett. Ur perspektivet för finanspolitikens trovärdighet vore förutsättningen för en stimulerande finanspolitik emellertid ovillkorligen, att man samtidigt kan överenskomma om strukturella reformer som stöder stabilitet i den offentliga ekonomin på lång sikt.¹⁹

OECD framhåller i sin rapport särskilt vikten av reformer som syftar till att höja sysselsättningsgraden samt reformer som höjer produktiviteten på den privata och offentliga sektorn. Viktiga ur perspektivet för att utveckla den privata sektorns produktivitet samt stärka ekonomins tillväxtpotential är i



Källor: Statistikcentralen, Finlands Bank, Löntagarnas forskningsinstitut, finansministeriet och ETLA.

FIGUR 1. Underskottet i statsekonomin % av bnp: prognoser för åren 2012–2014

¹⁹ OECD 2012.

synnerhet satsningar på utbildning, innovationsverksamhet samt stöd för företagande.

Enligt Finlands Bank vore det viktigt att hålla fast vid det skuldmål som uppställts i regeringsprogrammet. Att uppnå skuldmålet skulle förutsätta att ramnivån sänks från den nivå som överenskommits på våren 2012. Enligt den schematiska kalkylen i Finlands Banks ekonomiska prognos från december 2012 borde anpassningsåtgärderna åren 2014–2015 vara ca en miljard euro, för att skuldmålet ska uppnås. Enligt Finlands Banks bedömningar vore det också med tanke på konsekvensen och förutsägbarheten viktigt att hålla fast vid att fördela anpassningen hälften och hälften på skatteskärpningar och utgiftsnedskärningar. Att pruta på de uppställda målsättningarna vore enligt Finlands Bank skadligt med tanke på finanspolitikens trovärdighet. Trovärdigheten är på medellång och lång sikt viktig också för att upprätthålla de internationella finansierarnas förtroende mot skötseln av Finlands finanser. Förtroendet syns direkt i priset på den finansiering som kan fås.

Det bör emellertid märkas, att de ekonomiska utsikterna har förändrats avsevärt från vad de var när regeringsprogrammet skrevs. Den utgiftsregel som uppställts under valperioden har iakttagits och den har skärpts genom att sänka ramnivån, vilket i betydande grad ökar förtroendet för regeringens finanspolitik.

Att strama åt finanspolitiken är inte oproblemiskt så länge recessionen ännu pågår. Utgiftsnedskärningar och skattehöjningar kan i den nuvarande situationen försvaga ekonomins tillväxtmöjligheter för längre tid. Denna risk framförs klart också i Finlands Banks prognos.²⁰ I Internationella valutafonden IMF:s analyser har man fått belägg för att finanspolitikens multipeleffekt i länder, där styrningsräntan är exceptionellt låg,

systematiskt har uppskattats för lågt. Härvid leder nedskärningar i de offentliga utgifterna eller en skärpning av beskattningen till en större minskning av bruttonationalproduktens tillväxt än vad som antagits.²¹

I rambeslutet 2012 beslöt man om åtgärder till stöd för den ekonomiska tillväxten. Investeringar, produktutveckling och placeringar i tillväxtföretag uppmuntras temporärt. Enligt en bedömning som Finlands Bank gjort i samband med prognosen sommaren 2012 försvagar dessa åtgärder statsekonomin temporärt med ca 0,1 procent. Dessutom föreslog arbetsmarknadens parter i samband med rambeslutet våren 2012 åtgärder vilka syftar till att förlänga arbetskarriärerna. Sådana var att höja arbetslöshetsslussens nedre åldersgräns med ett år, slopa den förtida förtidspensionen samt höja deltidspensionens åldersgräns från nuvarande 60 år till 61 år. Åtgärder i syfte att öka utbudet av arbetskraft förbättrar för sin del ekonomins tillväxtförutsättningar, men de räcker inte enbart i sig.

Fram till hösten 2012 hade i verkställandet av finanspolitiken under valperioden 2011–2014 den huvudsakliga uppmärksamheten legat vid att anpassa statsekonomin för att de i regeringsprogrammet inskrivna målsättningarna skulle uppnås. Revisionsverket fäste i sin på våren 2012 till riksdagen givna särskilda berättelse B 14/2012 rd uppmärksamhet vid att i Finland konjunktursynpunkterna och finanspolitikens långsiktiga målsättningar står i konflikt med varandra. Av denna anledning borde i fortsättningen särskild uppmärksamhet ägnas åt strukturella reformer som stöder hållbarheten på lång sikt, emedan reformernas verkställande och effekter kräver tid. Europeiska kommissionen har under valperioden 2007–2011, när den utvärderade justeringarna i Finlands stabilitetsprogram, fäst uppmärksamhet vid att beslut inte har fattats om strukturella reformer.

²⁰ Finlands Bank 2012.

²¹ IMF WEO 2012, Box 1.1, 41–43. Blanchard & Leigh 2013.

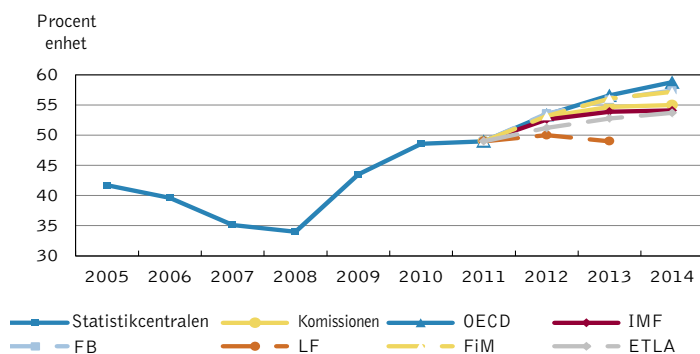
Å andra sidan kan eventuella rambesparingar också styra olika förvaltningsområden till att djärvt förnya sin verksamhet och lagstiftningen. Anpassningsåtgärdernas tidpunkt bör övervägas noga, för exempelvis om arbetslösheten en gång stigit högt sjunker den mycket långsamt, och på det individuella planet omvandlas långvarig arbetslöshet i praktiken snabbt till ett betydande hinder för sysselsättning. Enligt observationer som gjorts vid Statens revisionsverks effektivitetsrevisioner är det synnerligen svårt att avveckla den strukturella arbetslösheten och det kräver förändrade verksamhetssätt och värderingar på arbetsmarknaden.²²

3.1.3 För Finland förpliktande regler och målsättningar för finanspolitiken inom EU och euroområdet

Förutom de i regeringsprogrammet inskrivna målsättningarna för finanspolitiken är stabilitets- och tillväxtfördragets underskott och skuldkriterier en viktig del av finanspolitikens regelramverk, vid vilket man bundit sig. Dessutom ställer de fördrag och målsättningar som anknyter till en närmare koordinering av den ekonomiska politiken inom EU och euroområdet krav på bered-

ningen och verkställandet av finanspolitiken samt på den därmed förenade rapporteringen. Den regel för den offentliga ekonomins strukturella underskott som ingår i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen, stabilitetsfördraget, kompletterar på ett betydelsefullt sätt finanspolitikens regelramverk.

Enligt stabilitets- och tillväxtfördraget får den offentliga ekonomins skuld inte uppgå till över 60 procent av den totala produktionen och underskottet i den offentliga ekonomin får inte överstiga 3 procent av den totala produktionen. De av OECD år 2012 presenterade bedömningarna av utvecklingen av den finländska offentliga ekonomins skuldförhållande är dystrare än hos andra prognosmakare. Motsvarigt är enligt Finlands Banks prognos från december 2012 Finlands offentliga ekonomis skuld 55,9 procent i förhållande till den totala produktionen år 2013 och 59,1 procent i förhållande till den totala produktionen år 2016. Enligt prognosen kommer den finländska offentliga ekonomins skuld att överstiga den i stabilitets- och tillväxtfördraget uppställda gränsen 60 procent åt 2018. Enligt kommissionens prognos på hösten 2012 kommer Finlands offentliga ekonomis skuld att utgöra 54,7 procent av den totala produktionen år 2013.



Källor: Statistikcentralen, Europeiska kommissionen, OECD, IMF, Finlands Bank, Löntagarnas forskningsinstitut, finansministeriet och ETLA.

FIGUR 2. Prognoser för den offentliga sektorns skuld-bnp-förhållande 2012–2014

22 Statens revisionsverk B 17/2012 rd, 16–17 och 37–43. Statens revisionsverk 229/2011.

I figur 2 har presenterats hur den finländska offentliga sektorns skuldförhållande har utvecklats under valperioden 2011–2014 i ljuset av prognoserna på hösten 2012.

Utvecklingen av underskottet i den offentliga ekonomin däremot håller sig enligt både inhemska och internationella bedömningar inom de allmänna ramar som anges av stabilitets- och tillväxtfördraget. Exempelvis i Finlands Banks prognos från december är underskottet i Finlands offentliga ekonomi år 2013 1,3 procent av den totala produktionen.

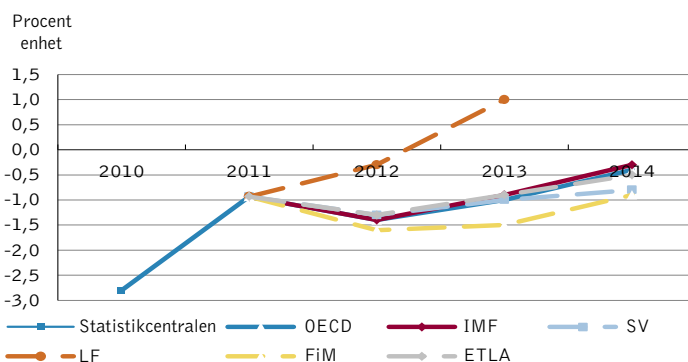
I Figur 3 har presenterats utvecklingen av den finländska offentliga ekonomins underskott under valperioden 2011–2014 i ljuset av prognoserna på hösten 2012.

Stabilitets- och tillväxtfördraget förutsätter dessutom, att ettvarit medlemsland uppställer en målsättning (MTO) för den offentliga ekonomins finansieringsställning på medellång sikt. Den uppställda målsättningen på medellång sikt bör trygga ett tillräckligt avstånd till den i stabiliseringsfördraget fastställda underskottsgränsen 3 procent, stärka den offentliga ekonomins hållbarhet samt möjliggöra rörelseutrymme för offentliga investeringar. Finland uppställde i februari 2010 som målsättning på medellång sikt ett strukturellt underskott på 0,5 procent. Denna mål-

sättning ska uppdateras med tre års intervaller, så målsättningen uppdateras nästa gång på våren 2013.

Den konjunkturkorrigerade finansieringsställningen beskriver det, vilken den offentliga ekonomins finansieringsställning vore, ifall ekonomins produktiva resurser vore i full användning. I detta fall råder i ekonomin endast strukturell arbetslöshet. Konjunkturkorrigeringen baserar sig på en uppskattning av den potentiella produktionens utveckling. Den potentiella produktionen beskriver den på basis av produktionsinsatserna dvs. kapitalstocken och arbetskraftsresurserna samt produktiviteten definierade ekonomins produktionsmöjligheter. Ekonomins tillväxt på medellång sikt uppskattas med en granskning av den potentiella produktionsökningen. Vid justeringen av stabilitetsfördraget uppskattas den potentiella produktionen med användning av den produktionsfunktionsmetod om vilken Ecofin-rådet har överenskommit. Konjunkturläget beskrivs av produktionsklyftan, dvs. skillnaden mellan den potentiella produktionen och den observerade produktionen.

Stabiliseringsprogrammet för åren 2012–2015 baserar sig på finansministeriets prognos våren 2012. Enligt prognosen kom-



Källor: Statistikcentralen, Europeiska kommissionen, OECD, IMF, Finlands Bank, Löntagarnas forskningsinstitut, finansministeriet och ETLA.

FIGUR 3. Prognoser för den offentliga sektorns nettolånggivnings (finansieringsrestens) bnp-förhållande åren 2012–2014

mer det uppställda målet på medellång sikt att uppnås under programperioden tack vare regeringens anpassningsåtgärder. Europeiska kommissionen framför i sin bedömning av Finlands stabilitetsprogram 10.7.2012, att det uppställda målet är tillräckligt från stabilitets- och tillväxtfördragets synpunkt och att Finland har uppnått målet år 2011, men avviker emellertid enligt kommissionens kalkyler något från målsättningen under åren 2012–2015. I prognosen hösten 2012 är kommissionens uppskattning av Finlands offentliga ekonomis finansieringsställning ett strukturellt överskott på 0,3 procent år 2011, men ett strukturellt underskott på 0,3 procent i slutet av valperioden år 2014.

Motsvarigt bedömde Finlands Bank ännu i sin prognos sommaren 2012, att den finländska offentliga ekonomis finansieringsställning omvandlas till överskott år 2013 och förstärks yttermera år 2014 till nära den i Finlands stabilitetsprogram uppställda målsättningen om ett strukturellt överskott på 0,5 procent. Enligt prognosen från december 2012 kommer Finland emellertid inte att uppnå det i Finlands stabilitetsprogram uppställda målet på medellång sikt för det strukturella överskottet i den offentliga ekonomin. Enligt Finlands Banks prognos vore det möjligt att uppnå det strukturella underskott på 0,5 procent som förutsätts i fördraget om stärkande av den ekonomiska unionen år 2014, ifall ökningen av statens skuldsättningsgrad kunde brytas före mitten av decenniet i enlighet med målsättningarna i regeringsprogrammet. I det föregående har emellertid konstaterats, att denna målsättning inte förverkligas utan ytterligare anpassningsåtgärder.

I EU:s stabilitetsfördrag, som har trätt i kraft från början av år 2013, ingår ett referensvärde för det strukturella underskottet. Enligt det får det strukturella underskottet

i den offentliga ekonomin som regel utgöra högst 0,5 procent av den totala produktionen på medellång sikt. Målet kan vara ett strukturellt underskott på högst 1 procent i ett land, vars offentliga skuldsättningsgrad ligger klart under 60 procent av den totala produktionen. Dessutom förutsätts, att risken för att den för skuldsättningsgraden uppställda gränsen överskrids är liten. Detta föreföll att hålla streck vad Finland beträffar ännu i ljuset av de medellånga prognoserna på våren 2012. På det hela taget har i ljuset av utsikterna på våren 2012 stabilitetsfördragets referensvärde för underskottet i den offentliga ekonomin inte för något enda land inneburit en åtstramning i förhållande till de målsättningar som har slagits fast i deras stabilitetsprogram.²³

Utsikterna på medellång sikt har emellertid försvagats betydligt under hösten 2012 och uppskattningarna av det strukturella underskottet i Finlands offentliga ekonomi har stigit. I detta sammanhang bör emellertid märkas, att uppskattningen av det strukturella underskottet är förenad med stor osäkerhet. De osäkerheter som anknyter till beräkning av den potentiella produktionen och således det strukturella underskottet accentueras under konjunktursvängningar. I de uppskattningar som har presenterats under hösten 2012 är den osäkerhet som anknyter till kalkylernas utgångsläge särskilt stor. Således bör man förhålla sig med reservation till dessa kalkyler.

I förhållanden med försvagad ekonomisk utveckling kan dimensioneringen av nivå för ramarna för statsfinanserna kan vara problematisk med tanke på hur de uppställda målsättningarna ska förverkligas. I förhållanden med försvagad ekonomisk utveckling har sambandet mellan ramarna för statsfinanserna och de målsättningar som gäller strukturell dvs. konjunkturkorrigerad jäm-

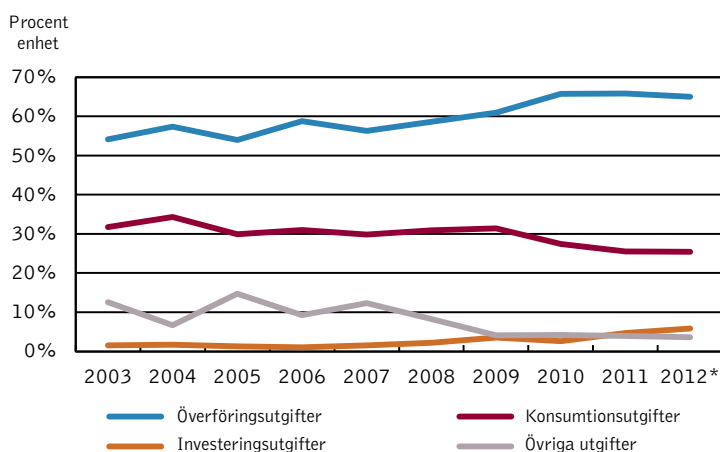
23 Kurri 2012.

vikt i den offentliga ekonomin klart försvågats.

3.1.4 Granskning av förutsättningarna för anpassning av utgifterna och verkställande av strukturella reformer

Betydelsen av noggranna kartläggningar av utgifterna accentueras, ifall man önskar av-

sevärt sänka ramnivån. Av utgifterna är en stor del synnerligen starkt bundna till lagstiftningen dvs. en anpassning av utgiftsnivån kräver också omfattande lagstiftningsåtgärder. Enligt den uppfattning som bildats vid revisionsverkets revisioner finns det alltså ett behov av att förbättra sambandet mellan beredningen av lagstiftningen och budgeteringen. En ändring av ramnivån kan i bästa fall då kombineras med tillräckligt djärva reformer av verksamheten.



Källa: Netra.

FIGUR 4. Fördelningen och utvecklingen av statens utgifter enligt art

Tabell 3: Fördelningen av statens konsumtionsutgifter

	Kumulativt belopp 2011 (mrd. euro)	Andel av budgetutgifterna totalt (%)
Omkostnader och löneutgifter (01-14)	6 170	12 %
Pensioner (15-17)	3 823	8 %
Anskaffning av försvarsmateriel (18-19)	598	1 %
Övriga konsumtionsutgifter (20-28)	1 496	3 %
Mervärdesskatteutgifter 29	1 001	2 %
Konsumtionsutgifter totalt (01-29)	13 088	26 %
Budgetutgifternas belopp totalt	50 382	100 %
Korrigerat med tilläggsbudget	51 417	

Källa: Netra.

Statens omkostnader är ca 3 procent i förhållande till bruttonationalprodukten och representerar ca 13 procent av de offentliga samfundens alla konsumtionsutgifter enligt nationalräkenskaperna. Med ramarna för statsfinanserna har omkostnadsutvecklingen hållits tämligen väl i styr. I de tilläggssanpassningar som hänför sig till statens omkostnader är det därför skäl att överväga statens lagstadgade uppgifter. Det lönar sig alltså att hos staten behålla de uppgifter, vilka som offentliga eller kollektiva nyttigheter och grundläggande uppgifter för rättsstaten lämpar sig för att bäst och effektivast skötas av staten. Den i statsförvaltningens effektivitets- och resultatprogram utarbetade analysen av kärnverksamheterna kan för sin del ge en grundval för denna bedömning.

Fördelningen av statens konsumtionsutgifter har presenterats i följande tabell 3.

Av statens utgifter är ca 2/3 överföringsutgifter dvs. förmåner för individer och hus-

håll samt statsbidrag och andra medelöverföringar till kommuner och andra sammanslutningar samt näringslivet. På basis av fördelningen av statens utgifter är det uppenbart klart, att ifall man antar att anpassningsbehovet är av storleksordningen 1–2 miljarder euro, förutsätter en anpassning av utgifterna att anpassningsåtgärderna berör också överföringsutgifterna. Den närmare fördelningen av överföringsutgifterna till olika mottagare presenteras i följande tabell 4.

