Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken

Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 21/2010 rd

B 21/2010 rd

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken

ISSN 1796-9549 (häft.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
Edita Prima Ab
Helsingfors 2011

Till riksdagen

Statens revisionsverk har utgående från sin revisionsplan utfört en revision av ramförfarandet i statsfinanserna för att granska hur det fungerar och vilka effekter det har som finanspolitiskt instrument. Revisionen är en del av ett större temaområde inom revisionen inom vilket man bedömer tillförlitligheten hos det finanspolitiska faktaunderlaget och uppnåendet av de finanspolitiska målen. Området har stor betydelse för riksdagens finansmakt och hela den offentliga ekonomin och förvaltningen. Ramförfarandet i statsfinanserna är det viktigaste av de kontroll- och beslutsförfaranden som styr den samlade statsekonomin och i viss mån hela den offentliga ekonomin.

Statens revisionsverk ger med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) denna särskilda berättelse om sin revision till riksdagen.

Helsingfors den 11 januari 2011

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen

Huvudsakligt innehåll

I denna särskilda berättelse till riksdagen redogörs för de viktigaste iakttagelserna och rekommendationerna i samband med den revision som Statens revisionsverk genomfört med avseende på effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som finanspolitiskt styrinstrument under valperioden 2007–2010. Berättelsen, som omfattar hela valperioden, följer OECD:s rekommendationer och är en extern utvärdering av finanspolitiken.

Det statsfinansiella ramförfarandet har lyckats hålla tillbaka de statliga utgifter som ingår i ramarna. De statsfinansiella ramarna höll hela valperioden. Ramen höll också under 2009 då Finlands bnp sjönk mer än någonsin tidigare under landets självständighet. Beredningsprocessen för ramarna och anknytande ansvarsfördelning är tydliga. Men beredningen lider av tidspress och den allmänna planeringsspiralen inom förvaltningen. Integreringen av lagberedningen och ramförfarandet i statsfinanserna behöver förbättras. Pris- och strukturkorrigeringarna i de statsfinansiella ramarna liksom ställningstagandena till ramprocessen bör bli mer öppna och transparenta.

Den största delen av budgetanslagen och följaktligen också av de anslag som hör till ramen är lagstadgade. Av detta följer att en nyallokering av anslagen ofta kräver politiska beslut också när det gäller interna överföringar inom förvaltningsområdet. Det faktiska spelrummet är således mycket begränsat. Utgiftsstrukturerna och deras nödvändighet borde faktiskt då och då ses över. Den strategi som man gått in för under åren med snabb ekonomisk tillväxt har lett till att den gamla utgiftsstrukturen hänger med från en regeringsperiod till en annan, eftersom det inte görs några prioriteringar. Verkliga nyallokeringar kräver också en omräkning av förvaltningsområdenas baskalkyler.

Det är nödvändigt att fastställa sambandet och samstämmigheten i fråga om definitionen av de finanspolitiska målen och utgiftsnivån i ramarna för statsfinanserna. Utgiftsnivån i de statsfinansiella ramarna är inte konsekvent och öppet härledd ur målen för hållbarheten i den offentliga ekonomin. Målen för en hållbar offentlig ekonomi har inte uppnåtts.

Näringslivets forskningsinstitut ETLA har gjort en undersökning om hållbarhetsgapet och de osäkerheter som anknyter till det. I ETLA:s hållbarhetskalkyl, som grundar sig på en stokastisk befolkningsprognos, beaktas den osäkerhet som är förknippad med befolkningsprognoser. Dessutom är sättet att beräkna utgifterna för hälsovård och omvårdnad baserad på såväl åldersstruktur som mortalitet. Med detta beräkningssätt ökar utgifterna för hälsovård och omvårdnad mindre än vid beräkningar som huvudsakligen grundar sig på åldersstrukturen. Även om ETLA:s kalkyler beträffande hållbarhetsgapet är lägre än övriga institutioners, visar de att möjligheten att upprätthålla en välfärdsstat av nuvarande omfattning är förenad med avsevärda risker. En noggrannare kalkyl görs senare under ETLA:s forskningsprojekt, men utifrån tidigare resultat förutsätter man att skatteuttaget 2030 med cirka 30–40 procents sannolikhet kan vara fem procentenheter högre än i dag. Om exempelvis befolkningsutvecklingen och placeringsintäkterna skulle leda till denna utveckling, där behovet att höja skatterna förefaller att överstiga fem procentenheter, och en allvarlig fi-

nanskris då skulle inträffa, vore välfärdsstaten verkligen hotad.

Enligt granskningen är finansieringsgrunden för välfärdsstaten i dess nuvarande form och omfattning i allvarlig fara. Med nuvarande finansieringsformer kommer kommunerna inte att kunna klara av de uppgifter som enligt lag åligger dem, utan att höja kommunalskatten.

Ramarna för statsfinanserna täcker bara cirka en tredjedel av utgifterna för hela den offentliga ekonomin. Detta orsakar problem med tanke på hållbarheten i den offentliga ekonomin, eftersom det utgiftstryck som befolkningens åldrande medför är särskilt inriktat på kommunala tjänster och socialskyddsfonder. Därför har ramarna för statsfinanserna begränsade möjligheter att vara ett instrument som tryggar en långsiktigt hållbar offentlig ekonomi. Enligt Statens revisionsverk är det viktigt att man vid bedömningen av reglersystemet inom den finländska finanspolitiken och framför allt nivån på ramanslagen beaktar de anpassningsbehov som hållbarheten förutsätter. I den framtida utvecklingen av det finanspolitiska regelverket och vid uppställningen av målen för den kommande valperioden borde större vikt fästas vid hållbarhet.

Enligt resultaten av granskningen lönar det sig att fortsätta bedriva en regelbaserad finanspolitik baserad på det statsfinansiella ramförfarandet. Det är lämpligt att utvidga de statsfinansiella ramarna till allmänna ramar för den offentliga ekonomin genom att i ramarna innefatta de statliga fonder som står utanför budgeten samt kommunekonomin med avseende på finansieringsförhållandet mellan staten och kommunerna. Det är viktigt att avgöra om det, på det sätt som anges i 87 § i grundlagen, längre finns nödvändiga förutsättningar att sköta bestående statliga uppgifter via fonder utanför statsbudgeten, och om så inte är fallet borde fonderna inlemmas i statens budgetekonomi.

Dimensioneringen av ramarna borde öppet och tydligt härledas ur målen för en hållbar offentlig ekonomi. Dimensionerna för valperiodens första ram har avgörande betydelse för hur de finanspolitiska målen och ramsystemet fungerar. Det är viktigt att uppställningen av målen för en hållbar offentlig ekonomi och dimensioneringen av ramarna (utgiftsnivån) grundar sig på realistiska antaganden och förväntningar om den ekonomiska utvecklingen samt beaktar de risker som är förknippade med den ekonomiska utvecklingen och den finländska ekonomin.

Till följd av ramarnas bindning till valperioden kan det finnas risk för avbrott i den finanspolitiska linjen. För ramarna som omfattar hela den offentliga ekonomin är det nödvändigt att finna ett förfarande som kan användas för att säkerställa dels en linje som tryggar en hållbar offentlig ekonomi, dels kontinuiteten i en långsiktig ekonomiplanering som sträcker sig över valperioderna. I synnerhet är det av vikt att reglera de utgifter som genom beslut under valperioden överförs till kommande valperioder.

Innehåll

1 Inledning 11

2 Revisionsupplägg 17

2.1 Revisionsobjekt: Ramförfarandet för statsfinanserna 17

2.2 Revisionsfrågor 21

2.3 Revisionskriterier 22

2.3.1 Finanspolitiska regler och styrinstrument – effekter och funktion 22

2.3.2 Öppenhet och transparens som rättsliga krav på god förvaltning 24

2.3.3 Öppenhet och transparens som förutsättning för ekonomisk rationalitet och ekonomiska effekter 30

2.4 Avgränsning av revisionen och revisionsmaterial 32

2.5 Revisionens olika delar och feedback på dem 39

3 Ramförfarandet för statsfinanserna – behov och mål 40

3.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen 40

3.2 Regelbaserad finanspolitik 42

3.2.1 Balans- och skuldregler 43

3.2.2 Utgifts- och inkomstregler 45

3.2.3 Jämförelse av reglerna 49

3.3 Behovet av finanspolitiska regler 51

3.4 Kriterier för en regel om god finanspolitik 58

3.5 Finanspolitiska regler i Finland 62

4 De juridiska premisserna för ramförfarandet i statsfinanserna 70

4.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen 70

4.2 Stadgegrunden för ramförfarandet i statsfinanserna 71

4.3 Ramförfarandet och riksdagens budgetmakt 76

4.4 Budgetprinciperna som kriterium för öppenheten i ramförfarandet i statsfinanserna 80

4.4.1 Budgetprincipernas direkta tillämplighet 80

4.4.2 Budgetprincipernas indirekta tillämplighet 81

4.5 EU-rättsliga synpunkter på reglerna för finanspolitiken 88

5 Ramprocessen 91

5.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen 91

5.2 De praktiska aktörerna i den administrativa beredningen och styrningen av ramarna 93

5.2.1 Processägaren och aktörerna 93

5.2.2 Tidtabellen för beredning av ramarna för statsfinanserna och statens budgetproposition 93

5.2.3 Skedena i ramberedningsprocessen 95

5.3 Förutsättningarna för en på fakta baserad beredning av politiken 105

6 Beslutsunderlaget för finanspolitiken och iakttagandet av ramarna 108

6.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen 108

6.2 Prognosar och antaganden i finanspolitiken 110

6.2.1 Finansministeriet som producent av prognoser 110

6.2.2 Faktorer som ligger bakom prognosfel 113

6.3 Efterlevnaden av statsfinansiella ramar 118

6.3.1 Rapporteringen i bokslutsberättelser 118

6.3.2 Redovisningsrevisionens iakttagelser och ramarnas transparens 119

7 Finanspolitikens genomförande inom ramarna 123

7.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen 123

7.2 Tyngdpunktsförändringar och omallokeringar 125

7.3 Finansiella konsekvenser av lagstiftning 130

7.4 Långsiktiga ansvarsförbindelser 136

7.5 Utvecklingen av budgetutgifter utanför ramarna 138

8 Ramförfarandet och den offentliga ekonomins hållbarhet 141

8.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen 141

8.2 Ramarnas institutionella täckningsgrad 144

8.2.1 Andelen av den offentliga ekonomin för den ekonomi som omfattas av ramarna för statsfinanserna 144

8.2.2 Statsekonomin utanför ramarna för statsfinanserna och statsbolagen 147

8.2.3 Kommunekonomin och dess förhållande till statsekonomin 153

8.2.4 Socialskyddsfonderna 173

8.3 Hållbarhetskalkyler över den offentliga ekonomin 175

8.3.1 Indikatorer på hållbarhetsgapet 175

8.3.2 Finansministeriets hållbarhetskalkyl 180

8.3.3 ETLA:s på en stokastisk befolkningsprognos baserade hållbarhetskalkyl 183

8.4 Utvecklande av reglerna för finanspolitiken 191

8.4.1 Utgiftsregeln och jämviktsmålsättningarna 191

8.4.2 Behov av lagstiftning 192

9 Extern utvärdering och finanspolitiska institutioner 197

9.1 Sammanfattning 197

9.2 Behovet av extern övervakning och utvärdering 198

9.3 Självständiga finanspolitiska institutioner 199

10 Revisionsverkets ställningstaganden 203

KÄLLOR 215

1 Inledning

För att uppnå en trovärdig och stabil finanspolitik och hålla tillbaka tillväxten av de statliga utgifterna har man i Finland liksom i många andra länder förbundit sig att följa vissa finanspolitiska regler som innebär att de årliga besluten om statsfinanserna binds till på förhand uppställda mål eller restriktioner. I flera länder har man kunnat konstatera fördelarna med finanspolitiska regler som instrument för att uppnå finanspolitiska mål.[1] I Finland tillämpas som finanspolitisk regel en utgiftsregel som med stöd av regeringsprogrammet inom ramen för ramförfarandet i statsfinanserna läggs fast för hela valperioden. Det är fråga om en ram för valperioden, en ram för statsfinanserna, som årligen justeras med prisutvecklingen och förändringarna i statsbudgetens struktur. Ramen för statsfinanserna fastställs för de utgifter som omfattas av utgiftsregeln och som utgör cirka 75 procent av alla utgifter inom statsbudgeten. Utgiftsramen, som fastställs för hela valperioden, är regeringens sätt att hålla tillväxten av de utgifter som hör till den statliga ramen inom de gränser som bestämts i regeringsprogrammet.[2]

Finanspolitiken är ett delområde inom den ekonomiska politiken genom vilket samhällsekonomin styrs med hjälp av den offentliga ekonomins inkomster och utgifter. Den ekonomiska politiken innefattar statens åtgärder för att nå övergripande ekonomiska mål. Med övergripande ekonomiska mål avses exempelvis en stabil tillväxt av bnp, prisstabilitet och stabilitet inom den övriga ekonomin, sysselsättning, ekonomisk tillväxt och en hållbar offentlig ekonomi.[3] Till finanspolitikens främsta uppgifter hör att vinnlägga sig om en långsiktigt hållbar stats- och samhällsekonomi och en utjämning av konjunkturväxlingarna samt en rättvis allokering av de offentliga resurserna.[4]

Det ramförfarandet i statsfinanserna har tillämpats kontinuerligt sedan 1991. Inom ramförfarandet är tanken att utgiftsramen ska sättas så att den reglerar de maximala anslag som tas upp i statsbudgeten. En genomgripande revidering av ramförfarandet genomfördes 2003.[5]

I det ramförfarande i statsfinanserna som tillämpades under valperioderna 2003–2006 och 2007–2010 sattes ett tak för de statliga ut-

1 Bland staterna i Europeiska ekonomiska och monetära unionen har man kunnat konstatera att de länder som tillämpar finanspolitiska regler vanligen har en offentlig ekonomi som är i bättre skick än de som inte iakttar en regelbaserad finanspolitik, se Europeiska kommissionen, DG ECFIN, Public Finances in EMU 2010, European Economy 4/2010.

2 Finansministeriets föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt om uppgörande av ram- och budgetförslag, TM 0802, 2.4.2008, kapitel 6.

3 Finansministeriet: Budgetordlista, Finansministeriet och statsrådets kansli 2001.

4 Statens revisionsverk (SRV)/Päivi Puonti: Finanssipolitiikan sääntöjen tarve, Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä ja tutkimuksia 2009.

5 Grunder och centrala riktlinjer för reformen, se Finansministeriet: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, finansministeriets arbetsgruppsrapporter 7.2.2003. Riktlinjerna för reformen utstakades i regeringsprogrammet, se statsrådets meddelande till Riksdagen om regeringsprogrammet för statsminister Anneli Jätteenmäkis regering, SRM 1/2003 rd, kapitel 3.2, s. 10. I riktlinjerna tillämpades de förslag som lagts fram i finansministeriets arbetsgruppsrapport och som redan i arbetsgruppsrapporten hade utformats så att de kunde användas i regeringsprogrammet. Finansministeriet överlämnade arbetsgruppsrapporten och textförslagen inofficiellt till partiernas företrädares förfogande för att användas vid förhandlingarna om regeringsprogrammet.

gifter som under valperioden kunde inordnas i den statsfinansiella ramen. Detta tak kallas för ram för valperioden.[6] Enligt programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering stöder sig regeringens finanspolitik under valperioden 2007–2010 på följande centrala principer:

1 Enligt regeringsprogrammet är målet att i slutet av valperioden uppnå ett strukturellt överskott i statsfinanserna motsvarande en procentenhet. Regeringen utgår från att underskottet i statsfinanserna inte ens om den ekonomiska utvecklingen är exceptionellt svag får överstiga 2,5 procent av bnp.

2 Regeringen har förbundit sig att tillämpa ett ramförfarande i statsfinanserna.

3 Beträffande dimensioneringen av de skattepolitiska åtgärderna har regeringen förbundit sig att sörja för att dessa inte äventyrar en långsiktigt hållbar offentlig ekonomi eller de åtaganden som ingår i Finlands stabilitetsprogram.

4 Tidpunkten för skatteändringarna slås fast med beaktande av konjunkturläget, så att tillväxten kan hållas så stabil som möjligt. Dessutom beaktas löneuppgörelserna vid dimensioneringen av lindringarna i inkomstskatten.[7]

Det utgiftstak som anges i regeringsprogrammet och i den ram för valperioden som uppgjorts på basis av programmet bildar således en finanspolitisk regel som gäller för varje valperiod och som kompletteras av andra centrala finanspolitiska mål. I regeringsprogrammet kompletteras utgiftsregeln av en gräns för underskottet. Om underskottet hotar att bli större än så, ska regeringen enligt programmet utan dröjsmål föreslå de åtgärder som ska vidtas för att minska utgifterna, liksom andra åtgärder för att undvika överskridningar.[8] Gränsen för underskottet uppnåddes inte under valperioden 2007–2010. Finansministeriet uppskattar att underskottet i statsfinanserna i slutet av 2010 kommer att uppgå till närmare 6 procent och i slutet av 2011 till cirka 4,3 procent av bnp. I samband med sina politikförhandlingar den 23–24 februari 2009 fattade regeringen därför beslut om ”tillfällig flexibilitet”, dvs. om att slopa gränsen för underskottet på grund av den exceptionellt kraftiga ekonomiska nedgången och på så sätt möjliggöra stimulansåtgärder och trygga sysselsättningen, förutsatt att det samtidigt fattas beslut som strukturellt stärker den offentliga ekonomin.[9] En gräns för underskottet ingick också i det finanspolitiska regelverk som tillämpades under valperioden 2003–2006, då det var inskrivet i rambeslutet för statsfinanserna i stället för i regeringsprogrammet.[10]

Fördelningen av anslagen enligt ramen för valperioden justeras årligen i samband med

6 Statsrådets beslut om principerna för uppgörande av ramförslag för statsfinanserna, budgetförslag samt verksamhets- och ekonomiplaner, 24.4.2003. Detta principbeslut utfärdades genast när den nya regeringen för valperioden 2003–2006 hade tillträtt för att lägga fram budgeträttsliga och förvaltningsmässiga grunder för det reviderade ramsystemet som parterna enats om i regeringsprogrammet. Beslutet innehåller likaså bestämmelser som utarbetats för regeringens då införda ramverk för styrningen av programmen och för politikprogrammen. Bestämmelserna gällde programmens möjlighet att skapa ram- och budgetförslag av de förvaltningsövergripande helheterna.

7 SRM 1/2007 rd. Statsrådets meddelande till Riksdagen om regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering

8 SRM 1/2007 rd, s. 15.

9 Ställningstagande i samband med regeringens politikförhandlingar 24.2.2009, finns på statsrådets webbplats http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2009/Politiikkariihi_0209/fi.pdf

10 Statsrådets meddelande till Riksdagen om regeringsprogrammet för statsminister Anneli Jätteenmäkis regering, SRM 1/2003 rd och detsamma om programmet för statsminister Matti Vanhanens regering SRM 2/2003 rd, som inte innehåller någon direkt regel för underskottet. En underskottsregel infördes i det första rambeslutet för valperioden, se Ramar för statsfinanserna 2008–2011, s. 4–5. Enligt den gräns för underskottet som tillämpades under valperioden 2003–2006 fick underskottet inte överstiga 2,75 procent av bruttonationalprodukten.

rambeslutet för statsfinanserna. Budgetmedlen fördelas på olika förvaltningsområden inom ramarna för statsfinanserna. I ramarna för statsfinanserna görs samtidigt också prisjusteringar som orsakas av utvecklingen av prisnivån och strukturella justeringar till följd av förändringarna i budgetstrukturen. Ramarna bestäms enligt realpriset. Det årliga rambeslutet för statsfinanserna fattas löpande för de kommande fyra åren. Beslutet om ramen för valperioden, som bildar utgiftsregeln, fattas dock bara för en valperiod i sänder.

I juridiskt hänseende är rambeslutet för statsfinanserna ett led i beredningen av den årliga budgeten.[11]

Finanspolitikens samhälleliga effekt och betydelse gör den till ett mycket viktigt område inom samhällspolitiken. Som ett resultat av den finanspolitiska beredningen och besluten ställs tillgängliga medel till förfogande för uppnåendet av målen i andra samhällspolitiska sektorer och anvisas medel för organiseringen av hela den offentliga förvaltningen och serviceproduktionen. Finanspolitiken och ramförfarandet för statsfinanserna som finanspolitiskt instrument anger förutsättningarna för kontinuiteten och framgången i den offentliga verksamheten på lång och på kort sikt. Inom juridiken har det rättsområde som behandlar skötseln av den offentliga ekonomin, finansförvaltningsrätten, och den anknytande statsfinansiella rätten beskrivits som ett ”superrättsområde”, eftersom principerna och reglerna på området bestämmer hur de offentliga ekonomiska resurserna ska samlas in och fördelas och följaktligen möjliggör och säkerställer de övriga rättsområdenas och hela rättsordningens existens och verksamhet.[12] Finanspolitiken bildar på motsvarande sätt ett starkt styrande politikområde som står ovanför övriga samhällspolitiska sektorer och som möjliggör samhällspolitik samt förekomsten av offentlig service och förvaltning liksom verksamheten på dessa områden. Finanspolitikens starka ställning i regeringens olika politiksektorer framgår av regeringsprogrammen för valperioderna 2003–2006 och 2007–2010 i vilka entydigt konstateras att målen för regeringens finanspolitik och de finanspolitiska reglerna är primära i förhållande till andra samhällspolitiska mål. I regeringsprogrammet sägs det att regeringen åtar sig att följa den uppställda utgiftsregeln och det första rambeslutet som grundar sig på det. Åtgärderna i regeringsprogrammet genomförs i den mån det är möjligt inom gränserna för rambeslutet.[13] Regeln gör det möjligt att bedriva en klar och distinkt finanspolitik och lösa konflikter som rör olika samhällspolitiska mål och metoder i regeringens praktiska verksamhet.

I de medlemsstater som hör till Europeiska ekonomiska och monetära unionen är finanspolitiken vid sidan av lagstiftningen och den ekonomiska strukturpolitik som bygger på lagstiftningen den viktigaste av de metoder som medlemsstaterna själva kontrollerar och som kan användas för att påverka den ekonomiska politiken, eftersom penningpolitiken hör till de områden där Europeiska centralbanken har beslutanderätten. Som regel spelar de finanspolitiska reglerna och i synnerhet ramförfarandet för statsfinanserna en viktig roll när det gäller att uppnå målen för den ekonomiska politiken. De finanspolitiska reglerna har mycket stor betydelse för den finansmakt som enligt 3 § i Finlands grundlag utövas av riksdagen, dvs. för riksdagens befogenhet att besluta om statsfinanserna.

En avsevärd risk med tanke på effekterna av finanspolitiken är i vilken mån man för-

11 Förordning om statsbudgeten (1243/1992), 1 §.

12 Myrsky: Valtiontalousoikeus. Talentum, Helsinki, 2010, s. 2.

13 Programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering, SRM 1/2007 rd, kapitel 3.6, s. 14. En motsvarande finanspolitisk prioritetsregel ingick i programmet för statsminister Anneli Jätteenmäkis / statsminister Matti Vanhanens första regering, se SRM 1/2003 rd.

binder sig att verkligen följa de finanspolitiska reglerna. Reglerna ökar inte stabiliteten och trovärdigheten i ekonomin, om de inte följs. I praktiken bidrar incitament och sanktioner som rör reglerna till ett effektivare iakttagande av reglerna. De risker som följer av underlåtenheten att iaktta de finanspolitiska reglerna och behovet av sanktioner för att reglerna ska iakttas gäller såväl lagstadgade bestämmelser som regler som baserar sig på politiska eller administrativa åtaganden. Risken har realiserats och samtidigt har de problem som detta orsakat i högsta grad aktualiserats i fråga om Europeiska ekonomiska och monetära unionen och dess centrala del, stabilitets- och tillväxtpakten. Den kraftiga skuldsättningen i de offentliga ekonomierna i EU:s medlemsstater beror i viss mån på att medlemsstaterna i sina nationella beslut inte har hållit fast vid kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten.[14]

I samband med utgiftsreglerna har man i ett internationellt perspektiv i den ekonomiska litteraturen och i rekommendationer från internationella ekonomiska organisationer (Internationella valutafonden, IMF, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, och Europeiska unionen) kunnat konstatera att det förutom i fråga om bindningen till reglerna finns risk för att reglerna kringgås med hjälp av ordningar som helhetsmässigt sett försämrar transparensen i statsekonomin och skötseln av statsfinanserna.

I Finland har risken när det gäller ramförfarandet för statsfinanserna och iakttagandet av ramarna att göra med att ansvaret för uppföljningen och utvärderingen av efterlevnaden av ramarna och utfallet av ramförfarandet tidigare så gott som uteslutande legat på finanspolitiken och inom den på finansministeriet med ansvar för beredningen av det statsfinansiella ramförfarandet och statsbudgeten och på samma personer vid finansministeriet. Vid finansministeriet har en arbetsgrupp, vars uppgift varit att utvärdera utvecklingen av ramförfarandet för statsfinanserna, i en rapport som publicerades 2007 konstaterat att upplägget är förknippat med risker för tillrättalagda inslag. Enligt arbetsgruppens rapport skulle en utomstående och oberoende uppföljning av utfallet kunna säkerställa ramarnas funktion och trovärdighet.[15] Officiella och inofficiella sanktioner fungerar bara om iakttagandet av regeln verifieras också av en oberoende instans eller mekanism.

En offentlig debatt om hur målen för finanspolitiken ska uppnås förutsätter att det finns lättillgängliga korrekta uppgifter om läget när det gäller utfallet av det finanspolitiska regelverket.[16] Internationella valutafonden IMF och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD har bägge betonat vikten av en extern utvärdering av efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna och måluppfyllelsen och överlag betydelsen av öppenhet för uppnåendet av de långsiktiga målen för finanspolitiken och för målens trovärdighet.[17]

Inom den finländska parlamentarismen tillämpas en granskning som baserar sig på valperioder. Risken med detta system är att projekt som för närvarande betraktas som än-

14 Detta konstateras tydligt i Europeiska kommissionens lagstiftningspaket hösten 2010 vars syfte var att effektivisera den ekonomiska och monetära unionen och dess stabilitets- och tillväxtpakt, se exempelvis kommissionens förslag till direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk, KOM (2010) 523 och statsrådets skrivelse om kommissionens lagstiftningspaket angående stabilitets- och tillväxtpakten, U 34/2010 rd.

15 Finansministeriet: Inom ramarna – Utvecklandet av ramförfarandet och finanspolitikens regler. Finansministeriets publikationer 5 a/2007, s. 101–102.

16 Finansministeriet: Den offentliga ekonomin vid ett vägskäl – finanspolitiska riktlinjer på 2010-talet. Finansministeriets publikationer 8/2010, s. 117–118.

17 Betydelsen av extern och oberoende utvärdering av finanspolitiken har blivit allt viktigare i IMF:s och OECD:s utvärderingar och rekommendationer.

damålsenliga och nödvändiga genomförs på ett sådant sätt och med stöd av sådana finansiella ordningar som innebär att betalningen av kostnaderna blir aktuell först under kommande valperioder. Beträffande principerna för en god förvaltning av den statliga ekonomin och verksamheten är risken då att läget för den statliga ekonomin försämras framför allt i fråga om budgetinkomsterna och budgetutgifterna, intäkterna, kostnaderna, den ekonomiska ställningen och risktransparensen. Också när det gäller lönsamhet och kostnadseffektivitet kan förfarandet leda till oändamålsenliga lösningar.

I fråga om ramförfarandet i statsfinanserna, liksom vilket annat styrsystem och vilken annan finanspolitisk regel som helst, finns det alltid en risk för att styrsystemet misslyckas med sin uppgift. Med styrrisk avses att ramförfarandet inte kan uppnå de mål som ställts för finanspolitiken. Det är också möjligt att det statsfinansiella ramförfarandet som finanspolitiskt regelverk inte kan bemöta nya risker som beror på förändrade förhållanden eller risker som angriper de finanspolitiska resultaten och den offentliga ekonomin på ett nytt sätt.

Av flera orsaker är det därför nödvändigt att utvärdera det statsfinansiella ramförfarandet som ett finanspolitiskt regelverk och ett planerings- och styrsystem för skötseln av den statliga ekonomin. På grund av ramförfarandets stora betydelse för statsfinanserna och samhället kan man med tanke på statsfinanserna se ramförfarandets funktion som en mycket viktig fråga.

Syftet med den regelbaserade finanspolitiken är att trygga den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt. I Finland är det angivna målet för ramförfarandet att hålla tillbaka statens utgifter, men bakom detta mål ligger en mer omfattande strävan att trygga en hållbar offentlig ekonomi. Beräkningarna och uppskattningarna av hållbarheten beskriver för sin del den offentliga ekonomins och, som en central del av den, den statliga ekonomins förmåga att klara av sina nuvarande åtaganden och strategier och även bära de risker som ekonomin utsätts för. Inom den offentliga ekonomin ska uppgifterna om statsfinansernas hållbarhet ses som en väsentlig del av de uppgifter som gäller statens ekonomiska ställning. Enligt internationella revisionsstandarder och andra standarder som gäller externa kontroller av den offentliga ekonomin hör det till de viktigaste uppgifterna för den externa revisionen och andra externa kontroller att säkerställa att uppgifterna är riktiga och tillräckliga liksom att det är möjligt att hantera de största riskerna med anknytning till riktigheten och tillräckligheten. [18]

Trots sin stora samhälleliga betydelse skiljer sig inte finanspolitiken i fråga om de konstitutionella principerna om redovisningsskyldighet och ansvar från andra sektorer inom samhällspolitiken. Den finanspolitiska beredningen ska tillgodose de krav som ställs enligt god förvaltningssed. Tillämpningen av de finanspolitiska reglerna ska vara öppen, och korrekta och tillräckliga uppgifter ska lämnas om effekterna av finanspolitiken. I Finland har den finanspolitiska beredningen och rapporteringen om resultaten och effekterna av den inte tidigare i tillräcklig utsträckning varit föremål för extern utvärdering och revision.

I sin strategi har statens revisionsverk som sitt bestående revisionsområde fastställt statens bokslutsberättelse, som enligt 46 § i grundlagen är regeringens berättelse till riksdagen om skötseln av statsfinanserna.

18 Vid revisionen av den offentliga ekonomin refererar de internationella standarderna till de högsta revisionsmyndigheternas internationella organisation INTOSAIs ISSAI-standarder. Vad gäller revisionsstandarder utgörs deras stomme i den privata sektorn i stor utsträckning av de ISA-revisionsstandarder som används vid revisionen i synnerhet i de bolag, vars aktier är föremål för offentlig notering och handel, dvs. börsbolag.

Som ett bestående revisionsområde har i detta sammanhang också fastställts faktabasen för det finanspolitiska beslutsfattandet samt de finanspolitiska styrinstrumenten och, som en del av detta, ramförfarandets funktion och effekter. [19]

Under valperioden 2007–2010 ställdes vi inför en kraftig, men kortvarig, internationell ekonomisk nedgång som orsakades av en internationell finanskris 2008. Krisen visade att det råder ett mycket starkt beroendeförhållande mellan Finlands ekonomi och den internationella ekonomin och de internationella finansieringssystemen. År 2009 visade bnp den kraftigaste nedgången (8 procent) under vår historia som självständig stat.[20] Den regelbaserade finanspolitiken och ramförfarandet tillämpas således i helt andra förhållanden än vad som förutspåddes 2007 när statsminister Matti Vanhanens andra regeringsprogram utarbetades. Enligt regeringsprogrammet eftersträvade regeringen dock en betydligt starkare ekonomisk tillväxt än vad som hade förutspåtts.[21] Krisen avslöjade också strukturella svagheter i Finlands samhällsekonomi. Men samtidigt vittnade krisen konkret om betydelsen av en sund offentlig ekonomi för hanteringen av olika ekonomiska kriser och de risker som dessa för med sig. Efter den internationella finanskrisen och recessionen finns det orsak att i viss mån ur nya perspektiv bedöma också de finanspolitiska regelramarna och det ramförfarande för statsfinanserna som tillämpas i Finland.[22] Finanskrisen och recessionen har i november 2010 ännu inte i alla avseenden dragit förbi. Många stater i euroområdet är kraftigt skuldsatta. Enligt Internationella valutafonden IMF:s och Europeiska kommissionens bedömningar finns det starka kopplingar mellan staternas skuldsättning och den internationella finansmarknaden. Dessa kopplingar orsakar instabilitet och finansiella kriser i staterna.[23] På euroområdet har riskerna realiserats för Greklands och Irlands del. Systemen för finansiell stabilitet på euroområdet har ökat också de rättsliga och reella åtagandena i och utanför balansräkningen i Finland. Dessa omständigheter ger i sin tur också nya aspekter på betydelsen av en hållbar offentlig ekonomi och en trovärdig finanspolitik som politiska mål.

I denna särskilda berättelse har vi sammanställt iakttagelser som Statens revisionsverk gjorde vid den externa granskningen av finanspolitikens faktabas och verkningar inom det ramförfarande för statsfinanserna som tillämpades under valperioden 2007–2010. Den berättelse som upprättats över revisionen är en i grundlagen avsedd analys som gjorts av en extern revisor för statsfinanserna och som handlar om hur de finanspolitiska reglerna fungerar samt riskerna och utvecklingsbehoven inom finanspolitiken.