I de anpassningsåtgärder som hänför sig till överföringsutgifterna är det viktigt att beakta anpassningsåtgärdernas verkningar på förutsättningarna att förverkliga de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter) som har tryggats i grundlagen och internationella människorättsavtal. Som en omständighet som påverkar allokeringen av besparingarna bör också bedömas anpassningsåtgärdernas effekt på utbudet av arbete och incitamenten att utfö-

Tabell 4: . Fördelningen av statens överföringsutgifter

	Kumulativt belopp 2011 (mrd.euro)	Andel av budget- utgifterna (%)
Statsbidrag till kommuner och samkommuner m.m. (30–39)	11 456	23 %
Statsbidrag till näringslivet (40–49)	3 383	7 %
Statsbidrag till hushåll och allmännyttiga samfund (50–59)	9 877	20 %
Överföringar till fonder utanför statsbudgeten och Folk-pensionsanstalten (60)	4 830	10 %
Överföringar till fonder utanför statsbudgeten och Folk-pensionsanstalten (61–65)	1 066	2 %
Överföringar till utlandet (66–68)	993	2 %
Överföringar till EU (69)	1 822	4 %
Överföringsutgifter totalt (30–69)	33 427	66 %
Budgetutgifternas belopp totalt	50 382	
Korrigerat med tilläggsbudget	51 417	

Källa: Netra.

ra arbete. Anpassningsåtgärderna kan således ge goda möjligheter till att utveckla de incitament som anknyter till inkomstöverföringarna.

De besparingar som hänför sig till kommunernas statsandelar riktar sig åter mot olika kommuner på mycket olika sätt, och i kommuner som är starkt beroende av statsandelarna orsakar de sannolikt en ökning av det finansiella underskottet åtminstone på kort sikt. I anslutning till kommunreformen pågår vid finansministeriet en kartläggning av kommunernas uppgifter. I samband med anpassningsåtgärder som hänför sig till kommunernas statsandelar finns det således ett behov av att utvärdera också kommunstrukturen och tillräckligheten för de åtgärder som berör lönsamheten i kommunernas verksamhet samt kommunernas uppgifter. På basis av Statens revisionsverks effektivitetsrevisioner verkar det som att det uppstår en konflikt mellan kommunernas i lag föreskrivna uppgifter och de normer som gäller basservicens målsättningar och kvalitet och en del kommuners ekonomiska resurser. Delvis kan denna elimineras med kommunernas interna prioriteringar och en effektivare allokering av resurser till olika verksamheter. I en del av kommunerna räcker resurserna inte till för att producera basservicen på den nivå som målsatts i lagstiftningen.²⁴

Omfattningen av de åtgärder som berör företagsstöden begränsas av det motiverade behovet av att upprätthålla en hög nivå för forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten (FUI). På basis av Statens revisionsverks revisioner finns det möjligheter till omriktningar och delvis anpassningsåtgärder också på denna sektor.²⁵ I synnerhet

vore det ändamålsenligt att kartlägga överlappande företagsstöd och avsluta resultatlösa program.

I statens och kommunernas inkomster begränsas rörelseutrymmet på skattesidan av den redan genomförda skärpningen av beskattningen (höjningen av skattegraden) och dess hämmande effekt på ökningen av den totala produktionen. I skattepolitiken måste man därför söka en balans mellan skattesystemets klarhet, förutsättningar för ekonomisk tillväxt och skapande av incitament som hänför sig till den samhällliga styrningen samt jämlikhetsaspekter. I skattepolitiken finns det således ett behov av att lämna utrymme för att också beskattningen används som samhällspolitiskt styrmedel.

När valen i Finlands ekonomiska politik övervägs bör också märkas, att direkta åtgärder för anpassning av utgifter och inkomster inte enbart räcker till för att säkra långsiktig hållbarhet i den offentliga ekonomin, ifall ingenting görs åt de strukturella faktorer som orsakar ineffektivitet. Enligt den bedömning som finansministeriet presenterade före förhandlingarna om regeringsprogrammet för valperioden 2011–2014 borde knappt hälften av hållbarhetsgapet fyllas igen med strukturella reformer.²⁶

Olika internationella organisationers, bl.a. OECD:s och Europeiska kommissionens, rekommendationer och bedömningar angående Finlands ekonomi och ekonomiska politik innehåller flera förslag till strukturella reformer som är värda att övervägas.²⁷

Det kan konstateras, att i fråga om stabilisering av den offentliga ekonomin och trygghet av hållbarheten, består de strukturella reformerna av fyra viktiga delområden: (1)

²⁴ Se riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 9/2012 rd om Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag. Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag B 17/2012 rd.

²⁵ Statens revisionsverk B 17/2012 rd 17–20 och 76–75.

²⁶ Finansministeriet 17/2011 och finansministeriet 49/2010.

²⁷ OECD Economic Surveys Finland, February 2012; IMF Finland 2012 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 12/253.

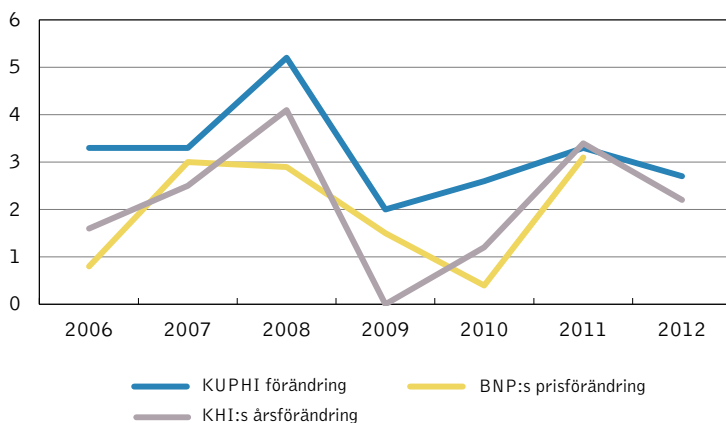
förlängning av arbetskarriärerna; (2) återställande av ekonomins tillväxtpotential och förbättrande av industrins verksamhetsförutsättningar och ramarna för konkurrenskraften; (3) brytande av den snabba prisutvecklingen för offentlig service och effektivisering av serviceproduktionen och (4) effektivisering av konkurrenspolitiken.

I anslutning till förlängning av arbetskarriärerna vore det ändamålsenligt att som en viktig målsättning för den ekonomiska politiken betrakta att antalet arbetstimmar som utförs i nationalekonomin hålls på en så hög nivå som möjligt. En förlängning av arbetskarriärerna förutsätter förutom redan beslutade åtgärder dessutom nya beslut, med vilka tillgången till utbildning och placering i utbildning som leder till sysselsättning förbättras, övergången från studier till arbetslivet tidigareläggs, förtida avgång från arbetslivet på grund av arbetsoförmåga och arbetslöshet minskas och avgång med pension senareläggs samt deltagandet i arbetslivet förbättras.²⁸

Att skapa en arbetsmarknad för dem som redan har avgått med pension är en viktig möjlighet. Den lagstadgade pensionsåldern har enligt Europeiska kommissionens analy-

ser en viktig signaleffekt, varför det från ekonomisk synpunkt inte är motiverat att utesluta en höjning av pensionsåldern från de alternativa åtgärderna. I Europeiska kommissionens rapport om den offentliga ekonomins hållbarhet rekommenderades ett system, där den lagstadgade åldern för avgång med pension är genom lag bunden till livslängdens utveckling. Ett sådant system används redan i Danmark och skulle också i Finland erbjuda en möjlighet till hållbara långsiktiga lösningar som är värd att överväga.²⁹ Det räcker inte med att enbart höja den lagstadgade pensionsåldern, utan viktigt är att också den faktiska avgången med pension senareläggs.

I Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag har på basis av revisionerna sammanställts bedömningar av behoven av utveckling i forsknings-, utvecklings- och innovationspolitiken. Ur helhetsekonomisk synvinkel vore det, att industriproduktionens andel hålls på ett hållbart och konkurrenskraftigt sätt tillräckligt hög, det förmånligaste för att ekonomins produktionspotential ska upprätthållas. FUI-verksamheten och incitamenten för den bör fortsättningsvis utvecklas brett och systematiskt. Samtidigt borde man gå in för att påverka



Källa: Statistikcentralen. KUPI = prisindex för kommunal basservice, KHI = konsumentprisindex

FIGUR 5. Utvecklingen av basservicens prisindex i förhållande till bnp:s pris

28 Statens revisionsverk B 17/2012 rd, 39–42.

29 Europeiska kommissionen 2012.

de hinder som begränsar uppkomsten av tillväxtföretag. Då finns ett behov av att också med lagstiftningsåtgärder försöka påverka det mentala klimatet och viljan att ta en sund företagarrisk, vilket i praktiken innebär exempelvis förnyande av lagstiftningen om skuldsanering och konkurs.³⁰

I central ställning för att stabilisera den offentliga ekonomin och trygga hållbarheten är att bryta den snabba prisutvecklingen för offentlig service och att effektivisera serviceproduktionen. I synnerhet kommunekonomin svagare finansieringsställning beror delvis på att produktionskostnaderna för offentlig service har stigit snabbare än bruttonationalproduktens prisutveckling och inkomstutvecklingen.

Som ett centralt objekt för strukturella reformer bör i synnerhet betraktas kommunernas hälsovårds- och socialtjänster, vilkas utgifter utgör ca 54,8 procent av utgifterna i kommunernas driftsekonomi och mot vilka tillväxttrycket från befolkningens åldrande särskilt riktar sig. I kommunreformen och den därmed nära förenade strukturella reformen av social- och hälsovården är det viktigt att finna fungerande lösningar, med hjälp av vilka man kan säkerställa att prisutvecklingen för offentliga tjänster inte överstiger bruttonationalproduktens prisutveckling. På längre sikt behöver i synnerhet i fråga om omsorgen utvecklas innovativa lösningar, genom vilka en del av behoven i omsorgsutgifterna som beror på befolkningens åldrande kan tillgodoses utan betydande ökning av utgifterna och arbetskraftsbehovet. Informationsledning och ICT kan antas ge betydande

de möjligheter att sänka de offentliga utgifternas nivå.³¹

De faktiska begränsningarna av konkurrensen har upprepade gånger kommit fram i internationella och inhemska utvärderingar av den offentliga servicens produktionskostnader samt i bedömningar av möjligheterna att stärka den ekonomiska tillväxten.³² OECD har i sina bedömningar av den finländska nyttighetsmarknaden samt i landsöversiktterna av ekonomi och ekonomisk politik framfört, att marknaderna särskilt inom detaljhandel och service är centraliserade och att olika reglerings- och tillståndsförfaranden samt styrning av verksamhetsställets placering begränsar konkurrensen.³³

Europeiska unionens råd har i sitt utlåtande om Finlands nationella Europa 2020-reformprogram samt om uppdateringen av stabilitetsprogrammet uppmanat Finland att förbättra konkurrensen på servicebranscherna, inräknat detalj- och partihandeln. Enligt EU visar Finlands prisnivå klart på svag konkurrens på hemmamarknaden. Det försämrar också produktiviteten, vilket bidrar till att produktiviteten inom den serviceproduktion som delfinansieras av det offentliga utvecklas sämre än den allmänna produktivitetens utvecklingen. EU har uppmanat Finland att öppna mer av serviceproduktionen för konkurrens genom att förnya regleringen och avlägsna begränsningar och hinder för nya företags inträde på servicemarknaden.³⁴ Att öka konkurrensen ingår i Finlands Europa 2020 -strategi och i förbindelserna i Euro Plus -avtalet som syftar till ökad konkurrenskraft och sysselsättning i ekonomin.³⁵ Att öka

30 Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag B 17/2012 rd, 23–24.

31 Statens revisionsverk B 17/2011 rd, 106–111. Statens revisionsverk 217/2011. Pöysti 2011. Revisori 1/2011.

32 Konkurrensverket/Ahonen 2011. Konkurrensverket 2008.

33 OECD 2011 och OECD 2012a. Se också OECD:s databas om reglering av nyttighetsmarknaden (Product Market Regulation Database, www.oecd.org/economy/pmrj).

34 Rådets rekommendation 2011/C om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet 2011, 12.7.2011, EYVL C 216, 22.7.2012 samt inför beredningen av detta rådets rekommendation SEC (2011) 734 final och arbetsdokumentet SEC (2011) 805 final, särskilt sidorna 10–12.

35 Finansministeriet 16a/2012.

konkurrensen är samtidigt en del av åtgärderna i Finlands stabilitetsprogram.³⁶ Europeiska unionen har i utlåtandena om uppdateringarna av stabilitetsprogrammet och de nationella reformprogrammen särskilt framhållit vikten av att främja konkurrensen också som ett sätt att förbättra produktiviteten på den offentliga sektorn. Utöver tidigare påpekanden framförs i utlåtandena också behovet av att förbättra konkurrensneutraliteten i den offentliga sektorns verksamhet och konkurrensen i ordnande av offentlig service och i upphandling med anknytning till den.³⁷

Enligt beräkningar som Finlands Bank har gjort med en dynamisk balansmodell för ekonomin, är efter sex år från det att reformer som ökar konkurrensen påbörjats, bruttonationalprodukten 3,5 procent högre än i basprognosen.³⁸ Enligt den uppfattning som Statens revisionsverk fått vid revisionerna skulle en ökad konkurrens också avsevärt minska på prisstegringstrycket i den offentliga ekonomin.³⁹

Regeringen har inlett ett program för sund konkurrens.⁴⁰ Avsikten är att med programmet uppfylla de förpliktelser som har nämnts i uppdateringen av stabilitetsprogrammet och det nationella programmet för Europa 2020 -strategin. Den marknad som omfattas av programmet är till sitt värde ca 50 miljarder euro dvs. ca en fjärdedel av den totala produktionen. Programmets allmänna målsättning är att effektivisera konkurrensen på den finländska marknaden, och för programmet har utvalts tre delområden, där det

vore särskilt viktigt och brådskande att främja konkurrensen.⁴¹ För verkställande av programmet har regeringen redan gett regeringens proposition om främjande av konkurrensen inom dagligvaruhandeln.⁴² På basis av information som fåtts under granskningen framskrider beredningen av övriga åtgärder i programmet vid skilda ministerier. En med tanke på produktiviteten i den offentliga ekonomin viktig del är lagstiftningen och åtgärderna angående konkurrensneutralitet i den offentliga sektorns näringsverksamhet, som regeringen ska besluta om på våren 2013.

Programmet för sund konkurrens omfattar inte alla branscher, varför det kan vara motiverat att utreda och minska de strukturella konkurrenshindren också på andra branscher. I den utredning av företagsstöden, som nämns i det nationella programmet för Europa 2020 -strategin, är det också av nöden att beakta konkurrensaspekterna.⁴³ Statsrådet har också gett riksdagen en utredning med anledning av riksdagens ställningstagande till riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 2/2012 rd. Riksdagen förutsatte bl.a. att en utvärdering görs av statsunderstödens konkurrenseffekter.⁴⁴ Riksdagen förutsatte också, att utredningen presenteras i statens bokslutsberättelse för 2012. Den till riksdagen lämnade utredningen är i detta skede närmast en beskrivning av olika finansieringssystem. Någon egentlig utvärdering av konkurrenseffekterna har just inte gjorts i utredningen. Konkurrenseffekterna av oli-

36 Finansministeriet 15a/2012.

37 Rådets rekommendation 2012/ C 219/08 om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet 2012, EUVL C 219, 24.7.2012 samt kommissionens rekommendation KOM (2012) slutlig och kommissionens arbetsdokument SWD (2012) 312 final, särskilt sidorna 16–17.

38 Finlands Bank 2012, Kehikko5, 48–50.

39 Detta har kommit fram särskilt vid de effektivitetsrevisioner som har gällt ICT-verksamheten. I effektivitetsrevisionerna och laglighetsgranskningarna framkommer upprepat svårigheter med att tillämpa bestämmelserna om offentlig upphandling och konkurrensutsättning, se Statens revisionsverk 217/2011 och 1/2012. Se också riksdagens revisionsutskotts betänkande om informationssystem inom social- och hälsovården och finansieringen av dem, ReUB 2/2012 rd. Om konkurrenspolitikens möjligheter mer allmänt i Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag, B 17/2012 rd.

40 Statsminister Jyrki Katainens regerings program. Statsrådets strukturpolitiska ställningstagande 22.3.2012. Europeiska unionens Europa 2020 -strategi, Finlands program.

41 Arbets- och näringsministeriet, program för främjande av sund konkurrens 19.9.2012, (promemoria vid regeringens aftonskola).

42 RP 197/2012 rd.

43 FiM 16a/2012 rd, 20 samt 32–34.

44 Statsrådets utredning M 3/2012 rd.

ka bidrags- och statsunderstödssystem borde identifieras och utvärderas bättre än för närvarande. Detta förutsätts också i statsunderstödslagen.

Enligt revisionsverkets åsikt hör ett snabbt förverkligande av programmet för främjande av sund konkurrens på alla förvaltningsområden som omfattas av programmet, samt en effektivisering av konkurrensen generellt som en väsentlig del till de strukturreformer som bör genomföras i brådskande ordning. Bristen på konkurrens i Finland höjer i Finland prisnivån, minskar incitamenten till innovationer och försvagar sålunda produktiviteten och tillväxten. Den allmänna målsättningen för konkurrenspolitiken är att konsumenten kan välja från ett större sortiment till

konkurrenskraftiga priser. Indirekt har detta betydande helhetsekonomiska verkningar och betydelsefulla verkningar på den offentliga ekonomin. I fråga om den offentliga ekonomin och serviceproduktionen kan man med effektivare konkurrens få mer av innovationer och genom sund konkurrens sänka kostnadstrycken på den offentliga ekonomin.

Som en del av kommunreformen samt de strukturella reformerna av social- och hälsovården bör enligt observationerna vid granskningen förutsättningarna för en effektiv konkurrensutsättning stärkas samt den reglering som gäller ansvaren för att ordna och producera servicen klart åtskiljas från varandra.

3.2 Funktionsdugligheten för förfarandena i beredningen av ramarna för statsfinanserna

De förfaranden och verksamhetssätt som omfattats inverkar för sin del på hur verktygen för hantering av finanspolitiken fungerar enligt för dem uppställda målsättningar. Ramförfarandet är det viktigaste verktyget för hantering av finanspolitiken.

3.2.1 Ramförfarandets öppenhet och transparens

I den särskilda berättelsen till riksdagen om effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken (B 21/2010 rd) rekommenderade Statens revisionsverk att rapporteringen i bokslutsberättelsen om hur ramarna iakttagits preciseras.

Enligt revisionsverkets ställningstaganden borde i syfte att öka transparensen klart föras fram i bokslutsberättelsen vilket som har varit regeringens förslag till anslagen inom ramen. Därutöver borde i bokslutsberättelsen specificeras anslagen inom och utanför ramen både i fråga om berättelseårets tilläggsbudgetar och de tillägg som riksdagen gör i budgeten. På så sätt blir det möjligt för en utomstående att se om anslagen i den slutliga budgeten ligger under anslagstaket enligt berättelseårets justerade utgiftsram.