På grund av finanspolitikens och ramförfarandets exceptionellt stora betydelse för samhället och riksdagens grundlagsenliga befogenhet att besluta om statsfinanserna och dessutom med beaktande av bestämmelserna i 90 § i grundlagen och målen i dem, redovisas revisionsresultaten direkt till riksdagen i form av en särskild berättelse. Riksdagen får direkt information om omständigheter och iakttagelser som är av betydelse för riksdagens finansmakt och för funktionerna och finansieringen i hela samhället.

---

19 Statens revisionsverks strategi för åren 2007–2012, Statens revisionsverk 2007, och Statens revisionsverks uppdaterade strategi för åren 2010–2012, Statens revisionsverk 2010.

20 Statistikcentralen, granskade förhandsuppgifter om nationalräkenskaperna. Se också Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 13/2010 rd, s. 26.

21 Programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering, statsrådets meddelande SRM 1/2007 rd, kapitel 3, s. 10.

22 Detta behov konstateras av Finlands Banks chefdirektör Erkki Liikanen i hans förord till Finlands Banks konjunkturprognos för hösten 2010, se Suomen Pankki: Talouden näkymät 2/2010, Euro & Talous erikoisnumero, Helsinki.

23 Internationella valutafonden IMF: Global Financial Stability Report, October 2010, p. 1–23, Europeiska kommissionen, DG ECFIN: Public Finances in the EMU 2010, European Economy 4/2010.

2 Revisionsupplägg

2.1 Revisionsobjekt: Ramförfarandet för statsfinanserna

I Finland har man sedan valperioden 2003–2006 och regeringsprogrammet för Anneli Jätteenmäkis/Matti Vanhanens första regering tillämpat ett 2003 reviderat ramförfarande för statsfinanserna som styrregel för finanspolitiken. I Finland har ramförfarandet allt sedan 1991 använts som styrinstrument för statsfinanserna. Målet har också då varit att fastslå utgiftsregler.

Revideringen av ramförfarandet 2003 grundade sig i sin tur på OECD:s utvärdering av finska statens budgeterings- och ekonomiförvaltningssystem och ett arbete som utförts av sakkunniga tjänstemän vid finansministeriet. I sin utvärdering 2002 rekommenderar OECD att ramförfarandet ska förankras mer uttalat och sträcka sig över flera år.[24] Den skrivning som infördes i regeringsprogrammet under valperioden 2003–2006 baserade sig i de viktigaste avseendena på rekommendationer i en promemoria som upprättats av en tjänstemannaarbetsgrupp vid finansministeriet, Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. I den sakkunniggrupp som tillsatts av finansministeriet granskades utvecklingsbehoven i ramförfarandet för statsfinanserna vid årsskiftet 2006/2007.[25] Rekommendationerna i arbetsgruppens rapport lades, med några undantag, till grund för skrivningarna om ramförfarandet för statsfinanserna och de finanspolitiska styrreglerna i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering. Vid den tidpunkten gjordes inga väsentliga ändringar i ramförfarandet. Det förfarande som hade tillämpats under föregående valperiod fortsatte huvudsakligen som sådant, men indelningen i utgifter i och utanför ramen förnyades i viss mån. Ramförfarandet har dock vidareutvecklades i fråga om ett flertal detaljer. I synnerhet de flexibilitetselement som ingår i de statsfinansiella ramarna förstärktes i det system som infördes under valperioden 2007–2010.[26]

Skrivningen i regeringsprogrammet ligger till grund för det finanspolitiska regelverk och det ramförfarande för statsfinanserna som har tillämpats under valperioden 2007–2010. Enligt 62 § i grundlagen ska regeringsprogrammet lämnas till riksdagen i form av ett meddelande och riksdagen ska rösta när meddelandet har slutbehandlats, vilket i praktiken innebär att riksdagen röstar om förtroendet för regeringen. På detta sätt får majoriteten i riksdagen möjlighet att aktivt godkänna regeringsprogrammet och de betydande förändringar som avses i 62 § i grundlagen och som en del av detta de finanspolitiska riktlinjerna. Regeringsprogrammet och godkännandet av det i riksdagen utgör en garanti för att de finanspolitiska reglerna är godkända och bindande. Ramen

24 OECD:s utvärderingsrapport, se OECD: Budgeting in Finland. OECD Journal of Budgeting, Vol. 2, Issue 2, (2003), 119–125.

25 Finansministeriet: Inom ramarna. Finansministeriets publikationer 5a/2007.

26 Om förändringar jämfört med föregående valperiod, se Finansministeriet: Inom ramarna, Finansministeriets publikationer 5a/2007 och programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering, SRM 1/2007 rd.

och den utgiftsregel som ingår i den grundar sig på att riksdagen och regeringen har förbundit sig att iaktta dem. [27]

I programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering ingår de allmänna mål som regeringen har uppställt för den ekonomiska politiken, samt löften om att regeringen förbinder sig att följa utgiftsregeln i ramförfarandet för statsfinanserna samt ramförfarandet. I regeringsprogrammet konstateras specifikt om ramförfarandet för statsfinanserna: *"För att en ansvarsfull och långsiktig utgiftspolitik skall kunna säkerställas fortsätter regeringen ramförfarandet och utvecklar det. Regeringen förbinder sig att se till att de av statens utgifter som ingår i ramarna år 2011 är högst 1,3 miljarder euro högre än i de ramar för statsfinanserna som slogs fast den 8 mars 2007. Varje år reserveras 300 miljoner euro av den totala ramen för tilläggsbudgetpropositioner. Dessutom reserveras 200 miljoner euro av ramen att delas ut i samband med regeringens första rambeslut eller senare. Regeringen förbinder sig att följa sina utgiftsregler och det första rambeslutet, som baserar sig på dem. Åtgärderna i regeringsprogrammet genomförs i den mån det är möjligt inom gränserna för rambeslutet. Utgående från de initiativ som tas av ledningen för regeringsgrupperna bedömer regeringen varje år om prioriteringarna i fråga om utgifterna behöver ändras med hjälp av t.ex. omstruktureringar eller överföringar mellan förvaltningsområdena. Ramens totala nivå justeras årligen bara i motsvarande grad som det sker förändringar i prisnivån eller i budgetstrukturen. I rambeslutet skall ett smidigare förfarande än förut bli möjligt när tidpunkten för utgifterna ändras eller utgifter ombudgeteras".*[28]

Vid sidan av utgiftsregeln ställdes i regeringsprogrammet upp ett allmänt mål för balansen och en gräns för underskottsutvecklingen, som bland de finanspolitiska beredarna kallades stoppgräns. Enligt regeringsprogrammet förbinder sig regeringen att, i syfte att stärka statsfinanserna, följa de riktlinjer i Finlands stabilitetsprogram som gäller när regeringsprogrammet upprättas och som är förenliga med Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt. Enligt regeringsprogrammet väntades sysselsättningsfrämjande strukturella reformer i slutet av valperioden ge upphov till ett strukturellt överskott i statsfinanserna som motsvarar en procent av bnp. Detta kan kallas ett allmänt mål för balansen. Enligt regeringsprogrammet *"utgår regeringen från att underskottet i statsfinanserna inte ens om den ekonomiska utvecklingen är exceptionellt svag får överstiga 2,5 procent av bruttonationalprodukten. Om underskottet, i ljuset av prognoserna, hotar att bli större än så, föreslår regeringen utan dröjsmål vilka åtgärder som måste vidtas för en minskning av utgifterna, liksom även andra åtgärder för att undvika överskridningar."*[29] Gränsen för underskottet var avsedd som ett komplement till den egentliga finanspolitiska regel som anges som anslagsram för valperioden.

Ramförfarandet för statsfinanserna och den utgiftsregel som fastslås där täcker bara en del av den offentliga ekonomin. I Finland omfattar för närvarande de finanspolitiska reglerna inte den kommunala ekonomin och socialskyddsfonderna, med undantag för de överföringar som görs till dem från statens budgetekonomi eller de överföringar som hör till ramarna för statsfinanserna. År 2010

27 Riksdagens och regeringens politiska bundenhet och betydelsen av detta för ramsystemets framgång konstateras i ett betänkande från riksdagens finansutskott FiUB 6/2007 rd..

28 Statsrådets meddelande till Riksdagen om regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering SRM 1/2007 rd, kapitel 3.6, s. 13–14.

29 Statsrådets meddelande till Riksdagen om regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering SRM 1/2007 rd, kapitel 3.6, s. 15.

hör cirka 37 procent av alla offentliga utgifter till ramsystemet för statsfinanserna.

Av statens budgetekonomi omfattas cirka 75 procent av ramen. Den utgiftsregel som fastslagits i ramen för valperioden begränsar inte utvecklingen av utgifterna utanför ramen. Indelningen i statliga utgifter som ingår i ramen eller står utanför den görs i regeringsprogrammet och justeras utifrån programmet i det första rambeslutet för valperioden. Utanför ramarna för statsfinanserna har ställts sådana utgifter som inte anses behöva begränsas av ekonomiska eller finanspolitiska skäl i de anslagsramar som fastslås per valperiod och år eller som det inte annars har ansetts ändamålsenligt att begränsa i ramförfarandet. Utanför ramarna har ställts (1) automatiska stabilisatorer för samhällsekonomin, dvs. utgifter som omedelbart reagerar på konjunkturerna och finansieringsautomatiken, (2) tekniskt förmedlade betalningar och utgifter i statsbudgeten, (3) ränteutgifter för statsskulden, (4) statens finansieringsplaceringar och (5) utgifter som kompenserar sådana verkningar på andra skattetagare som orsakas av förändringar i skattegrunderna. Utgifterna utanför ramarna behandlas i kapitel 7.5.

Ramarna för statsfinanserna styr beredningen av statens nästa budgetproposition och ekonomiplaneringen under de år som följer på denna. I det ramsystem som antogs 2003 ingår också tilläggsbudgetar, dvs. de regeringspropositioner med förslag om tilläggsbudgetar som lämnas under finansåret ska förberedas för ramarna. I ramen ingår en reserv på 300 miljoner euro som reserverats för tilläggsbudgetar. Inom ramen anslås också en ofördelad reserv baserad på regeringsprogrammet för oförutsedda utgifter om vilka beslut fattas senare.

Beredningen av ramarna för statsfinanserna är en process som närmare styrs av finansministeriet och som i viss mån anknyter till den planering av statens verksamhet, ekonomi och resultat som avses i lagen om statsbudgeten och budgetförordningen, dvs. verksamhets- och ekonomiplaneringen. Ramprocessen beskrivs i kapitel 5 i berättelsen.

Rambeslutet om statsfinanserna innehåller flera delar på olika detaljnivåer. Kärnan i rambesluten om statsfinanserna är ramen för valperioden som årligen uppdateras enligt prisutvecklingen och förändringarna i budgetstrukturen. Ramen för valperioden anges som en slutsumma av de utgifter i statsbudgeten som hör till ramen. I rambeslutet om statsfinanserna uppges anslagsramen och en uppskattning om utvecklingen av de utgifter som står utanför ramen särskilt för varje förvaltningsområde. I den statsfinansiella ramen för förvaltningsområdena anges dessutom reserven för tilläggsbudgetarna och den ofördelade reserven. I rambeslutet om statsfinanserna anges för varje förvaltningsområde de verksamhetspolitiska riktlinjer som gäller statsfinanserna och statsbudgeten. Under valperioden 2007–2010 har dessa i praktiken styrt genomförandet av statens produktivitetsprogram och produktivitetsåtgärderna har bildat det centrala innehållet i riktlinjerna. I rambeslutet ingår vidare regeringens bedömning av den ekonomiska utvecklingen och regeringens finanspolitiska mål, en granskning av inkomstposterna och balansen i statsfinanserna samt den del som gäller den kommunala ekonomin och basserviceprogrammet.

Under valperioderna 2003–2006 och 2007–2010 har man tillämpat en praxis som innebär att rambeslutet om statsfinanserna lämnas som sådant i form av en redogörelse till riksdagen för behandling. Behandlingen av redogörelsen avslutas med ett betänkande från finansutskottet och med ett på detta ba-

serat ställningstagande från riksdagen som godkänns i plenum. Riksdagens ställningstagande meddelas statsrådet genom en skrivelse från riksdagen. I ställningstagandet kan riksdagen kräva att regeringen ska vidta de åtgärder som specificeras i ställningstagandet. Riksdagen bedömer utfallet av de planeringsriktlinjer som angetts i ramarna i samband med behandlingen av nästa års budgetproposition, regeringens bokslutsberättelse och Statens revisionsverks berättelser.

Hur efterlevnaden av ramen för valperioden och utgiftsregeln som ingår i den ska följas upp och hur anknytande rapportering ska genomföras har inte specifikt definierats officiellt. I statens bokslutsberättelse, som finansministeriet har beredningsansvaret för, har regeringen kortfattat redogjort för iakttagandet av ramarna för statsfinanserna. I den allmänna motiveringen till regeringens budgetproposition nämns likaså budgetpropositionens eller tilläggsbudgetpropositionens relation till ramarna för statsfinanserna.

2.2 Revisionsfrågor

Till Statens revisionsverks uppgifter hör att utföra en extern granskning av beslutsunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet och ramförfarandet för statsfinanserna. Det främsta syftet med detta och den temarapport som har sammanställts för denna särskilda berättelse till riksdagen är att bedöma ramförfarandets verkningar och funktion som finanspolitiskt instrument. Avsikten med den samlade revisionen är att besvara frågan om huruvida man under valperioden 2007–2010 har uppnått de mål som ställts för ramförfarandet och om ramförfarandet har varit öppet och transparent.

Den övergripande frågan för revisionen är ramförfarandets effekter och funktion som finanspolitiskt instrument. Vid revisionen görs en bedömning av om ramförfarandet för statsfinanserna och den utgiftsregel som fastslagits inom ramsystemet har uppnått de finanspolitiska mål som ställts för dem och hur väl regelverket har fungerat när det gäller uppnåendet av de finanspolitiska målen, dvs. effekterna

Vid revisionen bedömdes närmare följande aspekter:

Hur verkningsfullt och fungerande har ramförfarandet varit för statsfinanserna som ett instrument för den regelbaserade finanspolitiken?

Hur väl har ramförfarandet för statsfinanserna och beredningen av ramarna tillgodosett kraven på öppenhet och transparens?

Efterlevdes den i regeringsprogrammet och ramförfarandet i statsfinanserna uppställda utgiftsregeln och ramarna för statsfinanserna enligt den?

Hur stödde ramförfarandet de i regeringsprogrammet uppställda målsättningarna angående hållbarheten i den offentliga ekonomin?

Vid granskningen bedömdes beredningen och genomförandet av finanspolitiken inom ramförfarandet, dvs. vilken praxis man har valt att tillämpa vid den finanspolitiska beredningen till följd av bindningen till en sådan finanspolitisk regel som ramförfarandet för statsfinanserna. Vid granskningen bedömdes också riskerna vid en samordning av ramförfarandet och lagberedningen utifrån principerna om god förvaltning, hållbarheten i de statsfinansiella ramarna och möjligheten att nå målen.

I denna särskilda berättelse presenteras med revisionen som grund åtgärdsförslag som syftar till att förbättra tydligheten och transparensen i den finanspolitiska målformuleringen, stärka principerna för god förvaltning, höja nivån på lagberedningen och bedömningen av dess effekter liksom de finanspolitiska effekterna.

2.3 Revisionskriterier

Vid de granskningar som ingår i temarapporten om det statsfinansiella ramförfarandet som ett finanspolitiskt instrument har som allmänna revisionskriterier använts det statsfinansiella ramsystemets effekter och funktion med avseende på finanspolitiska mål och god praxis för en bra finanspolitik. Som revisionskriterier användes dessutom i vilken mån man lyckats genomföra öppenhet och transparens som princip för god förvaltning vid beredningen av ramarna för statsfinanserna, i samband med besluten och rapporteringen om ramarna samt vid lagberedningen och anknytande utvärdering av de ekonomiska effekterna.

2.3.1 Finanspolitiska regler och styrinstrument – effekter och funktion

Det viktigaste utvärderingskriteriet vid revisionen var vilka effekter det statsfinansiella ramförfarandet haft som medel för att nå de mål som ställts för finanspolitiken. Effekterna hör till de kriterier för en resultatrik verksamhet som fastställts i lagen om statsbudgeten.[30] De samhälleliga effekterna av finanspolitikens regler och övriga finanspolitiska styrinstrument kan bedömas ur ett brett perspektiv på basis av om den finanspolitik som bedrivits med hjälp av dem har varit positiv för samhället. För den finanspolitiska framgången behövs då tydligt definierade kriterier eller kriterier som kan härledas ur en allmän ekonomisk ändamålsenlighet. En finanspolitik som syftar till en så hög samhällsekonomisk välfärd som möjligt och som samtidigt i skälig grad kan tillgodose samhällets förväntningar på rättvisa, kan generellt ses som ekonomiskt motiverad, dvs. ekonomiskt rationell. Det råder ibland en konflikt mellan strävan efter ekonomisk välfärd och rättvisemålen, i synnerhet som de ofta är förknippade med inkomstfördelning och rättvisetänkande när det gäller fördelningen av andra ekonomiska samhällsresurser.

Som en ekonomiskt rationell finanspolitik kan man se tryggandet av en långsiktigt hållbar offentlig ekonomi. En tydlig allmän mätare av ekonomisk välfärd och ekonomiska valmöjligheter är bnp per capita. Denna storhet beskriver de ekonomiska valmöjligheterna i samhället. Hållbarheten i den offentliga ekonomin beskrivs däremot med hjälp av olika hållbarhetskalkyler och hållbarhetsindikatorer. Dessa indikatorer är dock känsliga för olika uppgifter och kalkylantaganden som ligger till grund för analyser.

Effekterna av de finanspolitiska reglerna och styrinstrumenten kan granskas i ett snävare perspektiv utifrån frågan om man med hjälp av dem har uppnått de mål som för egen del ställts för finanspolitiken och de finanspolitiska reglerna (finanspolitikens samhällseffekter). I denna temarapport och vid de granskningar som ingår i den har man inriktat sig på att kontrollera hur väl de finanspolitiska mål som uppställts för det statsfinansiella ramförfarandet och dess utgiftsregel har uppnåtts. Enligt det avsnitt i programmet för Matti Vanhanens andra regering som handlar om regeringens ekonomiska

30 Beträffande de kriterier för en resultatrik verksamhet som anges i lagen om statsbudgeten se närmare i RP 56/2003 rd, regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av statsbudgeten.

strategi är regeringens mål att trygga en hållbar offentlig ekonomi. I regeringsprogrammet definieras ramförfarandet för statsfinanserna som ett instrument för en ansvarsfull utgiftspolitik och en kontrollerad ökning av de offentliga utgifterna.

Enligt finansministeriets föreskrift om uppgörande av ram- och budgetförslag, som meddelats med stöd av lagen och förordningen om statsbudgeten, är den anslagsram som bestämts för hela valperioden regeringens medel att hålla den totala utgiftsökningen inom de ramar som fastställts i regeringsprogrammet.[31] Enligt regeringsprogrammet är målet för ramförfarandet att medverka till att målet för en hållbar offentlig ekonomi uppnås.

Vid revisionen bedömdes effekterna av det statsfinansiella ramförfarandet på basis av stödet för att hållbarhetsmålen ska uppnås och utifrån i vilken mån ökningen av statens utgifter har kunnat hållas tillbaka.

En viktig principiell fråga när det gäller effekterna av den regelbaserade finanspolitiken är i vilken mån det är motiverat att ta hänsyn till de ekonomiska konjunkturerna när de finanspolitiska reglerna fastläggs och tillämpas. Det är inte enbart fråga om när, på hurdana villkor och med vilka medel det är lämpligt för den offentliga makten att ge sig i kast med att utjämna konjunktursvängningar. Det är också fråga om på vilket sätt man bör beakta en eventuell aktiv konjunkturpolitik i de finanspolitiska reglerna. Till följd av den kraftiga konjunkturnedgången i slutet av 2008 och under 2009 blev man inom det finländska ramförfarandet tvungen att göra en bedömning av förhållandet mellan ramarna och ekonomi- och finanspolitiken med inriktning på stimulansåtgärder.

Förhållandet mellan finanspolitiska regler och en aktiv konjunkturpolitik kan definieras utifrån de långsiktiga effekterna av finanspolitiken. På basis av jämförande iakttagelser från den ekonomiska litteraturen och Europeiska unionens medlemsstater skulle det då vara rationellt att inom det finanspolitiska regelsystemet beakta konjunkturerna och möjligheten till en aktiv konjunkturpolitik. Det kan anses som kännetecknande för en bra finanspolitisk regel, dvs. en regel med långsiktiga effekter, att regeln inte i onödan förstärker konjunktursvängningarna. Om den offentliga makten anses ha en aktiv roll i utjämningen av konjunkturerna, borde de finanspolitiska reglerna snarare vara konjunkturutjämnande, dvs. tjäna till att utjämna effekterna av konjunktursvängningarna. Vid revisionen gjordes en bedömning av om det statsfinansiella ramsystemet var tillräckligt flexibelt med tanke på konjunkturpolitiken och i tillräcklig mån utjämnade konjunkturerna utan att riskera målen för den långsiktiga hållbarheten och tillväxten av den offentliga ekonomin.

Vid revisionen bedömdes ramförfarandets funktion utifrån i vilken mån de statsfinansiella ramarna som finanspolitisk regel och finanspolitiskt förfarande har påverkat möjligheterna att uppnå hållbarhetsmålen och målen för en dämpning av utgifterna. Samtidigt bedömdes i vilken utsträckning ramarna har gjort det möjligt att stabilisera konjunkturerna och uppnå ekonomiska mål som gynnar en ekonomisk tillväxt. Iakttagelserna om den politiska ekonomin (political economy) och de effekter och tillvägagångssätt som observerats i det finländska budgeteringssystemet har då en avgörande betydelse för om förfarandet kan anses fungera så att de mål som uppställts för det kan uppnås.

Den definition av funktion som har tillämpats vid revisionen är förenligt med det begrepp om kvaliteten på den offentliga ekonomin som utvecklats vid samordningen av den Europeiska unionens ekonomiska politik och

31 Finansministeriets föreskrift om uppgörande av verksamhets- och ekonomiplanering samt ram- och budgetförslag, TM 0802, 2.4.2008, kapitel 6.

i samband med tillsynen av stabilitets- och tillväxtpakten. I kvalitetsstandarderna definieras kvalitet enligt i vilken mån en vara eller en process lämpar sig för sitt syfte.[32]

I Europeiska kommissionens kriterier för kvaliteten på den offentliga ekonomin avses med god styrning av den offentliga ekonomin och finanspolitiken sådana målformuleringar, styrsätt och processer som gör att man kan uppnå målen för ekonomi- och finanspolitiken och i tillräcklig mån dämpa trycket på disciplin och kortsiktighet i finanspolitiken inom den politiska ekonomin. Enligt Europeiska kommissionen gör styrsystemet för en god finanspolitik och offentlig ekonomi det möjligt att nå kvalitetsmålen för den offentliga ekonomin.[33]

För att undvika en administrativ börda och de kostnader som denna för med sig liksom andra svårigheter med tillämpningen är det nödvändigt att kräva att också de finanspolitiska styrinstrumenten är enkla och kostnadseffektiva. Som revisionskriterier vid bedömningen av möjligheterna att genomföra och utveckla det statsfinansiella ramsystemet i praktiken användes administrativ enkelhet och tillämpbarhet.

Som huvudsakligt kriterium vid revisionen användes vid sidan av effekter och funktion också öppenhet och transparens i det finanspolitiska beslutsfattandet och den finanspolitiska beredningen. Ramsystemet för statsfinanserna bedömdes utifrån dels förutsättningarna för effektivitet i riksdagens finansmakt och en fungerande demokrati, dels de konstitutionella kvalitetskraven på skötseln av statsfinanserna. Öppenhet och transparens hör till principerna för god förvaltning. Också många andra principer för god förvaltning kan tillämpas som kvalitetsstandarder när det gäller ramförfarandet för statsfinanserna och andra regelverk inom den offentliga ekonomin. Vid revisionen koncentrerade man sig dock på öppenhet och transparens på grund av deras centrala betydelse för en fungerande demokrati och ekonomisk rationalitet.

2.3.2 Öppenhet och transparens som rättsliga krav på god förvaltning

Öppenhet och transparens kan ses som de viktigaste principerna för god förvaltning inom beredningen av finanspolitiken och ramförfarandet för statsfinanserna. I Europeiska unionen har öppenhet, effektivitet och objektivitet betraktats som allmänna principer för en god förvaltning.[34]

I fråga om de prognoser och kalkyler som ligger till grund för den finanspolitiska beredningen avses med objektivitet en strävan att lägga fram olika risker, känsliga områden, scenarier och sannolikheter utan att för-

32 Se t.ex. ISO-kvalitetsstandarder och ISO-terminologi samt allmänt om begreppet kvalitet t.ex. Pöysti Tuomas: Communicational Quality of Law – a Legal Informatics Perspective. Iverket Sjöberg & Wahlgren (red.), Festsrift till Peter Seipel. Norstedts Juridik 2006, s.463–493.

33 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: De offentliga finansernas kvalitet inom ramen för EU:s styrning, KOM (2008) 387 slutlig, s. 6.

34 På allmäneuropeisk nivå kan som rättsgrund för dessa ses artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 298 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som handlar om europeisk administration samt Europarådets rekommendationer om god förvaltning, särskilt Europarådets ministerkommittés rekommendation om god förvaltning, se Council of Europe, Recommendation CM/Rec. (2007)7. Beträffande europeiska principer om god förvaltning och särskilt principerna om öppenhet, effektivitet och objektivitet se Mäenpää: Avoin, tehokas ja riippumaton eurooppalainen hallinto i verket Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6 2008, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 20, Joensuun yliopisto 2008, s. 375–422, s. 375–380. I Finland är grunden förvaltningslagen (434/2003) och offentlighetsprincipen i 12 § i grundlagen samt offentlighetslagen. Förvaltningslagen tillämpas inte på beredningen av statsbudgeten. Också beredningen av det statsfinansiella rambeslutet står utanför förvaltningslagens formella tillämpningsområde eftersom det bereds inom ramen för förvaltningens interna anvisningar och föreskrifter. I avgöranden i klagomål till riksdagens justitieombudsman har man dock sett det som viktigt att man iakttar och tryggar principerna om god förvaltning och särskilt korrekt och opartisk tjänsteutövning och objektivitet i samband med den lagberedning som står utanför förvaltningslagens tillämpningsområde, se riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande EOAK 2732/2005, beslut i ärende som gällde klagomål över beredningen av ändring i upphovsrättslagen. På motsvarande sätt kan betydelsen av objektivitet betonas i den finanspolitiska beredningen.

söka leda dem som använder bedömningarna fram till tillrättalagda slutsatser. Med objektivitet avses också skyldigheten att försöka uppnå en så god kvalitet och tillförlitlighet som möjligt vid beredningen och dokumentationen av de prognoser och kalkyler som används i den finanspolitiska beredningen.

Objektiviteten är förenlig med de krav som anges i budgetprinciperna i grundlagen. Fullständighetsprincipen och täckningskravet för statsbudgeten baserar sig på 84 § i grundlagen. Enligt fullständighetsprincipen ska i statsbudgeten tas in av alla kända statliga inkomstposter och anslagen för alla kända statliga utgifter. Enligt täckningskravet för budgeten eller den skyldighet som avses i regeringens proposition med förslag till ett nytt 2 mom. till 84 § i grundlagen ska det framgå hur anslagen i budgeten har täckts. Målet uppnås inte på ett adekvat sätt om inkomsterna uppskattas till ett för högt belopp eller de lagbundna utgifterna till ett för lågt belopp. Kravet på budgetposternas riktighet kan alltså härledas från grundlagens fullständighetsprincip och skyldigheten att anvisa finansiering. Kravet på riktighet gäller således också de ekonomiska prognoser som ligger till grund för budgeten. Formellt gäller de budgetprinciper som anges i grundlagen och det riktighetskrav som härleds ur dem bara indirekt beredningen av ramarna för statsfinanserna som betraktas som en fas i beredningen av statsbudgeten. Kravet på riktighet kan dock ses som god budgeterings- och förvaltningspraxis, och tillämpningen av denna praxis inom ramförfarandet för statsfinanserna medverkar till att syftet med ramförfarandet uppnås.[35]

Vid revisionen tillämpades objektiviteten som ett revisionskriterium som kompletterar kraven på öppenhet och transparens vid bedömningen av beslutsunderlaget för den finanspolitiska beredningen, den administrativa beredningen av de statsfinansiella ramarna och den finanspolitiska rapporteringen till riksdagen och allmänheten.

Vid revisionen bedömdes också ramförfarandets juridiska karaktär och eventuella juridiska problem med anledning av de principer om god förvaltning som tillämpades på beredningen och administreringen av finanspolitiken och effektiviteten i riksdagens finansmakt. En grundläggande fråga var ställningen för dels de budgetprinciper som anges i grundlagen och som grundar sig på grundlagen, dels principerna om god förvaltning inom ramförfarandet för statsfinanserna och i beredningen av finanspolitiken. Utifrån såväl budgetprinciperna och principerna om öppenhet, transparens och objektivitet som de kvalitetskriterier som kan härledas ur effektiviteten i riksdagens utövande av finansmakten granskades hur öppet och i vilken utsträckning principerna om god förvaltning har iakttagits när ramförfarandet genomfördes.

En viktig faktor med tanke på den rättsliga bedömningen av ramförfarandet för statsfinanserna och granskningen av effekterna på riksdagens finansmakt är att skilja mellan juridisk och politisk konstitution. Med en juridisk konstitution åsyftas utövandet av politisk makt, villkoren för den och anknytande samlade rättsnormer som reglerar åtagandena. En viktig del av den juridiska konstitutionen är också skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Den politiska konstitutionen utgörs i sin tur av förfaranden som visar till vilka instanser en politisk eller en offentlig makt verkligen hör och hur den de facto utövas.[36] Redan här kan man konstatera att ramförfarandet och ramarna för stats-

35 Beträffande det krav på riktighet som ingår i budgetprinciperna, se Grundlagen och statshushållningen. Betänkande från kommittén för en reform av grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna. Kommittébetänkande 1990:7, s. 122.

36 Beträffande indelningen ovan, se särskilt Jyränki Antero: Valta ja vapaus. Tallentum Media, Helsinki 2003, s. 213.

finanserna placerar sig i gränsområdet mellan juridisk och politisk konstitution: det är inte fråga om en rent statsförfattningsrättsligt reglerad institution, men å andra sidan inte heller om en institution som är helt fristående från statsförfattningsrätten.[37]

Det som ovan har sagts leder till indelningen rättsnormernas direkta och indirekta verkningar inom ramförfarandet. För att kunna tala om direkta verkningar, måste rättsnormen vara direkt förpliktande, exempelvis till uppgörande av ramar eller till att anslagsramarna inte överskrids annat än i exceptionella situationer. Det är fråga om indirekta verkningar när rättsnormen inte direkt gäller exempelvis ett aktuellt ramförfarande, men de principer som uttrycks i normen dock kan tillämpas på ramförfarandet.

Till grund för de principer om öppenhet och transparens som tillämpas på ramförfarandet för statsfinanserna ligger Finlands grundlag och de bärande konstitutionella värderingar och principer som står bakom vår grundlag. Öppenheten och transparensen grundar sig också på internationella organisationers rekommendationer om finanspolitisk öppenhet och transparens. Dessa rekommendationer utgör i sin tur ett syntes av de standarder för god förvaltning som utformats i internationella sakkunnigorganisationer och sammanfattar samtidigt praktiska erfarenheter och synpunkter från ekonomiska studier om förutsättningarna för en framgångsrik skötsel av finanspolitiken och den offentliga ekonomin. En viktig källa för öppenhet och transparens är i detta avseende Internationella valutafonden IMF:s uppförandekodex och handbok för öppenhet inom finanspolitiken och den offentliga ekonomin (IMF Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency).[38] Också OECD har sammanställt ett urval av bästa praxis som gäller öppenheten och transparensen inom budgeten och den offentliga ekonomin.[39] I Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk den 29 september 2010 ingår mycket detaljerade normativa krav på öppenhet och transparens i bedömningen av medlemsstaternas finanspolitiska beslutsunderlag, målformuleringar och måluppfyllelse.[40] Kommissionens förslag till direktiv kan också ses som en sammanställning av bästa praxis när det gäller öppenheten inom finanspolitiken i Europeiska unionen och i synnerhet i medlemsstaterna i ekonomiska och monetära unionen. I direktivförslaget fastställs vad som utifrån erfarenheterna hittills kan betraktas som ett bra finanspolitiskt ramverk.[41]

Öppenhet och transparens är värderingar som ligger bakom grundlagen. Transparens kan på ett smidigare sätt uttryckas som tydlighet, motiveringar och begriplighet. Offentlighetsprincipen i 12 § i grundlagen innehåller målet om en nordisk demokrati som grundar sig på en bred offentlig debatt. Bakgrunden till offentlighetsprincipen och principen om folkstyre i 2 § i grundlagen är en demokrati som bygger på debatt samt tillgången till uppgifter och kravet på att maktutövning ska kunna motiveras, vilket är förutsättningen för demokrati. Inom finanspolitiken kan de demokratiska värderingarna anses förutsätta att målen och olika sätt att nå dem samt möjligheten att överväga mel-

37 Institutionsbegreppet är omfattande eftersom det täcker sociala samarbetsstrukturer och mekanismer av många olika slag. Beträffande institutioner, se närmare North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.