Rapporteringen i bokslutsberättelsen om hur ramarna har iakttagits har i fråga om finansåren 2010 och 2011 ändrats i enlighet med Statens revisionsverks ställningstaganden. I bokslutsberättelsen för åren 2010 och 2011 har i tabellform i fråga om den egentliga budgeten och samtliga tilläggsbudgetar presenterats vilken som har varit volymen för

de utgifter som ska räknas till ramen samt vilken den pris- och strukturkorrigerade ramnivån har varit. Sålunda ses, hur mycket utgifterna inom ramen har understigit ramnivån. Revisionsverket anser framställningssättet vara tydligt och ser det som positivt att det gjorts till bestående praxis i bokslutsberättelsen. I de allmänna motiveringarna till statens budgetförslag och tilläggsbudgetförslagen har införts en motsvarande tydlig tabell och en utredning om vilka pris- och strukturjusteringar som har gjorts i ramnivån samt om hur ramarna har förverkligats. En uppföljning av ramnivån är sålunda möjlig trots de komplicerade drag som ingår i ramsystemet och prisjusteringen av ramarna.

I syfte att öka ramförfarandets transparens och öppenhet har finansministeriet utarbetat en beskrivning av hur ramarna för åren 2012–2015 görs upp och upprätthålls, som har publicerats på finansministeriets webbsidor. Avsikten är att metodbeskrivningen ska uppdateras alltid när valperioden byts. Revisionsverket anser detta vara ett bra tillägg till transparensen och öppenheten i ramarna för statsfinanserna.

3.2.2 Skattestöden och ramförfarandet

Med skattestöd eller skatteutgift avses i skattesystemet förekommande avvikelser från den allmänna normbeskattningen. I beräkningen av skattestöden uppskattas, hur mycket befrielser från skatt, skatteavdrag, nedsatta skattesatser samt andra skattelättnader minskar på skatteintäkterna.

Revisionsutskottet förutsatte i sitt betän-

kande angående revisionsverkets särskilda berättelse (B 21/2010 rd) att det borde utredas, om skattestöden borde inkluderas i ramförfarandet.

I detta sammanhang bör märkas, att det är synnerligen komplicerat att beräkna och följa upp skattestöden. Skattestöd definieras i förhållande till normskattesystemet, vars definiering inte alltid är klar. En del av skattestöden inverkar på hur beskattningen inriktas, medan åter ramarna för statsfinanserna reglerar utgifternas totala nivå och inte hur utgifterna riktas. Att ta in skattestöden som en del av ramsystemet är således enligt finansministeriets revisionsanmärkningsberättelse, som ingår i bokslutsberättelsen för år 2011, inte problemfritt. Inkluderande av skattestöden i ramförfarandet har behandlats i arbetsgrupperna för utvecklande av ramsystemet 2007 samt 2011. Båda arbetsgrupperna slöt sig till att föreslå, att skattestöden inte inkluderas i ramförfarandet för att bevara systemets öppenhet och transparens.⁴⁵

En risk för att skattestöd ska användas för att kringgå ramsystemet existerar emellertid, och rapporteringen om skattestöden har därför avsevärt utökats och preciserats under senare år. Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet använder regeringen inte skattestöd för att kringgå ramen i strid med utgiftsregelns syfte. Man har gått in för att utveckla rapporteringen om skattestöd och i statens bokslutsberättelse ingår numera en beskrivning av de viktigaste skattestöden samt i fråga om finansåret 2011 för första gången en utvärdering av skattestödets effekter.

Statens revisionsverk har i samband med den fortlöpande granskningen av finanspolitiken följt med rapporteringen om skattestöd åren 2009–2011. Enligt revisionsverkets för-

menande möjliggör den år 2010 gjorda kartläggningen av skattestödets omfattning och täckningsgrad samt uppdateringen av beräkningsmetoderna att en tillräcklig och riktig bild fås av skattestödets volym. Att följa upp skattestöden i tiden och utveckla och upprätthålla beräkningsmetoderna kräver emellertid kontinuerligt arbete. Därför kommer revisionsverket också framdeles att följa skattestödets volym och hur rapporteringen om skattestöden utvecklas. Revisionsverket anser det vara bra att beräkningen och uppföljningen av skattestöden fortgående utvecklas.

Behovet av att beräkna och följa upp skattestöden⁴⁶ accentueras för sin del av att skatteincitament allt mer används som verktyg för den ekonomiska politiken och även innovationspolitiken. I enlighet med rambeslutet om statsfinanserna åren 2013–2016 har ett flertal skatteincitament tagits i användning. Betydelsefulla sådana är lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under åren 2013–2015, lagen om höjda avskrivningar på produktiva investeringar skatteåren 2013–2015 och lagen om skattelättnad för investeringsverksamhet skatteåren 2013–2015. På basis av finansutskottets betänkande om regeringens förslag om tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet har riksdagen godkänt ett uttalande, enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen följer propositionens verkningar och granskar hur väl det temporära incitamentet fungerar och vilka dess praktiska konsekvenser är. Utifrån inhämtade uppgifter ska regeringen överväga om det finns skäl att utveckla lagen ytterligare och i förekommande fall lämna de ändringsförslag som syftet med propositionen kräver.⁴⁷ Förlusten av skatteintäkter orsakad av tillägg-

45 Finansministeriet 17/2011. Finansministeriet 5a/2007.

46 RP 175/2012 rd.

47 FiUB 35/2012 rd, riksdagens svar RSv 168/2012 rd.

savdraget för forsknings- och utvecklingsverksamhet uppskattades i regeringens proposition till 190 miljoner euro. I motiveringarna till regeringens proposition försökte man inte uppskatta systemets nationalekonomiska verkningar och således uppställdes för incitamentet inte mer konkreta målsättningar. Ett motsvarande uttalande om uppföljning och granskning av lagens verkningar godkände riksdagen på basis av finansutskottets betänkande också i samband med behandlingen av lagen om skattelättnad för investeringsverksamhet skatteåren 2013–2015.⁴⁸

Den granskning som förutsätts i riksdagens uttalanden är det skäl att utvidga till att omfatta också alla andra skatteincitament som ska tas och är i användning. I Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag har kortfattat behandlats också frågor som anknyter till direkta stöd och skatteincitament för FUI-verksamhet. Införandet av skatteincitament motiveras ofta med den internationella konkurrensen och med stärkande av det egna landets konkurrensställning utan att arrangemangets verkningar analyseras desto närmare. Beslut om skatteincitament borde basera sig på ett djupgående och analytiskt faktaunderlag samt på en noggrann analys av målsättningarna och kontexten. Avgörande med tanke på företagets och den totala produktionens tillväxt är inte enskilda skatteincitament, utan skattesystemet som helhet och den administrativa börda som orsakas av beskattningen. Uppställandet av mål för skatteincitamenten och utvärderingen av kostnadseffekterna på förhand och i efterhand borde alltför utvecklas. Den information som utvärderingen ger bör också utnyttjas i beslutsfattandet.⁴⁹ Exempelvis statens ekonomiska forskningscen-

tral VATT framförde på forskning baserade kritiska åsikter om betydelsen av höjda avskrivningar på företagets produktiva investeringar som incitament till investeringar.⁵⁰

I samband med ramförfarandet kan utvärderingarnas resultat och behovet av att utveckla skattepolitiken som en helhet så, att alla olika stöd och incitament finns samtidigt på bordet.

3.2.3 Statsekonomi utanför budgeten – fonderna

Staten har 11 statliga fonder utanför statsbudgeten. Fondernas sammanräknade balans i slutet av år 2011 var ca 26,5 miljarder euro. Den sammanräknade balansens förhållande till bruttonationalprodukten år 2011 är ca 14 procent. År 2013 antas fondernas inkomster uppgå till ca 5 miljarder euro och de statliga utgifter som betalas från fonderna till ca 4,6 miljarder euro. Inkomster- nas volym är således ca 10 procent och utgifternas volym ca 9 procent i förhållande till statsbudgetens storlek.

De statliga fonderna utanför budgeten är envar ett resultat av historien. Lagstiftningen om deras verksamhet och verksamhetens ekonomiska omfattning är synnerligen varierande. Styrningen av fonderna utanför budgeten och riksdagens tillgång på information om fonderna granskades år 2009 i revisionsverkets effektivitetsrevision av styrningen och förvaltningen av fonderna. En uppföljning av effektivitetsrevisionen har gjorts på hösten 2012. På basis av effektivitetsrevisionen och uppföljningen har författningarna gällande fonderna inte heller i fråga om modellen för styrning och förvaltning förenhetli-

48 FiUB 37/2012 rd, riksdagens svar Rsv 170/2012 rd.

49 SRV B 17/2010 rd, 22–23.

50 RP 94/2012 rd, FiUB 20/2012 rd.

gats på det sätt som uppställdes som målsättning i regeringens proposition RP 56/2003 rd om statens bokslutsreform.

I nationalräkenskaperna räknas statens pensionsfond (VER) till socialskyddsfonderna, medan åter de övriga statliga fonderna utanför budgeten anses höra till statens centralförvaltning. De från finanspolitikens synpunkt viktigaste statliga fonderna är statens pensionsfond (VER), bostadsfonden (VAR) och gårdsbrukets utvecklingsfond (MAKERA).

De statliga fonderna utanför budgeten är ett undantag från riksdagens budgetmakt och därför har inrättande och väsentlig utvidgning av dem begränsats i grundlagens 87 §.

Fonderna omfattas endast delvis av den i ramarna för statsfinanserna uppställda statliga utgiftsregeln i dess nuvarande form. De överföringar som görs från statens budgetekonomi till fonderna omfattas a priori av ramsystemet i statsfinanserna. I allmänhet anses de överföringar som görs från statens budgetekonomi till fonderna vara omfattade av den utgiftsregel som uppställts i ramarna för statsfinanserna. En väsentlig avvikelse från detta är emellertid från början av år 2013 överföringen av intäkterna av rundradioskatten till radio- och tv-fonden, vilken betraktas som en utgiftspost utanför ramarna för statsfinanserna.

De utgifter som betalas från fonderna berörs inte av ramens begränsning. I den recession som följde på finanskrisen år 2008 innebar fonderna, särskilt bostadsfonden, ett viktigt flexibilitetselement i ramsystemet.

I Statens revisionsverks som särskild berättelse till riksdagen givna valperiodsrapport om granskningen av finanspolitiken B 21/2010 rd rekommenderas att det skulle klargöras hur behövliga och ändamålsenliga de statliga fonderna utanför budgeten är. På basis av revisionsverkets särskilda berättelse godkände riksdagen på basis av revi-

sionsutskottets betänkande ReUB 10/2010 rd ett ställningstagande, enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen separat för varje fond bedömer om de nödvändiga krav som avses i 87 § i grundlagen fortfarande finns för att organisera verksamheten och finansieringen i form av fonder utanför budgeten. Den av finansministeriet tillsatta arbetsgruppen för utvärdering av ramförfarandet i statsfinanserna konstaterade för sin del, att ur finanspolitikens synvinkel vore det skäl att överväga att innefatta särskilt statens bostadsfond (VAR) och gårdsbrukets utvecklingsfond (MAKERA) i statsbudgeten och att det vore motiverat att i synnerhet de här fonderna klart omfattas av utgiftsregeln i ramarna för statsfinanserna. Dessutom vore det enligt arbetsgruppen motiverat att göra den linjedragningen i regeringsprogrammet, att de statliga fonderna utanför budgeten inte kommer att användas för att kringgå ramarna för statsfinanserna.

Regeringen gjorde styrt av finansministeriet den utredning som riksdagen förutsatte, och rapporterade dess resultat i statens bokslutsberättelse för år 2011. Bokslutsberättelsen innehåller om envar fond en utvärdering, som har gjorts av ansvarsministeriet självständigt och ur det egna förvaltningsområdets synvinkel. Finansministeriet hade åt de för fonderna ansvariga ministerierna gett beredningsanvisningar, i vilka förutsattes att ministerierna behandlar frågan om fonderna eventuellt kunde innefattas i statsbudgeten, eller, om detta inte anses möjligt, att fondernas utgifter intas i ramen för statsfinanserna.

Enligt den utredning som finansministeriet har lämnat i statens bokslutsberättelse blir det i nästa fas nödvändigt med en övergripande analys av samtliga fonder ur finanspolitisk och statsfinansiell synvinkel samt i ljuset av grundlagens 87 § beträffande kraven för att organisera verksamheten och finan-

sieringen i form av fonder. Någon sådan analys ur finanspolitisk och statlig helhetsekonomisk synvinkel har ännu inte gjorts.

I ministeriernas utvärderingar av respektive fonder har huvudsakligen motiverats att fonderna bevaras. I finansministeriets utredning konstateras om statens pensionsfond, att fondens roll borde omprövas och klargöras. I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram har gjorts linjedragningen, att statens bostadsfond bevaras som en självständig fond utanför budgeten. Riksdagens revisionsutskott har i sitt betänkande ReUB 4/2012 rd med anledning av statens bokslutsberättelse ansett regeringens utredning vara tillräcklig sålunda, att revisionsutskottet inte förutsätter fortsatt rapportering om detta ställningstagande av riksdagen i revisionsanmärkningsberättelsen. MAKERA:s funktionsduglighet som finansieringskanal ska enligt regeringsprogrammet utvärderas.

I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram ingår inte klart ett sådant förbud mot att använda fonderna för att kringgå ramarna som rekommenderades av den av finansministeriet tillsatta arbetsgruppen för utvecklande av ramförfarandet, eller någon till sin natur allmän princip som förbjuder kringgående av ramarna. Under valperioden 2011–2014 har inte heller framkommit att fonderna hade använts för att kringgå utgiftsregeln.

Ur synvinkeln för ramförfarandet i statsfinanserna har hos fonderna just inte, med undantag för statens radio- och tv-fond, inträffat finanspolitiskt betydelsefulla förändringar efter det att den föregående valperiodsrapporten om finanspolitiken utarbetades. Nivån för de statliga utgifter som betalas från fonderna håller sig åren 2011–2013 vid ca 4,5 miljarder euro. År 2013 intäktsförs från fonderna enligt 2013 års budget ca 1,8 miljarder euro, av vilket största delen består av en

från statens pensionsfond till statsbudgeten gjord överföring vars storlek är 1,689 miljarder euro. Användningen av denna överföring i statsbudgeten omfattas av ramsystemet.

Till fonderna överförs år 2013 från budgeten ca 0,5 miljarder euro, vilket till största delen består av att intäkterna av den nya rundradioskatten överförs till statens radio- och tv-fond för att användas för finansiering av Rundradion i enlighet med den förnyade lagstiftningen om detta. Att intäkterna av rundradioskatten överförs från statens budgetekonomi till fonden har statsrådet definierat som en utgift utanför ramarna, vilket är och även öppet har konstaterats vara en avvikelse från ramarna för statsfinanserna. Statens revisionsverk konstaterade i sin årliga berättelse om den fortlöpande granskningen av finanspolitiken, att för avvikelsen inte har framlagts tillräckliga motiveringar med tanke på en konsekvent tillämpning av reglerna för finanspolitiken.

De statliga fonderna utanför budgeten kan alltså betraktas som ett betydelsefullt undantag från riksdagens budgetmakt. Riksdagen bestämmer emellertid genom lag om grunderna för verksamheten vid de statliga fonderna utanför budgeten samt om förhållandena mellan fonderna och statens budgetekonomi. Riksdagens tillgång på information om fonderna har förbättrats något. Granskningen av fonderna och deras utveckling är emellertid alltså förhållandevis begränsad. Om fonderna görs inte i bokslutsberättelsen en fondspecifik bokslutsanalys. Statens bokslutsanalys innehåller inte heller, då statens helhetsbalans saknas, någon helt konsekvent och klar granskning av statens fondeekonomi. I besluten om ramarna för statsfinanserna, de allmänna motiveringarna till budgetförslagen och i statens bokslutsberättelse behandlas fonderna emellertid i sig klart som en egen helhet.

Från finanspolitisk synpunkt är det nuvarande fondsystemets tydligaste svaghet, att fonderna utanför budgeten försämrar transparensen i statens ekonomiska ställning. Staten skuldsätts alltjämt. Samtidigt fonderar staten medel för olika ändamål. När ett enhetligt konsoliderat bokslut och en på detta baserad balansräkning saknas, finns risken att bilden av statens finansieringsställning som helhet försvagas. En granskning av en enskild finansieringspost åtskilt från statens övriga ansvar och förmögenhetsposter vilsleder nämligen lätt när man bedömer statens förmåga att svara för sina skyldigheter. På basis av uppföljningen av effektivitetsrevisionen av styrningen och förvaltningen av fonderna har emellertid informationen om fonderna utökats i statens bokslutsberättelse och i fråga om fonderna insamlas numera också uppgifter om med fonderna anknutna dolda skulder.

Till egenskaperna hos en god regel för finanspolitiken hör en täckning så, att angående regelns tillämpningsområde inte förekommer ogrundade och med hänsyn till regelns syfte motstridiga undantag. Syftet med reglerna för finanspolitiken och således även ramarna för statsfinanserna är att begränsa den totala volymen för de utgifter som skattebetalarna har att betala. Täckningen är också en av de bärande principerna i Europeiska unionens direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

De pensionspremier som de statliga arbetsgivarna betalar till statens pensionsfond samt användningen av statens pensionsfonds utgifter i statsbudgeten omfattas av ramregeln. I ett system som följer EU:s direktiv om budgetramverk och stabilitetsfördraget bör det finanspolitiska målpuppställande som gäller pensionsfonden göras som en del av socialskyddsfonderna. Med undantag för den avvikelse som gäller överföring av intäkterna

av rundradioskatten omfattas överföringar från statsbudgeten till fonderna utanför budgeten av ramarna. De statliga utgifter som betalas direkt från fonderna omfattas inte av ramsystemet. I de statliga fonderna utanför budgeten förverkligas emellertid inte konsekvent de finanspolitiska reglernas princip om konsekvens och syfte att begränsa det totala beloppet av de utgifter som skattebetalarna har att betala. Detta är emellertid inte det mest centrala problemet i Finlands finanspolitik för närvarande.

Stabilitetsfördraget och EU:s direktiv om budgetramverket förutsätter, att för den offentliga ekonomin som helhet och för alla dess undersektorer enligt nationalräkenskaperna uppställs regler för finanspolitiken som är konsekventa med förpliktelseerna i Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtfördrag. För statens centralförvaltning (central government) borde således uppställas målsättningar som täcker också de statliga fonderna utanför budgeten med undantag för pensionsfonden. Statens pensionsfond borde åter i den nuvarande klassificeringen behandlas som en del av socialskyddsfonderna, fastän pensionsfonden till verksamhetens faktiska karaktär är mera en statlig placeringsfond än en äkta pensionsfond. Unionens lagstiftning förutsätter i sig inte att de statliga fonderna utanför budgeten innefattas i kretsen för den utgiftsregel som ramarna för statsfinanserna anger, utan en granskning av jämvikten i statsekonomin på en mer allmän nivå, i vilken också fondekonomin ingår, torde kunna betraktas som tillräcklig. Att de utgifter som betalas från fonderna innefattas i kretsen för utgiftsregeln vore emellertid motiverat för att förverkliga täckningsgraden för den nationella utgiftsregel som visat sig vara väl fungerande.

Statens revisionsverk rekommenderar, att de statliga fonderna utanför budgeten inne-

fattas i systemet med ramar för statsfinanserna och den utgiftsregel som ingår i det från början av valperioden 2015–2018.

Statens revisionsverk anser det vara viktigt, att den i regeringens revisionsanmärkningsberättelse, som ingår i statens bokslutsberättelse för år 2011, konstaterade analysen av fonderna utanför statsbudgeten och ändamålsenligheten för formen av fonder som helhet ur finanspolitisk och statsfinansiell synvinkel samt i ljuset av grundlagens 87 §, görs under ledning av finansministeriet under den pågående valperioden. Samtidigt vore det av nöden att ur perspektivet för statsekonomi och styrningen av den som helhet överväga att förenhetliga författningarna om fonder till den del formen av fonder alltjämt visar sig vara ett motiverat sätt att ordna skötseln och finansieringen av statens permanenta uppgifter.

3.2.4 Flexibiliteten i ramarna för statsfinanserna

I Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen (B 21/2010 rd) om effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken lyftes fram ramförfarandets brist på flexibilitet. Till följd av denna brist finansieras reformer med tilläggsanslag ovanpå den gamla utgiftsstrukturen i stället för att man skulle se över möjligheterna att förverkliga reformerna med ändrade tyngdpunkter inom eller mellan förvaltningsområdena och med omallokeringar.⁵¹

I den revision av ramarnas administrativa beredning som hänförde sig till valperioden 2007–2010 observerades, att aktiv omallokering av utgifter inom ramsystemet har skett

i förhållandes liten omfattning. Detta gäller omallokeringar av utgifter både tväradministrativt och inom förvaltningsområdena. Ministerierna föreslog enligt iakttagelserna vid revisionen just inte omallokeringar inom sina förvaltningsområden.

Omallokeringar inom förvaltningsområdena är emellertid av betydelse med tanke på en god skötsel av förvaltningsområdets egna finanser och ramarnas flexibilitet. Finansministeriet har likaså i sina rapporter om utvecklande av ramsystemet framfört, att i den i samband med förnyelserna av ramsystemet eftersträvade flexibiliteten inte har förverkligats.

Strukturella förändringar i samhället och ekonomin kan förutsätta en omallokering av resurserna under valperioden i förhållande till tidigare rambeslut och budgetar. I det nuvarande ekonomiska läget accentueras behovet av en så ändamålsenlig disponering av anslagen som möjligt, för det finns inte möjligheter till att finansiera reformer med anslagsökningar. Behovet av att anpassa utgifterna understryker det, att anslagen allokeras så ändamålsenligt som möjligt med beaktande av skötseln av statsfinanserna som helhet. Rambudgeteringen i sig hindrar inte sådana omallokeringar av anslagen. Ifall ändringar under valperioden behövs, kan omallokeringar göras inom ramen för det fastställda utgiftstaket.

Det sektorbetonade verksamhets sättet i ram- och budgetberedningen har lett till att ministerierna håller fast vid sitt förvaltningsområdes resurser, och de har under valperioden 2007–2010 inte varit villiga att rikta sina anslag till finansieringen av tväradministrativa politikprogram. Det är å andra sidan skäl att märka, att utvecklandet av det egna förvaltningsområdet bör vara det primära må-

⁵¹ Finansministeriet 5a/2007. Finansministeriet 17/2011.

let för ettvarvt ministeriums ledning inom de givna ramarna. Den övergripande uppfattningen av finanspolitikens linje och de prioriteringar den kräver kommer genom den politiska styrningen. Ifall denna saknas, förverkligas inte de behövliga förändringarna av tyngdpunkterna mellan förvaltningsområdena. Under valperioden 2011–2014 har de besparingar som syftar till anpassning av utgifterna samt de utgiftsökningar som verkställs i omriktanden av utgifterna upptecknats i en bilaga till regeringsprogrammet. Detta tillsammans med regeringens HOT-dokument⁵² har gett bättre förutsättningar än tidigare för att de av regeringen uppställda målsättningarna ska uppnås i ram- och budgetberedningen.

Revisionsutskottet ansåg i sitt betänkande med anledning av revisionsverkets särskilda berättelse (ReUB 10/2010 rd – B 21/2010 rd) att ramförfarandets klart starka sida är att det är politiskt bindande och trovärdigt. Dess avigsida är enligt utskottet att ramarna är rigida, vilket bland annat visar sig i att lagstiftningsbehov som kommer fram under valperioden men inte ingår i regeringsprogrammet har svårt att komma framåt i processen. Revisionsutskottet förutsatte i sitt betänkande, att flexibiliteten i ramarna ökas så att anslagen kan disponeras bättre inom och mellan olika förvaltningsområden.

I den revisionsanmärkningsberättelse som ingår i statens bokslutsberättelse för finansåret 2011 framhåller finansministeriet i anknytning till större flexibilitet i ramförfarandet, att ramförfarandet inte ställer hinder för omdisponeringar mellan förvaltningsområdena. I revisionsanmärkningsberättelsen framhålls den rådande kulturen för att fatta beslut som orsak till bristen på flexibilitet. Å andra sidan omnämns inte de ringa om-

disponeringarna inom förvaltningsområdena eller de underliggande faktorerna inte i revisionsanmärkningsberättelsen. Däremot framförs, att man med hjälp av ramarna har försökt främja en flexibel fördelning av utgifterna inom förvaltningsområdena.

I uppföljningen av hur ramarna iakttas koncentreras uppmärksamheten på nivån för de totala utgifterna och avsikten har varit att lämna den detaljerade allokeringen av utgifterna att ingå i budgeten för respektive år. Det konstateras att beredningen av ramarna på momentnivå har lett till att rambeslutets kalkyler för utgifterna på respektive moment eventuellt tillämpas alltför strikt i förarbetena för budgetpropositionen. Enligt finansministeriet har kalkylerna emellertid endast till syfte att fungera som en referens för utgifternas struktur. På basis av vad som framförts i revisionsanmärkningsberättelsen kan konstateras, att situationen i fråga om ramarnas flexibilitet har varit oförändrad jämfört med den föregående valperioden 2007–2010. Detta innebär enligt revisionsverkets förmenande, att man bör gå in för att öka förutsättningarna för flexibilitet i ramarna med aktiva åtgärder och rekommendationer till åtgärder.

Behovet av större flexibilitet i ramarna accentueras, för såsom framförts i kapitel 3.1 i denna berättelse, har den utdragna skuldskrisen på euroområdet lett till en svagare ekonomisk utveckling än förväntat. Utöver de i regeringsprogrammet inskrivna anpassningsåtgärderna har regeringen i samband med rambeslutet på våren 2012 beslutat om ytterligare anpassningsåtgärder för att stärka statsekonomi. De anpassningsåtgärder som regeringen redan beslutat om och behovet av eventuella ytterligare anpassningsåtgärder understryker behovet av att anslagen allokteras så väl som möjligt inom ramarna. Det

⁵² Det dokument som preciserar statsminister Jyrki Katainens regerings regeringsprogram kallas regeringsprogrammets strategiska verkställighetsplan HOT. I detta dokument har upptecknats målsättningarna för ettvarvt strategiskt tyngdpunktsområde samt de åtgärder eller spetsprojekt som verkställer målsättningen, ansvarsministerierna samt projektets finansieringssituation.

centrala är, att i den nuvarande situationen kan reformer som är nödvändiga med tanke på utvecklande av förvaltningsområdet inte verkställas med anslagsökningar.

Revisionsverket framförde i den särskilda berättelsen till riksdagen (B 21/2010 rd), att de allmänna principer, enligt vilka finansministeriet gör förslag vilka avviker från ministeriernas förslag och godkänner eller avvisar ministeriernas förslag till omallokeringar, borde presenteras klart och öppet. Hur omallokeringarna förverkligats i början av valperioden 2011–2014 utvärderades med den granskning av finanspolitiken som behandlade förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförfarandet.⁵³ På basis av granskningen kan konstateras, att de spelregler som berör omallokeringar inom förvaltningsområdet huvudsakligen är klara och att samarbetet mellan finansministeriet och sektorministerierna fungerar. Ändå framkom fall, där verksamhetssätten inte var helt klara på ömse sidor och förfarandena inte var enhetliga. Det bör också märkas, att principerna för omallokeringar inte ännu heller finns ner skrivna någonstans.

I statsförvaltningen kommer under de närmaste åren att ske en generationsväxling inom tjänstemannakåren, vilket för sin del understryker behovet av att instruktioner existerar. På så sätt säkerställs, att man också i framtiden agerar på ett enhetligt sätt. Å andra sidan kan existensen av tydliga instruktioner hos sektorministerierna fungera som ett incitament till interna prioriteringar på förvaltningsområdet. Det finns ett större behov av detta än förut, emedan reformbehov på förvaltningsområdet i allt mindre omfattning kan finansieras med anslagsökningar.

Enligt revisionsverkets uppfattning borde förvaltningsområdena ha incitament till god

skötsel av finanserna så, att det lönar sig för dem att aktivt söka besparingar på det egna förvaltningsområdet för att genomföra reformer. Detta skulle stödjas av att omallokering av anslag skulle finnas så klara spelregler som möjligt, vilka har skrivits in i exempelvis Ramhandboken, så att de är kända för alla och sålunda kan tillämpas i den praktiska ram- och budgetberedningen. I Ramhandboken har presenterats en metodbeskrivning av uppföljningen av iakttagandet av ramarna samt ramsystemets centrala principer. Ramhandboken har tagits i användning under innevarande valperiod och avsikten är att den ska uppdateras alltid när valperioden byts. Ramhandboken finns på finansministeriets webbsidor. Omallokeringar borde inte ses som undantag utan de borde vara vardag för den ekonomiska ledningen och en del av de interna prioriteringarna på förvaltningsområdet.

Att lägga utgiftsbehov som orsakas av nya politikåtgärder ovanpå den gamla utgiftsstrukturen är inte ett motiverat förfaringsätt med tanke på hållbarheten i den offentliga ekonomin. I statsminister Jyrki Katainens regerings program har nya politikåtgärder finansierats med omallokeringar och besparingar. Hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin och balanseringen av statsfinanserna förutsätter också i fortsättningen att reformer verkställs med omallokeringar. Därför bör enligt revisionsverkets åsikt förutsättningarna i praktiken för omallokeringar förbättras.

I revisionsverkets särskilda berättelse (B 21/2010 rd) observerades, att det är svårt att skapa sig en helhetsbild av statsekonomins och respektive förvaltningsområdes tillstånd och framtida behov samt om förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramarna inom de tidtabeller som ram- och budget-

⁵³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 17/2012.

beredningen medger. En beredning av betydande omallokeringar och en genuin strategisk planering skulle kräva mera tid och möjligheter att fokusera på det väsentliga. Den momentvisa beredningen och granskningen av budgeten, som i praktiken dominerar ramberedningen, lösgör dessutom den ekonomiska och den politiska planeringen från varandra.

Att verkställa mer omfattande tväradministrativa omallokeringar skulle kräva att de existerande utgifterna och utgiftsstrukturen ses över grundligt. Förutom att spelreglerna för omallokeringar inom förvaltningsområdena klargörs kunde kartläggningarna av utgifterna i fortsättningen utgöra en central del av beslutsfattandets faktaunderlag.

Före riksdagsvalet år 2011 gjordes med synnerligen stram tidtabell en kartläggning av utgifterna. Revisionsverket rekommenderade redan i sin i december 2012 publicerade revision av förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförfarandet, att som underlag för de mest ambitiösa omallokeringarna görs utgiftskartläggningar, i vilka grunderna för utgifterna borde klargöras. Halv-

tidsgranskningen av regeringsprogrammet och valperiodens byte kunde i framtiden vara lämpliga tidpunkter för detta. Den årliga ram- och budgetberedningen ger inte tillräckliga möjligheter till en grundlig kartläggning av utgiftsstrukturen.

Revisionsverket rekommenderade redan i den före riksdagsvalet i januari 2011 lämnade särskilda berättelsen till riksdagen (B 21/2010 rd), att sektorministerierna borde uppmuntras till en fortlöpande utvärdering av utgiftsstrukturen på det egna förvaltningsområdet. En fortlöpande utvärdering av utgiftsstrukturen och en med den förenad prioritering skulle också främja mer omfattande kartläggningar av utgifterna.

Det pågående projektet för reform av statens centralförvaltning har till uppgift att bereda en förnyelse av statens centralförvaltning och målet är bl.a. att öka de ekonomiska resursernas rörlighet och främja uppkomsten av en enhetlig verksamhetskultur i statsförvaltningen. I detta sammanhang vore det ändamålsenligt att granska, hur en fortlöpande utvärdering av utgiftsstrukturen kunde genomföras i praktiken.

3.3 Hållbarheten i kommunekonomin och basserviceprogrammet

Med decentraliseringen av det offentliga beslutsfattandet till olika nivåer av den offentliga förvaltningen har eftersträvat att det beslutsfattande som gäller basservicen finns så nära medborgarna och servicens användare som möjligt. Strävan har varit att skapa ett så effektivt servicesystem som möjligt. För att de lokala servicebehoven ska tillgodoses är det motiverat, att kommunerna har ansvaret för serviceutbudet på sitt område. Detta accentueras allt mer, ju större skillnader som råder i de lokala servicebehoven och de förhållanden under vilka servicen ordnas. Det är då möjligt att uppnå effektivitetsfördelar, när de beslut som gäller servicen och delvis också finansieringen av servicen decentraliseras till kommunerna.

I Finland har den kommunala nivån ett brett ansvar för utbudet av välfärdstjänster och för sin del också för finansieringen av dessa tjänster. Staten har till kommunnivån överfört betydelsefulla uppgifter, som i många OECD-länder ofta är ett ansvar för centralförvaltningen.

Den nordiska modellen för ordnandet av välfärdstjänsterna svarar inte mot den internationella modellen för fiskal federalism, utan snarare mot en administrativ federalism, där kommunerna svarar för den lagstadgade allmänna offentliga basservicen och inte enbart för produktionen av lokala offentliga nyttigheter. I den fiskala federalismen är uppgifterna och finansieringen av dem genuint lokala. En övergång i finansieringen och uppgiftsfördelningen i riktning mot en genuin fiskal federalism skulle förutsätta att uppgifter överförs från kommunerna

till staten. Motsvarigt förefaller ett ordnande av välfärdstjänsterna enligt den administrativa federalismens modell kräva att kommunerna görs större och starkare.⁵⁴ Detta är också utgångspunkten för kommunreformen enligt regeringsprogrammet.

Uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten leder till att kommunerna står i främsta linjen och möter de ökade kostnader för hälsovård och omsorg som beror på befolkningens åldrande. De utgiftstryck som föranleds av befolkningens åldrande är således en avsevärt utmaning för kommunekonomin.

Den finländska kommunsektorn har i ljuset av nuvarande praxis vid en internationell jämförelse svag beredskap att medverka till den offentliga ekonomins långsiktiga hållbarhet. Statens revisionsverk påpekade i sin särskilda berättelse till riksdagen (B 21/2010 rd) den snäva täckningsgraden för ramarna för statsfinanserna och därigenom dess begränsningar när det gäller att svara på hållbarhetsutmaningen i hela den offentliga ekonomin. Också OECD och Europeiska kommissionen har rekommenderat att den lokala förvaltningen borde knytas bättre än förut till den utgiftsbegränsning som gäller för statsfinanserna. Dessa organ har också förnyat sin rekommendation i de granskningar av Finland som har publicerats under år 2012. Dessutom innebär strävandena att koordinera den ekonomiska politiken inom EU ett allt större tryck på att utveckla den nationella reglering som berör hela den offentliga ekonomin.

⁵⁴ Moision 2012. Borge – Rattsø 2012.

3.3.1 Statens inverkan på kommunernas ekonomi

Staten inverkar på kommunernas ekonomi både genom utgifterna och inkomsterna. Statens beslut om uppgifter för kommunerna inverkar på hur kommunernas utgifter utvecklas. På kommunernas inkomster inverkar för sin del de beslut som har att göra med beskattningen och statsandelarna.

Revisionsutskottet förutsatte i sitt betänkande om revisionsverkets särskilda berättelse (ReUB 10/2010 rd – B 21/2010 rd), att för att säkra hållbarheten i kommunekonomin, regeringen i ramarna för statsfinanserna skriver in en bindande gräns för hur mycket utgifter som staten under ramperioden får påföra kommunsektorn genom lagstiftning och andra åtgärder.

Statsandelarna

I Finland består statsandelssystemet av statsandelen för kommunernas basservice som administreras av finansministeriet, och statsandelsfinansieringen för utbildningen på andra stadiet som administreras av undervisningsministeriet. Statsandelarna finansieras från statsbudgeten och de ingår i förfarandet med ramar för statsfinanserna.

Den kalkylmässigt bestämda invånarbase-erade statsandelen för basservicen utjämnar de kostnadsskillnader mellan kommunerna som beror på servicebehovet och förhållandena i serviceproduktionen. Skillnaderna i utgiftsbehov mellan kommunerna är en följd av olika lokala servicebehov samt av kostnadsskillnader i den lokala serviceproduktionen. Produktionskostnaderna kan stiga högre än genomsnittet exempelvis på grund av långa avstånd. Den statsandel som riktas till utbildningen på andra stadiet är elevspeci-

fik och den betalas direkt till serviceproducenten.

Till statsandelssystemet hör också en utjämning av statsandelarna som baserar sig på kommunernas kalkylmässiga skatteintäkter. Utjämningsgränsen är 91,86 procent av hela landets genomsnittliga kalkylmässiga skatteintäkter per invånare. De kommuner som ligger ovanför gränsen förlorar 37 procent av sin differens till gränsen. Motsvarigt får kommunerna under gränsen en 100 procents kompensation i relation till utjämningsgränsen. Avdragen görs från de statsandelar som kommunen får och tilläggen görs till de statsandelar som kommunen får. Dessutom har kommuner i särskilt dåligt skick möjlighet att anhålla om förhöjning enligt prövning av statsandelen för basservicen.

Skatteintäkterna

I fråga om skatteintäkterna avviker regleringen inte märkbart från det genomsnittliga inom OECD. Kommunerna får inte besluta om skattebasens omfattning eller skatteavdrag, För fastighetsskatten finns av staten uppställda övre och nedre gränser och staten beslutar om kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten. Kommunerna får besluta om kommunalskatteprocenten, men staten beslutar om avdrag från kommunalskatten, vilka kompenseras med statsandelar.

Av kommunernas inkomster härrör nära hälften av skatteintäkterna. Av detta kommer ca 85 % från kommunalskatten och de återstående 15 % med nästa lika stora andelar från fastighets- och samfundsskatten. Statsandelarna utgör i genomsnitt 30 % av kommunernas inkomster och inkomsterna från avgifter 5 %. Spridningen i kommunernas inkomststruktur är emellertid avsevärt

stor, för skatteintäkternas andel varierar mellan 20 och 80 % och statsandelarnas andel mellan 2 och 60 %.

Avsigt med samfundsskatten som inkomstkälla för kommunerna är dess synnerligen stora konjunkturkänslighet. När konjunkturerna växlar kan inkomsterna av samfundsskatten öka eller sjunka med flera tiotal procent. Under finanskrisen hotade kommunernas skatteintäkter att sjunka synnerligen mycket, varvid staten temporärt höjde kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten som en del av stimulansåtgärderna. Å andra sidan ökar under en uppgångsperiod god intäkt av samfundsskatten lätt kommunernas utgifter. Motiveringen till att kvarhålla en del av intäkterna av samfundsskatten hos kommunerna har varit, att den anses sporra kommunerna till en aktiv näringspolitik.