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

39 OECD Best Practises for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, 2002.

40 KOM (2010) 523 slutlig. Kommissionens förslag till rådets direktiv om krav på finanspolitiska ramverk i medlemsstaternas budgetramverk

41 Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag i syfte att effektivisera samordningen av den ekonomiska politiken inom Europeiska unionen och euroområdet U 34/2010 rd.

lan olika handlingsalternativ läggs fram öppet och att besluten motiveras. Bara på detta sätt får medborgarna möjlighet att bedöma maktutövningen inom finanspolitiken. En offentlig debatt och invånarnas möjligheter att påverka de finanspolitiska besluten kräver också öppenhet vid beredningen av finanspolitiken och i fråga om beslutsunderlaget när besluten fattas, så att man i den offentliga debatten kan använda korrekta begrepp och korrekta uppgifter.

Öppenheten och transparensen anknyter till tryggandet av en effektiv utövning av riksdagens finansmakt. Enligt grundlagen är demokrati och rättsstatsprincipen samt skyddet för individens fri- och rättigheter bärande principer i Finlands statsskick. I 3 § i grundlagen bestäms att den lagstiftande makten utövas av riksdagen som också fattar beslut om statsfinanserna. Enligt grundlagens 3 § och enligt 81–92 §, som gäller statsfinanserna, utövas finansmakten av riskdagen. I finansmakten ingår riksdagens budgetmakt, rätten att besluta om skattelagar och andra lagar som gäller statsfinanserna, rätten att besluta om upplåningsfullmakter, statsborgen och statsgarantier och att övervaka skötseln av statsfinanserna.[42] Riksdagens finansmakt är en av de viktigaste delarna i det parlamentariska styrelseskicket.

I riksdagens finansmakt ingår en dimension som är inriktad på framtiden och som också kan beskrivas som en visionär makt över statsfinanserna och i ett bredare perspektiv över den offentliga ekonomin. Till riksdagen hör då befogenheten att bedöma de långsiktiga målen för skötseln av finanspolitiken och den offentliga ekonomin och de metoder som tillämpas för att nå målen, staka ut linjerna för storleken på den offentliga ekonomin, dra upp de principiella riktlinjerna och målen för finanspolitiken och ange de värderingar som ska ligga till grund för beredningen av finanspolitiken.[43] För finanspolitikens del utövar riksdagen i praktiken sin visionära makt genom att politiskt godkänna meddelanden som gäller regeringsprogrammet och de riktlinjer för regeringens finanspolitik som framlagts där, genom att behandla redogörelser om ramarna för statsfinanserna och genom att stifta lagar om statsfinanserna och fatta beslut om statsbudgeten. I riksdagens finansmakt ingår dessutom riksdagens befogenheter att övervaka och bedöma skötseln av den offentliga ekonomin och utfallet av den. Ett viktigt förfarande med tanke på riksdagens tillsynsmakt är det statsfinansiella berättelseförfarande, dvs. statens bokslutsberättelse, som avses i 46 § i grundlagen. Behandlingen av bokslutsberättelsen hör också samman med den framtidsorienterade visionära makten. I samband med bedömningar i efterhand kan riksdagen granska mer långsiktiga utvecklingsprocesser och riktlinjer inom den offentliga ekonomin och finanspolitiken.

Förutsättningen för alla verksamhetsformer inom riksdagens finansmakt, såväl de traditionella som nya som varslar om framtida förändringar och utmaningar, är att riksdagen i tid får tillgång till riktiga och tillräckliga uppgifter om alternativen och målen inom den offentliga ekonomins ekonomi- och finanspolitik och om utfallet av målen. Öppenheten och transparensen gäller således

42 Se Riksdagsordlista, finansmakt. Se Myrsky: Valtiontalousoikeus, Talentum Helsingfors 2010. s. 2–3 och Jani Wacker: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesta merkityksestä, Tammerfors universitet 2009, s. 37.

43 Riksdagens framtidsutskott har utformat en tes om riksdagens visionära makt som en form av strategisk parlamentarisk styrning och maktutövning inom samhällspolitiken. I Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 12/2009 rd ingår en bedömning av vad den visionära makten förutsätter i synnerhet när det gäller utvärderingen av ramförfarandet för statsfinanserna och prognoserna för den kommande ekonomiska utvecklingen och de ekonomiskpolitiska åtgärdsalternativen. I en publikation av riksdagens framtidsutskott (Mika Mannermaa: Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen uudessa viitekehyksessä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2007, särskilt s. 127–129), behandlas på ett allmänt plan riksdagens utveckling dels ur den framtida forskningens perspektiv, dels som ett forum för diskussion om framtidsagendan och de värderingar som styr vår syn på framtiden och dess alternativa utvecklingslinjer.

också den ekonomiska utvecklingen och de uppgifter som ligger till grund för de finanspolitiska besluten. På detta sätt möjliggör öppenheten och transparensen en bedömning av finanspolitiken och dess alternativ liksom den parlamentariska och offentliga debatten.

Kravet på rättidiga, riktiga och tillräckliga uppgifter har således sitt ursprung i principerna om öppenhet och transparens och strävan efter effektiv utövning av riksdagens finansmakt. Enligt föreskriften om uppgörande av ram- och budgetförslag ska motiveringen till budgetpropositionen ge en riktig och tillräcklig bild av för vilka ändamål statens medel ska användas och av de mål som uppställs för användningen. Motiveringen ska erbjuda en god grund för riksdagens och regeringens beslutsfattande.[44] Föreskriften å sin sida preciserar den allmänna konstitutionella principen om förutsättningarna för tryggandet av riksdagens finansmakt. Principen uttrycks i grundlagens bestämmelser om riksdagens rätt att få upplysningar och framhålls också i beredningsdokumenten för grundlagen.[45] I något bearbetad form gäller principen förhandsplaneringen inom finanspolitiken och ramförfarandet för statsfinanserna.

Som innehavare av den högsta finansmakten har riksdagen rätt att av regeringen få riktiga, tillräckliga och rättidiga uppgifter om utvecklingen och prognoserna för samhällsekonomin och den internationella ekonomin och om alternativen och grunderna för riktlinjerna när det gäller de ekonomi- och finanspolitiska besluten.[46] Målen för finanspolitiken liksom de finanspolitiska reglerna borde läggas fram så att de kan bedömas kritiskt och motiverat också av riksdagen och den offentliga debatten. I annat fall kommer grunderna för finanspolitiken att bygga på enbart auktoritetsargument och en tilltro som baserar sig på regeringens verksamhet, vilket i praktiken innebär att den nordiska demokratimodell som baserar sig på offentlig debatt och som är det fundament som grundlagen vilar på inte fungerar på avsett sätt.[47]

Kraven på öppenhet och transparens anknyter till ett bredare perspektiv på principerna om ansvarighet och ansvarsfull skötsel av den offentliga ekonomin. En ansvarsfull skötsel av den offentliga ekonomin innebär att man beaktar vilka effekter såväl aktuella beslut som ska fattas nu som beslut som inte kommer att fattas har under de år som följer. Statens upplåning och olika juridiska och politiska åtaganden med inriktning på framtiden påverkar möjligheterna att utöva finansmakten under kommande år. Med ansvarighet avses i formell mening att man i besluten om statsbudgeten också måste anvisa medel för eventuella underskott i statsbudgeten eller överväga hur ett överskott kan användas ändamålsenligt. Under riksmötet hösten 2010 lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 84 § i Finlands grundlag. Ändringen medför att det normativa budskapet i grundlagen om skyldigheten att anvisa finansiering då kommer tydligare fram samtidigt som smidigheten i statens kassa- och skuldhantering ökar i förhållande till de behov som statens finansiella ställning orsakar.[48] Det centrala innehållet i ändringen av grundlagen är en fortsatt betoning på öppenhet och transparens

44 Finansministeriets föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt uppgörande av ram- och budgetförslag, TM 0802, 2.4.2008, avsnitt 7.6.

45 Se GrUB 10/1998 rd – RP 1/1998 rd, Regeringens proposition med förslag till ny regeringsform för Finland.

46 Se också Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 12/2009 rd, s. 33.

47 I studier har kraven på principer och offentlig debatt samt öppenhet i debatten också setts som en väsentlig del av den globala rättvisan, se Sen Amartya: The Idea of Justice, Allen Lane – Penguin Books, London 2009.

48 RP 158/2010 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 84 § i Finlands grundlag.

som en nödvändig förutsättning för skötseln av den offentliga ekonomin.

Förutom riktiga och tillräckliga uppgifter samt motiveringar och nödvändiga bakgrundsuppgifter förutsätter öppenheten och transparensen också tydliga målformuleringar samt möjlighet att bedöma hur målen har uppnåtts och ingångna förbindelser iakttagits.

Med tanke på principerna om öppenhet och transparens och effektiviteten i riksdagens finansmakt är det av största vikt vilken typ av beslutsunderlag man utgår från när de finanspolitiska reglerna läggs fast och tillämpas.[49] Ytterligare rättsliga motiveringar för kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter ger de konstitutionella budgetprinciperna som bygger på grundlagen. Ur budgetprinciperna kan härledas vissa allmänna kvalitetsstandarder som uttrycker de konstitutionella mål och värderingar som ingår i en god förvaltning. Standarderna kan som sådana tillämpas också på beredningen och tillämpningen av en sådan finanspolitisk regel som ramförfarandet för statsfinanserna. Öppenhet, transparens och den praktiska betydelsen av riksdagens finansmakt kräver att uppgifterna i beslutsunderlagen är riktiga. Vid budgeteringen har riktigheten härletts också ur grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.[50]

Kraven på väsentliga och betydelsefulla uppgifter sätter gränser för riktigheten och tillräckligheten. Vid bedömningen av beslutsunderlagets tillräcklighet är det på plats med en analys av kostnader och fördelar: att sammanställa, bearbeta och dokumentera information lönar sig bara så länge som marginalkostnaden är lika stor som marginalnyttan av sammanställningen och bearbetningen av informationen.[51]

En närmare definition av riktiga och tillräckliga uppgifter bör ges ur flera olika aspekter.[52] För det första är det viktigt att motiveringen till åtgärderna anges så tydligt som möjligt. För det andra bör de åtgärder och kriterier som rör uppföljningen av effekterna i huvuddrag specificeras. För det tredje bör de viktigaste utgångskalkylerna och antagandena som gäller bedömningar, prognoser och motiveringar läggas fram för att det ska gå att dra slutsatser om bedömningarnas tillförlitlighet och de osäkerhetsfaktorer som ingår i dem: också grova beräkningar berättar mer om bakgrunden till ett beslut än inga beräkningar alls.[53] För det fjärde behövs det tillräckliga uppgifter om alternativ och underlag när det gäller besluten, så att beslutsfattarna kan överväga följderna av olika alternativ. Likaså bör utvärderingsdata utnyttjas.[54] För utvärderingen av åtgärderna ska också utvärderingskriterier läggas fram.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att riksdagen har grundlagsenlig rätt att få riktiga och tillräckliga uppgifter om alternativ och grunder som gäller finanspolitiska beslut. Beslutsunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet och beredningen av besluten samt finanspolitiken resultat och effekt på samhället hör också till de frågor som ska bedömas inom ramen för riksdagens statsekonomiska tillsynsmakt.[55] Enligt den anda som präglar tydlighetsprincipen som hör till de konstitutionella budgetprinciperna har

49 Se exempelvis B 10/2008 rd. Även i övrigt har man tvingats kritisera bristerna i beslutsunderlaget, t.ex. i samband med beredningen av produktivitetsåtgärder, B 13/2010 rd

50 Se Grundlagen och statshushållningen. Betänkande från kommittén för en reform av grundlagarnas bestämmelser om statsfinanserna. Kommittébetänkande 1990:7, s. 122.

51 Ett motsvarande tänkesätt betonas mycket ofta även i övrigt till exempel inom rättsekonomin.

52 Se också ReUU 2/2009 rd – SRR 3/2009 rd och ReUB 1/2009 rd – B 11/2009 rd, B 12/2009 rd.

53 ReUU 2/2009 rd – SRR 3/2009 rd.

54 ReUB 1/2008 rd – B 6/2008 rd, B 10/2008 rd.

55 Se Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 12/2009 rd och ReUB 1/2009 rd där revisionsutskottet i sitt ställningstagande ställde sig bakom detta krav.

man sett det som positivt att anslagsramen, bedömningen av den statsfinansiella balansen och statsekonomins inkomster samt de skattepolitiska riktlinjerna läggs fram samlade i ett myndighetsdokument. [56]

2.3.3 Öppenhet och transparens som förutsättning för ekonomisk rationalitet och ekonomiska effekter

Öppenhet och transparens är krav som den ekonomiska rationaliteten ställer på finanspolitiken. Öppenheten och transparensen tryggar i sin tur förutsättningarna för finanspolitikens framgångar. I internationella valutafonden IMF:s samlade rekommendationer och OECD:s samling av bästa praxis ingår samlat praktiska iakttagelser som gjorts bland annat i samband med studier vid IMF:s forskningsavdelning. Enligt studierna ökar öppenheten och transparensen tilltron till skötseln av den offentliga ekonomin, minskar räntekostnaderna och andra finansiella kostnader för den statliga upplåningen samt förbättrar förutsättningarna för att ge den offentliga ekonomin en hållbar inriktning och anpassa den till en nivå som stöder en långsiktig ekonomisk tillväxt.[57]

I de uppförandekoder som rör öppenheten i IMF:s finanspolitik och skötseln av den offentliga ekonomin presenteras några principer som är viktiga för bedömningen av Finlands ramförfarande och som gäller genomförandet av öppenhet och transparens. Enligt uppförandekoderna borde budgetprocessen grunda sig på tydligt definierade politiska mål för ekonomi- och finanspolitiken på makronivå. Den årliga budgeten borde grunda sig på en tydlig och heltäckande makroekonomisk analys på medellång sikt och på finanspolitiska mål. Enligt kommissionens förslag till direktiv för medlemsstaternas budgetramverk bör dessa införas också som rättsliga åtaganden.[58] I fråga om de viktigaste lösningarna beträffande inkomsterna och utgifterna i budgeten borde de mer betydande effekterna av dem anges öppet också för kommande år. De dokument som anknyter till budgeten borde också innehålla granskningar av den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt och känslighetsanalyser som gäller den ekonomiska utvecklingen och riskerna med den. Uppgifter om utfallet av den offentliga ekonomins utveckling, budgeten och de antaganden och prognoser som ligger till grund för den, prognoser för de följande åren och en uppskattning av de viktigaste riskerna inom den offentliga ekonomin bör vara lätt och allmänt tillgängliga. Uppgifterna bör också läggas fram på ett sätt som stöder bedömningen av den politik som utövas samt redovisningsskyldigheten och ansvarigheten.[59] Också dessa krav på öppenhet och transparens konkretiseras mer i detalj i kommissionens förslag till direktiv än i de allmänna rekommendationerna. I förslaget till direktiv sammanförs principerna om öppenhet och ansvarighet baserade på tydliga och objektiva uppgifter.

Enligt Europeiska kommissionen är öp-

56 B 12/2009 rd. Beträffande tydlighetsprincipen som budgetprincip se exempelvis Vesanen, Valtiontalouden hoidosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 151, Porvoo, 1970, s. 95.

57 Se IMF: IMF Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washigton D.C.: 2007. Beträffande nya empiriska forskningsrön, se Giuliano et al. 2010: Democracy and reforms: Evidence from a new dataset, IMF WP 173/10 ja Arezki & Brückner: Resource windfalls and emerging market sovereign bond spreads: The role of political institutions, 2010, IMF WP 179/10.

58 Se. Kommissionens förslag till rådets direktiv om krav på finanspolitiska ramverk i medlemsstaternas budgetramverk KOM (2010) 523 slutlig, punkt 12 i ingressen och kapitel IV och V i förslaget till direktiv.

59 IMF Code of Good Practises on Fiscal Transparency 2007. I samband med den förebyggande övervakningen av Europeiska unionens ekonomiska och monetära union och dess centrala del, stabilitets- och tillväxtpakten, har man utifrån de praktiska erfarenheterna, och även utifrån misslyckandena, inom EU och euroområdet framhållit mycket liknande allmänna principer.

penhet och transparens en garant också för en realistisk bas för de finanspolitiska besluten och för kvaliteten på prognoserna. Öppenhet och offentligt framläggande och offentlig tillgång till de antaganden och variabler som ligger till grund för prognoser och kalkyler gör det möjligt att i den offentliga debatten liksom på initiativ av oberoende experter bedöma också de risker som grundar sig på framtida osäkerhetsfaktorer. Öppenhet och offentlighet är således en förutsättning även för riskhanteringen i samband med beredningen av finanspolitiken och för den finanspolitiska effektiviteten.[60]

För det statsfinansiella ramförfarandet medför öppenheten och transparensen särskilda utmaningar i fråga om dels presentationen av de ekonomi- och finanspolitiska grunder och mål som ligger bakom ramarna och dimensioneringen av ramarna, dels kraven på uppföljning av efterlevnaden av den utgiftsregel som ingår i ramarna. Kravet på verifierbarhet när det gäller iakttagandet av utgiftsregeln försvagar i viss mån pris- och strukturjusteringarna av de statsfinansiella ramarna och ramarna för valperioden. I Finland gäller dessutom utmaningarna i samband med öppenheten och transparensen vanligen grunderna för de prognoser, kalkyler och antaganden och de känsligheter som man utgår från den finanspolitiska beredningen. Med tanke på kraven på öppenhet och transparens utgör även efterhandsbedömningen av resultaten av ekonomi- och finanspolitiken en utmaning också i Finland.

60 Kommissionens förslag till rådets direktiv om krav på finanspolitiska ramverk i medlemsstaternas budgetramverk KOM (2010) 523 slutlig, punkt 8–10 i ingressen.

2.4 Avgränsning av revisionen och revisionsmaterial

Revisionen vid Statens revisionsverk har avgränsats till bedömningen av dels effekterna och funktionen, dels öppenheten och transparensen beträffande det ramförfarande för statsfinanserna som tillämpades under valperioden 2007–2010. Vid revisionen bedömdes också samordningen av lagberedningen och ramförfarandet samt presentationen av statens latenta skulder inom ramen för uppgifterna om statens finansiella ställning och helhetsbilden av den offentliga ekonomin. Ambitionen vid granskningen var inte att förmedla en allmän uppfattning om resultaten av finanspolitiken i statsminister Matti Vanhanens andra regering. Vid granskningen bedömdes inte heller hur väl olika ekonomiskpolitiska delmål hade samordnats med varandra eller med de samlade målen för finanspolitiken, eller om reaktionen på konjunkturnedgången hade varit ekonomiskt motiverad. Vid revisionen granskades inte den mer omfattande frågan om ändamålsenligheten med en aktiv konjunkturpolitik eller resultaten av de stimulansåtgärder som vidtagits i Finland. Revisionen tar inte ställning till den samlade utvecklingen av kvaliteten på Finlands offentliga ekonomi, utan koncentrerar sig närmast på det statsfinansiella ramförfarandets effekter och funktion och utvecklingen av hållbarheten i den offentliga ekonomin. Vid revisionen gjordes således inga bedömningar av effekterna av enskilda ekonomi- och finanspolitiska åtgärder.

Nivån på dimensioneringen av ramen för statsfinanserna och framför allt av ramen för valperioden är en viktig fråga med tanke på bedömningen av de finanspolitiska effekterna och den mer omfattande bedömningen av resultaten utifrån ekonomisk ändamålsenlighet. Vid revisionen har man inte bedömt frågan om dimensioneringen av ramen för valperioden kan anses vara lämplig. En annan viktig fråga med tanke på de statsfinansiella ramarnas effekter på samhällsekonomin och andra samhällseffekter, är resursfördelningen på olika objekt inom ramarna för statsfinanserna. Detta har också upprepade gånger behandlats i riksdagens ställningstaganden. Riksdagen har tagit upp frågan om det är motiverat att investeringsutgifter som främjar tillväxten ställs utanför rambegränsningarna. Denna fråga har lyfts fram i synnerhet i samband med budgeteringen av investeringar som gäller trafikleder. Vid revisionen har det inte heller bedömts hur motiverad resursfördelningen inom ramarna är mellan olika förvaltningsområden eller olika typer av statliga utgifter.

Föremål för revisionen har varit rambeslut, budgetförslag och budgetar för valperioden 2007–2010 inklusive beredningsmaterial, samt bokslut och lagstiftning av betydelse för statsfinanserna. Vid revisionen har förutom statens bokslutsuppgifter och uppgifter i den statliga bokföringen också nationalräkenskapsdata analyserats. För denna särskilda berättelse genomfördes flera ingående revisionsprojekt inom den samlade externa granskningen av finanspolitiken. Dessa var en årligen under hela valperioden återkommande granskning av beslutsunderlaget för den finanspolitiska beredningen, revisionsåtgärder som genomfördes direkt med tanke på den särskilda berättelsen och särskilda effektivitetsgranskningar av temarelaterade ämnen. Vid revisionsverket har man vid sidan av det egna expertarbetet också bedri-

vit forskningssamarbete i form av utredningar med anknytning till vissa teman.

Den fortlöpande granskningen av beslutsunderlaget för den finanspolitiska beredningen och iakttagandet av ramarna för statsfinanserna sträcker sig över hela valperioden. De iakttagelser som gjordes där har redovisats såväl varje år i en särskild berättelse till riksdagen som ett led i granskningen av statens bokslutsberättelse som i denna temarapport. I den årliga särskilda berättelsen om granskningen av statens bokslut och bokslutsberättelse har man redogjort och kommer även i fortsättningen att redogöra för iakttagelserna om hur ramarna för statsfinanserna har iakttagits, om eventuella anknytande risker som behöver rapporteras separat och om riktigheten och tillräckligheten när det gäller uppgifterna i de finanspolitiska rapporter som regeringen lämnat till riksdagen. I denna temarapport har man fördjupat och kompletterat iakttagelserna från de fortlöpande granskningarna med iakttagelser från kompletterande granskningar och särskilda effektivitetsgranskningar och med en syntes som förenar material från olika iakttagelser.

I samband med den fortlöpande granskningen försökte man med hjälp av revisionsmetoder och revisionsverkets egna i viss mån datorstödda uppföljningskalkyl för de statsfinansiella ramarna besvara revisionsfrågan om i vilken mån rambeslutet iakttagits. Vid statens revisionsverk hade man på basis av regeringsprogrammet och valperiodens första rambeslut konstruerat en kalkylmässig ramdatabas som uppdateras årligen och jämförs med uppgifterna från finansministeriets uppföljning av ramarna. Med stöd av granskningen av ramförfarandet, de årliga revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna och revisionsdata från granskningen av statens bokslut kontrollerades med hjälp av de metoder som tillämpas vid revisionen efterlevnaden av den statsfinansiella ramen och ramen för valperioden genom en jämförelse med statens budgetproposition, tilläggsbudgetpropositioner och budget och tilläggsbudget. Dessutom jämfördes utfallet av statens bokslut med ramen för valperioden som korrigerats med de pris- och strukturjusteringar som avses i regeringsprogrammet och i det rambeslut för statsfinanserna som baserar sig på programmet. Vid revisionen försökte man besvara revisionsfrågan om huruvida verksamheten hade varit förenlig med rambeslutet med hjälp av följande kalkylrelaterade delfrågor:

- det beräknade utfallet, dvs. hur de antaganden som rör ramförfarandet och särskilt pris- och strukturkorrigeringarna hade omvandlats till kalkyler som kan användas vid beredningen av budgeten
- budgetberedningen i förhållande till rambeslutet, dvs. i vilken mån regeringens budgetproposition samt finansårets ordinarie och slutliga budget överensstämmer med de principer om fastställande av utgifter som anges i rambeslutet
- rambeslutet i förhållande till bokslutet, dvs. i vilken mån utgifterna i bokslutet avviker från rambeslutet.

Med stöd av granskningen av ramförfarandet, de årliga revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna och revisionsdata från granskningen av statens bokslut försökte man bedöma också de innehållsliga och strukturella förändringarna i den omvärld där de statsfinansiella ramarna hade tillämpats, dvs. om det exempelvis i den lagstiftning som rör budgeten hade skett sådana förändringar som påverkat eller borde ha påverkat ramen eller genomförandet av den och om de uppgifter om ramförfarandet som redovisas i statens bokslutsberättelse kan an-

ses vara riktiga och tillräckliga.

Till de viktigaste tillvägagångssätten vid granskningen av det beräknade utfallet av ramförfarandet hörde att med stöd av de metoder och principer som tillämpas vid revisionen granska de beräkningsmetoder som hade använts vid beredningen av de statsfinansiella ramarna och som tillämpats dels när rambesluten hade fattats för olika år, dels vid upprättandet av budgetpropositionerna och budgetarna. Utifrån dessa jämfördes rambesluten och budgetarna samt boksluten med varandra, och skillnaderna och orsakerna till dem analyserades. Målet var således att med genomförda beräkningar som grund ta ställning till huruvida ramen har iakttagits eller inte och försöka finna orsaker till eventuella skillnader mellan ramen och budgetpropositionen, ramen och budgeten samt ramen och bokslutet. Som bokslutsuppgifter användes uppgifter från centralbokföringens budgetbokföring. Vid granskningen har man gått igenom redovisningsmaterial från finansministeriets budgetavdelnings uppföljning av hur ramarna iakttagits. Dessa uppgifter har jämförts med uppgifter från Statens revisionsverks egen uppföljning för att säkerställa att finansministeriets uppföljning har varit heltäckande och att de uppgifter som regeringen och finansministeriet redovisat utifrån den är riktiga.

För 2008 har granskningen genomförts som en jämförelse mellan det rambeslut som justerades den 25 maj 2007 med revisionsverkets beräknade ram för 2008, med budgetpropositionen för 2008 och den slutliga budgeten för 2008 och ytterligare med bokslutsuppgifterna för 2008.

För 2009 är principen densamma som vid redovisningen för 2008. Budgetpropositionen och budgeten för 2009 och dessutom bokslutet för 2009 har jämförts med rambeslutet från den 13 mars 2008 och med den samlade pris- och strukturkorrigerade ram som upprättats av finansministeriet i samband med beredningen av budgeten.

För 2010 omfattar jämförelsen rambeslutet från den 26 mars 2009, budgetpropositionen och den ordinarie budgeten. Eftersom år 2010 fortfarande pågår när rapporten skrivs (oktober 2010), har i rapporten beaktats bara en tilläggsbudget, och uppgifterna för 2010 har inte uppdaterats efter rapporten våren 2010.

I alla jämförelser gällde redovisningen utgifterna, dvs. huvudtitlarna 21–36. Där ingick också de anslag som inte finns med i ramberäkningen. Förfarandet påverkar inte slutledningarna, men förenklar jämförelserna. Beräkningarna gjordes dock separat för de poster som ingår i ramarna och för posterna utanför ramarna samt för posterna i sammandrag. Huvudtitel 37, Minskning av statsskulden, ingår i avstämningskalkylen, men har inte beaktats i de egentliga jämförelsetabellerna.

De pris- och kostnadsjusteringar samt strukturändringar som gjorts i ramen har för 2009 och 2010 tagits direkt från finansministeriets beräkningar.

Vid den fortlöpande granskningen bedömdes med stöd av effektivitetsgranskningens anvisningar beträffande metoder för framtagning av material och principerna för informationsbildning följande material och frågor:

- På vilket sätt har man vid beredningen av rambesluten och finanspolitiken beaktat uppskattningar som framförts av OECD, IMF, Europeiska kommissionen och eventuella andra inhemska och utländska ekonomiska forskningsinstitut?
- Skattestödens utveckling har följts upp i samband med den efterhandsövervakning inom effektivitetsrevisionen som utförs av revisionsverket och som inriktar sig på skattestöd och genom uppföljning

av utvecklingen inom skattelagstiftningen och VATT:s utredningar och undersökningar om skattestöd. VATT har genomfört en ny grundläggande utredning om skattestöd.
- Risktillägg i samband med statens medelsanskaffning
- Uppföljning av de ekonomi- och finanspolitiska besluten genom en fortlöpande och systematisk genomgång av motiveringarna i statens budget- och tilläggsbudgetpropositioner, slutsatserna från regeringens strategi- och budgetmanglingar samt de ärenden som behandlats genom beredning av statsrådets finansutskott.

Upprättandet och beredningen av de statsfinansiella ramarna granskades vid en genomgång av dels de anvisningar, föreskrifter och processcheman som gäller upprättandet, dels det centrala beredningsmaterial som används vid finansministeriet och genom att intervjua de tjänstemän vid finansministeriets ekonomiska avdelning och budgetavdelning som deltar i den statsfinansiella ramprocessen samt tjänstemän vid olika ministerier.

Till grund för granskningen av behovet av finanspolitiska regler samt förutsättningarna för verksamhetens effekter och funktion sammanställde Statens revisionsverk en litteraturöversikt med ekonomisk litteratur om finanspolitiska regler. Iakttagelser härledda ur denna litteratur och ur internationella ekonomiska organisationers, särskilt IMF:s, OECD:s och Europeiska kommissionens rekommendationer, jämfördes med dels drag som kännetecknar utvecklingen av den offentliga ekonomin i Finland, dels budgetpropositioner, rambeslut, riksdagens ställningstaganden, det myndighetsmaterial som ligger till grund för ramberedningen och ramsystemet och med regeringsprogrammet. Det faktamaterial som samlats in på detta sätt har kompletterats med intervjuer som gäller beredningen av ramarna.

Vid revisionen bedömdes riktigheten och tillräckligheten beträffande uppgifterna om statsfinanserna och den finansiella situationen med de metoder som tillämpas vid revision. Den uppfattning som dessa gav upphov till har kompletterats genom bedömningar av uppgifter som framförts av regeringen och finansministeriet på basis av bedömningar som utförts av andra ekonomiska forskningsinstitut och internationella organisationer och genom särskilda granskningar av motiveringarna till beräkningar och rapporter som upprättats vid finansministeriet och anknytande metoder.

Inom den finanspolitiska revisionshelheten inleddes en särskild effektivitetsrevision som gällde de samlade ekonomiska prognoser som ligger till grund för finanspolitiken. I den första fasen av revisionen utnyttjades inhemsk ekonomisk litteratur om träffsäkerheten hos ekonomiska prognoser i Finland. Dessutom användes studier som på uppdrag av riksdagens revisionsutskott genomförts av en forskningsgrupp vid Pellervo ekonomiska forskningsinstitut och som gällde kvaliteten på prognoserna för skatteinkomster. Revisionsverket deltog i styrgruppen och övervakningen av rekommendationerna för undersökningen. Under förutredningen till effektivitetsrevisionen inledde finansministeriet en omfattande utveckling av en totalekonomisk dynamisk jämviktsmodell som infördes till stöd för prognosverksamheten vid finansministeriet. På detta stadium är det inte ändamålsenligt att inrätta en särskild effektivitetsgranskning som överlappar utvecklingsarbetet, utan iakttagelserna vid granskningen sammanställdes direkt för denna temarapport. Revisionsverket kommer att fortsätta granskningen av kvaliteten på den eko-

nomiska prognosverksamheten som ett led i granskningen av beslutsunderlaget för de finanspolitiska besluten.

Inom revisionshelheten inrättades separata effektivitetsgranskningar av den statsfinansiella bedömningen av lagstiftningsprojekt (Statsfinansiell bedömning av lagstiftningsprojekt, 2010) och av statens latenta skulder (Statens finansiella ansvar – hur dessa läggs fram och beaktas i planerings- och uppföljningsdokument, utkast till berättelse 434/54/2009).

Materialet för den effektivitetsgranskning som gällde den statsfinansiella bedömningen av lagstiftningsprojekt utgjordes av redogörelser för bedömningen av konsekvenserna av budgetpropositionerna för 2007 och 2008 samt bedömningsuppgifter från beredningen av de lagstiftningsprojekt som utsetts till casefall. Den första fasen i granskningen gällde redogörelser för bedömningen av konsekvenserna av regeringens propositioner. På basis av redogörelserna klarlades det strukturella framställningssättet för uppgifterna från konsekvensbedömningen och gjordes en analys av innehållet i uppgifterna. I denna fas bestod iakttagelserna av kvantitativa uppgifter från beskrivningen av beredningspraxis, olika sätt att beskriva uppgifterna i konsekvensbedömningen samt uppgifternas omfattning och kvalitet. Inför granskningen och den förutredning som föregick granskningen intervjuades de ansvariga beredarna för lagstiftningsprojekten och så kallade sektoransvariga vid finansministeriet. Granskningen gav en uppfattning om lagstiftningsprojektens förlopp utifrån beredarnas kronologiska beskrivningar av faserna. Vid granskningen av innehållet i den dokumentation som olika faser gett upphov till användes som material sådana bakgrundsdokument till lagstiftningsprojekten som specificerats av beredarna och myndighetshandlingar samt dokument från ramförhandlingarna. Som revisionsmaterial användes dessutom projektdatabasen HARE. Vid granskningen bekantade man sig också med faktainnehållet i informationssystemet TTS-ALP[61] Den bild som genererats av intervjuerna och materialet preciserades under intervjuerna och via e-post. Målet för granskningen av casefallen var att skapa en uppfattning om de processuella förhållandena mellan å ena sidan beredningen av lagstiftningsprojekt, å andra sidan ramförfarandeprocessen och budgetberedningen. På detta stadium var syftet dessutom att få en uppfattning om överensstämmelsen mellan de uppgifter som i olika faser lagts fram om lagstiftningsprojektens inverkan på statsfinanserna och orsakerna till eventuella skillnader mellan uppgifterna. Till de ministerier som intervjuades hörde jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet och finansministeriet. Vid granskningen intervjuade man också riksdagens utskottsråd och gick igenom utskottens betänkanden och utlåtanden om budgetpropositionerna för 2007 och 2008. Avsikten var att få en uppfattning om i vilken utsträckning uppgifterna i regeringspropositionerna kan användas i riksdagens beslutsfattande. Föremål för intervjuer var förvaltningsutskottet, lagutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, kulturutskottet och finansutskottet. Dessutom intervjuades avdelningen för politiktjänster vid statsrådet, som svarar för uppföljningen av verkningarna av regeringsprogrammets politikprogram. Som revisionsmetod användes dokumentanalys och kvalitativ textanalys.