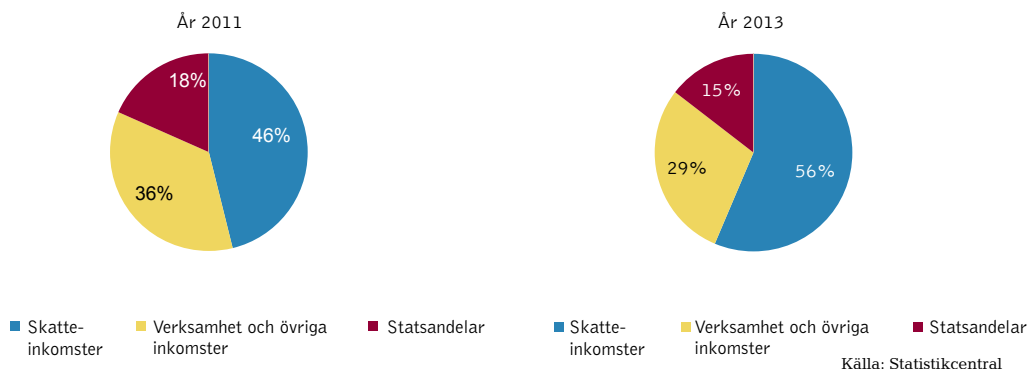
Avdragen i kommunalbeskattningen har utökats och på senare år har effekterna av de avdrag som påverkar intäkterna av kommunalbeskattningen kompenseras med ökade statsandelar. Kommunernas beroende av statsandelarna har ökat, när staten har omvandlat kommunernas skatteinkomster till statsandelar i samband med skattelättnader.⁵⁵ Detta medför enligt kritik som har framförts osäkerhet i den kommunala ekono-

min, för staten kan för att balansera sin egen ekonomi skära ner statsandelarna, även om en del av dem vore kommunernas tidigare skatteinkomster. Det bör emellertid märkas, att bakgrunden till nedskärningar av statsandelarna också kan vara en önskan att styra kommunerna mot en mer kostnadseffektiv verksamhet.

I det följande (Figur 6) har presenterats förändringen av de kommunala inkomstkällornas relativa andelar från år 2011 jämfört med år 2013.

Kommunernas inkomstförluster kompenseras även i motsatt riktning, för i samband med rambeslutet på våren 2012 överenskomms om betydande nedskärningar i statens utgifter. Det största enskilda föremålet för dem är kommunernas statsandelar. Statsandelarna minskar med 0,5 miljarder euro åren 2013–2015. Av dessa nedskärningar av statsandelarna ersätts största delen åt kommunerna genom att den förstörade andel som kommunerna får av intäkterna av samfundsbeskattningen förlängs.

Det bör också märkas, att vid sidan av beslutet om nedskärningar av statsandelarna i rambeslutet på våren 2012 minskades statsandelarna redan i regeringsprogrammet med 631 miljoner euro. Detta genomför-



Figur 6. De relativa andelarna för lokalförvaltningens inkomstkällor av de totala inkomsterna åren 2011 och 2013

⁵⁵ Huovari 2012.

des i budgeten för år 2012. Nedskärningarnas verkningar på kommunekonomin kompenseras med att förhöjningen av kommunernas samfundsskatt med 5 procentenheter förlängdes för viss tid.

Staten beslutar om skatteavdragen. Till de största avdragen som får göras i kommunalbeskattningen hör förtjänstinkomstavdraget, pensionsinkomstavdraget och grundavdraget. I och med avdragen från kommunalskatten har skillnaden mellan den av kommunen beslutade nominella inkomstskatteprocenten och den faktiska skattegraden (den effektiva skattegraden) ökat. Den effektiva dvs. faktiska skattegraden är den uppburna kommunalskattens förhållande till förvärvsinkomsterna. Många kommuner har kompenserat avdragens verkningar genom att höja sin inkomstskatteprocent. Till följd av detta har kommunernas genomsnittliga inkomstskatteprocent stigit, trots att den effektiva skattegraden har varit så gott som oförändrad. I och med skatteavdragen har progressiviteten i kommunalbeskattningen ökat.

År 1998 var det vägda medelvärdet av kommunernas inkomstskatteprocent 17,5 procent och motsvarigt var den effektiva skattegraden 14,5 procent. År 2012 hade inkomstskatteprocenten stigit till 19,3 procent och den effektiva skattegraden var 14,3 procent. Den nominella skatteprocenten och den effektiva skattegraden korrelerar inte särskilt starkt med varandra. Skillnaden är minst i kommunerna i huvudstadsregionen,

i Helsingfors 3,4, i Esbo 2,8 och i Grankulla 1,6 procentenheter. Motsvarigt är skillnaden störst i Rääkkylä med 8,2 och Tervo med 8,1 procentenheter. De avdrag som påverkar kommunalbeskattningen beskär skatteintäkterna i kommunerna i huvudstadsregionen mindre än i andra kommuner, för i huvudstadsregionen finns skattebetalare med högre inkomster och största delen av avdragen riktas till de lägre inkomstklasserna. Detta möjliggör för sin del att kommunerna i huvudstadsregionen kan hålla sig med en lägre inkomstskatteprocent.⁵⁶ Den totala inkomstbasen i kommunerna i huvudstadsregionen är som helhet taget stark, emedan deras inkomster av samfundsskatten och fastighetskatten ligger klart högre än medelvärdet i landet. Motsvarigt blir särskilt små kommuner tvungna att höja inkomstskatteprocenten för att klara sina uppgifter.

I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram har inskrivits, att den börda som kommunerna förorsakas genom skatteavdragen i kommunalbeskattningen ska så långt möjligt överföras på statens ansvar i syfte att begränsa skillnaden mellan den nominella och den faktiska kommunala skattenivån. De förändringar i kommunernas inkomster som skatteändringarna medför ska kompenseras till fullt belopp.⁵⁷ Av följande tabell 5 framgår skattelättnadskompenseringarna till kommunerna i budgetförslagen åren 2010–2013.

Kompenseringarna av skattelättnader till kommunerna inverkar på statens finansie-

Tabell 5. Kompenseringar av skattelättnader till kommunerna i budgetförslagen åren 2010–2013, milj. Euro

2010	2011	2012	2013
873	1 002	1 265	1 313

Källa: Budgetförslagen 2010–2013, allmänna motiveringar kapitel 5.

⁵⁶ Huovari 2012.

⁵⁷ Statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram, 76.

ringsställning. Utan dessa kompenseringar utanför ramarna för statsfinanserna vore kommunernas finansiella ställning ännu svagare än för närvarande.

Enligt regeringsprogrammet har regeringen som mål att fastighetsskattens andel av kommunernas skatteinkomster ska öka i syfte att stabilisera kommunekonomin. Detta svarar också mot den i Statens revisionsverks särskilda berättelse B 21/2010 rd sammanställda expertuppfattningen om de mest optimala finansieringsformerna i lokalförvaltningen.

Intäkterna av fastighetsskatten har också utelämnats från utjämningen av skatteinkomsterna. Med detta stärks fastighetsskattens ställning som egen inkomstkälla för den enskilda kommunen. Åtgärden har inte inverkan på intäkterna av fastighetsskatten.

De ändringar i skattegrunden vilka minskar intäkterna av samfundsskatten har man försökt kompensera åt kommunerna genom att höja kommunernas fördelningsandel av samfundsskatteintäkten. De ändringar som har gjorts i grunderna för förtjänstinkombeskattningen och skatteavdragen har man för sin del strävat att kompensera genom att höja kommunernas statsandelar för basservicen med ett belopp som motsvarar ändringarna i skattegrunden.⁵⁸

Nya uppgifter

Kommunsektorn har framhållit att statens åtgärder är den centrala anledningen till osäkerheten i kommunekonomin. Merparten av kommunernas uppgifter bestäms av staten. Enligt den framförda kritiken har kommunerna påförts uppgifter utan att man

har någon exakt uppfattning av vilka utgifter de nya uppgifterna orsakar. Att fastslå kostnadseffekterna av nya uppgifter är avsevärt svårt. Ett särskilt problem i detta medför skillnaderna mellan kommunerna och deras kostnadsstrukturer. Det är svårt att bedöma vad en reform verkligen innebär från den enskilda kommunens synpunkt.

Enligt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram är statsandelen för nya och breddade uppgifter över hälften av kostnaderna. I samband med justeringen av kostnadsfördelningen granskas med fyra års intervaller om kostnaderna har ökat på förutspått sätt. Ifall kostnaderna har stigit mer än vad som antagits, betalar staten sin andel av överskridningen. Detta tryggar kommunernas ställning åtminstone delvis.

I samband med justeringen av kostnadsfördelningen har de enhetspriser som används i statsandelssystemet justerats i enlighet med den kostnadsnivå som realiserats på kommunsektorn. Systemet har lett till att den kalkylmässiga statsandelarna är beroende av kostnaderna. Detta innebär enligt Moio (2011), att ett incitament att förbättra produktiviteten saknas.⁵⁹ Å andra sidan konstaterar Oulasvirta (2012), att incitamenten i statsandelssystemet till övriga delar är i skick, emedan kommunerna på grund av kalkylmässigheten inte kan få ytterligare statsandelar genom egna utgiftsbeslut.⁶⁰

Statsandelssystemet och den däri ingående utjämningen av kostnader i fråga om nya uppgifter har också fått kritik. På kommunsektorn upplever man att kostnaderna medvetet uppskattas alltför lågt och att staten har varit ovillig att betala justeringarna i tid. Det har framförts att stramheten i ramarna för statsfinanserna har lett till att kostna-

58 Sammanfattningsvis se statens budgetförslag för år 2013, allmänna motiveringar, granskning av basservicebudgeten, Y90-93 och Y100-101 samt statens budgetförslag för år 2012, allmänna motiveringar, granskning av basservicebudgeten, Y86-89 och Y91-Y93.

59 Moio 2011.

60 Oulasvirta 2012.

dena för nya uppgifter som påförs kommunerna underskattas. Revisionsverket framförde i sin särskilda berättelse till riksdagen (B 21/2010 rd) att ett problem i förfarandet med basserviceprogrammet är att inverkningarna av olika lagstiftningsprojekt på kommunernas ekonomi inte uppskattas tillräckligt väl.

I de arbetsgrupper av sakkunniga som föregick förhandlingarna om regeringsprogrammet begrundade man olika sätt att göra uppskattningen av kostnadseffekterna av uppgifter som staten påför kommunerna bättre. Finansministeriets arbetsgrupp som utvecklat ramförfarandet tog fram alternativ, med vilka man i systemet med ramar för statsfinanserna kunde skärpa behärskandet av kostnadseffekterna av uppgifter som staten ger eller överför till kommunerna. Som sätt lyftes fram exempelvis ett tak för förpliktelserna vid överföring av uppgifter eller en högre nivå än den nuvarande för statsandelen för tilläggskostnader som nya uppgifter medför för kommunerna, rentav en statsandel på 100 procent. I statsrådets kansli begrundade man också under ekonomiska rådets ledning ramen för och behärskandet av kommunekonomin. Dessutom tas i arbetet i det av statsrådets kansli tillsatta KOKKA-projektet för ledning av regeringspolitiken på 2010-talet upp behovet av att ompröva förhållandet staten-kommunerna och förbättra beslutsfattandets faktaunderlag, vilket också gäller en bättre uppskattning än för närvarande av konsekvenserna av och kostnaderna för nya uppgifter som påförs kommunerna. Som faktaunderlag för den övergripande behandlingen och utvärderingen av kommunekonomin tänktes i KOKKA-projektet basserviceprogrammet.⁶¹

I regeringsprogrammet uppställs som mål att styrningseffekten i basserviceprogrammet ska förstärkas och att statens och kommunernas förhandlingsförfarande utvecklas så att bedömningen av kostnaderna för och konsekvenserna av de uppgifter som eventuellt överförs till eller ges kommunerna förbättras.⁶² I praktiken har väsentliga strukturella reformen av styrningen inte gjorts, men innehållet i basserviceprogrammet och den utvärdering som ingår i det har utvecklats till att inbegripa bl.a. produktivetsfrågorna. I bedömningen av konsekvenserna av nya förpliktelser och författningsprojekt saknas alltså den av en utomstående bedömare presenterade 'prislappen', dvs. en systematisk bedömning av kostnader och konsekvenser. Vid olika ministerier har man gått in för att utveckla konsekvensbedömningen av regeringens propositioner, men behov av utveckling finns alltså.⁶³

Revisionsverket anser att särskild uppmärksamhet också i fortsättningen bör ägnas åt att bedöma de kommunalekonomiska konsekvenserna av nya uppgifter som ges kommunerna i regeringens propositioner. I detta sammanhang bör bedömas de nya uppgifternas ekonomiska konsekvenser ur synvinkeln för kommuner med olika inkomst- och kostnadsstruktur.

3.3.2 Behovet av att reglera kommunekonomin

Från år 2005 har en målsättning för kommunreformerna varit att kommunerna ska bli större och samarbetet mellan kommunerna öka. År 2005 fanns i Finland 416 kommuner

61 SRK 2012.

62 Statsminister Jyrki Katainens regerings program, 76.

63 Väsentlig med tanke på kommunekonomin är exempelvis författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet, vars processer var föremål för Statens revisionsverks effektivitetsrevision, se Statens revisionsverk 12/2012.

och från början av år 2013 är antalet kommuner 320. Det finns alltså ett avsevärt antal små kommuner, varför det för många kommuner är en utmaning att förverkliga de omfattande serviceförpliktelserna.

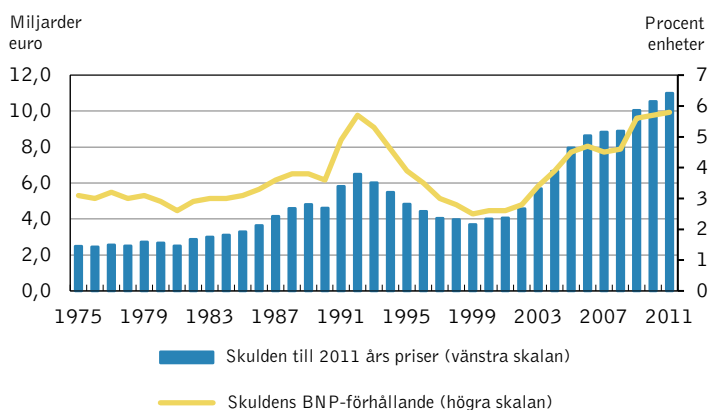
Kommunernas utgifter har ökat och kommunernas skuldsättning har accelererat under de senaste åren. Kommunernas utgifter har ökat snabbare än inkomsterna. Bakom utgiftsökningen ligger förutom en högre kostnadsnivå nya uppgifter som staten gett åt kommunerna. Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter utgjorde den finländska kommunsektorns lånestock år 2011 ca 6 procent av bruttonationalprodukten. Den skuld som kommunerna har borgensansvar för är ännu större än så.

Finlands nuvarande system ger kommunerna vid en internationell jämförelse stora friheter i fråga om budgetunderskott och skuldsättning. Enligt regeln om balansering av budgeten bör kommunerna balansera sin budget under en planeringsperiod på fyra år. Att bryta mot regeln medför inte sanktioner. En fortgående obalans kan emellertid leda

till kriskommunförfarande enligt ramlagen. Enligt Moisis (2011) är fyra år ett långt tidsintervall i balansering av budgeten.⁶⁴

De senaste årens snabba ökning av lånestocken samt utgiftstrycken på grund av åldrandet ökar för sin del trycket mot en stramare reglering av kommunekonomin. I fråga kan komma skuld- eller jämviktsregler som uppställs för kommunerna eller en förstärkning av de existerande styrmedlen såsom basserviceprogrammet. Här bör emellertid märkas, att en kraftig skärpning av jämviktsmålet kan leda till en ökad procyklikhet i kommunekonomin.

Reglerna för finanspolitiken har av hävd tillämpats på skötseln av statens finanser. Ett gott exempel på detta är i Finland ramarna för statsfinanserna och den i dem ingående begränsningen av den statliga utgiftsökningen. Internationellt sett innehåller de regler för finanspolitiken som gäller för lokalförvaltningen begränsningar och verksamhetsdirektiv som berör balansering av budgeten, skuldsättning, skattegrader samt utgiftsökningar. Europeiska kommissionens rapport



Källa: Statistikcentral

FIGUR 7. Lokalförvaltningens skuldnivå och skuld-bnp-förhållande åren 1975–2011

64 Moisis 2011.

'Public finances in EMU - 2012' innehåller en översikt av de finanspolitiska regler för lokalförvaltningen som används i EU-länderna.

Enligt undersökningar inverkar kommunernas inkomstbas på regleringsbehovet så, att det finns ett mindre behov av reglering när andelen för kommunernas egna inkomster av den totala budgeten är stor.⁶⁵ Då har lokalförvaltningen ett incitament att undvika budgetar som uppvisar underskott, emedan ökande utgifter måste finansieras med egna inkomster.

Å andra sidan leder en stor andel för skatteinkomsterna av kommunernas inkomster till att kommunens inkomstbas blir beroende av konjunkturerna. Detta ökar på procykliskheten i kommunsektorns utgifter, ifall de inkomster som har samlats genom högkonjunkturen används för utgiftsökningar och man inte förmår svara på av en konjunkturedgång orsakade inkomstminskningar med nedskärningar i utgifterna. Då skuldsätts kommunerna i en lågkonjunktur.

Motsvarigt ökar ett stort beroende av statsandelar på den lokala nivån möjligheten till mjuk budgetbegränsning, emedan hos stödtagaren kan uppkomma ett incitament att samla på sig underskott, som slutligen övergår till att finansieras av staten. Då uppstår från statens synpunkt ett behov av att begränsa skuldsättningen på lokalnivå. Detta är mera sannolikt i en situation där kommunens egna inkomstkällor utgör en relativt sett mindre andel av kommunens inkomster än det stöd som fås från staten. Det är så gott som omöjligt för staten att undvika denna situation när kommunen ordnar från samhällets synpunkt viktiga uppgifter. Ju viktigare uppgifter kommunerna ordnar, desto större är möjligheten att staten förr eller senare måste komma till kommunernas

hjälp exempelvis genom att betala statsandelar enligt prövning.

I det föregående har konstaterats, att enligt forskningslitteraturen är behovet av reglering av finanspolitiken i lokalförvaltningen beroende av om kommunerna har egna inkomstkällor, eller om kommunerna är beroende av statsandelar. Till denna del bör märkas, att Finlands kommuner är sinsemellan mycket olika med avseende på hur stor del av deras inkomster utgörs av egna skatteinkomster och motsvarigt av statsandelar. Mot denna bakgrund sett kan konstateras, att det inte existerar någon enda gemensam regel för finanspolitiken som skulle lämpa sig för Finlands samtliga kommuner. Trots det vore det bra att begrunda behovet av reglering i syfte att dämpa kommunernas skuldsättning och trygga stabiliteten i den offentliga ekonomin.

3.3.3 Verktyg för styrning av kommunekonomin och behovet av att utveckla dem

Syftet med den pågående totalreformen av kommunallagen är att utveckla också styrningen av kommunekonomin och förnya bestämmelserna om ekonomi i kommunallagen. Målet är att den nya kommunallagen ska träda i kraft från början av år 2015. I reformerna bör beaktas EU:s krav på att medlemsstaterna ska ta i användning mekanismer med vilka kan säkerställas stabilitet och hållbarhet i hela den offentliga ekonomin, inklusive kommunsektorn.

Revisionsutskottet framförde i sitt betänkande (ReUM 10/2010 rd – B 21/2010 rd), att det finns skäl att i basserviceprogrammet, som ingår i ramarna, effektivare gå in på

⁶⁵ Sutherland 2005.

de insatser som på lång sikt ska säkra hållbarheten i finansieringen av välfärdsstaten, framför allt av vård- och omsorgstjänsterna.