Huvudfrågan för den effektivitetsgranskning som gällde statens finansiella ansvar var huruvida statens ansvar hade beaktats sakligt och transparent i den finansiella plane-

61 TTS-ALP = informationssystem som används av finansministeriet för finansiell planering.

ringen, det finansiella beslutsfattandet och uppföljningen av finanserna. Det centrala revisionsmaterialet utgjordes av avsnitt som behandlade ansvaren i bokslutsberättelserna, budgetpropositionerna och rambesluten. Till revisionsmaterialet hörde också de källor som låg till grund för definitionen av innehållet och begreppet ansvar samt internationellt jämförelsematerial och internationella rekommendationer. Den tidsmässiga avgränsningen var budgetåren 2007–2010. I den särskilda effektivitetsgranskningen hade man valt att inte heltäckande kartlägga sådana eventuella ansvar som inte ingår i bokslutsrapporteringen om ansvar. Vid granskningen har man inte heller försökt kontrollera riktigheten i de uppgifter som redovisats för enskilda ansvar, såsom pensionsansvaret. Vid granskningen har inga jämförelser gjorts mellan den bild som uttrycktes genom de handlingar som var föremål för granskning och den bild som framgick av annan rapportering. Vid revisionen granskades de iakttagelser som gjorts i statsbokslutet och av revisorerna vid de statliga bokslutsenheterna beträffande behandlingen av statens och dess verksamhetsenheters ansvarsförbindelser och ansvaren i allmänhet.

Enligt regeringsprogrammet är det viktigaste målet för regeringens ekonomiska politik att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin. Avsikten med ramförfarandet för statsfinanserna och de finanspolitiska reglerna i allmänhet är att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin. Uppgifterna om hållbarhet är också en viktig del av grunderna och referensramen för finanspolitiken.[62] Uppgifterna om den offentliga ekonomins hållbarhet är av betydelse också för uppgiften om statens ekonomiska situation. Inom den samlade finanspolitiska revisionen har man därför fäst särskild vikt vid uppgifterna om hållbarheten i den offentliga ekonomin.

I avsikt att testa bedömningarna av hållbarheten och hållbarhetsgapet genomförde Statens revisionsverk i samarbete med Näringslivets forskningsinstitut ETLA ett forskningsprojekt där man bedömde hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi och dess känslighet för förändringar i synnerhet i fråga om kalkylantaganden. Hållbarhetskalkyler baserade på stokastiska befolkningsprognoser gör det möjligt att beakta särskilt den osäkerhet som gäller åldersrelaterade utgifter. Utifrån de preliminära resultaten av undersökningen har man upprättat en diskussionspromemoria och med denna som utgångspunkt utnyttjas resultaten och analysen och dessa analyseras ytterligare i denna berättelse. Undersökningen fortsätter och utifrån den utarbetas också vetenskapliga publikationer.

Enligt olika analyser verkar det som om produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn också skulle ha en betydande inverkan på den offentliga ekonomins hållbarhet. Utvecklingen av produktiviteten spelar likaså en central roll för de ekonomiskpolitiska målen i regeringsprogrammet. Statens revisionsverk har som en följd av den fortlöpande granskningen av ramarna uppmärksammat de statsfinansiella ramarnas täckningsgrad som finanspolitisk regel.[63] I samband med sina bedömningar av Finland har också OECD och IMF uppmärksammat ramsystemets täckningsgrad. För produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn har produktivitetsutvecklingen i kommunerna en avgörande betydelse, eftersom merparten av den direkta offentliga service-

62 IMF: Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington D.C., 2007.
63 Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen, B 13/2010 rd.

verksamheten äger rum i kommunsektorn, och kommunerna, mätt i antalet anställda, är den viktigaste arbetsgivaren i den offentliga sektorn. Förutom inom finanspolitiken har det statsfinansiella rambeslutet fått en viktig uppgift som instrument för styrningen av offentliga koncerner. Enligt Europeiska kommissionens meddelande om de offentliga finansernas kvalitet kan koncernstyrningen också ha ekonomi- och finanspolitiskt betydelsefulla uppgifter som bidrar till större effektivitet inom den offentliga verksamheten och medelsanvändningen. Med ramförfarandet för statsfinanserna försöker man på detta sätt förbättra produktiviteten.

Ramförfarandet knyter an till basserviceprogramförfarandet som samordnar dels förhållandet mellan statsfinanserna och den kommunala ekonomin, dels den statliga styrning som är inriktad på produktionen av basservice som hör till kommunerna ansvar. Statens revisionsverk har i samarbete med Tammerfors universitet inlett ett forskningsprojekt där man bedömer i vilken mån det statsfinansiella ramförfarandet och anknytande basserviceprogramförfarande används som instrument för att förbättra produktiviteten i kommunerna. Vid utarbetandet av denna temarapport har man använt de första iakttagelserna i undersökningen liksom andra undersökningar och utredningar som gäller den kommunala ekonomin och dess utveckling.

2.5 Revisionens olika delar och feedback på dem

I denna berättelse har vi sammanställt revisionsiakttagelser från flera olika enskilda revisionsprojekt. Årliga iakttagelser i samband med den fortlöpande granskningen av efterlevnaden av finanspolitiken och de anknytande statsfinansiella ramarna har redovisats i Statens revisionsverks särskilda berättelser till riksdagen om statens bokslutsberättelse och revisionen av statsbokslutet. Beträffande de finanspolitiska avsnitten i de särskilda berättelserna har man begärt och fått kommentarer och synpunkter från finansministeriet innan berättelserna lämnades till riksdagen.

Enligt anvisningarna för effektivitetsrevisioner har för berättelsen begärts kommentarer och synpunkter från revisionsobjekten beträffande utkasten till effektivitetsrevisionsberättelserna. Genmälena beaktas i berättelserna.

Beträffande berättelsen och de direkta justeringarna i den begärdes genmäle från statsrådets kansli, finansministeriet och från alla övriga ministerier och ledningen för Finlands Kommunförbund. Genmälet beaktas vid den slutliga bearbetningen av den särskilda berättelsen.

Vid sammanställningen och dokumentationen av uppgifter för berättelsen tillämpades vid revisionen anvisningar som fastställts av Statens revisionsverk med tanke på revisionen och effektivitetsgranskningen samt särskilda anvisningar som definieras i tema- och projektplanen för granskningen av finanspolitiken. Vid utformningen av rapporten har man iakttagit principerna och anvisningarna för uppgörande av de berättelser som Statens revisionsverk lämnar till riksdagen. Statens revisionsverks anvisningar för revision grundar sig på ISSAI-standarder som är internationellt allmänt godkända och avsedda för den högsta externa revisionen av den offentliga ekonomin.

Revision har utförts vid Statens revisionsverk av den finanspolitiska revisionsgruppen. Revisionen har letts av generaldirektören och docenten, JD Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen, effektivitetsrevisionschef Hannu Rajamäki och stabschef Tytti Yli-Viikari. Temaansvarig för revisionen av temaområdet finanspolitik var ED Heidi Silvennoinen, ledande effektivitetsrevisor, som sammanställde berättelsen och ansvarar för den som föredragande. Vid sidan av ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen har revisionen utförts av stabschef Tytti Yli-Viikari, projektexpert Päivi Puonti, överdirektör Marjatta Kimmonen, ledande redovisningsrevisor Anna-Mari Kari, ledande redovisningsrevisor Risto Palo, ledande effektivitetsrevisor Eija Oksanen, ledande effektivitetsrevisor Juha Niemelä och ledande effektivitetsrevisorn och docenten, JD Kalle Määttä. ETLAs undersökning om den offentliga ekonomins hållbarhet och hållbarhetskalkylernas känslighet har utarbetats av PD Jukka Lassila och ED Tarmo Valkonen. Tammerfors universitets undersökning om ramförfarandet och basserviceprogrammet som styrinstrument för produktiviteten i kommunerna har genomförts av forskare Pietu Mänttäri och undersökningen leddes av professor Jarmo Vakkuri och professor emeritus Pentti Meklin.

3 Ramförfarandet för statsfinanserna – behov och mål

3.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen

Ramförfarandet är en finländsk tillämpning för finanspolitiken baserad på en på förhand fastställd regel, dvs. den regelbaserade finanspolitiken. Ett alternativ till regelbaserad finanspolitik är att i varje enskild situation genom en bedömning av läget fall för fall (diskretionär finanspolitik eller en finanspolitik som baserar sig på bedömningar) besluta om finanspolitiken eller det totala beloppet och inriktningen av offentliga utgifter, om utgiftsfinansiering och om överskott eller underskott. Internationella jämförelser samt undersökningar inom makroekonomi och politisk ekonomi har gett övertygande bevis för att den regelbaserade finanspolitiken tryggar den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt bättre än den diskretionära finanspolitiken. Bakom ligger tanken att de finanspolitiska besluten annars är alldeles för kortsiktiga och att man när besluten fattas gynnar ökade utgifter och underskott enligt den politiska ekonomins lagbundenheter. I de länder som hör till Europeiska ekonomiska och monetära unionen är finanspolitiken den faktor som mest bidrar till en stabil samhällsekonomi, eftersom man inte kan utnyttja penningpolitiken för att anpassa sig till yttre störningar. Praxis inom Europeiska ekonomiska och monetära unionen har visat att hållbarheten i den offentliga ekonomin är en oundgänglig förutsättning för att man ska kunna uppnå fördelarna med den monetära unionen och dess gemensamma valuta.

Trots den allmänna effekten av den regelbaserade finanspolitiken är det inte ändamålsenligt att helt och hållet utesluta bedömningar och flexibilitet. För att jämna ut konjunkturväxlingarna i ekonomin är det nödvändigt med en viss flexibilitet. Flexibilitet behövs för att uppnå rättvisemålen och för en eventuell nyallokering av utgifterna. Till egenskaperna hos en bra finanspolitik hör trovärdighet, teknisk genomförbarhet, transparens, flexibilitet och mångsidighet. Det centrala är att trygga en hållbar offentlig ekonomi på lång sikt och att den regel som används kan tillämpas i olika konjunkturlägen.

En stabil ekonomi förutsätter en motcyklisk finanspolitik som utjämnar effekterna av konjunktursvängningarna vid såväl uppgångar som nedgångar. Vid konjunkturnedgångar behövs konsumtion och annat som ökar efterfrågan, dvs. en expansiv skatte- och utgiftspolitik, varvid statens utgifter tillåts öka och/eller beskattningen lindras. Vid konjunkturuppgångar är det däremot nödvändigt att bedriva en strängare finanspolitik, då beskattningen skärps och/eller utgifterna skärs ner. För att skapa en långsiktig stabilitet och uppnå hållbarhetsmålen krävs det att man sparar det överskott som uppstår under uppgångsperioder, så att överskottet från tidigare perioder kan användas för utgiftsökningen vid recession. En motcyklisk finanspolitik består ofta av så kallade automa-

tiska stabilisatorer som utan särskilt beslut bildar delar av budgeten som växlar med de ekonomiska konjunkturerna. Dessutom bedriver regeringen och riksdagen en procyklisk politik genom aktiva beslut som gäller utgifter och skatter. Problemet med en diskretionär finanspolitik är att det svårt att tidsmässigt förlägga politiska åtgärder till rätt tidpunkt och att fel valda åtgärder eller åtgärder som sätts in vid fel tidpunkt kan rubba stabiliteten i samhällsekonomin.

Målet för det förnyade statsfinansiella ramförfarandet 2003 var en finanspolitisk regel som kan användas för en effektiv beredskap inför lägen när den ekonomiska utvecklingen är svag. Utgifter som betraktas som konjunkturutjämnande automatiska stabilisatorer står utanför ramen. Flexibilitet medför också den ofördelade reserv som i regeringsprogrammet för 2007 fastställdes till 200 miljoner euro utöver reserven på 300 euro för tilläggsbudgetar. Som instrument för finanspolitiken är de statsfinansiella ramarna begränsade, eftersom de täcker bara cirka 37 procent av utgifterna inom den offentliga ekonomin.

Ramarna för statsfinanserna och den egentliga utgiftsregel som ingår i dem, dvs. ramen för valperioden uppges till fast pris, dvs. enligt prisnivån för det år när de upprättas. Varje år görs korrigeringar i ramen motsvarande prisutvecklingen och förändringarna i budgetstrukturen. Avsikten med ett fast pris är att ramarna ska klara av också prisutvecklingen och inte skapa oönskade incitament när det gäller till exempel överenskommelser om budgeteringen av arbets- och tjänstekollektivavtalens kostnadseffekter. I praktiken kan den priskorrigering som tillämpas i Finland i viss mån ses som konjunkturstärkande, eftersom den bidrar till att nivån på ramen för valperioden höjs snabbare än prisutvecklingen för konsumentprisindexet och bnp. Å andra sidan när det gäller exempelvis investeringar i trafikprojekt följer inte priskorrigeringen utvecklingen av jordbyggnadskostnadsindex, och därför har sektorsvisa priskorrigeringar av ramen inte nödvändigtvis en konjunkturstärkande inverkan och priskorrigeringen kan i detta avseende inte betraktas som generös.

3.2 Regelbaserad finanspolitik

En uteslutande diskretionär finanspolitik tenderar att förstärka konjunktursvängningarna och den rubbar därmed den ekonomiska stabiliteten. Därför har många länder infört finanspolitiska regler i syfte att undanröja den procykliska effekten.[64] På så sätt vill de förhindra att överskott från högkonjunkturen används till behovsprövade åtgärder samtidigt som de automatiska stabilisatorerna kan fortsätta att jämna ut konjunktursvängningarna.[65]

Det finns många definitioner på den finanspolitiska regeln. I ett vidare perspektiv avser begreppet budgeteringsinstitutioner enligt Alesina och Perotti[66], det vill säga inofficiella och officiella regler och bestämmelser som styr beredningen, godkännandet och verkställigheten av budgeten. I ett snävare perspektiv refererar reglerna till lagfästa finanspolitiska restriktioner som sätter gränserna för de eftersträvade storheterna, exempelvis för budgetbalans, skatter, offentliga utgifter och skulder. Dessutom tillämpar en del länder, bland annat Schweiz och vissa delstater i Kanada, en regel som kräver folkomröstning i stora skattefrågor.

Reglerna kan antingen vara lagstadgade eller politiskt överenskomna. De kan till exempel vara inskrivna i regeringsprogrammet, anges numeriskt eller kvalitativt, vara nationella eller övernationella, och de kan gälla statsförvaltningen (central government) eller hela den offentliga sektorn (general government). Lagfästa regler tillämpas i bland annat Storbritannien, Sverige och Tyskland, medan regeringen i Finland skriver in anslagsramen i sitt program. Förankring i lag räcker inte ensam till för att garantera att regeln följs. Det krävs också politiska åtaganden eftersom lagar alltid kan ändras av parlamentet. De flesta av reglerna är numeriska och de följs upp bland annat genom nationalräkenskaperna där det klart och tydligt framgår om regeln har fullföljts eller inte. Australien och Storbritannien har kvalitativa regler vid sidan om de numeriska. För att kvalitativa regler ska kunna följas upp krävs det öppenhet, tydlig rapportering och utomstående kontroll. Ett exempel på kvalitativ regel är att det finns ett uttalat krav på att statsskulden ska ligga på en försiktig nivå.

Reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten gäller den offentliga sektorn och de är också bindande för Finland, men de flesta nationella regler i EMU-området gäller statsförvaltningen. Regler som inskränker statsförvaltningen kan förleda länderna att föra över en del av sina utgifter till någon annan del av den offentliga sektorn. De har dock fördelen att vara användbara i ekonomi- och finanspolitiken eftersom regeringen har direkt inflytande över dem.[67]

Regler har införts av varierande orsaker: stabiliseringen av makroekonomin i Japan efter andra världskriget, i syfte att öka trovärdigheten för regeringens finanspolitik och stabilisering av skuldnivån i de kanadensiska provinserna, vilja att garantera en hållbar finanspolitik på sikt, ambition att minimera negativa yttre faktorers effekt i det interna-

64 Fatás & Mihov : The case for restricting fiscal policy discretion, The Quarterly Journal of Economics, 2003 Vol 118, issue 4, s.1419–1447.

65 Burnside: Fiscal sustainability in theory and practice. A handbook. The World Bank, Washington D.C. 2005, s.134.

66 Alesina & Perotti: Budget deficits and budget institutions teoksessa Poterba & von Hagen (ed.) Fiscal institutions and Fiscal Performance. The University of Chicago Press, Chicago 1999, s.13–36.

67 FM: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Työryhmäraportti 7.2.2003.

tionella samfundet, till exempel i EU:s ekonomiska och monetära union (EMU), och insatser för att minska den procykliska effekten i finanspolitiken i Chile.[68] Ofta tar man till regler för att man tror att den nuvarande regeringen och kommande regeringar inte vill eller kan åta sig att föra en optimal finanspolitik utan sanktioner utifrån. Trots det finns det exempel på länder, däribland Kanada, som har lyckats införa och genomföra en trovärdig finanspolitik utan sanktioner utifrån.

De finanspolitiska reglerna kan delas in i två huvudkategorier beroende på om de gäller den offentliga skulden eller utgifterna. Regeln för en budget med underskott, med skuld eller med balans begränsas av hur stor den offentliga skulden är, medan anslagsramen sätter ett tak för utgifterna som staten måste följa i sin budgetering. Man försöker också minska utgifterna genom inkomstregler, alltså genom att sätta gränser för inkomstökningen.

Ett problem med en alltför strikt regelbaserad finanspolitik är att de gränser som måste sättas ställer hinder i vägen för en aktiv konjunkturpolitik för att jämna ut konjunktursvängningarna eftersom utgiftstaket vid en ekonomisk tillbakagång kan vara ett hinder för att öka de offentliga utgifterna, medan skuldregeln kan ha en begränsande effekt på skuldsättningen.

3.2.1 Balans- och skuldregler

Balansregler hör till de mest tillämpade finanspolitiska reglerna och de är alltså inriktade på en balanserad statsbudget. Den enklaste regeln är balanserad budget (balanced budget) som säger att de beräknade inkomsterna ska täcka de planerade anslagen i statsbudgeten. Underskottsregeln (deficit rule) däremot sätter ett tak för budgetunderskottet. Så eftersträvar exempelvis alla EMU-länder balans i de offentliga finanserna och underskottet får då vara högst tre procent av bnp. Många länder har ännu strängare regler om två procents överskott i statsfinanserna eller de offentliga finanserna. Finland har en överskottsregel för statsfinanserna och Sverige en överskottsregel för de offentliga finanserna. Belgien eftersträvar minst sex procents primärbalans, det vill säga budgetöverskott minus ränteutgifter. Att ränteutgifterna inte ingår i restriktionen motiverar Belgien med att regeringen inte kan påverka ränteutgifterna på kort sikt.

De strikta balansreglerna är lätta att förstå och kontrollera eftersom de i princip är så enkla. Samtidigt är de inflexibla och procykliska eftersom utgifterna får öka i en högkonjunktur när inkomsterna stiger. Då ökar inkomster och utgifter i samma omfattning, medan en del utgifter måste gallras bort eller inkomsterna höjas genom strängare beskattning i en lågkonjunktur. Därför har det i många länder blivit vanligare med strukturella, det vill säga konjunkturjusterade, balansregler. Finland och Sverige eftersträvar strukturellt överskott som tillåter att automatiska stabilisatorer är aktiva. Det är en aning problematiskt att ta hänsyn till det ekonomiska läget i det hänseendet att vissa osäkerhetsfaktorer alltid är kopplade till prognoser om bnp. Inte minst tidpunkten för en konjunktursvängning är svår att förutse. Det är angeläget att metoden för konjunkturjustering läggs fast mycket exakt och varaktigt för att regeln inte ska kunna manipuleras. Konjunkturjusteringen gör att regeln är svårare att begripa och förklara för den stora allmänheten.

År 2001 antog Schweiz en konjunkturjusterad balansregel som gavs namnet skuld-

68 Burnside: Fiscal sustainability in theory and practice. A handbook. The World Bank, Washington D.C., 2005. Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001.

bromsen (debt-brake) och den förankrades dessutom i grundlagen. Enligt skuldbromsen får utgifterna inte överstiga inkomsterna över konjunkturcykeln. Statens tillgängliga utgifter räknas årligen ut utifrån avvikelsen i trendtillväxten på inkomstsidan och bnp, det vill säga den tillåtna utgiftsnivån beror på de konjunkturjusterade inkomsterna. Överskott till följd av en snabbare ekonomisk tillväxt och felaktiga prognoser av inkomster och ekonomisk tillväxt skrivs in på ett fiktivt utjämningskonto där oväntade underskott i stället dras av. Underskott tillåts i undantagsfall, bland annat vid djupa recessioner eller naturkatastrofer, förutsatt att regering och riksdag fattar ett majoritetsbeslut om det. Regeln tillåter skatteomläggningar för att extra utgifter ska kunna finansieras med skattehöjningar och skatterna kunna sänkas analogt med utgifterna. Syftet med skuldbromsen är att statsskulden ska ligga kvar på samma nivå som tidigare för att dess andel av bnp ska sjunka när ekonomin växer.

Av två skäl anses regeln om en balanserad budget inte vara optimal. Det första skälet är att den sätter käppar i hjulen för en keynesiansk finanspolitik inriktad på konjunkturbekämpning eftersom den inte tillåter att underskottet ökar vid oförutsedda behov. Det andra skälet är kopplat till Barros[69] teori om tax smoothing som gör gällande att de skatterelaterade snedvridningarna (till exempel hur lönsamt det är att arbeta) är mindre när beskattningen är konstant och konjunkturrelaterade svängningar i utgifter och inkomster tacklas med under- respektive överskott i budgeten. Balanseringen av budgeten hindrar att staten tar till under- och överskott som en ”buffert” och det är en förutsättning för den typen av beskattning.

Det finns dessutom tecken som tyder på att optimal beskattning i själva verket inte är ett kriterium för de regler som väljs. De är i stället en följd av tendensen att tillåta budgetunderskott, vilket i sin tur beror på politiska faktorer. Om man med en balanserad budget vill uppnå utgiftsdisciplin handlar det här om att välja mellan snedvridningar orsakade av beskattning och en diskretionär finanspolitik.

Vid sidan av balansreglerna lägger många länder upp mål för statsskulden. Vanligen får skulden inte överstiga en viss procentsats av bnp. EMU-länderna är bundna av en skuldregel som tar sikte på att bruttoskulden får vara högst 60 procent av totalproduktionen. Det finns länder med ännu strängare restriktioner och även Finland har tidvis haft en högre ambitionsnivå.

I stället för bruttoskulden kan statens nettoskuld vara den eftersträvade storheten, det vill säga statsskulden minus tillgångarna. Begreppet nettoskuld är svårbegripligare än bruttoskuld, men det beskriver bättre den ekonomiska hållbarheten på sikt. Det kan uppstå en del svårigheter med att bestämma vilka tillgångar som ska inbegripas i kalkylen, och värderingsprinciperna kan ställa till med problem och rentav kräva att det stiftas en lag om uträkningskriterierna. [70]

Gyllene regeln

Ett problem med balans-, skuld- och utgiftsreglerna är att de kan komma att i alltför hög grad begränsa investeringarna, anses det. I dagsläget tillämpar bland annat Storbritannien och Tyskland en modifierad version av balanserad budget, den så kallade gyllene regeln (golden rule) som undantar investeringar från restriktionerna. Den gyllene regeln är inte lika sträng som kravet på balans i hela budgeten i och med att den bara krä-

69 Barro: On the determination of public debt. Journal of Political Economy 1979: 87, s.940–971.

70 FiM: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Arbetsgrupprapport 7.2.2003.

ver att löpande inkomster och utgifter ska vara i balans. Staten kan då bara ta upp lån för investeringar, men inte för konsumtionsutgifter.

Den gyllene regeln bottnar i synen att de finanspolitiska reglerna kan resultera i att det dras ner för mycket på investeringsutgifterna eftersom det anses vara svårare att skära i löpande utgifter både av praktiska och av politiska skäl. Storbritannien införde den gyllene regeln 1998 eftersom landet tidigare tillämpade balansregeln och drog in på de offentliga investeringarna för att öka konsumtionsutgifterna. Därmed sjönk det offentliga kapitalet och landet såg sig tvunget att tumma på balanskravet för att kunna öka investeringarna.

Den gyllene regeln motiveras också med att offentliga investeringar har en annan karaktär än övrig offentlig konsumtion. Investeringarna ger upphov till stora enskilda utgiftsposter, medan intäkterna sprids över flera år eller rentav flera generationer. Följaktligen har rättvisa mellan generationerna anförts som ett argument för den gyllene regeln. Därmed kan en generation inte finansiera sin konsumtion med skulder som vältras över på kommande generationer. Men genom att ta lån behöver den nuvarande generationen inte betala för investeringar som huvudsakligen gagnar kommande generationer. Om lån bara tas upp för investeringar, är budgeten i balans när upplåningen täcker nettoinvesteringarna. Då växer inte statens nettoskuld. I litteraturen understryks det också att offentliga investeringar kan ha någon positiv effekt på produktionen inom den privata sektorn och den vägen även på skatteinkomsterna.[71]

En fördel som anförts visavi den gyllene regeln är att den tar hänsyn till att kapitalutgifter och annan offentlig konsumtion enligt normal bokföringspraxis särredovisas. Det är viktigt att kapitalutgifter redovisas på rätt sätt om man med de finanspolitiska reglerna vill garantera att hållbarheten på sikt vägs in i budgeteringen. Dessutom tillåter rätt redovisningsmetod större insyn eftersom den ger en riktigare bild av läget vid den aktuella tidpunkten. Särredovisning betyder dock inte att allt är tillåtet visavi investeringar utan det bör införas särskilda restriktioner för dem. Det är angeläget att regeln tillämpas med exakt angivande av vad som är investeringar eftersom det sannolikt går så att det införs skenåtgärder eller så kallad kreativ bokföring (creative accounting) för att luckra upp restriktionerna, om den numeriska regeln lättas upp genom att enskilda beståndsdelar, exempelvis investeringar, undantas restriktionerna. Insyn blir alltså en allt viktigare faktor för att regeln inte ska kunna kringgås till exempel genom att konsumtionsutgifter klassas som investeringsutgifter.[72]

Det förekommer en del tekniska problem med att införa den gyllene regeln och ett av dem är svårigheten att mäta intäkterna från investeringarna. Vidare är det inte alltid helt entydigt vad som ingår i offentliga investeringar. För en riktig bokföring är det viktigt att notera kapitalförslitning och att det inte är självklart hur den ska mätas.

3.2.2 Utgifts- och inkomstregler

Anslagsram

Många länder eftersträvar minskad utgiftsökning och en mer förutseende finanspolitik genom processer som kompletterar budget-

71 Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001, s.4.

72 Fatás: Is there a case for sophisticated balanced-budget rules? OECD Economics Depratment Working Papers No. 466, 2005, s.10–14.

processen, bland annat anslagsramar. Flerårigа anslagsramar som lägger ett tak för de statliga utgifterna de närmaste åren ingår i regeringarnas planering på medellång sikt. Det är ett sätt att medverka till att de finanspolitiska målen uppnås. Ramen bygger på regeringens politiska strategier och visar vad policyvalet kommer att kosta de närmaste åren.

Ett flertal länder tillämpar en utgiftsregel, däribland Finland, Sverige, Holland, Frankrike, Danmark och Österrike. Internationella organisationer som OECD och IMF lyfter fram i synnerhet Hollands anslagsram som ett föredöme. Modellen för anslagsram varierar från land till land, både till form och till innehåll. Tillämpningarna skiljer sig i hur omfattande rambesluten är, hur stor hänsyn det tas till inflation, hur länge ramverket gäller, vilka principer det bygger på, hur flexibelt det är och om det är förankrat i lag.

Anslagsramen läggs fram innan budgetbehandlingen börjar och den kan således styra beredningen och verkställigheten av budgeten. Ramen kan täcka in antingen alla eller en del av statens eller den offentliga sektorns utgifter. Följaktligen motsvarar den inte nödvändigtvis budgeten helt och hållet. Statsbudgeten består då av de utgifter som ingår i och de som undantas ramen.[73]

Förankring i lag

År 2007 antog det österrikiska parlamentet en genomgripande reform av budgetlagen. Den första etappen av reformen genomfördes 2009 och den andra står på tur 2013. En av hörnstenarna i den första etappen är att införa en utgiftsregel på medellång sikt med så kallade rullande/rörliga anslagsramar för fyra år framåt. Varje år läggs en ram till för det fjärde året. Det garanterar att budgeten kan planeras på medellång sikt oberoende av hur länge regeringarna sitter.[74] Utgiftsregeln är förankrad i lag och avsteg är tillåtna bara i särskilda situationer. Anslagsramen täcker in cirka 80 procent av de totala utgifterna i förbundsstaten.

Sverige har tillämpat ett finanspolitiskt ramverk sedan 1997 och det förankrades i lag 2009. Att regeln skrevs in i lag motiverade Sverige bland annat med att också kommuner och landsting har lagstadgade budgetrestriktioner. Ramverken har fungerat väl och de har aldrig överskridits. Det har hänt att regeringen har varit tvungen att skära ordentligt i utgifterna för att kunna hålla sig till ramverket. Följaktligen var ramverket ett effektivt medel för att förhindra att överskotten på 2000-talet slösades bort samtidigt som det skärpte utgiftsdisciplinen när ekonomin försämrades.[75]

Ramverk med fasta eller löpande priser

Rent allmänt kan anslagsramen anges antingen som årliga högstbelopp enligt prisnivån för respektive år (Sverige), det vill säga till löpande priser/nominellt eller som utgiftsvolymer, det vill säga till fasta priser/reellt utan att effekten av den årliga pris- eller kostnadsutvecklingen inkluderas i ramen (Holland, Finland). Vid ramverk med löpande priser behövs inga prisjusteringar under året och det gör att systemet är entydigt och öppet. Fördelen med ett ramverk med löpande priser är dessutom att det är motcykliskt eftersom en snabbare inflation än väntat automatiskt begränsar utgifterna under rampe-

73 Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.4.

74 Meszarits & Seiwald: Budgetary reform in Austria. Federal Ministry of Finance Working Paper No. 3, 2008.

75 Regeringskansliet. Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak, 2009. Finns på adressen http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/28/56/72646266.pdf.

rioden. Om pris- och kostnadsutvecklingen däremot är långsammare än väntat ger ramverket en marginal som tillåter en efterfrågestimulerande expansiv finanspolitik i tider av långsammare ekonomisk tillväxt. En marginal som kommer sig av en långsammare inflation kan dock resultera i en varaktigt högre utgiftsnivå, medan de besparingar som en snabbare inflation än väntat medför inte är självklara och dessutom kan vara svåra att acceptera.

Ett ramverk med utgiftsvolym, det vill säga angivet till fasta priser, förblir oförändrat trots prisutvecklingen eftersom det omvandlas till löpande priser utifrån utfallet av prisutvecklingen. Fördelen med ett ramverk med utgiftsvolym är att det är flexibelt eftersom användningsgraden eller den relativa allokeringen av de beslutade resurserna inte påverkas av ändringar som görs i utgiftsposterna till följd av prisförändringar. Går prisutvecklingen snabbare än förväntat krävs det inga utgiftsminskningar för att ramverket ska hålla. Inga utgiftsposter kan heller läggas till om prisutvecklingen går långsammare än förväntat.

Nackdelen med ramverk med fasta priser är att insynen är sämre än vid löpande priser i och med att det på grund av prisjusteringen är svårare för utomstående att kontrollera att ramen håller streck. Ett ramverk som anges som utgiftsvolym omvandlas till prisnivån för det aktuella året med hjälp av överenskomna priskostnadsindex.

Vid prisjustering tillämpar Holland ett prisindex för konsumtionsutgifter och fast bruttoinvestering där prisutvecklingen för både privata och offentliga konsumtionsutgifter och investeringar ingår. Skillnaden jämfört med prisindex för bnp är att effekten av lagerförändringar och förändringar i export- och importpriserna för varor och tjänster har undanröjts eftersom de orsakar indexfluktuationer när bytesbalansen förändras.[76] Prisjusteringen i ramverket för det påföljande året görs på våren utifrån prognoser från det statliga forskningsinstitutet Centraal Planbureau. Därefter görs inga prisjusteringar.

Ofördelad reserv

I motsats till balansreglerna minskar utgiftsreglerna den procykliska finanspolitiken eftersom de tillåter att automatiska stabilisatorer är aktiva, särskilt på inkomstsidan, det vill säga genom beskattningen. Stabilisatorerna fungerar också på utgiftssidan om ramverket innefattar en budgetmarginal som buffert inför sämre tider, alltså att en del av de samlade utgifterna inte avsätts eller att konjunkturkänsliga poster undantas ramverket. Budgetmarginal, det vill säga en ofördelad reserv, tillämpas i Finland, Sverige och Holland.

I Holland är den ofördelade reserven för oförutsedda utgifter mycket liten. År 2002 var den bara 0,25 procent av budgetutfallet. Ramutgifterna bygger på en försiktig tillväxtprognos och landet har vanligen kunnat höja utgifterna i tider av snabbare ekonomisk tillväxt. Dessutom tillåter Holland att anslag överförs till det påföljande året, vilket förhindrar att återstoden av anslagen används ineffektivt. Överföringsmarginalen är ungefär en procent av den totala budgeten och den läggs fast särskilt för varje förvaltningsområde.