Kommunekonomin och dess utvecklingsutsikter granskas i samband med basserviceprogrammet och budgeten. Statens och kommunernas gemensamma kommunalpolitik verkställs med basserviceprogrammet och budgeten, om vilka föreskrivs i lag. Med basserviceprogrammet, som bereds i samband med rambeslutet om statsfinanserna, och den årliga basservicebudgeten förbättras jämvikten mellan kommunernas förpliktelser och finansieringen. Basserviceprogrammet ska enligt kommunallagen innehålla en bedömning av förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och efterfrågan på tjänster, av den kommunala ekonomins utveckling och kommunernas förändrade uppgifter samt ett program för de åtgärder som balanseringen av inkomster och utgifter kräver. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. I basserviceprogrammet bedöms dessutom behovet av finansiering för kommunernas lagstadgade uppgifter samt utvecklandet av uppgifterna och förbättrandet av produktiviteten. I den revisionsanmärkningsberättelse som ingår i statens bokslutsberättelse för finansåret 2011 framför finansministeriet, att i beredningen av de årliga justeringarna av beslutet om ramarna för statsfinanserna granskas utvecklingsutsikterna i den kommunala ekonomin under ramperioden som sträcker över fyra år. Det basserviceprogram som bereds i samband med att rambeslutet fattas innehåller en uppskattning av utvecklingsutsikterna i den kommunala ekonomin och förändringarna i kommunernas omvärld. Basserviceprogrammet innehåller också åtgärder i syf-

te att balansera kommunernas utgifter och inkomster. Finansministeriet framhåller således i revisionsanmärkningsberättelsen basserviceprogrammets betydelse för en balansering av kommunekonomin. Det bör emellertid märkas, att det säkert finns behov av utveckling för att basserviceprogrammet ska fungera bättre än för närvarande i detta avseende.

Rambeslutet innehåller också beslut om kommunernas statsbidrag under ramperioden. Kommunernas statsbidrag omfattas av ramarna för statsfinanserna vilket enligt revisionsanmärkningsberättelsen indirekt också begränsar ökningen av kommunernas utgifter. Här beaktas emellertid inte, att kommunerna i Finland kan skuldsätta sig tämligen fritt, varför det endast begränsat går att påverka utgiftsutvecklingen i kommunekonomin genom att reglera statsandelarna. Dessutom framhålls i revisionsanmärkningsberättelsen, att åt kommunerna kan ges ytterligare uppgifter endast genom lagstiftning. Staten bör sörja för att kommunerna har möjligheter att sköta uppgifterna. Om det är fråga om en ny eller utvidgad uppgift, bör statsandelsprocenten vara 50. Kommunerna svarar således i varje fall med en betydande andel för finansieringen av de nya uppgifterna. Detta understryker, att de verkningar som av staten givna nya uppgifter har på kommunekonomin och den kommande kostnadsutvecklingen måste bedömas noga.

Utvecklande av basserviceprogrammets roll i styrningen av kommunerna kunde också förbättra förutsebarheten på kommune-sektorn. Enligt Moio (2012) kunde i detta ingå en effektivare systematisk bedömning av kommunekonominns helhetssituation, särskilt kommunernas uppgifter och dessas kostnadseffekter.⁶⁶ Som en del av detta skul-

66 Moio 2012.

le årligen fastställas fördelningen av kostnaderna mellan kommunerna och staten, jämvikten i finansieringen av kommunekonomin, den målsatta nivån för kommunalbeskattningen samt produktivitetens utvecklingen i den kommunala servicen. Konjunkturväxlingar kunde man bereda sig för med hjälp av statsandelsprocenten så, att i en högkonjunktur statsandelsprocenten är flexibel neråt och i lågkonjunktur uppåt.

Enligt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram ska långsiktigheten, den bindande karaktären och styrningseffekten i basserviceprogrammet ska förstärkas. Målet för denna utveckling är att nå bättre framförhållning i kommunekonomin.

Tammerfors universitet har för Statens revisionsverk genomfört ett forskningsprojekt, där man har granskat styrningens betydelse för utvecklandet av produktiviteten i den kommunala servicen ur perspektivet för förhållandet staten-kommunerna (Mänttari, Oulasvirta och Vakkuri, 2013). En central roll i undersökningen har förfarandet med basserviceprogrammet och utvecklandet av det.

Undersökningen har genomförts åren 2010-2012. I undersökningen genomgås de problem som är förenade med mätning av den offentliga servicens produktivitet samt arbetet med att utveckla produktivitetens mätare för den kommunala servicen.

Den allmänna målsättningen för forskningen är att strukturera produktivetsstyrningen i förhållandet staten-kommunerna. De kommunala beslutsfattarnas åsikter om ramarna för produktivetsstyrningen samt särskilt om beslutsfattandets möjligheter har kartlagts med hjälp av enkätmaterialen ART-TU. Enligt resultaten är kommunbeslutsfattarnas uppfattning om den egna verksamhetens resultat synnerligen hög. Enligt de kommunala beslutsfattare som har besvarat enkäten kan servicen ordnas högklassigt och

kommuninvånarna är nöjda med servicen. Å andra sidan var det enligt svarsgivarna svårt att bedöma vilken betydelse den statliga styrningen har för kommunernas verksamhet. I synnerhet var det svårt att bedöma basserviceprogrammets betydelse för kommunernas verksamhet.

I undersökningens andra del har gått igenom basserviceprogramförfarandets ur perspektivet för produktivetsstyrningen, med början från det första, för åren 2005-2008 uppgjorda basserviceprogrammet. Till basserviceprogrammets målsättningar hör att främja jämvikt i kommunernas uppgifter och finansiering bl.a. genom utvecklad produktivitet. Basserviceprogrammets betydelse har inte tidigare undersökts ur perspektivet för styrning av kommunekonomin. Enligt undersökningen betonades i de första basserviceprogrammen närmast behovet av att förbättra de kommunala tjänsternas produktivitet samt lyftes fram problem som är förenade med mätning av de kommunala tjänsternas produktivitet. Särskilt framhålls problemen med att utvärdera servicens kvalitet och verkningar. Produktivetsstyrningens aspekt konkretiserades emellertid inte ännu i de första basserviceprogrammen.

Basserviceprogrammet bereds i samband med beslutet om ramarna för statsfinanserna. Året 2011 var ett valår, varför också basserviceprogrammet uppdaterades i samband med valperiodens första rambeslut till att svara mot linjedragningarna i den nya regeringens regeringsprogram. Basserviceprogrammet för åren 2013-2015 gavs 6.10.2011. Basserviceprogrammet för åren 2013-2015 är mer konkret än under tidigare år i fråga om produktivetsstyrningen. I programmet betonas betydelsen av att utnyttja utvärderande information om basservicen samt uppställs produktivetsmål för kommunerna och samkommunerna. Dessutom förpliktas kom-

munerna att utarbeta sina egna produktivitetprogram.

I undersökningen lyfts också fram betydelsen av kommunernas interna styrningskedja när produktivitet eftersträvas i den kommunala servicen. Med tanke på tryggandet av välfärdstjänsterna är det nödvändigt, att serviceproduktionens produktivitet kan höjas så att kostnadsutvecklingen stävjas. Produktivitetstyrningen har varit en central målsättning i förfarandet med basserviceprogram allt sedan det första basserviceprogrammet som publicerades år 2004. Under årens lopp har den produktivitetstyrning som ingår i basserviceprogrammet utvecklats i mer konkret riktning. Trots detta utnyttjas basserviceprogrammet just inte på slutanvändarnas dvs. kommunernas nivå. I undersökningen framförs, att basserviceprogrammet borde vara mer detaljerat, så att dess bruksvärde ska vara större på kommunnivå.

Som slutsats av undersökning konstateras, att en styrningskedja existerar i förhållandet staten-kommunerna. En ömsesidig misstro förstorar emellertid klyftan i fråga om produktivetsbegreppen och produktivitetstyrningen. Staten litar inte på att kommunerna genuint går in för att utveckla produktiviteten i serviceproduktionen och motsvarigt litar inte kommunerna på att staten uppställer skyldigheter för kommunerna övervägt. Vidare bör märkas, att instruktioner som är på hälft eller under beredning också framskjuter kommunernas beslutsfattande och utvecklingsarbete. Styrningen bör kunna riktas så, att det blir klart för objektet vem det är som styr. Målsättningarna bör vara så entydiga som möjligt. Detta förutsätter, att produktivetsmålen tas ner på användarnas nivå. Styrningsverktyget bör vara bindande så, att det påverkar användaren antingen genom incitament eller sanktion. Detta förutsätter att hela styrningskedjan knyts till mål-

sättningarna och med dem förenade verktyg. Av undersökningen framgår också den stora betydelsen av normer och kvalitetsrekommendationer i styrningen av olika bastjänster som baserar sig på sakkunnigprofessioner. I en effektiv produktivitetstyrning fås produktivitetstänkandet inskrivet i dessa normer och rekommendationer.

Kommunstrukturen

Alla kommuner klarar i det nuvarande systemet inte av sina skyldigheter. Detta har lett till en diskussion om större kommunstorlek som lösning på problemet. Enligt regeringsprogrammet kommer regeringen att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur i starka primärkommuner. Målet för kommunstrukturen är en livskraftig kommunstruktur så, att kommunerna är tillräckligt starka för att kunna sörja för basservicen.

De problem som är förenade med ordnandet av hälsovårdstjänsterna är i central roll i diskussionen om kommunstrukturen. I Finland är hälsovårdstjänsterna till stor del både vad serviceproduktionen och finansieringen beträffar ett ansvar för kommunerna, till skillnad från de flesta OECD-länder. Enligt OECD:s i februari 2012 publicerade landsöversikt om Finland är ineffektiviteten i hälsovårdstjänsterna en följd av splittringen i serviceproduktionen.

Kommunernas invånare är också i ojämlik ställning inbördes, emedan servicens tillgänglighet och kvalitet inte är de samma i alla kommuner.⁶⁷ I OECD:s rapport betonas vikten av att öka kommunstorleken så att skalfördelar kan uppnås i produktionen av offentlig service.⁶⁸

Existerande undersökningar stöder emel-

67 Statens revisionsverk B 17/2012 rd, 44–49. Statens revisionsverk B 17/2011 rd, 64 och 72–83.

68 OECD 2012.

lertid inte tanken på en ökad kommunstorleks effekter på kostnaderna. Enligt Loikkanen (2012) hänvisar finansministeriets kommunreformarbete och utredningar av kommunsammanslagningar inte till den till temat anknutna forskningslitteraturen om effekterna av kommunreformer.⁶⁹ Trots detta framhålls i rapporterna de skaleffekter som kunde uppnås.

Enligt undersökningar råder avsevärda kostnads- och effektivitetsskillnader mellan kommunerna och de enheter som producerar servicen, men dessa förklaras ändå mycket mer av andra faktorer än av kommunens eller verksamhetsenhetens storlek (Luoma och Moisio, 2005). Skalfördelar finns, men deras omfattning varierar från en service till en annan. Kommunsammanslagningar effektiviserar kommunservicen ifall i servicen finns utnyttjade skalfördelar. Avvisidan med kommunsammanslagningar är, att kostnaderna till en början ofta stiger. Så skedde exempelvis i Danmark. Dessutom försvinner i och med kommunsammanslagningen behovet av att konkurrera om skattebetalarna, vilket

minskar trycket på att höja kostnadseffektiviteten. Man kan därför bli tvungen att vänta på effekterna på produktiviteten av sammanslagningarna. (Moisio 2011).

Ett finländskt särdrag är, att samhällsstrukturen är mycket splittrad och att staten har överfört mycket betydelsefulla välfärdstjänster till att vara ett ansvar för lokalförvaltningen. Enligt Loikkanen (2012) är det snarare den splittrade samhällsstrukturen än kommunstrukturen som är den primära orsaken till produktivetsproblemet i produktionen av de offentliga välfärdstjänsterna. Detta förklarar för sin del varför Finlands stora städer placerar sig tämligen dåligt när man undersöker serviceproduktionens effektivitet, dvs. det hur mycket serviceprestationer kommunerna åstadkommer med sina resurser. Ifall ingenting händer med samhällsstrukturen här kommunstrukturen ändras, kvarstår en central orsak till ineffektiviteten som förut.⁷⁰

Revisionsverket rekommenderar att i samband med reformen av kommunstrukturen uppmärksamhet ägnas också åt dessa synpunkter.

69 Loikkanen 2012.

70 Statens revisionsverk 208/2010.

3.4 Hållbarheten i den offentliga ekonomin

3.4.1 Finansministeriets hållbarhetskalkyl

Finansministeriets bedömning av hållbarheten i Finlands offentliga ekonomi har gjorts upp i enlighet med de metoder och beräkningsmetoder som har avtalats som gemensamma för EU. Kalkylens bakgrundsantaganden baserar sig på antagandena i rapporten om åldrande från EU:s ekonomisk-politiska kommitté år 2012. Från dessa antaganden avviker finansministeriets kalkyl i fråga om uppskattningen av befolkningsutvecklingen, där finansministeriet använder Statistikcentralens nationella befolkningsprognos från år 2009 i stället för Eurostats befolkningsprognos. I Statistikcentralens prognos växer livslängden och migrationen snabbare än i Eurostats prognos. Bedömningen av den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt baserar sig på finansministeriets prognos från mars 2012. I kalkylen är sysselsättningsgraden högre än i de antaganden som gjorts av EU:s arbetsgrupp om åldrandet, till följd av de reformer av pensionssystemet och arbetslöshetsskyddet om vilka överenskommit i samband med rambeslutet på våren 2012.

I 2012 års stabilitetsprogram antas hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi uppgå till 3,5 procent i förhållande till den totala produktionen. Motsvarigt var finansministeriets uppskattning av hållbarhetsgapet i december 2010 5,5 procent i förhållande till den totala produktionen, då den i programmet år 2011 var 4,5 procent i förhållande till den totala produktionen.

OECD:s uppskattning av hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi på våren 2012

var 4,5 procent i förhållande till den totala produktionen, då den år 2010 var 8 procent av den totala produktionen. Finlands Bank uppskattade i december 2012 att hållbarhetsgapet var 4 procent av den totala produktionen. Denna uppskattning av hållbarhetsgapet är en halv procentenhet högre än den uppskattning som Finlands Bank presenterade efter rambeslutet på våren 2012. Europeiska kommissionens uppskattning av hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi, som publicerades i december 2012, är för sin del 5,8 procent av den totala produktionen.

Europeiska kommissionen har i sitt utlåtande om Finlands stabilitetsprogram år 2012 framfört en bedömning, enligt vilken programmets prognos på medellång sikt bygger på realistiska antaganden. Motsvarigt framförde kommissionen om programmen år 2010 och 2011, att de särskilt mot slutet av programperioderna baserade sig på väsentligt optimistiska antaganden.

Hållbarhetsgapet beskriver hur mycket den offentliga ekonomins finansieringsställning borde förbättras, för att den offentliga skulden inte ska börja växa obehärskat. Uppskattningen av hållbarhetsgapet är en kalkyl av trycken och berättar om hur den nuvarande utgifts- och inkomststrukturen inverkar på utvecklingen av den offentliga ekonomin om åtgärder för en anpassning av den offentliga ekonomin inte vidtas. Uppskattningarna sträcker sig långt in i framtiden, varför de är synnerligen känsliga för förändringar i de underliggande antagandena.

Statens revisionsverk tog i sin särskilda berättelse till riksdagen om funktionsdugligheten för ramförfarandet i statsfinanserna (B 21/2010 rd) upp de osäkerheter som

är förenade med uppskattningarna av hållbarhetsgapet. I detta sammanhang rekommenderade revisionsverket att finansministeriet ägnar uppmärksamhet åt att lyfta fram de med kalkylerna anknutna osäkerheterna i sin rapportering samt att förutom den punktuppskattning som beskriver behovet av anpassning av den offentliga ekonomin även ta fram de faktorer som inverkar bakom hållbarhetskalkylen. I den särskilda berättelsen framhölls kalkylens känslighet för förändringar i finansieringsjämvikten i den offentliga ekonomin i utgångsläget.

Känsligheten hos indikatorerna på hållbarhetsgapet för förändringar i finansieringsjämvikten i den offentliga ekonomin i utgångsläget innebär, att när en recession lindras och de ekonomiska utsikterna på medellång sikt förbättras, minskar också uppfattningen om den offentliga ekonomins hållbarhetsgap och motsvarigt, när utsikterna på medellång sikt försvagas, växer uppfattningen om hållbarhetsgapet.

Skillnaden mellan de uppskattningar som förekom i programmen år 2010 och 2011 berodde till stor del på att konjunkturväxlingen medförde en förbättring av finansieringsställningen under kalkylens första år. Motsvarigt är skillnaden mellan programmen åren 2011 och 2012 en följd av de åtgärder för anpassning av statsekonomin som regeringen har beslutat om och kalkylens primära saldo det första året därigenom har förbättrats.

Finansministeriet framför i sin rapportering klart, att indikatorn på hållbarhetsgapet är synnerligen känslig för antaganden angående det första årets konjunkturkorrigerade dvs. strukturella jämvikt. De osäkerheter som är förenade med beräkning av den potentiella produktionen och således det strukturel-

la underskottet accentueras vid konjunkturväxlingar. I de uppskattningar som har presenterats under hösten 2012 är den osäkerhet som är förenad med utgångsläget för kalkylerna av hållbarhetsgapet särskilt stor. Sålunda bör man förhålla sig med reservation till dessa kalkyler. I programmet år 2012 för osäkerheterna i kalkylerna klart fram, men som helhet är rapporteringen alltjämt tämligen knapphändig.

I rapporteringen hänvisas till användningen av metoder och antaganden i enlighet med Ecofins rekommendationer, men för att öka transparensen i kalkylen borde finansministeriet överväga att utarbeta en särskild metodbeskrivning. Behovet av ökad transparens understryks av den begränsning av det strukturella underskottet som ingår i fördraget om stärkande av den ekonomiska unionen. Metodbeskrivningen kunde finnas tillgänglig exempelvis på ministeriets webbsidor.

3.4.2 ETLA:s hållbarhetskalkyl

ETLA gör för Statens revisionsverk en undersökning av den finansiella hållbarheten i Finlands offentliga ekonomi. I denna granskningsberättelse rapporteras om den i undersökningens första delrapport meddelade uppskattningen av den finansiella hållbarheten i Finlands offentliga ekonomi åren 2012–2060.⁷¹ ETLA:s föregående uppskattning av den finansiella hållbarheten i den offentliga ekonomin gjordes år 2010.

I ETLA:s hållbarhetskalkyl som publicerades i januari 2011 konstaterades, att finanskrisen som bröt ut år 2008 har två betydande effekter på hållbarhetsbedömningarna. För det första är den av betydelse i hållbarhets-

⁷¹ Lassila & Valkonen, Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys, ETLA Raportit No 3, 2013.

bedömningens initialsituation. Värdena på offentliga tillgångar är mindre och skulderna större. Finanskrisens andra och viktigare roll är att påminna om varför man måste bereda sig på en sämre utveckling än förväntat generellt och varför man också när en sådan realiserats måste bevara ett ekonomiskt rörelseutrymme för den händelse att en ny stor kris överrumplar.

Krisens utdragenhet accentuerar båda de synpunkter som framförts ovan. Att bedöma situationen i utgångsläget har blivit mycket svårt, och det med skuldsättningen förenade hotet om stegrade räntor har blivit tydligare än förut.

Till finanskrisen bör också knytas en tredje aspekt. Den ekonomisk-politiska verksamhetsmiljön i Europa har förändrats. Den överstora skuldsättningen har koncentrerats till några problemländer, men verkningarna är stora i alla Europas länder. Problemen har i EU-länderna och länderna på euroområdet lett till nya finanspolitiska regler, som genom lagstiftningen påverkar den framtida politiken också i Finland.

ETLA använder i sin kalkyl Statistikcentralens i september 2012 publicerade befolkningsprognos, vilket också Finlands Bank gör i sin i december 2012 publicerade bedömning av hållbarheten i Finlands offentliga ekonomi. Statistikcentralens i september 2012 publicerade prognos för Finlands befolkning avviker i några avseenden från den prognos som publicerades år 2009. Prognosen för befolkningen i arbetsför ålder har vuxit på grund av en antagen större nettomigration. Prognoserna för antalet personer över 65 år och över 80 år har för sin del minskat, emedan i den nya prognosen mortaliteten antas sjunka något långsammare. Åldersförsörjningsgraden stiger till följd av dessa förändringar mindre än i de prognoser som gjordes på 2000-talet. Förändringarna i

prognoserna baserar sig på de senaste observerade siffrorna om den totala nativiteten och nettomigrationen samt förändringen av mortaliteten mellan perioderna 2007–2011 och 1987–1991.

Den nya befolkningsprognosen förbättrar utsikterna för hållbarheten i den offentliga ekonomin. Arbetspensionsutgiften ökar mindre och arbetspensionspremierna stiger mindre än i de kalkyler som bygger på 2009 års prognos. Enligt den nya prognosen finns det färre pensionstagare och fler som betalar pensionspremier. Den långsammare nedgångstakten i mortaliteten inverkar endast lite på den totala pensionsutgiften, emedan pensionerna stiger till följd av livslängdscoefficienten jämfört med den tidigare prognosen. Bilden av hälsovårdsutgifternas utveckling förändras inte, men omsorgsutgifterna, som koncentreras till befolkningsdelen över 80 år, växer enligt den nya prognosen mindre än enligt den tidigare prognosen.

Basalternativet

I basalternativet i ETLA:s kalkyl förvärras krisen inte mera, och efter krisen återgår produktiviteten till sitt tidigare tillväxtspår. Finlands ekonomi är därefter ännu i en situation, där den offentliga skulden eller underskottet inte överstiger de nya gränser om vilka avtalats i EU.

Utsikterna för nationalekonomin de närmaste åren har försvagats väsentligt på grund av den utdragna skuldkrisen och den strukturomvandling som pågår på företagssektorn. Viktiga frågor är hur snabbt den ekonomiska tillväxten återhämtar sig under de närmaste åren och om krisen har påverkat det, hurudant tillväxtspår man kommer fram till på lång sikt. Enligt ETLA:s bakgrundsantaganden var produktiviteten på den finländ-

ska privata sektorn före finans- och skuld-krisen så nära den internationella produktivitetstoppen som den kan vara utan stora förändringar i institutionerna och i ekonomins verksamhetsdynamik. Basalternativet kan också kallas för den snabba produktivitetens alternativ: arbetets produktivitet antas stiga på den privata sektorn inom tio år till den ovan beskrivna nivån för den potentiella produktiviteten och därefter öka med samma årliga takt som i spjutspetsländerna. Arbetets produktivitet antas inte förändras på den offentliga sektorn, vars andel av arbetstimmarna i nationalekonomin är ca en tredjedel.

Med dessa antaganden fås som hållbarhetsgap i hela den offentliga ekonomin en procentenhet. Utgifterna borde varaktigt skäras ner eller beskattningen skärpas med en procent av bruttonationalprodukten, för att den offentliga sektorns skuld inte skall växa.

Den utdragna krisens och långsamma tillväxtens alternativ

Emedan bedömningen av utgångssituationen är särdeles svår på grund av krisen på euroområdet, presenterar ETLA också en alternativ bild av hållbarheten. Den baserar sig delvis på det av ETLA i publikationen *Suhdanne 2012:2* presenterade dåliga alternativet, där trenden med långsam tillväxt har förlängts till år 2020. Produktivitetens tillväxttakt antas också därefter bli långsammare än i basalternativet. Bakom antagandet ligger tanken, att produktivitetens ökning också i spjutspetsländerna blir mindre än väntat. Finlands relativa ställning förblir således oförändrad. I förhållanden med långsam tillväxt kan förväntas att arbetslösheten är högre och realräntan på statsskulden, lik-

som även avkastningen av pensionsfonderna, blir lägre.

Hållbarhetsgapet har vuxit jämfört med basalternativet, men inte särskilt mycket. I den långsamma tillväxtens alternativ är uppskattningen om hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin 2,5 procent i förhållande till den totala produktionen.

Varför är skillnaderna i hållbarhetsalternativen så små?

Jämfört med situationen år 2010 är den per capita beräknade bruttonationalprodukten år 2060 närapå 2,5-faldig i basalternativet och ca den dubbla i det långsammare alternativet. Den per capita beräknade bruttonationalprodukten år 2060 är i basalternativet en fjärdedel större jämfört med situationen med långsam tillväxt. Alternativet ligger således långt från varandra från det ekonomiska välståndets synpunkt granskat. Det bör märkas, att produktiviteten i Finland antas följa produktiviteten i världen i övrigt, Finland släpar således inte heller efter den övriga världen i det långsammare alternativet.

Ur perspektivet för den offentliga ekonomins finansiella hållbarhet avviker alternativet däremot mycket mindre från varandra. Exempelvis växer hållbarhetsgapet endast med en och en halv procentenhet när man går från basalternativet till den långsammare tillväxtens alternativ. Av denna skillnad orsakar arbetslösheten 0,2 och produktiviteten 0,8 procentenheter. Att upprätthålla skulden är dyrare under en tid av långsam tillväxt, men räntenivån har också antagits vara lägre. Avkastningen från pensionsfondernas placeringar är sämre och hållbarhetsgapet på arbetspensionssektorn större.

De små skillnaderna beror på att marknadsekonomin anpassar sig till olikheter i

produktivitetstillväxten. Företagen och hushållen jämkar sina beslut enligt förhållanden som de inte själva direkt kan påverka. Också arbetsmarknaden anpassar sig, även om inte helt, så som skillnaden i arbetslöshetsgraden berättar. Från den offentliga ekonomins synpunkt visar sig en lägre produktivitetstillväxt både i skattebasernas och således i skatteinkomsternas tillväxttakt, men också i utgifternas, särskilt löneutgifternas tillväxttakt.

I modellanalysen lever hushållen och företagen inom ramen för sina budgetbegränsningar, och hos dem uppkommer inte ett skuldsättningsproblem. Den offentliga sektorn anpassas däremot i modellen inte automatiskt sina utgifter och inkomster, utan detta kräver särskilda beslut. Hållbarhetskalkylen visar hur stora nya beslut som behövs för att skuldsättningen ska hållas inom givna gränser.

Jämförelse med andra bedömningar av hållbarheten

I december 2012 publicerades två bedömningar av hållbarheten i finansieringen av Finlands offentliga ekonomi. Den ena har gjorts av Europeiska kommissionens huvudavdelning för ekonomiska och monetära frågor (European Commission, 2012) och den andra av Finlands Bank (Kinnunen et.al., 2012). Kommissionens bedömning av hållbarhetsgapet är 5,8 % av bruttonationalprodukten, Finlands Banks 4 %. De är således klart större än ETLA:s bedömningar.

Den grupp som gör hållbarhetsbedömningar vid Europeiska kommissionen anser att 6 procent är en sådan gräns, där en överskridning innebär en hög risk för hållbarheten. Finland hör också till den fåtaliga grupp av länder, vilkas bedömning av hållbarhets-

gapet har försvagats från år 2009. Det genomsnittliga hållbarhetsgapet i de EU-länder som varit med i utredningen har genom besparingar, skatteskärpningar och strukturella åtgärder såsom höjd pensionsålder minskat från 6,5 % till 2,7 %. Vidgången av hållbarhetsgapet i Finland är enligt bedömningen avsevärt stor, 1,8 procentenheter.

Uppfattningen att hållbarhetsgapet har blivit större är så till vida intressant, att den inte svarar mot de bedömningar som andra institut på senare tid har gjort av Finland. OECD:s bedömning av hållbarhetsgapet har under perioden 2010-2012 minskat från 8 % till 4,6 % och Finlands Banks bedömning under samma period från 6 % till 4,2 %. Finansministeriet uppdaterar sin egen bedömning senare på våren 2013.

På grund av motstridigheten i bedömningarna är det motiverat att precisera bakgrunden till kommissionens siffror. Den viktigaste delen i förändringen av underskottet är ökningen om 1,4 procent i det strukturella underskottet i initialsituationen. Det är uppenbart, att kommissionen anser att den utdragna skuldskrisen inverkar avsevärt också långsiktigt på den potentiella produktionen, emedan prognosen för produktivitetstillväxten har sänkts något och arbetslöshetsgraden år 2060 höjts betydligt för Finlands del. En annan omständighet som alstrar en klart större bedömning av underskottet är att kommissionen har beaktat de politiska åtgärderna endast fram till slutet av år 2011. Därefter har ingåtts ett avtal om arbetskarriärerna och beskattningen har skärpts.

Finlands Banks antagande av produktivitetstillväxten i hela nationalekonomin är 1,5 %, vilket ligger nära ETLA:s basalternativ, där den privata sektorns produktivitet ökar med 1,75 % per år och den offentliga sektorns produktivitet inte ökar. Banken uppskattar den reella avkastningen av pen-

sionsplaceringarna till 3,5 % per år, dvs. något lägre än i ETLA:s basalternativ. I bankens bedömning slutar arbetslöshetsgraden vid 6,5 procent dvs. en halv procentenhet högre än i ETLA:s basalternativ. Den lägre förväntade avkastningen på placeringar och högre arbetslöshetsgraden förklarar en del av Finlands Banks högre bedömning av hållbarhetsgapet. Europeiska kommissionens uppskattningar av produktiviteten och arbetslösheten är så gott som identiska med Finlands Banks antaganden. I fråga om avkastningen av pensionsplaceringarna torde kommissionen tillämpa sitt generella antagande om en realränta på tre procent, vilket här leder till ett större hållbarhetsgap. Det bör märkas, att kommissionens bedömning av Finland baserar sig på Eurostats befolkningsprognos.

Merparten av skillnaderna i bedömningarna uppkommer av olika sätt att uppskatta de utgifter som har att göra med befolkningens åldrande. Enligt Kinnunen et.al. (2012, s. 75) följer Finlands Banks antaganden de förfaranden om vilka har överenskommit i kommissionens arbetsgrupp om åldrandet. I kalkylerna antas, att de individuella offentliga serviceutgifterna, såsom utgifterna för hälsovård, utbildning och socialutgifterna, ökar per capita i samma takt som produktiviteten, dvs. BNP per sysselsatt. Servicens volym ökar således med stigande levnadsstandard. Vidare antas, att prisutvecklingen för servicen följer den allmänna stegringen av prisnivån. Till följd av dessa antaganden påverkas de offentliga serviceutgifternas andel av BNP endast av att åldersstrukturen eller sysselsättningen förändras. I fråga om effekterna av åldersstrukturen konstateras i Finlands Banks bedömning, att man under iakttagande av rekommendationerna från kommissionens arbetsgrupp om åldrandet har valt också åldersspecifika vikter i hälsovården, långvården och utbildningen.

I ETLA:s kalkyler antas i fråga om mellanproduktanvändning, att de andra kostnaderna än arbetskraftskostnaderna för social- och hälsovården ska stå i oförändrat förhållande till bruttonationalprodukten. Ifall priset på dessa mellanprodukter följer den allmänna prisutvecklingen, ökar användningen av dem från år 2010 till år 2060 kvantitativt 2,5-faldigt i basalternativet och med nära det dubbla i alternativet med utdragen kris och långsam tillväxt. Det omsorgsindex som baserar sig på befolkningens åldrande stiger under samma period med knappt 50 procent. I ETLA:s kalkyler ökar således mellanproduktanvändningen snabbare än den arbetsinsats som krävs av social- och hälsovårdsservicen, men tillväxten är långsammare än i EU:s och Finlands Banks bedömningar.

Förutom i fråga om arbetskraftskostnaderna värderas de åldersspecifika vikterna i hälsovården, långvården och utbildningen på olika sätt. ETLA lägger mera vikt vid utgifter som anknyter till nära förestående död än EU. ETLA:s beräkningssätt torde leda till mindre effekter av åldrandet, även om någon systematisk jämförelse mellan dessa förhållandevis arbetsdryga beräkningssätt inte har gjorts. ETLA:s beräkningssätt har beskrivits i bilaga 1 till ETLA:s rapport. Förfarandena i arbetsgruppen om åldrandet har beskrivits i rapporten European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG) (2012).

Jämförelsen utvisar hälsovårdsutgifternas centrala inverkan på bedömningarna av hållbarhetsgapet. Sålunda är det också avgörande, hurudan utvecklingen av dessa utgifter kommer att vara i framtiden. En inbördes jämförelse mellan de resultat som alstrats av olika modeller och kalkyler som gjorts med samma modell under olika antaganden är ett bra sätt att gestalta de faktorer som inverkar på hållbarhetsgapet. Detta beror på att man i

modellerna har att explicit ta ställning till de på hållbarhetsgapet inverkan faktorernas utveckling och deras inverkan på den övriga ekonomin. Härvid framstår klart de olika faktorernas effekter på hållbarhetsgapet så, att man analytiskt kan närma sig de olika faktorernas betydelse för hållbarhetsgapets storlek.

En före finanskrisen utarbetad bedömning av ETLA om hållbarheten i den offentliga ekonomin har rapporterats i publikationen Lassila och Valkonen (2008). Den stokastiska kalkylens medianbedömning av hållbarhetsgapet var då 1,4 % av bruttonationalprodukten. Den år 2010 beräknade basbedömningen var 2,5 % (Lassila och Valkonen, 2011). Bedömningarna i den i december 2012 publicerade kalkylen rör sig mellan 1 och 2,5 procentenheter. Jämfört med den föregående

de bedömningen minskas underskottet av de beslutade skattehöjningarna, besluten om förlängda arbetskarriärer och den förändrade befolkningsprognosen. Att finanskrisen dragit ut på tiden ökar för sin del underskottet, men i vardera alternativet är verkningarna små, och det viktigaste är vilket spår ekonomin kommer in på efter krisen.

Förändringarna i bedömningarna av hållbarhetsgapet är inte särskilt stora, när de jämförs med de osäkerheter som är förenade med bedömningarna. Det konfidensintervall vid 50 procent som beaktar osäkerheten i befolkningsprognoserna och avkastningen av placeringar är ca 2 procentenheter, och konfidensintervallet vid 80 procent är ca 4 procentenheter brett (Lassila och Valkonen, 2008).

4 Revisionsverkets ställningstaganden

4.1 Sammanfattning av observationerna vid granskningen

Den primära målsättningen för finanspolitiken är stabilisering av den offentliga ekonomin och hållbarhet i den på lång sikt. Finanspolitikens trovärdighet är den grundläggande utgångspunkten för en fungerande finanspolitik. Öppenhet och transparens i faktaunderlaget för beredningen av och beslutsfattandet om finanspolitiken ökar finanspolitikens trovärdighet. Vidare strävar man med regler för finanspolitiken för sin del till att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin. Sålunda var granskningsfrågorna:

- 1 Hur väl stöder verkställandet av finanspolitiken en balansering av statsekonomi samt stabilisering och hållbarhet i den offentliga ekonomin på lång sikt?
- 2 Har reglerna för finanspolitiken iakttagits?
- 3 Har öppenheten och transparensen i faktaunderlaget för beredningen av och beslutsfattandet om finanspolitiken förbättrats i jämförelse med föregående valperiod?

I fråga om granskningsfrågorna 1 och 2 rapporterades i denna på basis av granskningarna utarbetade särskilda berättelse om hur regelramverket för finanspolitiken har iakttagits samt hur den i regeringsprogrammet inskrivna centrala målsättningarna för finanspolitiken har uppnåtts under den påbörjade valperioden.

Utgiftsregeln i regeringsprogrammet och således ramen för valperioden är en central del av finanspolitikens regelramverk. Under tidigare valperioder har ramnivån höjts för genomförande av i regeringsprogrammet inskrivna reformer. Under den innevarande valperioden har ramnivån däremot sänkts jämfört med den föregående valperiodens sista rambeslut samt ännu på nytt i samband med rambeslutet på våren 2012. Trots detta förefaller det i ljuset av prognoserna på hösten 2012 starkt vara så, att det i regeringsprogrammet inskrivna underskotts- och skuldsättningsmålet inte kommer att uppnås under valperioden 2011–2014. Det kan emellertid konstateras, att under den innevarande valperioden är sambandet mellan utgiftsregeln och de i regeringsprogrammet inskrivna balans- och skuldmålen klarare än tidigare.

Fram till hösten 2012 har i verkställandet av finanspolitiken under valperioden 2011–2014 den huvudsakliga uppmärksamheten legat vid att anpassa statsekonomi för att de i regeringsprogrammet inskrivna balans- och skuldmålsättningarna ska uppnås. Beredskapen att sänka ramnivån ökar trovärdigheten i regeringens finanspolitik. Att utgiftsnivån skurits ner är historiskt. Ramnivån har nu sänkts för första gången under den tid under vilken det år 2003 förnyade ramförandet har varit i användning.

Ramarna för statsfinanserna stöder endast begränsat målsättningarna att stabilisera den

offentliga ekonomin. Av de offentliga tjänsterna är merparten utgifter för kommunerna. De här utgifterna reglerar ramarna för statsfinanserna endast genom de statsandelar som ingår i ramsystemet. Den snäva täckningsgraden för ramarna för statsfinanserna är alltså ett problem ur perspektivet för svar på hållbarhetsutmaningen i den offentliga ekonomin.

Utsikterna på medellång sikt har under hösten 2012 försvagats väsentligt. Inte heller regeringsprogrammets målsättning att bryta statens skuldsättningsgrad förverkligas utan ytterligare åtgärder. Betydelsen av noggranna kartläggningar av utgifterna accentueras, ifall man önskar betydligt sänka ramnivån. I detta sammanhang bör också märkas, att direkta anpassningsåtgärder inte räcker till för att garantera hållbarheten i den offentliga ekonomin på lång sikt, ifall ingenting görs åt de strukturella faktorer som orsakar ineffektivitet.

I den offentliga ekonomin råder ett hållbarhetsgap och att fylla igen det bör vara i central ställning när målsättningarna för finanspolitiken uppställs. Den offentliga ekonomins rörelseutrymme har minskat. De bedömningar av hållbarhetsgapet i den finländska offentliga ekonomin som under år 2012 har presenterats av olika organ avviker avsevärt från varandra, men existensen av ett hållbarhetsgap som kräver politiska åtgärder är ändå obestridlig.

Den av finansministeriet i samband med justeringen av 2012 års stabilitetsprogram på våren 2012 presenterade bedömningen av hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi är 3,5 procent i förhållande till den totala produktionen. Ministeriet uppdaterar sin bedömning på våren 2013. Finlands Banks i december 2012 publicerade bedömning av hållbarhetsgapet är 4 procent av den totala produktionen. Europeiska kommissionens i

december 2012 publicerade bedömning av hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi är 5,8 procent i förhållande till den totala produktionen.