Också Sverige avsätter en ofördelad reserv för automatiska stabilisatorer, oförutsedda utgifter och prognosfel. Åren 2007 och 2008 var den 2–2,5 procent av anslagsramen. Tidigare var den så liten att den gick åt till extra utgifter redan i början av året och resul-

76 Finansministeriet: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Finansministeriets publikationer 5a/2007.

tatet var att det inte fanns någon marginal i budgeten. Sverige anser den ofördelade reserven vara viktig för flexibilitetens skull eftersom det tack vare den inte behöver göras några ändringar i själva ramverket. När det finanspolitiska ramverket infördes första gången fanns det ett visst motstånd mot den ofördelade reserven med motiveringen att den försämrar effekterna av ramverket. Under årens lopp har farhågorna visat sig vara obefogade och nu finns det ett förslag på att den ofördelade reserven ska delas upp på två delar. Enligt det första förslaget ska den avsättas särskilt för oförutsedda utgifter som beror på osäkerhetsfaktorer. Därutöver ska det finnas en planeringsmarginal för utgifter som beror på omstruktureringar. Enligt det andra förslaget ska den ofördelade reserven delas upp på en konjunkturmarginal och en reformmarginal. Den ena ska täcka in utgifter som förändras med konjunkturerna och den andra både oförutsedda och reformberoende utgifter.[77]

Problem kring utgiftsreglerna

En nackdel med utgiftsreglerna anses vara att det går att kringgå dem genom bokföringen eller genom att höja exempelvis skattestöden i stället för utgifterna. Både Finland och Sverige har använt skattestöd för att kunna hålla sig till ramverken. Sedan 1996 har Sverige presenterat en kalkyl över skattestöden i sin vårproposition. Tillfälliga skattestöd har satts in till exempel genom att lägre moms har tagits ut av kommunerna. Sverige har därför föreslagit att skattestöden antingen ska höjas i anslagsramen på samma sätt som andra utgifter eller att syftet med dem ska rapporteras mer heltäckande. Holland behandlar större skattestöd i ett separat kapitel i budgeten, men experter anser att behandlingen är bristfällig i fråga om ett flertal viktiga skattestöd som alltså inte ingår ramverket.[78] Ett exempel som brukar nämnas är att pensionsbesparingar särbehandlas i relation till övriga besparingar.

I och med att ramverket inte innefattar alla former av skattestöd kan de aktuella posterna växa obegränsat och utan någon som helst uppmärksamhet. Kritikerna menar att detta snedvrider användningen av medlen eftersom landet måste reagera på ett helt annat sätt när utgifterna ökar på ett oförutsett sätt än när poster utanför ramverket gör det. Dessutom tillåter det att ramverket kringgås eftersom utgifterna kan höjas genom större skattestöd.[79]

Även om tanken med ramverket är att inskränka statens utgifter hindrar det inte att det uppstår ett budgetunderskott om skatterna skärs ner eller de totala inkomsterna övervärderas. Risken för underskott kan reduceras genom att den bindande ramen kompletteras med ett medellångsiktigt mål. Målet är visserligen inte lika bindande, men det kan trots det medverka till större budgetdisciplin. Sverige lägger upp sina anslagsramar på medellång sikt och det innebär att ramen har lagts upp redan under tidigare år när budgeten för det kommande året upprättas. Varje år lägger regeringen upp en anslagsram för tre år framåt och gör inga ändringar i de tidigare ramarna. Syftet med de mångåriga ramarna är att skapa större långsiktighet i budgeteringen. När ramarna läggs upp för flera år framåt är det samtidigt en påminnelse om att budgetdisciplinen måste vara bestående.

Sverige anser ett treårigt tidsperspektiv

77 Regeringskansliet. Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak, 2009, s.35–40. Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.43–44 Finansministeriet: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Finansministeriets publikationer 5a/2007, s.112.

78 Bos: The Dutch fiscal framework. History, current practice and the role of the central planning bureau. OECD Journal on Budgeting Vol 7 Issue 3, 2008, s.39.

79 Bos: The Dutch fiscal framework. History, current practice and the role of the central planning bureau. OECD Journal on Budgeting Vol 7 Issue 3, 2008 s.39, 42. Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.36.

vara lagom långt även av den anledningen att det ligger i linje med det medellångsiktiga begreppet i det årliga subsidiaritetsprogrammet för EU-länderna utanför euroområdet. På 2000-talet har Sverige dock övergått till att skjuta på ramen för det tredje året med motiveringen att det inte har gått att göra tillförlitliga prognoser av den ekonomiska utvecklingen och därmed inte heller av skatteinkomsterna. En annan motivering har varit att det inte har funnits tillräckligt med tid för detta. Utvecklingstrenden har betraktats som icke önskvärd eftersom planeringsperspektivet förkortas när ramen bara anges för ett år i taget. Ramarna anses därmed förlora sin betydelse som budgetinskränkande instrument och man räknar med att nära förestående budgetbehov i stället får större tyngd i budgeteringen. Metoden har ansetts vara nödvändig och för att den ska kunna bibehållas har Sverige föreslagit att budgetlagen ska förplikta regeringen att lägga upp ett ramverk för det tredje året.[80]

Ett sätt att motverka tendensen att skapa underskott är att samtidigt införa en bindande skuldregel med ett skuldtak. När skulden mäts i relation till bnp, måste beslutsfattarna ta hänsyn till den totala skulden och inte bara till budgetbalansen för budgeteringsperioden.[81] Också skattebromsen i Schweiz rättar till tendensen att skapa underskott. Den tillåter underskott och överskott i takt med konjunktursvängningarna men budgetarna ska vara i balans över konjunkturcykeln (over the cycle). Överskotten och underskotten tas upp på ett fiktivt konto som alltså med tiden ligger på noll.[82]

Inkomstregler

Syftet med inkomstreglerna är att de ska dämpa ökningen i skattebördan. En regel kan också bestämma hur inkomsterna ska användas. I Holland kommer parterna vid regeringsförhandlingarna överens om inkomstramar med en övre och en undre gräns för den totala beskattningen under regeringsperioden. Avsteg från ramverket måste kompenseras. Tidigare reglerades också inkomstsidan om den var större än beräknat. Beroende på det aktuella underskottet eller överskottet skulle en viss procentsats av överskridningen användas antingen till skattesänkningar eller till amorteringar på skulden. Landet har senare frångått procentreglerna eftersom de stärkte den procykliska ekonomiska politiken.[83] Finland tillämpar ingen inkomstregel.

Belgien tillämpar en regel benämnd den gyllene hamstern och den går ut på att inkomster som är högre än beloppen på inkomstsidan ska användas till att förbättra budgetbalansen, det vill säga till att betala av på skulden. I motsvarande situation överför Luxemburg medlen till en reservfond och därifrån kan pengar skjutas till budgeten när inkomsterna är lägre än beloppen på inkomstsidan.

3.2.3 Jämförelse av reglerna

Jämför man anslagsramen med skuldregeln med avseende på incitamenten för utgiftsdisciplin (fiscal behavior) visar sig anslagsramen vara effektivare. Fördelarna är fram-

80 Regeringskansliet. Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak, 2009 s.31.

81 Dában & Detragiache & di Bella & Milesi-Ferretti & Symansky: Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain. IMF Occasional Paper No. 225, 2003.

82 IMF: Country Report No. 01/203 Selected Euro-area countries: Rules based fiscal policy and job-rich growth in France, Germany, Italy and Spain, 2001.

83 Finansministeriet: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Finansministeriets publikationer 5a/2007.

för allt att den är enkel och att möjligheterna till missbruk är mindre tack vare öppenheten eftersom det är mer sannolikt att brott mot regeln uppdagas. Avsiktlig överskridning av skatteregeln kan nämligen överskylas genom att gränsen sätts utifrån överoptimistiska prognoser för ekonomin eller genom att en framtida utgiftsdisciplin utlovas som det de facto inte finns några planer på att följa.

I ett långsiktigt perspektiv tillämpas incitamentet för en ansvarsfull utgiftspolitik (fiscal responsibility) som jämförelsekriterium. Underskottsregeln sätter ett tak för underskottet och sporrar länderna att hålla underskottet så nära det tillåtna beloppet som möjligt. Det reducerar den finanspolitiska marginalen inför oförutsedda dåliga tider då en expansiv finanspolitik kan komma väl till pass. Utgiftsramen styr däremot politikerna med tydliga regler under både goda och dåliga tider.

När en utjämning av konjunktursvängningarna eftersträvas sporrar underskottsregeln inte starka ekonomier att följa en stram finanspolitik vid högkonjunktur. I svaga ekonomier kan den dock rentav inskränka de automatiska stabilisatorernas aktivitet. Anslagsramen däremot tillåter att stabilisatorer på inkomstsidan verkar genom beskattningen under alla förhållanden eftersom progressiv beskattning minskar den privata sektorns disponibla inkomster i en högkonjunktur och dämpar överhettningen och vice versa i en lågkonjunktur. Dessutom får stabilisatorerna på utgiftssidan tillräckligt stort spelrum om den ofördelade reserv som ligger kvar i utgiftsramen regleras.

De disponibla inkomsterna inom ramen för skuldregeln kan variera oförutsebart med konjunkturerna, medan det finns tydlig information om de disponibla resurserna när utgiftsregeln tillämpas. Den ökade förutsebarheten tack vare utgiftsregeln underlättar möjligheterna att samordna finanspolitiken med penningpolitiken och att tack vare förutsebarheten väcka större förtroende inom den privata sektorn.[84]

84 Anderson & Minarik: Design choices for fiscal policy rules, OECD Journal on Budgeting 5:4, 2006 s.193–194.

3.3 Behovet av finanspolitiska regler

Som det anförts tidigare kan en konjunkturutjämnande finanspolitik som sätts in vid rätt tidpunkt i bästa fall ha en stabiliserande effekt på ekonomin. Enligt Europeiska kommissionens rapport från 2008 om de offentliga finanserna har en diskretionär finanspolitik i EMU-länderna i bästa fall bara varit konjunkturneutral och för det mesta procyklisk. Det förefaller som om en diskretionär finanspolitik endast i mycket sällsynta fall har en utjämnande effekt på konjunkturerna, säger kommissionen i rapporten. Läget har synbarligen förbättrats en aning men inte helt och hållet.[85]

Liknande slutsatser har också von Hagen[86] kommit fram till i sina studier av finanspolitiken i EU-länderna och Japan 1980–2003. Resultaten ligger i linje med tidigare studier som visar att den diskretionära finanspolitiken i Europa har varit procyklisk. Men efter 1991 har reglerna i EU-fördraget av allt att döma i hög grad minskat den så kallade valcykeln, det vill säga att utgifter och underskott får växa under valår. Vid högkonjunkturer har den procykliska effekten förklarats med att beslutsfattarna gör den felaktiga tolkningen att inkomstökningar beror på de ekonomiska strukturerna och därför sänker skatterna alternativt ökar utgifterna.

Tillfälliga avsteg från budgetdisciplinen vid krig, naturkatastrofer eller allvarliga recessioner har betraktas som tillåtet men de gigantiska statsskulderna i många industriländer (bl.a. USA, Frankrike, Tyskland, Portugal och Italien) har visat att den diskretionära finanspolitiken systematiskt kan leda till att länderna gör avsteg från budgetdisciplinen.[87] De behovsprövade åtgärderna har inte haft någon konjunkturstabiliserande effekt utan den offentliga konsumtionen har fortlöpande varit större än inkomsterna. Den diskretionära finanspolitiken har således haft en uppenbar procyklisk effekt och drivit på underskottstendensen.

Ändå sedan 1950-talet har budgetdisciplinen kunnat återställas tack vare permanenta regler. De senaste decennierna har den diskretionära finanspolitiken ökat i popularitet i ett flertal länder. Det primära syftet med varje regel har varit att backa upp en stabil ekonomisk tillväxt genom att dämpa budgetunderskottet och motverka den fortlöpande tillväxten av statsskulden.[88] En gemensam nämnare för alla regler är att de syftar till att öka den finanspolitiska trovärdigheten och gör det genom att inskränka beslutsfattarnas behovsprövade åtgärder. Ambitionen är att väcka trovärdighet genom att garantera ett de ekonomiska grundförutsättningarna är fortsatt konstanta och förutsägbara även när regeringar och därmed också de politiska strategierna byts ut.

Ekonomerna har försökt förklara varför den diskretionära finanspolitiken i många länder har resulterat i avsevärt större budgetunderskott. De stora underskotten på 1970-talet i oljekrisens kölvatten godtas som särfall enligt den keynesianska finanspoliti-

85 Europeiska kommissionen: Public Finances in EMU 2008, 2008, s.20. Ks. esim.Gali & Perotti: Fiscal policy and monetary integration, Economic Policy 18: 37, 2003, s. 533–572. OECD: Fiscal stance over the cycle: Evidence from panel analysis. Appendix, Economic Outlook No. 74, 2003, OECD, Paris.

86 von Hagen: Fiscal rules and fiscal performance in the European Union and Japan, Center for Economic Policy Research Discussion Paper No. 5330, 2006, London.

87 Kopits: Fiscal rules. Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF WP 145, 2001.

88 Bl.a. Hallenberg & Strauch & von Hagen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. European Journal of Political Economy 23: 2, 2006, s. 338–359. Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001.

ken, men teorin förklarar inte varför de höll i sig så länge efter att krisen redan var över. Även den nyklassiska ekonomiska teorin styr länderna att täcka oförutsedda extra utgifter med underskott. Däremot har de överskott under normala tider som ingår i teorin inte förekommit i lika stor utsträckning.

Många länder har tenderat att förklara underskotten på 1970-talet med låga lånekostnader till följd av låga räntor. Det finns dock inga bevis för att regeringarna skulle ha motiverat sina upplåningsbeslut med räntenivån. Dessutom var räntorna avsevärt högre på 1980- och 1990-talen, vilket alltså talar mot påståendet.

Den traditionella ekonomiska vetenskapen har inte kunnat förklara de historiskt sett stora underskotten och därför har forskarna sökt förklaringar i politiska faktorer. Ett karakteristiskt drag för den statliga hushållningen är att besluten gäller hur gemensamma medel ska fördelas, det vill säga det är ett ställningstagande till motstridiga fördelningskriterier. Följaktligen har frågorna och konflikterna kring fördelningskriterierna lyfts fram som en eventuell orsak till underskotten och skuldsättningen. Särskilt den politiska beslutsprocessen kring fördelningen av medlen och de bakomliggande institutionerna har granskats. [89]

Den politiska beslutsprocessen

Den politiska beslutsprocessen är förknippad med en del element som i ett samhälleligt perspektiv kan generera icke optimala beslut, och därmed leda till att den diskretionära finanspolitiken misslyckas och staterna är hänvisade till fortlöpande skuldsättning.[90] Litteraturen lyfter fram tre skäl som resulterar i en så kallad underskottsbias som avser en tendens att öka budgetunderskottet på grund av vissa element i den politiska beslutsprocessen. [91]

Det första skälet till underskottsbias är den så kallade valcykeln som uppstår när politikerna är mer intresserade av att bli återvalda än av att öka välfärden i samhället. Därmed kan de ha ett intresse av att höja utgifterna, inte minst inför val. Det ger dem större väljarstöd på kort sikt om väljarna inte är medvetna om de framtida merkostnaderna i form av höjda skatter. Det politiska spelet mellan partierna är det andra skälet till underskottsbias. Om ett maktskifte är sannolikt kan det hända att det regeringsbärande partiet ökar underskottet och vältrar över ansvaret för kostnaderna på nästa regering. På det sättet vill man kringskära den kommande regeringens spelrum, särskilt när ett oppositionsparti förväntas ta över makten och fördela utgifterna på ett helt annat sätt än den sittande regeringen.

Det tredje skälet som har nämnts är det så kallad fångarnas dilemma som det gäller regeringens interna nedskärningar av utgifterna. Samhället består av många grupper och deras intressen går i sär. Om de inte kan komma överens om hur bördan av de underskottsreducerande åtgärderna ska fördelas kan det utmynna i att besluten skjuts upp och undviks. Det är sannolikt betydligt svårare att bestämma var nedskärningarna ska sättas in om regeringen består av flera partier. Då är risken för underskottsbias större i länder med ett proportionellt valsystem eftersom de mer sannolikt bildar koalitionsregeringar med fler partier än i länder med ett valsystem baserat på röstmajoritet som resul-

89 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, University of Bonn, Bonn.

90 Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001.

91 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, University of Bonn, Bonn. von Hagen: Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance, Economic and Social Review 33:3, 2002, s.263–284. Kinnunen: Valtion menokehykset vakauttavat finanssipolitiikka. Euro & Talous No. 3, 2006, s.83–88.

terar i enpartiregeringar. Detta har motiverats med att meningsskiljaktigheterna inom samma parti är mindre och lättare att lösa än konflikter mellan partier.

Allmänt taget kan följande bakomliggande politiska faktorer anses utlös en underskottsbias: extrem polarisering av väljarkåren, koalitionsregeringar bestående av många partier och instabilt maktläge för regeringen.

Dessa faktorer har ägnats mycket uppmärksamhet utan att forskarna har kunnat visa upp ett entydigt empiriskt underlag. Det kan i själva verket betraktas som en god nyhet eftersom det handlar om politiska grundprinciper som är mycket svåra att rucka.

Vidare är de diskretionära politiska åtgärderna förknippade med en del tidsmässiga och informationsrelaterade problem. Politiska beslut grundar sig alltid på tillgänglig information om det aktuella läget, kommande vändpunkter plus effekter och tidpunkt för åtgärderna. Problemen hänger samman med att informationen och budgetprocessen släpar efter och att det därför inte går att undvika ett tidsgap mellan ekonomiska fenomen och verkställigheten av finanspolitiken. Det kan vara antingen tekniska eller politiska eftersläpningar.

De tekniska eftersläpningarna är relaterade till informationen och beror på att uppgifter samlas in, behandlas och finslipas. Ekonomiskt material kan feltolkas i åratal och det är inte självklart att siffrorna är signifikanta när de publiceras.[92] Den långsamma framtagningen av material gör att det är svårt att sätta namn på den rådande konjunkturen. Det i sin tur försvårar för politikerna att välja rätt konjunkturpolicy och tajma den rätt. En konjunkturanpassad politik är alltså inte alltid avsiktlig utan den kan lika gärna delvis bero på att det inte finns information i realtid.[93]

Politiska eftersläpningar uppstår eftersom det tar tid att fatta politiska beslut och verkställa besluten efter att information har samlats in. Av samma anledning är det svårt att backa åtgärder trots att läget egentligen kräver det. Vid sidan av de tekniska och politiska eftersläpningarna ger inte de finanspolitiska åtgärderna alltid med nödvändighet direkta effekter, till exempel att skattesänkningar påverkar den totala efterfrågan. Då är risken att effekterna infaller vid fel tidpunkt. Om exempelvis effekterna av skattesänkningar som är tänkta att stimulera den totala efterfrågan vid en ekonomisk nedgång sätter in först när ekonomin redan har börjat växa, har åtgärden ingen utjämnande effekt på konjunkturväxlingarna utan tvärtom stärker dem i stället.

Institutioner och budgeteringsprocesser

Ovan nämns politiska skäl till att utgifterna och skulden växer sig för stora. Utöver dem brukar problemet med den så kallade common pool-resursen (common pool problem), en gemensam resurspool, anföras som orsak. Också i detta fall handlar det om hur offentliga medel fördelas. Problemet uppstår när offentliga medel samlas in från alla skattebetalare, medan utgifterna bara går till vissa grupper.

De som får fördelar genom fördelningspolitiken är således vanligen inte samma personer som finansierar utgifterna. Däremot står de som drar nytta av utgifterna vanligen bara för en liten del av de totala kostnaderna. Följaktligen har en del politiker som företräder vissa människogrupper en tendens att överskatta den samhälleliga nyttan av utgiftsfinansierade insatser eftersom de bara

92 Anderson & Minarik: Design choices for fiscal policy rules. OECD Journal on Budgeting 5:4, 2006 s.185.

93 Europeiska kommissionen: Public Finances in EMU 2008, 2008. se t.ex Golinelli & Momigliano: Real-time determinants of fiscal policies in the euro area. Journal of Policy Modeling, 28:9, 2006, s.943–964.

tar hänsyn till hur stor del av kostnaderna deras egna väljare står för. Det är alltså en negativ extern effekt som kommer sig av att beslutsfattarna inte tar hänsyn till alla kostnader för samhället. Ett exempel är ministerier som försöker maximera sina egna anslag utan att ta hänsyn till att den gemensamma resurspoolen för andra samhällsområden minskar samtidigt som enskilda ministerier höjer sina anslag. När varje ministerium arbetar för att öka sina egna anslag sväller budgeten ut samtidigt som behovet av offentliga medel växer. Problemet blir ännu mer markant när ministerierna blir fler och anslagsförslagen större.

Precis som valcykeln bottnar också problemet med den gemensamma resurspoolen i att beslutsfattarna inte fullt ut tar till sig budgetrestriktionerna. Det förekommer således en del samordningsproblem i budgeteringsprocessen och för att kunna lösa dem måste beslutsfattarna lära sig att se budgeten i ett övergripande perspektiv. Att ta till sig budgetrestriktionen innebär att beslutsfattarna kan ta hänsyn till de faktiska fördelarna och kostnaderna med projekt som finansieras med gemensamma skatteresurser.[94] En budgeteringsprocess där besluten om utgifterna fattas gemensamt, det vill säga samordnat mellan beslutsfattarna, och budgeten beaktas i sin helhet kallas centraliserad (centralization). Decentraliserad budgetering (fragmentation) däremot syftar på ett tillstånd då det saknas en generell uppfattning om budgeten.

Litteraturen understryker i allt högre grad att de institutioner som styr budgeteringsprocessen (budgeteringsinstitutionerna) spelar en viktig roll för statens ekonomiska förvaltning. Bland annat von Hagen[95] har empiriskt kunnat visa att budgeteringsinstitutionerna spelar en viktig roll för utgiftsdisciplinen. En budgeteringsinstitution har att göra med officiella och inofficiella regler som styr regeringens budgetförberedelser, godkännandet av budgeten i det lagstiftande organet och verkställigheten av den. Reglerna styr både informationen och olika aktörers strategiska inflytande på budgeten. Om processen är centraliserad eller decentraliserad beror på de regler som styr beslutsfattandet.

Samordningsproblemet brukar lösas på två sätt och båda bygger på institutionella incitament och tar sikte på att centralisera budgeteringsprocessen. Det första alternativet är att beslutsfattande och strategisk makt delegeras till en beslutsfattare som är mindre bunden av politiska intressen än ministern och som övervakar budgeteringsprocessen och försäkrar sig om samarbete. I Europa är det oftast finansministern som innehar den rollen och som lägger upp statsbudgeten och därmed med största sannolikhet är den som har en övergripande syn på budgeten.

Det varierar från land till land hur mycket makt som delegeras till finansministern. I till exempel Frankrike fattar finansministern tillsammans med statsministern bindande beslut om de samlade anslagen till olika förvaltningar. Finansministern har alltså stor makt att lägga upp riktlinjerna för statsbudgeten. I Tyskland får finansministern genom delegeringen vetorätt visavi alla beslut av regeringen som har penningmässiga följder. För att upphäva vetorätten krävs det majoritet i regeringen och att förbundskanslern stöder den. I den tyska delegeringsmodellen kan finansministern motsätta sig beslut som han eller hon inte vill ha, men han eller hon har inga specialbefogenheter för att påverka utformningen av budgetpropositionen. I Storbritannien för finansministern en dialog

94 Hallenberg & Strauch & von Hagen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. European Journal of Political Economy 23:2, 2006, s.4.

95 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, University of Bonn, Bonn.

om ramarna med ministerierna. Vid förhandlingarna grundar sig finansministerns makt på att han eller hon genom sin position är bättre informerad och på stöd från premiärministern.

Ett annat sätt att lösa samordningsproblemet är att regeringen i början av budgeteringsprocessen ingår en politisk överenskommelse där den lägger fast sin finanspolitik på medellång sikt. Överenskommelsen kan innehålla numeriska mål. Genom att ingå överenskommelse institutionaliserar regeringen målen med finanspolitiken på ett sätt som påminner om de finanspolitiska reglerna. Budgeteringen centraliseras på så sätt att det krävs regeringsinterna förhandlingar för att parterna ska nå en överenskommelse och det tvingar beslutsfattarna att se till hela budgeten. I denna modell är det finansministerns uppgift att utvärdera om enskilda ministeriers utgiftsplaner ligger i linje med utgiftsrestriktionerna.

I bland annat Danmark inleds budgeteringen med att ministrarna för samtal om ramverken med varandra och beslutar om anslagsramen för varje ministerium. Ofta läggs anslagsramen upp utifrån planerna för finanspolitiken på medellång sikt. I Holland har finansministern haft ett förhandlingsövertag i ramförhandlingarna tack vare att han eller hon är bättre informerad. Däremot har finansministern ingen särskild strategisk makt.[96]

Arrangemanget med överenskommelse bygger på antagandet att alla ministrar har likvärdig strategisk makt medan delegeringen av beslutsmakt bottnar i en hierarkisk ordning mellan finansministern och de övriga ministrarna. Studier visar att länder med ett tvåpartisystem oftast tillämpar delegering, medan länder med politiska överenskommelser tillämpas i länder med koalitionsregeringar bestående av flera partier med mycket divergerande ideologier. Detta tyder på att valet av institution påverkas av hur många partier som deltar i budgeteringsprocessen och hur splittrade de är ideologiskt.

På material som samlades in i EU-länderna 1985–2004 har forskare undersökt sambandet mellan budgeteringsinstitutionerna och graden av restriktioner i de finanspolitiska reglerna och hur de påverkar sättet sköta de offentliga finanserna.[97] Efter 1991 har många länder sett över sin budgeteringspraxis med resultatet att processerna är mer centraliserade nu än i början av 1990-talet. Därför antas beslutsprocessen vid budgetering har mindre tendens att drabbas av underskott än tidigare i mycket skuldtyngda länder i Europa.

Vidare bekräftar de institutionella reformerna antagandet att strängare finanspolitiska regler bättre stärker utgiftsdisciplinen i länder där regeringen är ideologiskt mer splittrad än i länder där regeringen ideologiskt är mer samstämd. Hur stor del av budgeten som omfattas av regeln, på hur lång sikt den är upplagd och hur exakta prognosmetoderna är mått på hur sträng regeln är.

Förväntningar och finanspolitikens trovärdighet

Hur stor nytta det är av en ansvarsfull utgiftspolitik beror på hur trovärdig finanspolitiken är. Länderna har eftersträvat större trovärdighet genom att införa finanspolitiska regler som inskränker beslutsfattarnas behovsprövade åtgärder. Det är förstå-

96 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, s. 13–16, University of Bonn, Bonn.

97 Hallenberg & Strauch & von Hagen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. European Journal of Political Economy 23:2, 2006.

ligt att brott mot den finanspolitiska regeln, oberoende av hur regeln är utformad, försämrar finanspolitikens trovärdighet, men ju mer regeln i sig själv stöder trovärdigheten desto mer kan den förbättra trovärdigheten.[98] Att till exempel fortlöpande ändra de fiskala målen i samma takt som framtidsutsikterna ändras (exempelvis underskottsregeln) kan försämra trovärdigheten eftersom omställningarna vanligen är asymmetriska. Den asymmetriska effekten kommer sig av att nedskärningar i utgifterna och åtstramningar i beskattningen för det mesta är politiskt svåra att genomföra, medan den politiska beslutsprocessen lättare leder till utgiftsökningar och skattelättnader.

Inom makroekonomin har forskarna undersökt varför politikerna är motiverade att göra avsteg från sina aviserade åtgärder. Studierna visar att det rentav lönar sig för dem att göra avsteg när det inte är förknippat med kostnader. När den kommande penning- och finanspolitiken har getts offentlighet, bygger de privata aktörerna upp sina beslut på den aviserade politiken. Men om åtgärderna inte ligger i linje med den aviserade politiken förverkas trovärdigheten.

De ekonomiska aktörerna, de privata konsumenterna och företagen bygger upp förväntningar på de kommande politiska åtgärderna och handlar därefter. Därför blir det svårare att genomföra den ekonomiska politiken och generera resultat i framtiden, om politiken har förlorat sin trovärdighet. I en lågkonjunktur kan förväntningarna ta sig uttryck i att den privata sektorn förväntar sig att skatterna ska sjunka, alltså att de disponibla inkomsterna ska stiga inom den närmaste framtiden, och det kan påverka det aktuella konsumtionsbeteendet. I den utsträckning finanspolitiken syftar till att påverka den totala efterfrågan i ekonomin hänger det också på dessa förväntningar om den utfaller väl.

Ett sätt att undersöka förhållandet mellan politiska beslutsfattare och privat sektor är att tillämpa så kallat ofullständigt kontrakt. [99] I val utser väljarna sina företrädare och delegerar därmed beslutsfattandet till politikerna. Parterna ingår så att säga ett kontrakt som innebär att företrädarna driver sina väljares intressen och infriar sina vallöften. Kontraktet är utan tvekan ofullständigt eftersom väljarna efter att ha valt sina företrädare inte kan påverka besluten förrän det är dags för nästa val. Följaktligen händer det att företrädarna avviker från sina vallöften antingen medvetet eller till följd av oförutsedda händelser. Sett ur det perspektivet är det enda pris som en företrädare får betala för att ha förverkat sin trovärdighet på grund av inkonsekvent politik att han eller hon inte blir återvald.

Alesina[100] har förklarat avsteg från vallöftena med teorin om den så kallade genomsnittsväljaren (median voter theorem) som går ut på partierna inför val är motiverade att samordna sina politiska strategier för att vinna över väljare närmare den politiska mitten på sin sida. Men när de väl har fått makten driver de sin egen politik om de inte själva får betala för att brutit sina löften. I en demokrati kan det ske en politisk kursändring också vid ett regeringsskifte.

Inkonsekvent beteende kan undvikas om det går att få politikerna att åta sig att fullfölja de åtgärder som de har utfäst. Finanspolitiska regler som inskränker det politiska beslutsfattandet kan generera den nödvändiga

98 Anderson & Minarik: Design choices for fiscal policy rules, OECD Journal on Budgeting 5:4, 2006, s.180.

99 von Hagen: Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance, Economic and Social Review 33:3, 2002, s.263–284.

100 Alesina: Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. The American Economic Review 78:4, 1988, s. 796–805.

långsiktigheten. Regeringen får bättre rykte och trovärdigheten ökar när reglerna följs långsiktigt. I bästa fall behövs inte reglerna längre och regeringen kan till sist göra sig av med dem. Det krävs dock inte alltid regler för att finanspolitiken ska ge goda resultat. Och för trovärdigheten räcker det inte med att det finns en regel. Man måste också kontrollera att den följs. [101]

REVIDERAD BUDGETERINGSPROCESS I ÖSTERRIKE [102]

Reformen av budgeteringsprocessen i Österrike är ett bra exempel på vilken roll budgeteringsprinciperna spelar för slutresultatet. Principerna för att upprätta statsbudgeten revideras i två steg. År 2009 införde Österrike anslagsramar (medium term expenditure framework, MTEF) och 2013 införs budgetering på prestationsbasis (performance budgeting). Tidigare budgeterade Österrike så att säga nerifrån upp, vilket innebar att fackministerierna förberedde sina budgetförslag och lade fram sin anhållan om anslag för finansministern. De sammanräknade önskemålen slutade vanligtvis i ett stort underskott och nedskärningsförslag från finansministeriet. Det var både svårt och tidskrävande att samordna alla förslag. I ramverket läggs den årliga budgeten upp utifrån ett medellångt perspektiv och då är det viktigt att ram- och budgeteringsprocesserna är kopplade till varandra. Processerna byter plats om ramen regelbundet ändras eller anpassas, vilket inte motsvarar det ursprungliga syftet.

Den fleråriga planeringsprocessen börjar med att regeringen beslutar om underskottsmålet, regeringsprogrammet och strategierna för det följande året. Utifrån det lägger finansministern upp ett en budgetram utan fackministerierna. Sedan får fackministerierna information om ramkriterierna och upprättar en ingående budget relativt självständigt utifrån ramen. Ministerierna ska också föreslå nedskärningar och i förekommande fall ändringar i gällande lagar. Tanken är att sparbeting som gynnar ministerierna själva ska vara ett incitament för effektivare resursanvändning. Avslutningsvis förs budgetförhandlingar där finansministern och fackministrarna enas om de förslag som överskrider ramen.

Budgeteringen på prestationsbasis innebär att Österrike inför en ny budgeteringsteknik och verksamhetskultur dels inom förvaltningen, dels på politisk nivå. Budgeten med enskilda artiklar eller moment ersätts med en budget bestående av kapitel där verksamheterna och de planerade resultaten av dem specificeras.

Österrike är en förbundsstat och kommunerna upprättar sina egna budgetar. Därför delas underskottsmålet för den offentliga sektorn upp mellan olika förvaltningsnivåer genom ett intern stabilitetsavtal.

101 Alesina & Tabellini: Credibility and politics. European Economic Review 32:2–3, 1988, s.542–550.

102 Meszarits & Seiwald: Budgetary Reform in Austria, Federal Ministry of Finance Working Paper 3/2008. Österrikes finansministerium: http://english.bmf.gv.at/Ministry/_start.htm.http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/_start.htm?q=budgetreform.

3.4 Kriterier för en regel om god finanspolitik

Det har funnits en viss misstro mot hur effektiva de finanspolitiska reglerna är, av både teoretiska och praktiska skäl. Sett i ett teoretiskt perspektiv styrs regelanvändningen inte av den ekonomiska vetenskapen eftersom såväl den traditionella makroekonomiska analysen som principerna för de offentliga finanserna baserar sig på ett antagande om diskretionär finanspolitik. Sett i ett praktiskt perspektiv har det anförts ett antal exempel på att regeringen kan åta sig att följa en utgiftsdisciplin också utan yttre sanktioner. Vidare har det anförts kritik mot den tilltagande byråkratin kring reglerna och den ofta så dyra kreativa bokföringen som tillämpats för att kringgå reglerna.

Kriterierna för bedömning av den finanspolitiska regeln beror på om man med regeln i första hand vill stödja hållbara offentliga finanser på sikt eller förhindra att de finanspolitiska strategierna revideras av politiska orsaker. En fungerande regel ligger i linje med målen, det vill säga inskränker beslutsfattandet precis när de politiska beslutsfattarnas behovsprövade åtgärder leder till ett icke optimalt slutresultat angett på ett specifikt sätt.

I stora drag kan reglernas funktion utvärderas antingen utifrån effektiviteten eller utifrån verkställigheten. Formellt sett är en effektiv regel så utformad att det med den går att uppnå målen. En tekniskt genomförbar regel däremot är så utformad att den tvingar de politiska beslutsfattarna att följa den i sin verksamhet.[103] I bästa fall förbinder sig regeringar som slösar med medel med hjälp av reglerna att följa en långsiktig finanspolitik. Eventuella negativa effekter är att reglerna försvårar möjligheterna att driva en konjunkturutjämnande finanspolitik, påverkar de automatiska stabilisatorernas verksamhet negativt och leder till kreativ bokföring och överskylning utan att finanspolitiken för den skull påverkas. [104]

Rent allmänt sett bedöms reglerna utifrån sin flexibilitet, trovärdighet och öppenhet. Det går inte att fullt ut skilja åt kriterierna utan de är på ett eller annat sätt beroende av varandra. Dessutom kan de i vissa fall rent-av utesluta varandra. En regel som exempelvis uppfyller kriteriet på öppenhet är så enkel som möjligt. Den är däremot sällan flexibel eftersom flexibilitet innebär att den lämpar sig för olika situationer och kan anpassas till förändringar i omvärlden. Det betyder ofrånkomligen att regeln blir mer komplicerad. Utvärderingarna är alltid landsspecifika eftersom ländernas respektive institutioner, bland annat partisystemet, medverkar till hur regeln fungerar.

Trovärdighet

Trots det primära målet måste regeln vara trovärdig i de ekonomiska aktörernas ögon för att vara effektiv. Då krävs det att de ekonomiska aktörerna förstår innebörden i regeln och dess betydelse för finanspolitiken. Följaktligen måste regeln tillåta insyn beträffande både innehåll och genomförande. När de ekonomiska aktörerna inser att brott mot regeln inte kan generera någon fungerande finanspolitik, kan det inte längre ligga

103 Fatás & von Hagen m.fl.: Stability and growth in Europe: towards a better pact, Centre for Economic Policy Research, London, 2003, s.48.

104 Milesi-Ferretti: Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. IMF Working Paper 00/172, 2000.

i de politiska beslutsfattarnas största intresse att bryta mot regeln. En trovärdig regel måste vara bestående för att harmoni mellan åtgärder och regler inte ska eftersträvas genom ändrad innebörd i regeln eller omstrukturerade mål.[105] Bästa sättet att garantera varaktighet är att regeln förankras i lag eller grundlag.[106]

För trovärdighet krävs det dessutom att regeln är tvingande. Det räcker alltså inte med att det finns en regel för att garantera finanspolitisk disciplin. Därtill behövs det ett politiskt åtagande för att regeln inte ska kringgås. Om regeringen har för stort spelrum, kan det resultera i dyra skenmanövrar i stället för faktiska förändringar om regeln kringgås. Den mest förekommande kritiken mot reglerna är att de uppmuntrar till missbruk.[107]

Trovärdigheten ökar av att det finns en myndighet som utövar tillsyn över regeln och att försummelser leder till påföljder. På nationell nivå innebär sanktionerna vanligen att politikerna förlorar sitt rykte. I förbundsstater utmäts påföljder ofta i pengar och EMU tillämpar obligatoriska insättningar utan ränteavkastning.

Hur regeln följs bör kontrolleras i efterskott och det räcker det inte med att budgeten är förenlig med reglerna utan efterhandskontrollen måste också inriktas på hur planerna i budgeten genomförs. Budgetarna är alltså upprättade på många osäkra hypoteser om den ekonomiska utvecklingen och då kan den motsatta utvecklingen anföras som förevändning för att göra avsteg från budgeten. I efterhandskontrollen kan systematiska prognosfel eller prognosfel som används som förevändning upptäckas.

Flexibilitet

Det finns en vilja att inskränka de behovsprövade åtgärderna med hänvisning till flera av skälen ovan, men samtidigt inkräktar man utan tvivel på flexibiliteten i finanspolitiken och kapaciteten att möta störningar i ekonomin. En alltför restriktiv regel kan bli en bromskloss för regeringen som då inte kan bedriva en konjunkturutjämnande finanspolitik när det behövs. Särskilt om regeln förankras i lag måste den vara tillräckligt flexibel i alla tänkbara situationer för att fungera, men trots det tillräckligt bindande för att bevara sin trovärdighet.

Det finns en rad empiriska studier[108] av vilka effekter reglerna har. Extra stort intresse har ägnats regeringens förmåga att utnyttja finanspolitiken för att jämna ut konjunktursvängningar när beslutsfattarnas handlingsfrihet begränsas av de finanspolitiska reglerna. Om reglerna inte väger in den ekonomiska konjunkturen kan de tvinga beslutsfattarna att föra en sträng finanspolitik i en tid av en ekonomisk nedgång och därmed förvärra konjunkturväxlingarna. I en lågkonjunktur kan en sträng utgifts- eller underskottsregel utan hänsyn till konjunkturerna begränsa möjligheterna att bedriva en expansiv finanspolitik som ökar utgifterna för att stimulera den totala efterfrågan.

Reglerna kan tillämpas för att reducera svängrummet om de politiska faktorerna ovan och budgetprocessen tenderar att skapa underskott. Då måste effekterna vägas ur två motsatta perspektiv: dels hållbarheten i ekonomin på lång sikt, dels stabiliteten på kort sikt. Resultaten av en aktiv finanspoli-

105 Kopits: Fiscal rules. Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF WP 145, 2001, s.16.

106 I rapporten Public finances in EMU 2009 är förankring i lag det första bedömningskriteriet för finanspolitiska regler.

107 Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance, Canada, Working Paper No 16, 2001, s.3.

108 Se t.ex. Poterba: Do budget rules work? I verket Auerbach (ed.) Fiscal Policy, 1997, MIT Press, Boston. Poterba: Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States, American Economic Review 86, 1996, s.395–400.

tik underställd reglerna har varit blandade. Hur stort finanspolitiskt svängrum en regel ska tillåta beror också på om finanspolitiken över huvud taget utnyttjas för att jämna ut konjunktursvängningar. [109]

Idealet vore att regeln är flexibel vid externa chocker och att målet är en konjunkturjusterad budgetbalans som tar hänsyn till vilken effekt de automatiska stabilisatorerna har kring tillväxttrenden i bnp. Följaktligen tillåts budgetunderskott när tillväxttakten ligger under trenden, medan en tillväxttakt som är snabbare än trenden kräver överskott. Det är fallet med skuldbromsen i Schweiz. En annan möjlighet att skapa större flexibilitet är att eftersträva budgetbalans eller budgetöverskott samtidigt som underskottet begränsas genom underskottsregeln som bland annat EU:s stabilitets- och tillväxtpakt kräver.

Flexibilitet får en större roll i förbundsstater eller ekonomiska zoner som EMU där asymmetriska chocker, det vill säga att medlemsländerna eventuellt befinner sig i olika konjunkturlägen, är möjliga. I EMU kan man ta hänsyn till att en chock bara drabbar en begränsad del av unionen genom en konjunkturjusterad regel eller genom inbetalningar till en särskild fond för detta ändamål.[110] Ett exempel på sådana fonder är EU:s struktur- och sammanhållningsfonder där medlen används till att jämna ut strukturella olikheter mellan medlemsstaterna och för att hjälpa länder eller regioner med en stark tendens att drabbas av asymmetriska chocker. Dessutom innehåller EMU:s underskottsregel flexibla element på grund av asymmetriska chocker.

Öppenhet

En effektiv finanspolitisk regel är vara tillräckligt enkel för att vara lätt genomförbar. En enkel regel som det är svårt att övervaka utan besvär tillåter insyn.

Öppenhet betyder att såväl målen som sättet att mäta dem och prognoserna bakom indikatorerna ges ut. Det är en garanti för att de finanspolitiska indikatorerna inte går att manipulera genom att anvisningarna bara följs formellt i manipulativt syfte i stället för att det införs riktiga åtgärder. Inte minst i tider då det krävs sträng utgiftsdisciplin uppstår det en press på att ta till mindre öppna åtgärder. Det händer att politikerna tar till sådana lösningar för att uppfylla de kommande budgetmålen i stället för att införa politiskt impopulära åtgärder för att rätta till läget. Det var fallet bland EU-staterna åtminstone i Frankrike, Grekland och Italien när det var aktuellt att uppfylla kriterierna i Maastrichtfördraget.[111]

För att en diskretionär finanspolitik ska utfalla väl måste faserna i budgetprocessen och rapporteringen av processen vara öppna. Hur öppen och stor budgeten är medverkar till hur stor sannolikheten är för att reglerna utmynnar i faktiska åtgärder respektive skenåtgärder.[112] Om en strikt regel kombineras med en budget som är svårtolkad för utomstående, leder det lättare till skenåtgärder i stället för faktiska fiskala omställningar eftersom reglerna alltid gäller mätbara storheter som i sig själva kan vara inexakta och manipulerbara.

Till exempel i balansen i statsbudgeten som är det vanligast tillgängliga nyckeltalet

109 Dában & Detragiache & di Bella & Milesi-Ferretti & Symansky: Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain. IMF Occasional Paper No. 225, 2003, s.4.

110 Kopits: Fiscal rules. Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF WP 145, 2001, s.10–14.

111 Kopits & Craig: Transparency in government operations, IMF occasional paper 158, 1998, s.2. Exempel på behandling av bokföringen Milesi-Ferretti: Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. IMF Working Paper 00/172, 2000.

112 Milesi-Ferretti: Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. IMF Working Paper 00/172, 2000.

för den ekonomiska situationen beror insynen på bland annat hur fullständig budgeten är, det vill säga hur många externa poster det finns, och på bokföringspraxis, bland annat hur poster klassificeras och redovisas. Externa poster är den största och samtidigt vanligaste faktorn som försämrar insynen, exempelvis utgifter för socialförsäkring och försvar, och det kan vara mycket befogat att redan från början utesluta dem. I Finland ingår försvarsutgifterna i den statsfinansiella ramen. En del länder har manipulerat indikatorn genom att avsiktligt lyfta ut utgifterna ur budgeten. Siffrorna har friserats till exempel genom att ålderdoms- och sjukpensionering har underlättats för att arbetslöshetssiffrorna ska se bättre ut. Rapporteringen om externa poster och verksamheter är ofta så gott som obefintlig, vilket ytterligare försämrar insynen.

Den kortsiktiga finanspolitiken bedöms som regel med hjälp av konjunkturjusterade indikatorer, till exempel med begreppet strukturell balans där effekten av konjunktursvängningar har undantagits i den ekonomiska balansen. För insynen krävs det tydlig information om hur konjunkturjusteringen har räknats ut och vilka ekonomiska nyckeltal och hypoteser den bygger på, när regeln gäller den här typen av konjunkturjusterad indikator.

3.5 Finanspolitiska regler i Finland

Ramförfarandet

Den statsfinansiella ramen tillämpades första gången val- och regeringsperioden 1991–1994 och var inriktad på att stoppa utgiftsökningen för att få bukt med den ekonomiska krisen. Nästa valperiod 1995–1998 sattes fokus på att amortera statsskulden. I Finland har ramarna och utvecklingen av dem varit ett finanspolitiskt instrument som inriktats på att sanera statsfinanserna och förbättra deras trovärdighet i en internationell omvärld för att öka förtroendet för landets kapacitet att ta hand om sina skulder. I motsats till läget i många andra EU- och EMU-stater var inte kriterierna för medlemskap i EU och EMU den ursprungliga orsaken till att Finland införde finanspolitiska ramverk.[113]

I ramreformen 2003 infördes fyraåriga ramar för hela regeringsperioden, så kallade valperiodsramar. Fram till dess hade ramarna sträckt sig över ett år åt gången, men de ansågs inte vara det planeringsinstrument för en finanspolitik på medellång sikt som de ursprungligen var avsedda för. De gigantiska sparåtgärderna under krisåren gjordes oberoende av ramarna och ramverken fick en underordnad roll. Efter sparåtgärderna under den ekonomiska krisen blev utgiftsdisciplinen så småningom mindre stram. Ramreformen avsåg att stärka den statsfinansiella stabiliteten och att gardera landet bättre för de ökande utgifterna på grund av den åldrande befolkningen, dock utan att vältra över en orimligt stor skattebörda på kommande generationer.[114]

Genom reformen lades ramarna med fasta priser upp för att täcka de statsfinansiella utgifterna för den fyraåriga valperioden 2003–2006 oberoende av konjunkturerna. Regeringens uttalade mål var att reducera utgiftsökningen, vilket samtidigt stöder det mer omfattande målet att minska statsskulden i relation till bnp. Ramsystemet skrevs in i stora drag i regeringsprogrammet och regeringen åtog sig att följa det. Också nästa regering som tog vid 2007 åtog sig att fortsätta med ramsystemet och den gjorde vissa justeringar för att öka flexibiliteten.

I Finland är inte anslagsramarna lagstadgade utan ramarna har i stor utsträckning förberetts av regeringen. Först i slutet på 1990-talet började regeringen informera riksdagen om ramarna. Vid den årliga behandlingen av budgeten kan riksdagen ändra regeringens budgetproposition och avvika från utgiftsramen.[115] Regeringen har heller ingen lagstadgad skyldighet att införa ramar som sträcker sig över hela valperioden utan de har införts frivilligt av regeringarna. Följaktligen kan regeringen själv utforma principerna för ramarna för valperioden och en ny regering är inte bunden av tidigare ramar. Regeringen har inte lagt fram någon numerisk regel eller några siffror som underlag för ramen. Utan förankring i lag eller sanktioner

113 Finansministeriet: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Finansministeriets publikationer 5a/2007.

114 Finansministeriet: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, finansministeriets arbetsgrupprapport 7.2.2003.

115 Brunila och Kinnunen: Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. Euro & Talous, 2002, No.1, s. 18–22. Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.28.

är ramen främst bara en proposition om regeringens mål på medellång sikt när utgiftsdisciplinen blir slappare. Mindre trovärdighet för regeringens finanspolitik och eventuella reaktioner på marknaden som påverkat kostnaderna för statens upplåning är i sådana fall de enda konsekvenserna av att regeringen tummar på utgiftsdisciplinen.

Externa poster

Det är svårt att förutse den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt. Följaktligen är risken med att införa utgiftsrestriktioner för flera år framåt att restriktionerna på grund av det ekonomiska läget visar sig vara antingen för stränga eller slappa. Denna osäkerhet har kunnat reduceras genom att utgifter som varierar med konjunkturerna och inte är direkt underställda regeringens beslutsmakt har lyfts ut ur ramen. Vid förhandlingarna om regeringsprogrammet 2003 och 2007 och i de statsfinansiella rambesluten utifrån regeringsprogrammet bestämdes det att räntekostnaderna för statsskulden, transfereringar (överföringsutgifter) till FPA, självfinansierande genomgångspost, finansplaceringsutgifter och icke konjunkturberoende utgifter inte skulle ingå i ramen. Att ränteutgifter undantas ramen har i Finland motiverats med att fluktuationer i räntenivån inte kan förutses på kort sikt och inte beror på den aktuella finanspolitiken eftersom regeringen inte i någon högre grad kan påverka den totala skulden på kort eller medellång sikt. Genom att utesluta ränteutgifterna kan man undvika att det uppstår en extra marginal när räntorna sjunker och ränteutgifterna är lägre än beräknat eller när det tvärtom går så att ett eventuellt utgiftstak överskrids när ränteutgifterna stiger oförutsett. På grund av svängningarna i ränteutgifterna bestämde sig också Holland för att inte inkludera ränteutgifterna i ramen 2008–2011.

Utgifterna för arbetslöshetsersättningar och bostadsbidrag har uteslutits eftersom de är så konjunkturkänsliga. Det kan leda till en procyklisk finanspolitik i en lågkonjunktur och en extra marginal i en högkonjunktur om de ingår i ramen. Genom att utesluta konjunkturkänsliga utgifter vill man ge dem möjligheten att agera automatiska stabilisatorer. Däremot ingår diskretionära ändringar i utbetalningskriterierna eller beloppen i ramen. Det är problematiskt att utesluta dem eftersom de kan skyla över behovet av att göra omstruktureringar på arbetsmarknaden. När utgifterna för arbetslöshetsersättningarna inte inkluderas i ramen, kan de öka obegränsat utan att orsakerna till utgiftsökningen lyfts fram. Utgiftsökningen kan förmodas bero på konjunkturen och utgifterna får då fortsätta öka och agera automatiska stabilisatorer. I verkligheten kan det finnas strukturella svagheter i bakgrunden och då fungerar utgiftsökningen som en signal om att det krävs omstruktureringar. Social- och hälsovårdsministeriet har påpekat att utvecklingen i utgifterna för arbetslösheten följs upp och att orsakerna lyfts fram oberoende av ramprocessen.

I transfereringarna till FPA ingår statens bidrag till utgifterna enligt sjukförsäkrings- och folkpensionslagen. Det statliga bidraget fungerar som ett slags säkerhet i och med att det garanterar tillräckligt mycket medel för utbetalning av förmåner. Beloppet till bidragstagarna beror på den ekonomiska aktiviteten och varierar alltså efter konjunkturen. Statens totala belopp beror således på konjunkturen och är därför undantagen ramen. I ramen ingår bara anslagseffekterna vid ändringar i förmånskriterierna, alltså i förmånernas nivå eller omfattning. Däremot

betraktas ändringar på grund av ändringar i kriterierna för utbetalningar till arbetsgivarna eller de försäkrade som kompensation till FPA för skatteomläggningar och de ingår inte heller i ramen.

Finland utesluter också självfinansierande genomgångsposter eftersom anslagsutvecklingen är beroende av motsvarande inkomstutveckling och anslagen därmed inte påverkar balansen i ekonomin. Exempel på sådana genomgångsposter är vinstmedel vid tippning och utgifter för utbetalningar från Penningautomatföreningen när de består av inkomster från tippning och spelverksamhet. I lotterilagen föreskrivs det hur avkastningen ska användas, nämligen till idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete och till att främja hälsa och välfärd. De disponibla medlen beror på spelaktiviteten. Det har därför inte ansetts nödvändigt med avseende på finanspolitiken att begränsa inkomsterna eller de utgifter som är beroende av dem. Precis som beträffande arbetsmarknadspolitiken kan det påpekas att posterna skulle tas upp i budgetförhandlingarna om de inkluderades i ramverket. Det skulle kräva en öppen debatt om prioritetsordningen för momenten. De poster som är undantagna budgetförhandlingarna har således en särställning i och med att finansieringen inte är beroende av rangordningen i samhället eller revideringar av den.

Enligt samma kriterier har utgifter i motsvarighet till inkomster från EU klassats som självfinansierande genomgångsposter, sedan 2007 likaså momsutgifter inkluderade i verkens och inrättningarnas utgifter. Projekt med bidrag från EU-fonderna är ofta försenade och utgifterna för vissa år kan vara helt andra än beräknat. Detta talar för att utgifterna inte ska ingå i ramen. Momsutgifterna har uteslutits för att valet mellan utläggning och verksamhet i egen regi ska vara mer neutralt. Dessutom har det inte ansetts nödvändigt att inskränka verkens och inrättningarnas momsutgifter på finanspolitiska grunder eftersom staten själv får in lika stora inkomster.

Vanligen är finansplaceringsutgifterna engångsutgifter och beror på att staten förvärvar tillgångar eller att tillgångarna omvandlas. De placerade medlen förväntas behålla sitt värde. Finansplaceringar är då jämförbara med sparande eller insättningar och de betraktas inte som utgifter och behöver alltså inte ingå i anslagsramen. Övriga investeringsutgifter ingår i ramen, men frågan om att lyfta ut dem ur ramen har varit aktuell, bland annat vid investeringar i trafikleder. Detta har motiverats med att investeringarna spelar en stor roll för den kommande tillväxtpotentialen i ekonomin. Men om de ska lyftas ur ramen måste deras roll för den kommande utvecklingen bedömas och det i sin tur kräver en debatt kring frågan vilketdera som är viktigast, den nuvarande nyttan eller den framtida. Andra frågor som måste diskuteras är hur nyttan ska bedömas och vem som ska betala investeringsutgifterna.

Ofördelad reserv

För utgiftsramen för respektive år kan regeringen inkludera ett belopp i rambeslutet för en ofördelad reserv utan att ange ändamålet. I syfte att skapa större flexibilitet avsatte regeringen i ramverket för valperioden 2008–2011 våren 2007 en ofördelad reserv om 200 miljoner euro för oförutsedda utgifter och 300 miljoner euro för varje år för tilläggsbudgetar.

En ofördelad reserv behövs för att behoven av obligatoriska utgifter med tiden omgärdas av tilltagande osäkerhet. Följaktligen fördelades reserven så att den var minst det

första året av ramperioden och därefter ökade gradvis. På så sätt minskar hela det icke tilldelade beloppet successivt när nya utgiftsbeslut fattas under valperiodens gång. Den ofördelade reserven har inte alltid använts fullt ut under ett år. Högst 100 miljoner euro av de medel som sparas in får lyftas över till året därpå och bara användas till engångsutgifter. Också Holland och Sverige tillämpar samma regel.

Extern utvärdering och internationell praxis

I sin rapport[116] om Finland från 2007 pekar Internationella valutafonden (IMF) på framstegen i ansträngningarna att minska de statsfinansiella utgifterna genom ramförfarandet. Samtidigt framhåller IMF att vi med ramverket inte har lyckats få bukt med konsumtionen inom hela den offentliga sektorn. Med avseende på utgiftsdisciplinen och den finansiella balansen i den samlade offentliga sektorn är utgiftsramens roll i hög grad förknippad med hur stor finansiell autonomi regional- och kommunalförvaltningen har. En del euroländer med stor finansiell autonomi inom regional- och kommunalförvaltningen (Belgien, Finland, Italien, Spanien, Tyskland) har kompletterat det statsfinansiella ramverket genom att införa ett mål för en budget med balans respektive överskott för övriga nivåer inom den offentliga sektorn. I till exempel Spanien gäller kravet på balans specifikt varje förvaltningsnivå och statsägda företag.

Länderna försöker uppnå balansmålen för regional- och kommunalförvaltningen med hjälp av målen för den offentliga sektorn i stabilitets- och tillväxtpakten. Det garanterar dock inte att den nationella finanspolitiken, alltså skatterna och utgifterna, är konsekvent eftersom kommunerna och regionerna kan balansera upp sina budgetar antingen genom att skära i utgifterna eller höja skatterna.[117] Med högre skatter kan de låta utgifterna stiga i samma omfattning utan att bryta mot regeln om en balanserad budget. I rapporten föreslår IMF att Finland utsträcker utgiftsregeln till att omfatta hela den offentliga sektorn med hjälp av en så kallad intern stabilitetspakt.

Österrike införde en lag om en intern stabilitetspakt (Domestic Stability Pact Law) 1999. Den avser att samordna budgetarna inom alla förvaltningsnivåer (förbundsstat, delstater och kommuner). I Österrike står de regionala förvaltningarna för en tredjedel av utgifterna i de offentliga finanserna. Men utgifterna finansieras huvudsakligen av förbundsstaten och förbundsstaten tar in 95 procent av skatterna. Delstaterna upprättar egna budgetar och de kan fritt ta upp lån utan att det krävs godkännande från förbundsstaten. Den interna stabilitetspakten eftersträvar balans i de offentliga finanserna och gör det genom att fördela ansvaret över alla tre förvaltningsnivåerna. Pakten förpliktar delstaterna att uppvisa ett överskott på 0,75 procent i relation till bnp och kommunerna att upprätta en balanserad budget. Däremot tillåts förbundsstaten ha ett underskott på 0,75 procent i relation till bnp. Lagen föreskriver om penningsanktioner om målen inte uppfylls. Det är den delstat eller kommun som inte uppfyller målen som drabbas av böter. Än så länge har inga böter behövt föreläggas när alla regionalförvaltningar har uppfyllt sina förpliktelser. [118]

Bara en handfull länder har infört anslagsramar för hela den offentliga sektorn. I de

116 IMF Finland. Country Report No. 07/279, 2007, s. 12–13.

117 Brunila och Kinnunen: Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. Euro & Talous No.1, 2002, s. 18–22.

118 Blöndal och Bergvall: Budgeting in Austria. OECD Journal on Budgeting 7:3, 2007, s.41.

flesta fall gäller ramarna statens utgifter och i en del länder också socialförsäkringsfonderna. Jämfört med i synnerhet Sverige och Holland är vårt ramverk satt mycket snävt och det beror på att posterna utanför ramverket är så många. I Sverige ingår alla statsfinansiella utgifter utom ränteutgifter i ramverket. Då visar anslagsramen med en gång hur stora skatteinkomster landet behöver. Också i Holland täcker anslagsramarna in hela statsekonomin och den är indelad i tre sektorer på grund av skillnader i finansieringen. Ramverket läggs upp sektorsvis för statens utgifter, socialförsäkring, arbetsmarknad och hälso- och sjukvård. De heltäckande ramarna tvingar regeringen att skära ner utgifterna om dess politik kostar mer än förväntat. Inte bara IMF har påpekat att ramverket i Finland är snävt uppbyggt utan också OECD gör det i sin rapport om Finland 2010.

IMF anser det vara ett problem att nya regeringar beslutar om högre anslagsnivåer. De nuvarande ramarna sträcker sig längre än över en valperiod och syftet med det är att motverka tendensen att öka utgifterna efter ett regeringsskifte. Den befintliga ramen är inte bindande för den nya regeringen och den inför sin egen utgiftsregel och ett ramverk enligt sin egen regel för valperioden. Följaktligen ökade utgifterna i rambesluten 2003 och 2007.

I sin rapport tar IMF också upp problemen med indexet för den offentliga konsumtionen som tillämpas för att justera priserna. Det sägs att indexet utvecklas snabbare än bnp-deflatorn och konsumentprisindexet som kan tillämpas i stället. När ett index utvecklas snabbare än priset på bnp, ökar de statliga utgifternas andel av bnp trots att utgiftsvolymen kan vara oförändrad. Den oavsiktliga ökningen av utgifternas andel av bnp kan emellertid rättas till genom nivåjusteringar när den nya fyraårsperioden inleds.

I Finland motiveras valet av prisindex med att det är neutralt visavi utgiftsfördelningen och att prisjusteringen då så exakt som möjligt motsvarar utgiftsökningen till följd av prisökningarna. När en bnp-deflator eller konsumentprisindex tillämpas, baserar sig prisjusteringen snarare på en allmän bnp-förändring än explicit på prisutvecklingen i statens utgifter.

I sin rapport rekommenderar IMF ett strängare index, till exempel bnp-prisindex eller konsumentprisindex, eftersom stramare ramar är ett incitament för att satsa mer på produktivitetstillväxt och lägre kostnader. I verkligheten är prisjusteringar mer komplicerade än vad IMF låter förstå i sin rapport och en prisjustering kan inte verifieras av utomstående.

SVERIGE

Det finanspolitiska ramverket togs in i lag i Sverige 2009. Riksdagen beslutar om ramverket på förslag av regeringen och då ser bådadera ramverken som sitt åtagande. Ramarna kan ändras efter att de har antagits av riksdagen, men större avvikelser ger sannolikt både riksdagen och den stora allmänheten anledning att yttra sig. Sverige har med gott resultat tillämpat ramverk utan uppehåll i över tio år.

Sverige tar hänsyn till eventuella dolda strukturella problem genom att införliva konjunkturkänsliga poster i ramverket. Därmed sätts det press på ramarna när arbetslösheten stiger. I stället för att lyfta ut utgifter ur ramen i strama lägen har Sverige fört en debatt om arbetsmarknadspolitiken och hur den fungerar. I sådana fall har regeringen ansträngt sig för att minska obefogade avgifter och sänka arbetslösheten.[119] Det faktum att arbetsmarknadsavgifterna inkluderas i ramverket ökar kontrollen av utgifterna och tvingar regeringen att prioritera och träffa politiska val. När arbetslöshetsersättningar och bostadsbidrag ingår i ramen måste arbetsmarknadspolitiken rangordnas i relation till andra punkter i ramverket.

Det finns bevis för anhopningar av transfereringar i Finland, Sverige och Holland. Med andra ord har man upptäckt att samma personer rör sig mellan olika bidragssystem och får ibland arbetslöshetsersättning, ibland sjukersättning. Bidragssystemen kan inte behandlas fristående i och med att de påverkar varandra så att nedskärningar i utgifterna i ett system får utgifterna att öka i ett annat system. Av den anledningen täcker anslagsramen i Sverige in dels alla socialförsäkrings- och arbetsmarknadsbidrag, dels offentliga pensionsutgifter som inte ingår i budgeten.

119 Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.41.

HOLLAND

I Holland beslutar regeringen om ett fyraårigt bindande tak för alla utgifter inom den offentliga förvaltningen och gör samtidigt en vägledande indelning mellan de primära uppgiftsområdena, alltså en bedömning av de sektorsspecifika ramverken. Bland sektorerna märks kärnverksamheter inom centralförvaltningen, hälso- och sjukvård, arbetsmarknad och social sektor. Dessutom fördelas utgifterna mellan ungefär 25 budgetkapitel eller uppgiftsområden under de primära sektorerna.

Den årliga budgetprocessen inleds med att fackministerierna lämnar ett så kallat politikbrev till finansministern. Det innehåller en uppdaterad uppskattning av utgifterna baserad på politikåtgärderna, ett kvalitativt och kvantitativt förslag till prioriteringar för det kommande året och en begäran om tilläggsanslag för nya politikåtgärder. Finansministern gör sedan en jämförelse mellan utgiftsnivån i politikbrevet och det aviserade ramverket och bedömer vilka nya politikåtgärder som kan genomföras, om vissa utgifter bör skäras ner och om det behövs förvaltningsövergripande transfereringar.[120]

Priserna i ramverket med fasta priset korrigeras årligen i början av budgetprocessen med hjälp av ett prisindex för konsumtionsutgifter och fasta bruttoinvesteringar. Där ingår prisutvecklingen för konsumtion och investeringar inom både privat och offentlig sektor. Även om prisjusteringen görs utifrån inflationen hindrar inte deflatorn fullt ut att inflationen skapar en viss marginal inom ramen. Det hänger samman med att priserna i budgetposterna inte utvecklas samordnat utan att till exempel de utgifter som beror på lönerna (löner till tjänstemän inom offentlig förvaltning, transfereringar bundna till löneutvecklingen) vanligen utvecklas snabbare än andra utgifter. Dessutom inkluderar ramen fasta utgifter som är oförändrade på medellång sikt, exempelvis ränteutgifter eller avgifter till EU och de påverkas inte av inflationen.

Ramarna innefattar alla transfereringar till följd av bidragssystemen. Trots att utgifterna för arbetslöshetsersättningar är konjunkturkänsliga förefaller de inte att motverka en procyklisk finanspolitik när de ingår i ramverket. Utvecklingen i de totala utgifterna för välfärdsstaten blir beaktade när ramverket inkluderar alla transfereringar. Detta gäller oberoende av vilka bidrag människor får. Följaktligen ingår också utgifter för ålderspension i ramen eftersom den åldrande befolkningen är den största enskilda faktorn som kan riskera hållbarheten inom de offentliga finanserna i Holland. I och med att de införs i ramverket måste hållbarheten i de offentliga finanserna och det finanspolitiska upplägget skärskådas.

Rådgivningsgruppen för budgeteringsprinciperna har rekommenderat att alla konjunkturkänsliga utgifter utom ränteutgifter inkluderas i ramen med fasta priser och den motiverar detta med att de oförutsedda förändringarna i utgifterna till följd av konjunktursvängningarna tar ut förändringarna till följd av utvecklingen i priser och löner.[121] Konjunkturkänsliga utgifter och den allmänna prisnivån utvecklas nämligen i olika riktningar. Vid en högkonjunktur ökar inflationen av den ekonomiska tillväxten och det gör att till exempel tjänstemännens löner stiger nominellt (de nominella utgifterna ökar) samtidigt som utgifterna för arbetslöshetsersättningar som regel minskar. Vid en långkonjunktur stiger den allmänna prisnivån vanligen långsammare och det gör att de nominella utgifterna sjunker. Det genererar en marginal i ramverket och den går bland annat till ökningen i socialförsäkringsutgifterna.

År 1993 inrättade Holland en så kallad FES-fond (Economic Structure Improvement Fund) för att förbättra de ekonomiska strukturerna. Fonden föranleddes av att de offentliga infrastrukturprojekten gradvis blev färre. Fonden består huvudsakligen av intäkter från naturgas och med medlen har investeringar i infrastruktur och i forskning och innovationer finansierats. Men kriterierna för användningen av fondmedel har inte tillåtit full insyn. Ett råd som funnits på senare tid har anfört kritik mot att fondfinansierade utgifter inte ingår i anslagsramen och att intäkterna i stället går direkt till fonden. Tack vare de kraftigt ökade energipriserna har penningflödet till fonden stigit markant och därmed har pressen på att öka utgifterna blivit större. Kvaliteten på de FES-finansierade investeringarna har ifrågasatts trots att CPB:s kostands-nyttoanalyser utgör underlag för investeringsbesluten.