Som en del av granskningen och för säkrande av informationen angående den offentliga ekonomins hållbarhet begärdes av ETLA en kalkyl av hållbarheten i Finlands offentliga ekonomi. ETLA:s i januari 2013 publicerade bedömning av hållbarheten i Finlands offentliga ekonomi är i basalternativet 1 procent i förhållande till den totala produktionen och i den långsamma tillväxtens alternativ 2,5 procent i förhållande till den totala produktionen.

Det bör emellertid märkas, att den osäkerhet som anknyter till kalkylernas utgångsläge är stor. Hållbarhetsbedömningarna är synnerligen känsliga för antagande angående initialårets konjunkturkorrigerade dvs. strukturella jämvikt. De osäkerheter som är förenade med beräkning av den potentiella produktionen och således det strukturella underskottet accentueras vid konjunkturväxlingar. I de uppskattningar av hållbarhetsgapet som har presenterats under hösten 2012 är den osäkerhet som är förenad med utgångsläget för kalkylerna särskilt stor. Av denna anledning är det skäl att ägna uppmärksamhet förutom åt enskilda punktuppskattningar också åt kalkylernas bakgrundsantaganden och i synnerhet åt de strukturella faktorer som är förenade med uppkomsten av hållbarhetsgapet. Statistikcentralens befolkningsprognos år 2012 ändrar på bilden av åldrandets och migrationsens verkningar. Den nya befolkningsprognosen förbättrar hållbarhetsutsikterna i den offentliga ekonomin.

De strukturella reformer som har genomförts för att minska hållbarhetsgapet är tills vidare otillräckliga. Ett exempel på strukturella reformer utöver de redan beslutade åt-

gärderna i syfte att förlänga arbetskarriärerna är att utveckla arbetslivets kvalitet i syfte att minska förtida arbetsförmåga samt också att höja den faktiska åldern för avgång med pension genom nya åtgärder, i samband med vilka också bör övervägas att knyta den lagstadgade pensionsåldern till livslängdens utveckling. De pensionslösningar som knutits till det redan överenskomna avtalet om arbetskarriärer har enligt kalkyler med ETLA:s modell minskat hållbarhetsgapet med ca en halv procentenhet i förhållande till bruttonationalprodukten.

Viktiga strukturella reformer är också reformer av beskattningen och innovationspolitiken som stärker förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och konkurrenskraften. En tredje viktig helhet i de strukturella reformerna utgörs av att strukturerna och verksamhetssätten i den offentliga serviceproduktionen utvecklas så att de blir kostnads-effektivare. Att kommunreformen samt reformerna av social- och hälsovårdens strukturer och verksamhetssätt genomförs snabbt och framgångsrikt är viktigt för detta, liksom ett effektivt utnyttjande av ICT. En fjärde viktig helhet i de strukturella reformerna är en bättre fungerande och ökad konkurrens. Att snabbt genomföra det vid arbets- och näringsministeriet beredda programmet för sund konkurrens samt ytterligare åtgärder för att öka konkurrensen skulle öka den totala produktionen och sysselsättningen och minska utgiftstrycken på den offentliga ekonomin.

På basis av granskningen kan konstateras, att den viktigaste av reglerna för finanspolitiken, den i ramen för statsfinanserna uppställda utgiftsregeln har iakttagits. Täckningsgraden för ramarna och reglerna för finanspolitiken är emellertid alltför snäv för att målsättningarna för hållbarheten i den offentliga ekonomin ska uppnås.

De förfaranden och verksamhetssätt som omfattats inverkar för sin del på hur verktygen för hantering av finanspolitiken fungerar enligt för dem uppställda målsättningar. Ramförfarandet är det viktigaste verktyget för hantering av finanspolitiken. Det sektorbetonade verksamhetssättet i ramberedningen har lett till bristande flexibilitet i rikandet av resurserna och därigenom har reformerna förverkligats med anslagsökningar.

Att lägga utgiftsbehov som orsakas av nya politikåtgärder ovanpå den gamla utgiftsstrukturen är inte ett motiverat förfaringsätt med tanke på hållbarheten i den offentliga ekonomin. I statsminister Jyrki Katainens regerings program har nya politikåtgärder finansierats med omallokeringar och besparingar. Hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin och balanseringen av statsfinanserna förutsätter också i fortsättningen att utgiftsökningar verkställs med omallokeringar. Därför bör enligt revisionsverkets åsikt förutsättningarna i praktiken för omallokeringar förbättras.

Den finländska kommunsektorn har i ljuset av nuvarande praxis vid en internationell jämförelse svag beredskap att medverka till den offentliga ekonomins långsiktiga hållbarhet. Kommunsektorn har framhållit att statens åtgärder är den centrala anledningen till osäkerheten i kommunekonomin. Revisionsverket anser att särskild uppmärksamhet i fortsättningen bör ägnas åt att bedöma de kommunalekonomiska konsekvenserna av nya uppgifter som ges kommunerna i regeringens propositioner. I detta sammanhang bör bedömas de nya uppgifternas ekonomiska konsekvenser ur synvinkeln för kommuner med olika inkomst- och kostnadsstruktur.

Det basserviceprogram som bereds i samband med rambeslutet innehåller en uppskattning av utvecklingsutsikterna i den

kommunala ekonomin och förändringarna i kommunernas omvärld. Basserviceprogrammet innehåller också åtgärder i syfte att balansera kommunernas utgifter och inkomster. Utvecklande av basserviceprogrammets roll i styrningen av kommunerna kunde förbättra förutsebarheten på kommunsektorn.

Granskningsfråga 3) om öppenhet och transparens i finanspolitikens faktaunderlag baserar sig på riksdagens konstitutionella ställning och uppgifter samt på förutsättningarna för resultat i finanspolitiken. Vid granskningen ägnades uppmärksamhet åt det, hur väl de antaganden som utgör bakgrund till de myndighetskalkyler som gjorts som stöd för beslutsfattandet har presenterats och motiverats. Vid granskningen observerades, att transparensen och faktaunderlaget i ramarna för statsfinanserna har utveck-

lats och att rapporteringen om hur ramarna har iakttagits har utvecklats i enlighet med revisionsverkets ställningstaganden. Likaså har rapporteringen om skattestöd förbättrats. Finansministeriets rapportering i anknytning till hållbarhetskalkylen är alltjämt tämligen knapphändig och det vore bra att öka transparensen i kalkylen.

På basis av granskningen kan konstateras, att från finanspolitisk synpunkt är den mest uppenbara svagheten med det nuvarande fondsystemet, att fonderna utanför budgeten försämrar transparensen för statens ekonomiska ställning. Staten skuldsätts alltfört. Samtidigt fonderar staten pengar för särskilda ändamål. När ett enhetligt konsoliderat bokslut och en på detta baserad balansräkning saknas, finns risken att bilden av statens finansieringsställning som helhet försvagas.

4.2 Revisionsverkets rekommendationer

- 1 De direkta anpassningsåtgärderna i finanspolitiken räcker inte enbart till för att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin på lång sikt ifall ingenting görs åt de strukturella faktorer vilka orsakar ineffektivitet. Att verkställa reformerna tar tid, varför besluten måste fattas snabbt.
- 2 Under den andra hälften av valperioden 2011–2014 är det viktigt att snabbt åstadkomma ambitiösa strukturella reformer. Före besluten om anpassning av inkomster och utgifter behövs klara beslut om strukturella reformer. I anpassningsåtgärderna är det nödvändigt att utvärdera kommunernas och statens uppgifter samt rikta åtgärderna också mot statens överföringsutgifter dvs. förmånssystem och statsbidrag.
- 3 Ramarna för statsfinanserna och den utgiftsregel som ingår i dem har under innevarande valperiod ett bättre samband än tidigare med de i regeringsprogrammet inskrivna målsättningarna för underskott och skuld. Utgiftsregeln är det viktigaste verktyget för hanteringen av finanspolitiken i Finland och att utgiftsnivån har sänkts i regeringsprogrammet samt i samband med ramrikan på våren 2012 är historiskt. Detta ökar trovärdigheten i den bedrivna finanspolitiken. Trots detta kommer de i regeringsprogrammet inskrivna målsättningarna för underskottet och skulden inte att uppnås under valperioden.
- 4 Framför ligger sannolikt en period av långsammare ekonomisk tillväxt. Därför vore det viktigt att under kommande valperioder dimensionera utgiftsregeln i statsfinanserna samt jämviktsmålsättningarna i enlighet med en bedömning som förutser en förhållandevis svag ekonomisk tillväxt.
- 5 I förhållanden där sannolikt en långsammare ekonomisk tillväxt är att vänta, kan inte ens nödvändiga reformer verkställas med åt respektive förvaltningsområde riktade anslagsökningar, däremot måste finansieringen finnas med omallokeringar. Av den anledningen är det viktigt, att incitament för omallokeringar finns. Dessutom ger en fortlöpande utvärdering av utgiftsstrukturen bättre förutsättningar för mer djupgående kartläggningar av utgifterna, vilka behövs för att en ändamålsenlig allokering av anlagen säkerställs. Kartläggningen av utgifterna är grundvalen för att utgiftsnivån anpassas till förhållanden med svagare ekonomisk tillväxt än tidigare.
- 6 Det sektorbetonade verksamhetssättet i ramberedningen har lett till brist på flexibilitet i resursallokeringen. Den övergripande uppfattningen av finanspolitikens linje och de prioriteringar den kräver kommer genom den politiska styrningen. Ifall denna saknas, förverkligas inte de behövliga förändringarna av tyngdpunkterna mellan förvaltningsområdena.
- 7 Med tanke på hållbarheten i kommunekonomin bör större uppmärksamhet än tidigare ägnas åt de ekonomiska konsekvenserna av de uppgifter som ges kommunerna med lagstiftningen. Beslutens effekter på olika kommuner och deras

utgifts- och inkomststrukturer måste särskilt klargöras. Den utvärdering som har gjorts av finansministeriet av kommunernas uppgifter och förpliktelser bör fortsättas med en utvärdering av behoven att anpassa kommunernas förpliktelser. I bedömningen av verkningarna av författningsförslag som gäller kommunernas uppgifter och kostnaderna borde mer än för närvarande utnyttjas information som alstras av oavhängiga forskningsinstitut.

- 8 De existerande verktygen för styrning av kommunekonomin bör utvecklas så att de bättre svarar på de utmaningar som följer av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Det är motiverat att förarbetet med basserviceprogrammet fort-

sätter uttryckligen som verktyg för utvärdering och styrning av den lagstiftning och de åtgärder som staten riktar till kommunerna. Utgående från basserviceprogrammet kan också genomföras regler för finanspolitiken i fråga om kommunekonomin, på det sätt som EU:s nya bestämmelser om styrning och hantering av den ekonomiska politiken, särskilt EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk förutsätter.

- 9 Finansministeriets rapportering i anknytning till hållbarhetskalkylerna är alltför tämligen knapphändig. Finansministeriet borde överväga att utarbeta en metodbeskrivning. Metodbeskrivningen kunde finnas tillgänglig exempelvis på ministeriets webbsidor.

KÄLLOR

Blanchard, Olivier & David, Leigh: Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper WP/13/1. IMF, Washington D.C. 2013.

Borge, Lars-Erik & Jørn, Rattsø: Fiscal Federalism: International Experiences and the Nordic Response, in Antti Moision (ed.): Essays on municipal reform, VATT Julkaisu 61. VATT, Helsingfors 2012, 15–42.

Riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 9/2012 rd om Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag.

Riksdagens finansutskotts betänkande om 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, FiUB 20/2012 rd.

Riksdagens finansutskotts betänkande om regeringens proposition med förslag till lag om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under åren 2013–2015, FiUB 35/2012 rd.

Riksdagens finansutskotts betänkande om 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, FiUB 37/2012 rd .

European Commission (2012): Public Finances in EMU – 2012.

European Commission (2012): Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy, No 8.

European Commission (2012): The 2012 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), European Economy, No 2.

Europeiska kommissionens rekommendation om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2011, SEC (2011) 734 final.

Europeiska kommissionens rekommendation om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2012, KOM (2012) 312 final.

Europeiska kommissionens arbetsdokument om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2011, SEC (2011) 805 final.

Europeiska kommissionens arbetsdokument om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2012, SWD (2012) 312 final.

Europeiska unionens råds rekommendation 2011/C 216/02 om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2011, 12.7.2011, EY VL C 216, 22.7.2011. Europeiska unionens råds rekommendation 2012/C 219/08 om Finlands nationella reformprogram samt uppdatering av stabilitetsprogrammet år 2012, EU VL C 219, 24.7.2012

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 94/2012 rd.

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

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurrenslagen, RP 197/2012 rd.

Huovari, Janne (2012): Veromuutosten vaikutus metropolialueen kunnallistalouteen; Heikki A. Loikkanen & Seppo

Laaksonen & Ilkka Susiluoto toim. Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin, Helsingfors stads faktacentral, 2012.

IMF: Code of Good Practises on Fiscal Transparency. IMF Manual on Fiscal Transparency. International Monetary Fund, Washington D.C., 2007. IMF 2007.

IMF World Economic Outlook October 2012. International Monetary Fund, Washington D.C., 2012. IMF WEO 2012

Kangasharju, Aki och Aaltonen, Juho (2006): Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia? VATT-tutkimuksia 119, Helsingfors, 2006.

Konkurrensverket: Kilpailukatsaus. Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008. Konkurrensverket, Helsingfors 2008. Konkurrensverket 2008.

Konkurrensverket/Ahonen (red.): Kilpailukatsaus 2. Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011, Konkurrensverket, Helsingfors 2011. Konkurrensverket/Ahonen 2011.

Kinnunen, Helvi & Mäki-Fränti, Petri & Viertola, Hannu (2012): Suomen julkisen talouden kestävyystarkasteluja, Euro ja Talous 5/2012: Talouden näkymät, Finlands Bank.

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2013): Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys, ETLA Raportit, No 3, 2013.

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2008): Fiscal Sustainability in Finland: a stochastic analysis, Bank of Finland Researc Discussion papers 28/2008.

Loikkanen, Heikki A. (2012): Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta – periaatteita, argumentteja ja empiriaa; Heikki

A. Loikkanen & Seppo Laaksonen & Ilkka Susiluoto toim. Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin, Helsingfors stads faktacentral, 2012.

Kurri, Samu (2012): Euroalueen talouspoliittinen koordinaatio – Mitä on tehty ja miksi?; Euro&Talous, 1/2012.

Moisio, Antti & Luoma, Kalevi (2005): Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot, VATT muistioita 69.

Moisio, Antti (2011): Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous, VATT valmisteluraportit 10, Statens ekonomiska forskningscentral, Helsingfors 2011.

Moisio, Antti ja Oulasvirta, Lasse (2012): Pääkaupunkien tehtävät ja rahoitus Pohjoismaissa; Heikki A. Loikkanen &

Seppo Laaksonen & Ilkka Susiluoto toim. Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin, Helsingfors stads faktacentral, 2012.

Mänttari, Pietu; Oulasvirta, Lasse och Vakkuri, Jarmo (2012): Tuottavuusohjaus valtio–kunta-suhteessa, Statens revisionsverks utredningar, 1/2013

OECD: Economic Policy Priorities 2011. Going for Growth. OECD, Paris 2011. OECD 2011.

OECD Economic Surveys: Finland 2012, February 2012.

OECD: Economic Policy Reforms. Going for Growth 2012. OECD, Paris 2012a. OECD 2012a.

Statsminister Jyrki Katainens regerings program, 22.6.2011, Statsrådets meddelande SRM 2/2011 rd.

Tuomas Pöysti: Tieto käyttöön johtamisessa. Reviisori 1/2011, 3. Pöysti 2011

Sutherland, Douglas & Robert, Price & Isabelle, Joumard (2005): Sub-central government fiscal rules, OECD Economic Studies, vol. 2005/2.

Finlands Bank: Syksyn 2012 kokonaistaloudellinen ennuste. Euro ja talous 5/2012.

Reviisori 1/2011: Kaikki irti tiedosta. Reviisori 1/2011, 4–6.

Tammi, Jari (2010): Kustannusrakenteiden ja tuloksellisuuden kehitys ARTTU-tutkimuskunnissa. I verket: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro. 3, Finlands kommunförbund och Tammerfors universitet, Helsingfors 2010

Arbets- och näringsministeriet: Program för främjande av sund konkurrens. 19.9.2012 (promemoria i regeringens aftonskola).

Valtioneuvoston kanslia: Hallituspolitiikan johtaminen 2010 -luvulla (rapport från det s.k. KOKKA -projektet), Statsrådets kanslis publikation 7/2011, Statsrådets kansli, Helsingfors 2011.

Statsrådets utredning till riksdagen: informationssystem inom social- och hälsovården och finansieringen av dem, M 3/2012 rd.

Statens budgetförslag 2012.

Ramar för statsfinanserna 2013–2016. Statsrådets redogörelse SRR 1/2012 rd.

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse och statsbokslutet för år 2011. B 14/2012 rd.

Statens revisionsverks årsberättelse till 2012 års riksdag, B 17/2012 rd .

Statens revisionsverk: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde, Statens revisionsverks granskningsberättelse om finanspolitiken 17/2012.

Statens revisionsverk: Finanssipolitiikan tarkastuksen ohjeet. Statens revisionsverk, Helsingfors 2011. Statens revisionsverk 2011.

Statens revisionsverk: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön säädosvalmistelu. Effektivitetsrevisionsberättelse. Statens revisionsverks revisionsberättelser 12/2012, Statens revisionsverk, Helsingfors 2012.

Statens revisionsverk: årsberättelse till 2011 års riksdag. B 17/2011 rd .

Statens revisionsverk: Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Statens revisionsverks revisionsberättelse 208/2010. Statens revisionsverk, Helsingfors 2010. VTV 208/2010.

Statens revisionsverk: Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset IT-hankkeet. Effektivitetsrevisionsberättelse.

Statens revisionsverks revisionsberättelse 217/2011. Statens revisionsverk, Helsingfors 2011. VTV 217/2011.

Statens revisionsverk: Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Effektivitetsrevisionsberättelse.

Statens revisionsverks revisionsberättelse 229/2011, Statens revisionsverk, Helsingfors 2011. VTV 229/2011

Statens revisionsverk: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa. Effektivitetsrevisionsberättelse.

Statens revisionsverks revisionsberättelse 1/2012, Statens revisionsverk, Helsingfors 2012. VTV 1/2012.

SRV (2011): Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförordet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken, B 21/2010 rd .

Finansministeriet: Kehyksen puitteissa. Finansministeriets publikation 5a/2007. Finansministeriet, Helsingfors 2007.

Finansministeriet: Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle, Finansministeriets publikation 49/2010.

Finansministeriet: Konjunkturöversikt 1/2011, Finansministeriet, Helsingfors 2011.

Finansministeriet: Ekonomisk översikt. Våren 2011, Talouden kehitys ja finanssipolitiikan linjat 2011–2015. Finansministeriets publikation 15a/2011, Finansministeriet, Helsingfors 2011. Finansministeriet 15a/2011.

Finansministeriet, arbetsgruppen för utvecklande av ramsystemet i statsfinanserna: Kehysjärjestelmän kehittäminen. Finansministeriets publikation 17/2011. Finansministeriet, Helsingfors 2011. Finansministeriet 17/2011.

Finansministeriet: Konjunkturöversikt 2/2012, Finansministeriet, Helsingfors 2012.

Finansministeriet: Finlands stabilitetsprogram 2012. Finansministeriet 15a/2012, Finansministeriet, Helsingfors 2012.

Finansministeriet: Europa 2020 -strategin. Finlands nationella program, våren 2012. Finansministeriet 16a/2012, Finansministeriet, Helsingfors 2012.



STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9549 (häft.)