120 Ljungman: Top down budgeting – An instrument to strengthen budget management. IMF Working Paper 09/243, 2009, s.7.

121 Bos: The Dutch fiscal framework: History, current practice and the role of the Central Planning Bureau. OECD Journal on Budgeting 8:1, 2008, s.41.

ÖSTERRIKE

Österrike införde ett system med rullande fyraåriga anslagsramar 2009. De är lagstadgade och ska antas av parlamentet. Regeringen ville komplettera sitt politikprogram med lagstadgade ramverk eftersom de förmodas fungera bättre som planeringsinstrument på medellång sikt och dessutom ha ett mer detaljerat upplägg. Om regeringen vill göra ändringar i ramverket måste den lägga fram sin vilja klart och tydligt för parlamentet. Därmed bygger den medellångsiktiga utgiftsregeln på en mer stabil grund än bara en regeringsplan och genererar mer sannolikt stabiliserande åtgärder i ekonomin.

I planeringen har regeringen varit angelägen om att hålla ramverk och budgetering åtskilda. Förslaget till ramverk ska läggas fram för och godkännas av parlamentet som granskar de totala anslagen utifrån ett statsfinansiellt och finanspolitiskt perspektiv. Däremot tar parlamentet inte ställning till hur anslagen är fördelade över enskilda moment. Utgifterna under momenten behandlas av parlamentet först vid de kommande budgetförhandlingarna. Processen ligger i linje med OECD:s rekommendationer för god praxis eftersom den innebär att parlamentet måste behandla samma budget två gånger samma år.

De fyraåriga anslagsramarna läggs fram särskilt för varje kapitel i budgeten. Kapitlen sammanförs fortfarande till fem grupper, så kallade politikområden. Ramarna för det kommande året är bindande vad gäller både kapitel och politikområden. Däremot är ramarna för de tre följande åren bindande bara vad beträffar politikområdena. Det går alltså att göra ändringar i kapitlen inom de gränser som ramverken för politikområdena tillåter. På så sätt tillförs ramprocessen större flexibilitet i och med att hänsyn tas till att det är svårt att förutse utvecklingen på medellång sikt. Varje politikområde får en liten ofördelad resurs för exceptionella och oförutsedda utgifter. Om det i något ministerium blir över ofördelade medel, kan besparingarna överföras till kommande år.

Ramarna är huvudsakligen fasta, men det läggs upp flexibla, indexbundna ramar för mycket konjunkturkänsliga utgifter eller utgifter som är beroende av de samlade inkomsterna, till exempel utgifterna för arbetslöshetsersättningar. Ramarna anpassar sig automatiskt efter indexutvecklingen. Vid stigande arbetslöshet ökar alltså den ram som begränsar utgifterna för arbetslösheten automatiskt och vice versa vid sjuknade arbetslöshet. OECD[122] har framhållit att fullständigt fasta ramar utan rörliga delar kan tillföra ramarna större flexibilitet som finanspolitiskt styrmedel på medellång sikt. Den ofördelade reserven tillför de fasta ramarna en viss flexibilitet. En av riskerna med nuvarande praxis är att man med tiden kan komma att kringgå ramverket genom att ständigt inkludera nya utgifter i de flexibla ramarna och då förlorar ramarna sin bindande effekt.

122 Blöndal & Bergvall: Budgeting in Austria. OECD Journal on Budgeting 7:3, 2007, s.49.

4 De juridiska premisserna för ramförfarandet i statsfinanserna

4.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen

Ramförfarandet i statsfinanserna baserar sig på en i regeringsprogrammet gjord politisk förbindelse och på det, att riksdagens majoritet i den förtroendeomröstning som gäller regeringsprogrammet också i sak har godkänt ramförfarandet i statsfinanserna. Ramarna för statsfinanserna behandlas årligen som en redogörelse i riksdagen, vilket ökar den politiska bundenheten till ramförfarandet. Det mest väsentliga med tanke på ramförfarandets funktionsduglighet är att riksdagen och regeringen förbinder sig politiskt till utgiftsregeln.

Effektiviteten för riksdagens i grundlagen föreskrivna finansmakt samt den öppenhet och transparens som härrör av grundlagen samt de grundlagsbaserade budgetprinciperna kan betraktas som kvalitetsstandarder, som uppställer krav på finanspolitikens beredning och faktaunderlag.

Riksdagen har rätt att få en riktig och tillräcklig bild av finanspolitikens faktaunderlag, de politiska alternativen och om deras sannolika verkningar. Med tanke på en så god tillförlitlighet som möjligt och eftersträvandet av den innebär en riktig och tillräcklig bild också att prognoser och antaganden är öppna och riktiga. Sett ur perspektivet för de juridiska kvalitetsstandarderna är det problematiskt, om de risker och osäkerhetsfaktorer som är förenade med den ekonomiska utvecklingen medvetet överskattas eller underskattas, eller om osäkerheten inte förs fram tillräckligt tydligt. Det vore motiverat att de osäkerhetsfaktorer som är förenade med måluppställandet förs fram tydligt och öppet även när bakgrunden till måluppställandet är linjedragningarna i regeringsprogrammet.

Den ekonomi som representeras av fonderna utanför statsbudgeten är vittomfattande, över 25 miljarder euro. Den är som sådan ett väsentligt undantag från riksdagens budgetmakt. Det vore skäl att överväga, huruvida de i grundlagens 87 § avsedda nödvändiga grunderna för att ordna fondernas nuvarande verksamhet och finansiering utanför budgeten alltjämt föreligger. Om sådana grunder saknas, borde fonden införas som en del av statens budgetekonomi.

Från juridisk synpunkt vore det motiverat att de statliga fonderna utanför statsbudgeten omfattas av ramarna för statsfinanserna. Ramförfarandet i statsfinanserna borde inte heller uppmuntra till att använda skattestöd som politiskt verktyg, utan skattestöden borde användas som politiskt verktyg endast om motiveringar till detta finns med stöd av deras verkningar.

4.2 Stadgegrunden för ramförfarandet i statsfinanserna

I ramförfarandet i statsfinanserna och i synnerhet i den utgiftsregel som uppställs i ramförfarandet är det fråga om en politisk förbindelse som baserar sig på det regeringsprogram som förutsätts i 62 § i grundlagen. Den juridiska regleringen av ramförfarandet i statsfinanserna är således svag. På författningsnivå konstateras beredningen av ramarna för statsfinanserna som ett skede i beredningen av statens budgetförslag i 1 § i förordningen om statsbudgeten. Ramförfarandet i statsfinanserna har också vidare juridiska dimensioner. En grundval för ramförfarandet ges i eller det tangeras av också en del andra författningar.

Bestämmelsen om verksamhets- och ekonomiplanering i 12.1 § i lagen om statsbudgeten, som trädde i kraft i början av år 2010, lyder som följer[123]: *"Ministerierna ska planera de samhälleliga verkningarna inom sitt ansvarsområde samt ekonomin och resultatet av verksamheten inom sitt förvaltningsområde på flera års sikt. Ämbetsverken och inrättningarna ska planera sin verksamhet och ekonomi samt sina resultat på flera års sikt. Planeringen ska producera de uppgifter som behövs vid beredningen av statsbudgeten och vid den övriga planeringen av statsfinanserna under statsrådets ledning."*

Enligt 2 momentet i samma paragraf kan närmare bestämmelser om planeringen utfärdas genom förordning av statsrådet. Med den i 12.1 § i lagen om budgetlagen nämnda planeringen av statsfinanserna under statsrådets ledning avses särskilt ramförfarandet i statsfinanserna. Samtidigt uppställer bestämmelsen minimikrav som tryggar bl.a. att central information som behövs för planeringen av ministeriernas verksamhet och ekonomi alstras.[124] Också i projektet för utvecklande av budgetlagstiftningen understryks, att planeringssystemet borde alstra den information som behövs för styrningen av förvaltningsområdet och uppställande av resultatmål för detta samt för beredningen av ramen och budgetförslaget.[125] Ramförfarandet har lyfts fram i lagens förarbeten, trots att ramarna för statsfinanserna inte direkt nämns i lagtexten. Statens revisionsverk har i sitt utlåtande om mellanrapporten från projektet för utvecklande av budgetlagstiftningen fäst uppmärksamhet vid det, att när man med ifrågavarande bestämmelse hänvisar till ramförfarandet i statsfinanserna framgår detta förfarande åtminstone indirekt av lagen.[126]

I 1 § i förordningen om statsbudgeten är skedena i beredningen av budgetförslaget uppdelade på följande sätt:

- uppgörande av ramförslag för statsfinanserna och statsrådets beslut om ramarna för statsfinanserna,
- uppgörande av ämbetsverkens och inrättningarnas förslag till budget,
- uppgörande av förslag till budget för förvaltningsområdena och övriga förslag till budget,
- utarbetande av finansministeriets förslag till budgetproposition som skall föreläggas riksdagen samt
- behandlingen av propositionsförslaget vid statsrådets allmänna sammanträde.

123 Se närmare RP 202/2009 rd. Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om statsbudgeten.

124 Se närmare RP 202/2009 rd s.9. Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om statsbudgeten.

125 Finansministeriet: Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Finansministeriets publikationer 27/2008, Helsingfors, s. 26–27.

126 Statens revisionsverks utlåtande 252/31/08 i mellanrapporten från projektet för utvecklande av budgetlagstiftningen, 15.9.2008.

Till ramarna för statsfinanserna hänvisas och huvudskedena i processen för beredning av ramarna för statsfinanserna definieras i 1a § 1 momentet i förordningen om statsbudgeten på följande sätt: *"Ministerierna skall lämna in sina förslag till ramar för sina förvaltningsområden till finansministeriet, som gör upp sitt förslag till ramar för statsfinanserna för utarbetande av budgetpropositionen. Till finansministeriet kan även ges in förslag till ramar för andra helheter enligt vad som anges i de föreskrifter av statsrådet som avses i 1 b §."*

Ministerierna är som organisation med stöd av budgetförordningen skyldiga att göra upp och ge in ramförslag till finansministeriet. Den tjänstemannarättsliga skyldigheten för ministeriets kanslichef är också att tillse och sörja för, att så också sker i praktiken.

Om ramförfarandet i statsfinanserna föreskrivs på förordningsnivå.[127] Med stöd av budgetlagen och budgetförordningen ges närmare administrativa föreskrifter om ramförfarandet och ramberedningen i föreskrifter om utarbetandet som ges av statsrådet och finansministeriet. Statsrådet har år 2003 gett ett helt förnyat statsrådsbeslut om principerna för uppgörande av ramförslag för statsfinanserna, budgetförslag samt verksamhets- och ekonomiplaner (föreskriften om principerna för uppgörande). [128] Detta kompletteras avsevärt av finansministeriets föreskrifter om beredning av ram- och budgetförslag.[129] I statsrådets beslut förskrivs bl.a. följande om saken: *"Statsrådet ger ramar för statsfinanserna för valperioden (ramar för valperioden) och fastställer i anslutning därtill utgiftsreglerna för genomförande av den finanspolitiska linje som fastställts i regeringsprogrammet samt ger andra sådana ställningstaganden gällande statens ekonomi och verksamhet som skall iakttas under valperioden.*

Statsrådet ger årligen de utgiftsregler som ingår i beslutet om ramarna för valperioden och, i enlighet med de andra ställningstaganden som gäller valperioden, ramar för statsfinanserna för följande planeringsperiod och därtill hörande ställningstaganden."

Dessutom föreskrivs i samma statsrådsbeslut följande om ramarnas bindande karaktär: *"Förvaltningsområdets och politikprogrammets budgetförslag görs upp i enlighet med de givna ramarna för statsfinanserna samt övriga föreskrifter."*

"Verksamhets- och ekonomiplanen för ett förvaltningsområde görs upp på basis av de ramar för statsfinanserna och i dem ingående ramar för respektive förvaltningsområde samt övriga ställningstaganden som fastställts av statsrådet.

Ministerierna kan vid behov göra framställningar om utvecklingsprojekt."

Ramarnas bindande karaktär har inte egentliga juridiska följdverkningar i den meningen, att någon juridisk sanktion skulle följa av att ramarna inte iakttas. Mot ett ministerium kan inte riktas juridiska sanktioner för det fall, att ministeriet inte gör upp sina förslag inom ramarna.

Beslutet om ramarna för statsfinanserna är emellertid ett av regeringen fattat planeringsbeslut som styr den beredningen i förvaltningen och ekonomiplaneringen. Det är förpliktande som planeringsbeslut, dvs. det bör beaktas men det är inte ovillkorligen juridiskt bindande. Exempelvis att vägra bereda ett ramförslag eller ett budgetförslag i enlighet med beslutet om ramarna för statsfinanserna kunde i princip också tjänstemannarättsligt vara en sak som betraktas som ett

127 Se också RP 129/2007 rd. Regeringens proposition med förslag till ändring av kommunlagen, i vilken denna omständighet betonas.

128 Statsrådets beslut. Givet 24.4.2003.

129 Se om sistnämnda närmare finansministeriets föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt om uppgörande av ram- och budgetförslag, finansministeriet TM 0802, 2.4.2008.

förfarande i strid mot tjänsteplikten. Juridiskt kan en minister anses alltid ha rätt att framföra ram- och budgetförslag som överskrider ramarna för statsfinanserna och även att styra det av honom eller henne ledda ministeriet eller verksamhetsområde och således det uppgörande av ramöverskridande förslag som utförs av ministeriets tjänstemän. I dessa situationer är det givetvis en uppgift för tjänstemännen att följa de riktlinjer och instruktioner som ges av den minister som leder ministeriet. Också ministern omfattas som medlem av statsrådet som sådan av tillämpningsområdet för de riktlinjer och bestämmelser som har getts av statsrådet. Också en minister kan vid sidan av den politiska bundenheten och de förpliktelser som anknyter till regeringens interna politiska och etiska spelregler anses vara skyldig att motivera avvikelser från av statsrådet gemensamt beslutade och till sitt sakinnehåll som bindande betraktade planeringslinjer. Ministern har inte en med i ministeransvarighetslagen avsett juridiskt ministeransvar förenad juridisk skyldighet. Att vägra att ge ett förslag som iakttar rambeslutet eller att vägra att klart och väl motivera ett förslag som avviker från ramen kan emellertid betraktas som ett dåligt förfarande ur en god förvaltnings synvinkel.

I de föreskrifter om uppgörande som finansministeriet gett med stöd av budgetlagen och budgetförordningen ges närmare administrativa föreskrifter om hur ramförslagen i statfinanserna ska göras upp och om ramarnas bindande karaktär. Finansministeriet är i färd att förnya föreskriften om uppgörandet. En av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp för utvecklande av budget- och ramberedningen, som består av sakkunniga från olika ministerier och statens revisionsverk, har i oktober 2010 utarbetat ett förslag till ändringar av föreskrifterna om uppgörandet. Arbetsgruppens förslag är i oktober–november 2010 på remiss hos ministerierna och statens revisionsverk.[130]

I reformen föreslås att den punkt i föreskrifterna om uppgörande som behandlar den bindande karaktären för rambeslutet i statsfinanserna skall klargöras. I likhet med den föreskrift om uppgörande som varit i kraft från år 2008 ska i den förnyade föreskriften konstateras, att ministeriets budgetförslag bör göras upp i enlighet med de av statsrådet fastställda ramarna för statsfinanserna. Till föreskriften om uppgörande skulle emellertid fogas en punkt om sättet för framläggande av ett budgetförslag som avviker från rambeslutet. Den punkt som föreslås bli tillagd säger att *”Ifall en minister på ifrågavarande förvaltningsområde har grundade skäl att för behandling av statsrådet lägga fram ett förslag som överskrider de anslag som i rambeslutet om statsfinanserna har anvisats för förvaltningsområdet, görs detta i en särskild bilaga till det budgetförslag som gjorts upp på den anslagsnivå som anvisats i den ovan avsedda ramen”*.[131] I föreskriften om uppgörande skulle på detta sätt klargöras, att en minister på grundade skäl kan göra ett förslag som avviker från rambeslutet om statsfinanserna men att ministern bör motivera detta. Dessutom skulle den förnyade utformningen uttrycka ministeriets skyldighet som organisation och ministeriets tjänstemäns skyldighet att göra upp också ett budgetförslag i enlighet med beslutet om ramarna för statsfinanserna. I den förny-

130 Finansministeriet, arbetsgruppen för utvecklande av ram- och budgetberedningen, beslut om tillsättande FiM 147:00/2009, 19.11.2009. I arbetsgruppen ingår medlemmar förutom från finansministeriet och statens revisionsverk från inrikesministeriet, försvarsministeriet och miljöministeriet samt dessutom är en av sekreterarna från Statskontoret. Från statens revisionsverk deltar i arbetsgruppen generaldirektör Tuomas Pöysti. Om arbetsgruppens förslag till reform av föreskrifterna om uppgörande, se finansministeriets begäran om utlåtande 25.10.2010 i projekt FiM 147:00:2009.

131 Finansministeriets begäran om utlåtande 25.10.2010 och det bilagda förslaget från arbetsgruppen för utvecklande av ram- och budgetberedningen, begäran om utlåtande i projekt FiM 147:00:2009.

ade föreskriften om uppgörande skulle dessutom uppställas form- och procedurmässiga krav på ett av ministern framlagt förslag som avviker från rambeslutet om statsfinanserna.

Förslagen syftar till att stärka en god förvaltning och en ändamålsenlig arbetsfördelning i beredningen av statens budgetförslag. Nuförtiden måste gallringen av budgetförslag som överskrider budgetramarna så att de hålls inom rambeslutet alltför ofta ske hos finansministeriet. Sektorministerierna kan då på ett också oändamålsenligt sätt övervältra ansvaret för planeringen och beredningen på finansministeriet. Finansministeriet har emellertid inte alltid tillräckligt med tid och faktaunderlag för att bereda budgetförslaget i enlighet med rambeslutet. Med en ändring av föreskriften om uppgörande skulle klargöras, att ett ministerium alltid bör bereda också ett alternativt budgetförslag som håller sig inom rambeslutet om statsfinanserna. Förslaget syftar till att stärka ministeriets ansvar för och möjligheter till att inrikta anslagen i sitt förvaltningsområdes huvudtitel samt att skingra uppfattningarna om hur rambeslutet om statsfinanserna inriktas och är bindande på de enskilda budgetmomentens nivå.[132]

Ramens bindande karaktär som planeringsbeslut är således mera administrativ och politisk samt i etiskt hänseende förenad med regeringens interna spelregler, än en juridisk och med rättsliga sanktioner förenad juridisk skyldighet.

Budgetförordningens bestämmelse om beredningen av förslaget stöder sig på 10a § i lagen om statsbudgeten: ”Bestämmelser om skedena i beredningen av budgetpropositionen samt om det förfarande som skall iakttas vid beredningen kan utfärdas av statsrådet genom förordning.” I regeringens proposition RP 188/1999 rd om saken hänvisades kortfattat till att ett grundstadgande om givande av budgetförslaget ingår i 83 § 2 momentet i Finlands grundlag. Samtidigt framhölls, att bestämmelserna om administrativa förfaranden i budgetberedningen alltjämt ska ges med förordning. I förordningens bestämmelser beaktas vad som i 6 § 1 momentet 4 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) föreskrivs om offentliggörande av budgetförslagen och med dem anknutna förslag.[133] Om det inte i denna lag eller i någon annan lag föreskrivs något om en handlings offentlighet eller sekretess eller om någon annan begränsning av rätten att ta del av den, blir en handling som har upprättats av en myndighet offentlig enligt följande:

”budgetförslag som har gjorts upp vid ministerierna och ämbetsverk och inrättningar som hör till deras förvaltningsområden, när finansministeriet har undertecknat sitt första ställningstagande till budgetförslaget och de förslag som ministerierna därefter skickar till finansministeriet samt övriga förslag som görs upp i samband med budgetberedningen och som ingår i budgeten, när budgetpropositionen har överlämnats till riksdagen”.

Till ramarna för statsfinanserna hänvisas också i 14.2 § i statsrådets förordning om regionförvaltningsverken och i 21.2 § i statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna (910/2009).[134] Bestämmelserna avspeglar för sin del den betydelse och ställning rambeslutet om statsfinanserna har som beslut gällande planeringen av statens verksamhet och ekonomi.

Att om ramarna för statsfinanserna föreskrivs i första hand på förordningsnivå innebär emellertid inte, att ramförfarandet inte på många sätt vore av vikt också sett ur synvin-

132 Uppgift från intervju med Tuomas Pöysti.

133 RP 188/1999 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av lagen om statsbudgeten.

134 Också till ovan nämnda delar anknyter beaktandet av statsrådets rambeslut till uppgörandet av strategidokumentet.

keln för en juridisk bedömning. I den i början av år 2010 med lag 1096/2009 förnyade 12.1 § i lagen om statsbudgeten hänvisas indirekt också till ramförfarandet i statsfinanserna. Ministerierna ska planera de samhälleliga verkningarna inom sitt ansvarsområde samt ekonomin och resultatet av verksamheten inom sitt förvaltningsområde på flera års sikt. Enligt lagrummet ska ämbetsverken och inrättningarna planera sin verksamhet och ekonomi samt sina resultat på flera års sikt. Planeringen ska producera de uppgifter som behövs vid beredningen av statsbudgeten och vid den övriga planeringen av statsfinanserna under statsrådets ledning. Enligt motiveringarna till regeringens proposition avses vid tidpunkten för propositionens givande med planering av statsfinanserna under ledning av statsrådet framför allt ramförfarandet för statsfinanserna, men också alla andra separata planeringsprocesser som gäller statsfinanserna och som sker under ledning av statsrådet.[135] När lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården samt 29b och 29 d § i socialvårdslagen förnyades, hänvisades i lagens förarbeten uttryckligen till rambesluten om statsfinanserna för åren 2008–2011.[136] Bundenhet till ramarna förekommer också i många andra författningsförslag. Ramarna för statsfinanserna inverkar för sin del på det, hurudana lagstiftningsreformer som kan drivas på i regeringen och riksdagen. I de verksamhetspolitiska linjedragningarna i rambeslutet om statsfinanserna har ofta konstaterats och utstakats från den statliga ekonomins och verksamhetens synpunkt centrala lagstiftningsprojekt. I projektet Smidigare lagberedning, som leds av justitieministeriet, har man utarbetat processbeskrivningar av statsrådets författningsberedningsprocess. Som ett skede beskrivs i processbeskrivningarna författningsprojektets anknytning till ramarna för statsfinanserna. Rambeslutet om statsfinanserna kan å andra sidan också leda till att ett författningsprojekt överges eller fördröjs. Mest problematiskt är det, om författningsprojektet drivs på trots att på basis av ramarna för statsfinanserna finansiering saknas för de verksamheter författningsprojektet förutsätter och ifrågavarande ministerium inte förmår eller vill anvisa finansiering genom en omläggning av resurserna på sitt förvaltningsområde.[137]

Juridiskt förpliktande bestämmelser, i synnerhet de i grundlagen föreskrivna budgetprinciperna, kan indirekt vara av central betydelse för ramarna för statsfinanserna. Dessutom bör beaktas principerna för god förvaltning såsom det, att ramarna för statsfinanserna ska erbjuda riktiga och tillräckliga uppgifter för beslutsfattandet. Detta anknyter för sin del väsentligt till den budgetmakt som tillkommer riksdagen.

135 RP 202/2009 rd. Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om statsbudgeten, detaljmotiveringarna till 12 §.

136 Se närmare RP 37/2008 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården samt 29b och 29 d § i socialvårdslagen.

137 Se också i fråga om Sverige t.ex. Regeringskansliet, Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. Ds. 2009:10, Stockholm, s. 5.

4.3 Ramförfarandet och riksdagens budgetmakt

I forskningslitteraturen har hänvisats till att rambudgeteringen skulle ha begränsat riksdagens budgetmakt.[138] Detta har motiverats bl.a. med att makten i praktiken har glidit över på regeringen och i synnerhet finansministeriet. I detta sammanhang analyseras emellertid saken inte på detta generella plan, utan här behandlas mer specificerat ur juridisk synvinkel de faktorer som eventuellt försvagar riksdagens budgetmakt. Utgångspunkten för bedömning är härvid den reella effektiviteten för riksdagens finansmakt och det budgetmakt som utgör en del av denna.

Grundlagens 3.1 § föreskriver: ”Den lagstiftande makten utövas av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna.” I detta sammanhang talas således inte om statsbudgeten, utan mera allmänt om statsfinanserna. Visserligen talas annanstans i grundlagen uttryckligen om statsfinanserna, varvid närmast koncentreras på statsbudgeten och budgetförslaget. Med en bokstavlig tolkning av grundlagen kunde man således komma fram till, att rambeslutet inte ingår i denna helhet. Å andra sidan kan detta i värsta fall leda till att ett inadekvat fattat rambeslut undergräver riksdagens faktiska budgetmakt. Detta kan inte vara acceptabelt. Å ena sidan, om rambeslutet alltså har gjorts upp inadekvat, kan riksdagen bortse från rambeslutet om statsfinanserna när den fattar beslut om budgeten. Å andra sidan innefattar riksdagens budgetmakt också det, att trots att rambeslutet skulle tillhandahålla riktiga och tillräckliga uppgifter, kan riksdagen bortse från rambeslutet med stöd av 3 § i grundlagen. Även om riksdagen hittills i praktiken har förbundit sig till att iaktta rambeslutet, föreligger någon juridisk skyldighet till detta inte, dvs. riksdagen kan om den så önskar avvika från utgiftsramarna.[139] Ramförfarandet i statsfinanserna begränsar således inte formellt sett med någon innehållsmässig eller procedurregel den budgetmakt som i Finland tillkommer riksdagen. Systemet i Finland avviker sålunda avsevärt från systemen i de länder, där på grundlagen eller lag baserade förfaranden begränsar regeringens eller parlamentets möjlighet att besluta om budgeten på ett sätt som avviker från den finanspolitiska regeln.

Av betydelse för den reella effektiviteten för riksdagens finansmakt är, att ramförfarandet i statsfinanserna och den utgiftsregel som tillämpas i ramförfarandet uppställs i regeringsprogrammet. Regeringsprogrammet skall enligt 62 § i grundlagen ges som meddelande till riksdagen. Som avslutning på behandlingen av meddelandet röstar riksdagen i allmänhet om regeringens förtroende och således också om regeringsprogrammet. Regeringsprogrammet måste sålunda i praktiken få aktivt stöd av riksdagens parlamentariska majoritet eller riksdagens majoritet måste åtminstone avstå från att rösta för misstroende för regeringen. Den parlamentariska behandlingen och acceptansen av regeringsprogrammet ger den och den utgiftsregel som möjligen ingår i programmet också en demokratisk legitimitet. Sett ur perspektivet för ett parlamentariskt styrelsesätt minskar detta system på ett väsentligt sätt

138 Se t.ex. Harrinvirta & Puoskari: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001, s. 455–457.

139 Se också Statens revisionsverk: Finanssipolitiikan sääntöjen tarve, Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä, 2000, Helsingfors, s. 53 och de källor till vilka hänvisas där.

den eventuella spänningen mellan ramförfarandet och riksdagens finansmakt. Riksdagens finansmakt innebär uttryckligen också att besluta om de stora linjerna i den ekonomiska politiken och finanspolitiken och inte enbart en formell juridisk behandling av enskilda budgetmoment och ändrande av dem i förhållande till regeringens budgetförslag.

Ramarna för statsfinanserna överlämnas enligt den praxis som följts under valperioderna 2003–2006 och 2007–2010 till riksdagen årligen som statsrådets redogörelse. I samband med behandlingen av en redogörelse kan man inte rösta i riksdagen om det förtroende regeringen åtnjuter.

I praktiken ordnas förutom den debatt som förs om redogörelsen i plenum dessutom omfattande höranden i riksdagens specialutskott och i finansutskottet samt dess sektioner. Som resultat av behandlingen utarbetar finansutskottet ett betänkande, som innehåller ett förslag till riksdagens ställningstagande. Betänkandet och ställningstagandet behandlas i responsdebatten i plenum som ett ärende med enda behandling, och riksdagen godkänner här ställningstagandet. I ställningstaganden uttrycker riksdagens majoritet att den instämmer med ställningstagandena och linjedragningarna i ramredogörelsen eller anför att om den inte finns något att anmärka. Riksdagen framför i sitt ställningstagande också andra saker som den anser vara viktiga.[140] Vid behandlingen av den första ramredogörelsen valperioden 2007–2010 konstaterade riksdagen att den godkänt ett ställningstagande i enlighet med finansutskottets betänkande och sänder det till statsrådet för kännedom och för nödvändiga åtgärder.[141] I finansutskottets betänkande anförs, att riksdagen inte har någonting att anmärka med anledning av redogörelsen.[142]

I det betänkande som finansutskottet utarbetar om ramredogörelsen behandlas ofta också synnerligen detaljerat anslag som hör till ramarna för statsfinanserna och särskilt intresserar riksdagen samt utvärderas dessutom mer allmänt den ekonomiska utvecklingen och linjedragningarna i den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Vid behandlingen av enskilda anslagsfrågor framför utskottet ofta önskemål om utökad finansiering för vissa behov och objekt. I rambetänkandet, till skillnad från det betänkande som ges om statens budgetförslag, är finansutskottet inte skyldigt att uttryckligen anvisa finansiering för äskade anslagsökningar antingen genom att skära ner andra utgifter, öka på skatterna eller statens låntagning eller genom att sälja statlig egendom. Att de i rambetänkandena framförda önskemålen om finansiering lämnas obeaktade och att de anslagsökningar som riksdagen gör i samband med behandlingen av budgetförslaget tolkas vara av engångsnatur är den omständighet som leder till politiskt gnissel i förhållandet mellan regeringen och riksdagen. Delvis härav uppkommer också känslan av och kritiken över att ramförfarandet i statsfinanserna begränsar riksdagens budgetmakt.

Å andra sidan har riksdagens finansutskott

140 Se t.ex. riksdagsbehandlingen av statsrådets redogörelse SRR 2/2010 och det som resultat godkända riksdagens ställningstagande i riksdagens skrivelse RS 12/2010 rd. Enligt ställningstagandet har riksdagen godkänt ett ställningstagande enligt betänkandet. (1) Riksdagen omfattar ställningstagandena och strategierna i redogörelsen och (2) Riksdagen förutsätter att regeringen för egen del ser till att hållbarheten i de offentliga finanserna tryggas och i synnerhet sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten främjas. Ett år tidigare i samband med ramredogörelsen SRR 3/2009 rd konstaterade riksdagen, att riksdagen inte har någonting att anmärka med anledning av redogörelsen, men riksdagen förutsätter att man noga följer med hur ekonomin och sysselsättningen utvecklas och vid behov omprövar om de vidtagna åtgärderna är tillräckliga. se- RS 10/2009 rd - SRR 3/2009 rd och finansutskottets betänkande FiUB 9/2009 rd.

141 Se Statsrådets redogörelse om reviderade ramar för statsfinanserna åren 2008–2011 SRR 1/2007 rd och riksdagens skrivelse RS 15/2007 rd.

142 Se FiUB 6/2007 rd.

FiUB 9/2008 rd – SRR 2/2008 rd granskat, huruvida det är ändamålsenligt att rambeslutet behandlas årligen som redogörelse, eller om förfarandet på något sätt kunde göras lättare. Det ansågs i vart fall vara nödvändigt att valperiodens första rambeslut också i fortsättningen behandlas som redogörelse, men inte de senare rambesluten under valperioden, ifall de närmast innehåller justeringar av teknisk natur. Däremot, om det i de senare rambesluten under valperioden är fråga om principiellt betydelsefulla linjedragningar och ställningstaganden, vore förfarandet med redogörelse alltjämt på sin plats. Enligt statens revisionsverk är det framdeles motiverat att vidta åtgärder med vilka förfarandet med redogörelse görs lättare på det sätt som riksdagen utstakat, under beaktande av att på detta sätt inte kringskärs riksdagens budgetmakt.

Finansutskottet kritiserade i sitt betänkande FiUB 6/2007 rd – SRR 1/2007 rd om den nya regeringens första reviderade rambeslut valperioden 2007–2010 det, att ramförfarandet inte gör det möjligt att reagera på överraskande och nya utgifter. Utskottet hänvisade till sitt tidigare betänkande FiUB 4/2006 rd – SRR 2/2006 rd. I sistnämnda betänkande betonades en ökad flexibilitet samt att ramförfarandet bör tillåta en omprövning av anslagen om de från börjar har satts alltför lågt. Synpunkten på definieringen av en tillräcklig anslagsnivå är det skäl att lyfta fram såsom väsentlig också med hänsyn till riksdagens budgetmakt. Visserligen framkommer i dylika fall tydligt spänningen mellan den juridiska och den politiska statsförfattningen. Å andra sidan tog finansutskottet i sitt betänkande FiUB 6/2007 upp de ändringar som ger större flexibilitet som gjorts i ramsystemet i statsfinanserna för valperioden 2007–2010 och sade sig vara på det hela taget tillfreds med dem. Som den viktigaste strukturella frågan i ramsystemet tog finansutskottet emellertid upp ett eventuellt åtskiljande av investeringsutgifter och driftsutgifter. Vid revideringen av rambudgeteringen hade det varit motiverat att förtydliga frågan om hur investeringsutgifter och driftsutgifter behandlas i ramen. Investeringsutgifterna förstärker enligt utskottets mening ekonomins tillväxtpotential och därför hade också en helt egen utgiftsram kunnat göras för dem.[143]

Finansutskottet har framhållit, att regeringen bättre än förr bör beakta riksdagens budgetbeslut emedan budgetmakten tillkommer riksdagen. Samtidigt hänvisas till att riksdagen varje år har gjort smärre tillägg till budgetförslaget. Tilläggen har ofta sträckt sig över flera år - inte bara över ett enda budgetår.[144] Finansutskottet har ett flertal gånger haft att fästa uppmärksamhet vid denna omständighet.[145] Här kan hänvisas till exempelvis följande utlåtande av finansutskottet: ”Riksdagen förutsätter att regeringen beaktar dess anslagstillägg av mer eller mindre permanent karaktär och att de permanentas på en sådan nivå att riksdagen inte varje år är tvungen att åtgärda anslagen i samband med behandlingen av budgetpropositionen.”[146] Samtidigt är det skäl att understryka, att regeringen inte har någon formellt juridisk skyldighet att beakta finansutskottets förslag. Som en del av beredningen av finanspolitiken är det nämligen en uppgift för regeringen och finansministeriet att bedöma också finanspolitikens hela helhet och hur verksamheterna som helhet ska finansieras.

143 FiUB 6/2007 rd.

144 FiUB 6/2007 rd – SRR 1/2007 rd.

145 FiUB 4/2005 rd – SRR 1/2005 rd.

146 FiUB 33/2008 rd – RP 116/2008 rd, RP 199/2008 rd.

Också i finansutskottets betänkanden kommer till synes en spänning mellan betoningen av helhetsekonomiska, finanspolitiska synpunkterna samt de synpunkter som gäller ramarna och detaljerna i statsbudgeten. Till denna del är det långt fråga om en politisk bedömning, där det ankommer på den regering som åtnjuter riksdagens förtroende att komma med förslagen, men där riksdagen vid budgetbehandlingen om den så önskar kan komma fram till andra avgöranden.

Riksdagen har när den godkänt budgeten förutsatta, att under den kommande regeringsperioden anslagsramen redan från början skulle innehålla tillräckliga anslag exempelvis för ett långsiktigt utvecklande och underhåll av trafiklederna samt för förbättrande av kollektivtrafiken. Som problematiskt från riksdagens budgetmakts synpunkt kan betraktas det, om i rambeslutet ändå inte ingår en klar nivåförhöjning för bashållningen av trafikleder eller beslut om nya utvecklingsprojekt. Å andra sidan har detta ansetts kunna balanseras av att regeringen förbinder sig till att utarbeta en redogörelse – vilket alltså har betraktats som en god och motiverad lösning – emedan riksdagen på detta sätt ges en centralare roll än tidigare i de långsiktiga besluten om de trafikpolitiska linjedragningarna.[147] En klar roll för riksdagen i synnerhet i den långsiktiga planeringen av investeringarna i trafikleder är motiverad med tanke på effektiviteten för riksdagens budgetmakt.

147 FiUB 6/2007 rd – SRR 1/2007 rd.

4.4 Budgetprinciperna som kriterium för öppenheten i ramförfarandet i statsfinanserna

4.4.1 Budgetprincipernas direkta tillämplighet

På basis av rättslitteraturen och promemorior från arbetsgrupper existerar det en mångbrokig skara budgetprinciper.[148] Vid en juridisk bedömning är endast sådana budgetprinciper relevanta, som är juridiskt förpliktande och om vilka således föreskrivs antingen i grundlagen eller budgetlagen eller vilka på ett motiverat sätt kan härröras från dessa lagar. Det är också skäl att notera, att ingalunda ens alla juridiskt förpliktande budgetprinciper – ens principiellt – har relevans med tanke på ramförfarandet. Budgetprinciperna är ingalunda exakt avgränsade normer, utan de ger oundvikligen rum för tolkningar av det, när ifrågavarande princip har tillämpats och när inte.

I bestämmelsen i 1 § i budgetförordningen räknas ramförfarandet som ett skede i beredningen av statsbudgeten. Däremot föreskrivs exempelvis i 83.1 § i Finlands grundlag om statsbudgeten, inte om enskilda skeden i beredningen av budgeten. ”Riksdagen beslutar för ett finansår i sänder om statsbudgeten, som publiceras i Finlands författningssamling.” Här talas alltså uttryckligen om statsbudgeten; likaså talas om att budgeten godkänns för finansåret,[149] vilket är en främmande tanke för ramförfarandet, eftersom man där eftersträvar en planering på längre sikt.[150] Dessutom talas om att budgeten publiceras i Finlands författningssamling, vilket krav inte heller gäller för utgiftsramen.

Å andra sidan föreskrivs i vissa andra sammanhang i grundlagen om regeringens proposition om statsbudgeten, såsom i grundlagens 83 § 2 moment. Även i övrigt gäller regelverket i grundlagen antingen den egentliga statsbudgeten eller budgetförslaget, inte exempelvis det beslutsfattande om ramen som föregår dem. På grundval av detta kan man redan preliminärt slå fast, att grundlagens föreskrifter om statsbudgeten inte direkt gäller ramförfarandet i statsfinanserna och utgiftsramen.

Många detaljer, med vilka i grundlagen föreskrivs om statsfinanserna, avslöjar att de i grundlagen föreskrivna budgetprinciperna inte har direkt juridisk tyngd ur ramförfarandets synvinkel. Exempelvis i 1 meningen i grundlagens 84.1 § föreskrivs som följer: ”I statsbudgeten skall tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna samt anges ändamålen för anslagen och tas in övriga budgetmotiveringar.” Ramförfarandet avviker från detta redan i det, att där beaktas endast utgifterna, inte uppskattningar av inkomsterna. En annan sak är däremot, att det på basis av internationella rekommendationer och den ekonomisk-vetenskapliga litteraturen vore förnuftigt att basera utgiftsreglerna och således också ramförfarandet på en helhetsuppfattning av den offentliga ekonomins tillstånd, utveckling och jämvikt som helhet, varvid det också är nödvändigt att beakta inkom-

148 Se t.ex. Lahtinen & Mäki-Fränti & Määtttä & Volk: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2009, Riksdagen, s. 76–98 och de källor till vilka hänvisas där.

149 Se om årlighetsprincipen t.ex. Tuori: Budjetti, laki ja suunnitelma, Finansministeriets organisationsavdelning, 1985, Statens tryckericentral. Helsingfors, s. 105–108.

150 Se också Harrinvirta & Puoskari: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001, s. 446.

sterna.[151] Med tanke på ändamålen för anslagen bör noteras, att i ramförfarandet är i nyckelställning att hållas under utgiftstaket, inte en exakt specificering av hur ettvart anslag allokeras. Också 1 meningen i 84.2 § i grundlagen är främmande för ramförfarandet. ”Anslagen i budgeten skall täckas av inkomstposterna.” Detta beror helt enkelt på, att inkomstposterna inte har haft direkt betydelse för den årligen gjorda justeringen av utgiftsramarna. För all del är strävan, att utgifterna inte skall växa sig så stora, att de inte kan täckas. I den år 2003 genomförda reformen av ramförfarandet har man visserligen till denna del närmat sig ett förfarande i enlighet med Internationella valutafondens (IMF) nuvarande rekommendationer och även budgetprincipernas innehåll så, att i rambesluten om statsfinanserna också har inkluderats en granskning av jämvikten i statsfinanserna.[152]

Som helhet kan alltså konstateras, att ordalydelsen i grundlagen inte stöder en direkt tillämpning av bestämmelserna om statsfinanserna på ramförfarandet, utan endast på den egentliga statsbudgeten och budgetpropositionen. Också det ovan nämnda särskiljandet i en del författningar om statsfinanserna avspeglar detta synsätt. Dessutom är det skäl att notera statsbudgetens och utgiftsramens olika funktioner: syftet är att med den sistnämnda som planeringsverktyg upprätthålla utgiftsdisciplinen på medellång sikt, medan åter budgeten fungerar som verktyg för beslutsfattandet om den årliga allokeringen av anslag och utgifter i budgeten.

Till de i grundlagen föreskrivna budgetprinciperna hör också årlighetsprincipen, enligt vilken riksdagen besluter om budgeten årligen. I grundlagen nämns också begreppet flerårig budgetering i fråga om med varandra förenade inkomster och utgifter. För bestämmelsen hittas inte konkret innehåll i beredningsmaterialet eller i den praktiska förvaltningen. Det väsentliga är också att observera, att grundlagen i sin nuvarande form inte känner till ett system, där riksdagen vid budgetbehandlingen på ett för den själv juridiskt bindande sätt beslutar om ramar eller utgiftstak för flera år i sänder. När årlighetsprinciper är en i grundlagen föreskriven budgetprincip, kan inte riksdagens årliga budgetbeslut bindas till ett av riksdagen tidigare fattat flerårigt beslut med en lag som stiftas i sedvanlig lagstiftningsordning. Däremot är det möjligt, att riksdagen med lag kan föreskriva ett flerårigt utgiftstak som gäller beredningen av budgetpropositionerna och den statsfinansiella planeringen, eller med lag kan uppställa någon annan finanspolitisk regel som gäller planeringen och beredningen. Till denna fråga skall vi återkomma nedan i underkapitel 8.3.2 som behandlar eventuella behov av att med lag föreskriva noggrannare än för närvarande om reglerna för finanspolitiken och om ramen för statsfinanserna.

4.4.2 Budgetprincipernas indirekta tillämplighet

Budgetprinciperna kan anses definiera de kvalitetskriterier som utgår från statsförfattningen och ska tillämpas på budgeteringen. Så kan de för sin del ytterligare definiera också juridiskt innehållet i mer allmänna principer för öppenhet och transparens och

151 Se IMF Code of Good Practises on Fiscal Transparency.

152 Detta var en av de betydande förändringarna vid 2003 års reform av ramsystemet jämfört med tidigare praxis. där ramarna endast var enligt förvaltningsområde föreslagna utgiftsramar. Delvis just p.g.a. denna förändring togs i stället för utgiftsramar eller anslagsramar i bruk begreppet ramar för statsfinnaserna. Se Finansministeriet: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, Arbetsgrupprapport 7.2.2003.

god förvaltning.[153] Budgetprinciperna skulle då ha indirekt juridisk tyngd för uppgörandet av ramarna för statsfinanserna. Budgetprinciperna preciserar också som statsförfattningsmässiga och budgeträttsliga normativa besked det, som på basis av generell ekonomisk rationalitet och sålunda exempelvis på basis av den ekonomisk-vetenskapliga litteraturen och de internationella ekonomiska samarbetsorganisationernas rekommendationer kan preciseras som ekonomiskt motiverade förfaranden. Exempelvis i IMF:s regler om praxis som gäller öppenhet i finanspolitiken ingår centrala budgeteringsprinciper som även i Finland har betraktats som juridiskt förpliktande. I detta sammanhang kan särskilt lyftas fram principen om fullständighet och riktighet/tillförlitlighet.

Enligt fullständighetsprincipen ska inkomsterna och utgifterna i budgeten anges så exakt som möjligt.[154] Enligt principen ska i budgeten tas in uppskattningar av alla kända inkomster och anslag för alla kända utgifter. Inkomsterna och anslagen bör svara mot det sannolika beloppet för inkomster och utgifter.[155] Tillämpad på utgiftsramen innefattar principen särskilt det, att utgifterna tas in i ramen så täckande som möjligt.[156] Detta kan motiveras bl.a. med att i annat fall skulle utgiftsramen ge en missledande bild av de offentliga utgifternas volym. Detta skulle också leda till felaktiga slutsatser angående det, huruvida de i utgiftsramen uppställda målsättningarna har uppnåtts. Dessutom skulle det leda till ett incitament att olika instanser för egen del kräver att utgifter lämnas utanför ramen.[157] Enligt tillförlitlighetsprincipen skall inkomstposter och utgiftsposter tas in i budgeten så exakt som bara möjligt.[158] Om tillförlitlighetsprincipen har ibland i förarbetena till grundlagens bestämmelser om statsfinanserna också använts uttrycket riktighetskravet. Inkomsterna och utgifterna borde uppskattas riktigt till sina sannolika belopp.[159] Med ramförfarandet för ögonen kan principen utformas som ett krav på att de uppskattningar av utgifterna som ingår i utgiftsramen bör vara så exakta som möjligt. I harmoni med fullständighetsprincipen och anvisande av finansiering av utgifterna borde vidare ses som motiverat att en så riktig och tillförlitlig uppskattning som möjligt görs av statsekonomins inkomster som helhet och om jämvikten i statsfinanserna.

Väsentliga frågor ur riktighetsprincipens och riktighetens synvinkel i beredningen av finanspolitiken och i fråga om de uppgifter som ges till riksdagen och offentligheten är de motiveringarna och utgångsantagandena till hållbarhetskalkyler och prognoser samt de åtgärder som vidtas för att målsättningarna ska uppnås. En annan känslig och vik-

153 Se den teoretiska bakgrunden till detta tänkesätt Pöysti: Communicational Quality of Law – a Legal Informatics Perspective. I verket Cecilia Magnusson Sjöberg & Peter Wahlgren (red.), Festskrift till Peter Seipel. Norstedts Juridik, 2006, s. 463–493.

154 Se särskilt första meningen i 84.1 § i grundlagen. Se också RP 133/2002 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av lagen om statsbudgeten. Se dessutom Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 53/2010, Valtion talousarvion tasapainottaminen. Perustuslakisääntelyn muutostarve. Helsingfors, vari föreslås att fullständighetsprincipen justeras.

155 RP 262&1990 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av regeringsformens och riksdagsordningens stadganden om statshushållningen.

156 Det ovan sagda skall inte förväxlas med kravet på täckning, enligt vilket i budgeten inkomstuppskattningarna ska täcka alla anslag. Se om täckningskravet t.ex. Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser 162/2008, Statens kassaförvaltning. Helsingfors 2008, och Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 53/2010, Valtion talousarvion tasapainottaminen. Perustuslakisääntelyn muutostarve. Helsingfors 2010.

157 Se också Tullock: The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal 5:3, 1967, s 224–232, som i anknytning till fenomen av sistnämnda slag talade om rent reeking.

158 Se t.ex. Vesanen: Valtiontalouden hoidosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 151. 1970, Borgå, s. 91 och Lahtinen & Mäki-Fränti & Määttä & Volk: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2009, Helsingfors, s. 87–88.

159 Se Perustuslaki ja valtiontalous. Betänkande av kommittén för reform av grundlagarnas stadganden om statshushållningen. Kommittébetänkande 1990:7., s. 122.

tig fråga är de risker som är förknippade med den ekonomiska utvecklingen. Tillförlitlighet och riktighet i kombination med öppenhet och transparens i finanspolitikens faktaunderlag förutsätter att såväl utgångsantagandena som riskerna presenteras på ett öppet och så tillförlitligt sätt som möjligt i budgeteringen. Till utgångsantagandena hör också att identifiera kedjorna av verkningar av de åtgärder som anknyter till målsättningarnas uppnående och att visa också på de väsentligaste riskerna som är förenade med verkningarna. I observationerna vid statens revisionsverks revisioner har ofta som en väsentlig brist i uppställandet av effektmål påpekats, att verkningsmekanismerna mellan målsättningar och resultat inte har identifierats.[160] De eftersträvade resultaten kan inte i ett system som bygger på öppenhet och transparens baseras på önskemål och eller ospecificerade åtgärder.

En omständighet som väcker diskussion från fullständighetsprincipens synpunkt är bl.a. det, att endast ca 73 procent av alla anslag i statsbudgeten har tagits in i den utgiftsram som är bindande för hela valperioden. Volymen för de utgifter som lämnats utanför ramarna för statsfinanserna för åren 2011–2014 har uppskattats till 12,3 miljarder euro för år 2011[161], när den reviderade ramen för valperioden på 2011 års prisnivå är ca 38 miljarder euro. Utanför ramen blir utgifter som huvudsakligen varierar till sitt belopp enligt konjunkturerna och finansieringsautomatiken, är fast knutna till vissa inkomstposter eller där staten fungerar som teknisk förmedlare av prestationen. Även om utgifter av sagda slag inte tas in i utgiftsramen, är det i enlighet med fullständighets- och även tillförlitlighetsprincipens anda, att om dessa utgiftsposter presenteras en så täckande och tillförlitlig uppskattning som möjligt i statsrådets rambeslut. I detta avseende kan t.ex. statsrådets rambeslut för åren 2011–2014 och det förfarande som tillämpats under valperioden 2007–2010 på det hela taget betraktas som adekvat.

Som kvalitetsstandard kan fullständighetsprincipen anses förutsätta, att av alla inkomster och utgifter presenteras åtminstone en allmänt hållen uppskattning i samband med rambeslutet. Av fullständighetsprincipen som indirekt kvalitetsstandard kan för sin del inte härledas kravet, att utgiftsregeln täckande borde reglera samtliga utgifter, utan utgiftsregeln kan avgränsas till att gälla endast de utgifter för vilkas avgränsning finns särskilda finanspolitiska motiveringar. I målsättningarna för den offentliga ekonomin och hållbarheten och jämvikten på längre sikt måste givetvis beaktas också hur utgifterna utanför ramen utvecklas. Också de är utgifter som skall finansieras av det offentliga.

Den snäva täckningsgraden för ramarna för statsfinanserna är även i övrigt utan tvivel ett av de mest centrala problemen som för närvarande anknyter till utgiftsramen i Finland.[162] Exempelvis OECD har i sin landsrapport om Finlands ekonomi fäst särskild uppmärksamhet vid detta missförhållande, emedan de utgiftstryck som beror av befolkningens åldrande riktar sig i synnerhet mot den kommunala servicen och socialskyddsfonderna.

Synnerligen problematiska i belysningen av de i grundlagen föreskrivna budgetprinciperna är också de statliga fonderna utanför statsbudgeten. I grundlagen ses fondekonomin som ett undantag från budgetens fullständighetsprincip och fonderna begränsar

160 Se statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 12/2009 rd, särskilt observationerna som gäller revisionen av uppgifter om verkningar i statens bokslutsberättelse samt revisionsutskottets betänkande ReUB 1/2009 rd.

161 Under de följande åren har utgifterna utanför ramarna antagits öka något till sitt absoluta belopp, men inte procentuellt.

162 Harrinvirta & Puoskari (2001). Trots att deras ställningstagande redan är ca 10 år gammalt, har det relevans också under de förnyade ramförfarandenas tid.

riksdagens budgetmakt. I grundlagens 87 § uppställs innehållsmässiga begränsningar och ett särskilt krav på 2/3 majoritet för inrättande av en fond och en väsentlig utvidgning av de nuvarande fonderna eller deras ändamål. Fonderna har uppkommit som resultat av den historiska utvecklingen och envar statlig fond utanför statsbudgeten är delvis ett fall för sig. Till vissa delar har fondekonomins utveckling och tillväxt emellertid kunnat påverkas också av de finanspolitiska planeringssystem och regelverk som används av regeringen. Exempelvis när man som en ekonomisk-politisk målsättning går in för att minska på utgifterna i statsbudgeten uppstår samtidigt ett incitament att ordna vissa utgifter som betraktas som samhälleligt nyttiga uttryckligen genom fondekonomin. Exempelvis den historiska utvecklingen av statens bostadsfond kan vara förenad med drag som beror också på detta.

Fondekonomin utgör en finansiellt betydelsefull helhet. Enligt fondekonomins bokslutsuppgifter från år 2009, vilka sammanställts i statens bokslutsberättelse för år 2009 var det egna kapitalet hos fonderna utanför statsbudgeten 23,9 miljarder euro. Av detta utgjorde statens pensionsfonds placeringar som beredskap för kommande pensionsutbetalningar 10,6 miljarder euro. Fondekonomins totalbalans år 2009 var 25,8 miljarder euro. Från fondekonomin betalas också utgifter i betydande omfattning. År 2009 betalades från fonderna utanför statsbudgeten prestationer av stödkaraktär dvs. överföringsutgifter bokförda enligt kostnadsbegreppet i statens affärsbokföring till ett belopp av ca 744,6 miljoner euro. En del av dessa kostnader är sådana utgifter vilka, om de hade hört till statens budgetekonomi, hade omfattats av den utgiftsregel som tillämpades under valperioden 2007–2010. År 2009 utökades som stimulansåtgärder bl.a. volymen för bidrag och andra stöd som ges genom statens bostadsfond och sålunda befinner sig utanför ramarna för statsfinanserna på ett också finanspolitiskt betydande sätt. Detta bör beaktas när man granskar behoven av att utveckla ramsystemet i statsfinanserna samt det, hur väl och under vilka förutsättningar ramsystemet har möjliggjort stimulansåtgärderna.

En del av de statliga fonderna utanför budgeten är sådana att deras lagstadgade uppgifter lika väl kunde skötas också inom ramen för statsbudgeten. Med lagstiftning om ifrågavarande uppgift och finansieringen av den kunde man sålunda ordna förutsättningarna för att dessa fonders uppgift fullgörs och den samhälleliga målsättningen förverkligas också när fonderna omfattas av statsbudgeten. Det vore i samklang med målsättningarna och principerna i grundlagens 87 § att regelbundet pröva behovet av fondekonomin och de därtill hörande fonderna i nuvarande förhållanden samt det, huruvida det är på i 87 § i grundlagen avsett sätt nödvändigt att permanenta uppgifter för staten sköts genom fonder utanför statsbudgeten.

Statens revisionsverk har år 2009 gjort en effektivitetsrevision av styrningen och förvaltningen av statens fondekonomi.[163] På basis av revisionen är riksdagens tillgång på information om fondernas verksamhet ringa och fondernas ställning utanför budgeten inskränker riksdagens budgetmakt. Om fondekonomin ges inte i statens bokslutsberättelse en riktig och tillräcklig bild på det sätt som riksdagen har förutsatt i samband med reformer för utvecklande av den statsfinansiella rapporteringen och redovisningsskyldigheten. De kritiska observationerna kan

163 Statens revisionsverk: Styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten. Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 184/2009. Statens fondekonomi behandlas ur finanspolitikens och budgeteringens synvinkel också i statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och bokslutsberättelsen för år 2008, B 12/2009 rd.

breddas till att omfatta också ramförfarandet i statsfinanserna. I samband med beredningen av ramarna för statsfinanserna insamlar finansministeriet också i enlighet med givna föreskrifter om uppgörande och med en bifogad blankett också de förutsedda finansieringskalkylerna för fonderna utanför statsbudgeten.[164] Dessa eller en sammanställning av dem tas emellertid inte in i eller fogas till rambeslutet om statsfinanserna eller dess bilagor, och ingår sålunda inte heller i den redogörelse om ramarna för statsfinanserna som ges till riksdagen.[165]

Om fondekonomin görs inte heller en separat översikt i den ekonomiska översikt, som i samband med rambeslutet om statsfinanserna sammanställs vid finansministeriets ekonomiska avdelning och publiceras som en separat publikation på våren, och till vilken man också från år 2010 uttryckligen har hänvisat som bakgrundsmaterial i rambeslutet om statsfinanserna.[166] Också i den ekonomiska översikten fokuserat på att granska statens budgetekonomi. I den ekonomiska översikten granskas dessutom statsfinanserna och jämvikten i dem (nettolångivningen) med nationalräkenskapliga begrepp, varvid de statliga fonderna utanför budgeten med undantag för statens pensionsfond berörs av granskningen. Statistikcentralen har ändrat tillämpningen av klassificeringen i nationalräkenskaperna i Finland från år 2010 så, att statens pensionsfond räknas till sektorn arbetspensionsanstalter och inte som en del av statsförvaltningen (central government) enligt nationalräkenskaperna. I granskningen i den ekonomiska översikten nämnda särskilt statsförvaltningens nettolångivning och den statliga fondekonomins sammanräknade inkomstöverskott, som också inkluderar statens pensionsfond. Inte heller på basis av den ekonomiska översikten får man en helhetsbild av statens fondekonomi.

På basis av det faktamaterial som finns samlat hos finansministeriet har riksdagen för all del möjlighet att få klargörelser också om fondekonomin. Kraven på transparens och öppenhet samt en lättillgänglig helhetsbild av statsekonomin i fullständighetsprincipens anda uppfylls emellertid inte. Från juridisk synpunkt vore det därför motiverat att ompröva det statsfinansiella ramsystemets förhållande till finansieringen av statens permanenta uppgifter genom de statliga fonderna utanför budgeten. Denna fråga behandlas närmare ur perspektivet för finanspolitikens verkningar nedan i denna berättelse.

Problematiska med tanke på täckningsgraden kan i princip också vara de statliga bolag som handhar särskilda uppgifter och där staten utövar bestämmande inflytande. Den nya lagstiftningen om aktiebolag tillåter synnerligen generöst och med tänjbara procedurbestämmelser att aktiebolagsformen används också för annan verksamhet än eftersträvande av vinst i form av affärsverksamhet. För bolag som har endast ett begränsat antal ägare, och i synnerhet bolag där staten är den enda aktieägaren, kan i bolagsordningen synnerligen fritt fastställas uppgifter som inte eftersträvar vinst. Dessa kan också vara offentliga förvaltningsuppgifter. Härvid kan statsbolagen innebära ett undantag från riksdagens budgetmakt och försvaga den bild som fås av statsekonomin och styrbarheten för statens verksamheter som helhet. Verksamhet i bolagsform kan också bli ett sätt att kringgå de utgiftsbegränsningar som upp-

164 Se finansministeriets föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt om uppgörande av ram- och budgetförslag, finansministeriet TM 0802, 2.4.2008.

165 Se t.ex. Finansministeriet: Ramarna för statsfinanserna 2011–2014, FiM/2202/02.02.00.00/2009.

166 Se Finansministeriet: Ramarna för statsfinanserna 2011–2014, FiM/2202/02.02.00.00/2009 och Finansministeriet: Ekonomisk översikt, våren 2010, Finansministeriets publikationer 17a/2010.

ställs av ramarna för statsfinanserna. Frågan har också delvis lyfts fram när man dryftat exempelvis behovet av att finansiera investeringar i trafiklederna. Den knapphet som ramarna för statsfinanserna uppställer för investeringar har delvis satt fart på diskussionen om olika nya finansieringsmodeller. Då står också utgifterna utanför de begränsningar som uppställs av ramarna. Att ordna offentliga förvaltnings- och serviceuppgifter i bolagsform innebär ett undantag från riksdagens budgetmakt och därför måste föreligga motiveringar som bygger på verksamheten och dess resultat. När man granskar ramförfarandet i statsfinanserna och allmänt taget reglerna för finanspolitiken ur juridisk synvinkel bör man därför ägna uppmärksamhet åt att inte verktygen för behärskande av finanspolitiken skapar omotiverade incitament att omvandla verksamheter till bolagsform eller på annat sätt flytta dem utanför budgetekonomin.

En utmaning för de statsfinansiella ramarnas täckningsgrad har blivit skattestöden dvs. skatteutgifterna.[167] Man har önskat att hålla ramförfarandet enkelt som möjligt i administrativt hänseende, varför skattestöden inte har tagits med i den granskning som görs i ramsystemet. I en promemoria från finansministeriets expertarbetsgrupp som har utvärderat och utvecklat ramsystemet i statsfinanserna konstateras, att det kan vara svårt att presentera skattestödens enskilda värde och att det därför är administrativt svårt att inkludera skattestöden. Riksdagens finansutskott har framhållit behovet av att utveckla metoder, med hjälp av vilka skattestöden blir föremål för likadan bedömning som de direkta stöden.[168] Riksdagens ställningstagande motiveras av att skattestöden ofta kan ses som alternativ till direkta stöd eller inkomstöverföringar.[169] Riksdagens ställningstagande har också lett till att en ny grundläggande utredning av skattestöden har gjorts och att uppgifter om skattestöden presenteras i statens budgetproposition i motiveringarna till respektive skatteinkomstmoment.[170] I fullständighetsprincipens och täckningsgradens anda vore det i princip motiverat, att inkomstbortfall som till sitt ändamål motsvarar statliga utgifter skulle granskas i samband med ramarna för statsfinanserna. Det tekniska svårigheter som är förenade med en utvärdering och presentation av skattestöden måste givetvis beaktas och de kan likaså beaktas. Med tanke på riksdagens finansmakt vore det emellertid viktigt, att man i samband med ramförfarandet i statsfinanserna granskar tillståndet i den offentliga ekonomin som helhet och presenterar riktiga och tillräckliga uppgifter för bedömning av helheten.

Det är motiverat att utvärdera rambeslutet ur både förhands- och efterhandsövervakningens perspektiv. Med tanke på förhandsövervakningen är det viktigt att av rambeslutet framgår, på hurudant faktaunderlag och på hurudana utgångsantaganden ram-

167 Se närmare om skatteutgifterna t.ex. OECD: Tax Expenditures in OECD Countries, 2010, Paris. Se också Statens revisionsverks revisionsberättelse 141/2007, Skattestöd - förverkligandet av redovisningsskyldigheten, Helsingfors 2007.

168 ReUU 2/2009 rd – SRR 3/2009 rd samt ReUB 5/2010 rd – B 11/2010 rd, B 13/2010 rd.

169 Statens revisionsverk har fäst uppmärksamhet vid ovan nämnda omständighet t.ex. i berättelsen B 13/2010 rd, Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse för finansåret 2009.

170 Statens ekonomiska forskningscentral VATT: Verotuet Suomessa 2009, valmisteluraportit 5, oktober 2010. I motiveringarna till statens budgetförslag har allt sedan statens budgetproposition för år 2011 lagts till en granskning av skattestöden och i förklaringarna till respektive skatteinkomstmoment granskas de skattestöd som är förenade med momentet. Riksdagens revisionsutskott har i sitt utlåtande om budgetförslaget ansett att detta är en förbättring jämfört med det tidigare sättet att behandla skattestöden. Revisionsutskottet understryker vikten av en heltäckande analys av statsfinanserna särskilt i en situation där den offentliga ekonomin lider av ett allvarligt hållbarhetsgap. Då är det viktigt att granska utvecklingen av statsskulden och skuldsättningen samt storleken på skattestöden och deras inverkan på statens skatteintäkter, se riksdagens revisionsutskotts utlåtande ReUU 6/2010 rd.

beslutet bygger. Med tanke på efterhandsövervakningen bör i rambesluten utvärderas, hur rätt de tidigare uppskattningarna av utgifterna har träffat och hur väl utgiftsramen har stävjat utgiftsökningen. I vart fall är det i enlighet med tillförlitlighetsprincipens anda att i efterhand redogöra för det, huruvida uppskattningarna av utgifterna i ett tidigare rambeslut har visat sig avvika väsentligt från de realiserade. Till detta hör organiskt att klargöra vilka orsaker som har lett till avvikelserna.

Som helhet betraktat kan konstateras, att av budgetprinciperna uttryckligen fullständighets- och tillförlitlighetsprinciperna i ovan presenterad form bör beaktas när ramarna för statsfinanserna utarbetas. Detta ger samtidigt en möjlighet att göra en sammanhängande och konsekvent helhet av ramförfarandet och uppgörandet av budgeten. Budgetprinciperna har införts till skydd för riksdagens budgetmakt[171], varför det också mot denna bakgrund sett är motiverat att beakta fullständighets- och tillförlitlighetsprincipen.

171 Ovanstående omständighet har betonats av t.ex. Tuori: Budjetti, laki ja suunnitelma, Finansministeriets organisationsavdelning, 1985, Statens tryckericentral. Helsingfors, s. 23.

4.5 EU-rättsliga synpunkter på reglerna för finanspolitiken

Den juridiska diskussionen om och bedömningen av reglerna och instrumenten för finanspolitiken har av hävd ägt rum från den nationella statsförfattningens utgångspunkter. Att juridiken europeiserats bidrar emellertid till att finanspolitikens innehåll, förfaranden och allmänt taget den nationella budgetjuridiken i ökande grad påverkas av EU-rätten och i vidare bemärkelse europeisk rättsskipning.

Öppenheten och transparensen i de finanspolitiska förfarandena och instrumenten samt objektivitetens innehåll som rättsprinciper definieras för sin del av internationella rättskällor, exempelvis Europarådets rekommendationer om god förvaltning och de principer om god förvaltning som i övrigt ingår i unionens fördrag och unionsrätten. Idén om en öppen, effektiv och objektiv god förvaltning och god förvaltningssed tar således småningom allt mer intryck av den gemensamma europeiska rättstraditionen. En sådan inverkan på principernas innehåll kan på lång sikt vara nog så betydelsefull.

Den europeiska unionsrätten har direkt inverkan på innehållet i medlemsstaternas finanspolitik. I europeiska unionens ekonomiska och monetära union och dess centrala element, stabilitets- och tillväxtpakten, ingår också juridiskt förpliktande bestämmelser, rättsnormer. Sådana är skyldigheten att undvika överstora underskott, de förfaringssätt som tillämpas på utarbetandet av stabilitetsprogram och hanteringen av överstora underskott samt förpliktande förfaringsnormer i den föregripande övervakningen. Juridiskt förpliktande är också de unionsrättsliga bestämmelserna om rapportering till kommissionen och upprättande av statistik. Unionsrätten kan anses begränsa den nationella finansmakten i det avseendet, att nationella finanspolitiska beslut som avviker från de juridiskt förpliktande gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten kan anses bryta mot unionens medlemskapsförpliktelser.[172]

Artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen innehåller en allmän förpliktelse till unionslojalitet som tidigare en längre tid ingått i unionsrätten. Medlemsstaterna bör vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla de skyldigheter som beror av unionens grundfördrag eller av unionsorganen givna föreskrifter. Medlemsstaterna skall också avstå från åtgärder som kunde äventyra att unionens målsättningar uppnås. 126 artikeln i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppställer juridiska grunder på fördragsnivå för de kriterier angående offentlig skuld och underskott som skall tillämpas i den ekonomiska och monetära unionen. Som bilaga 12 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ingår ett protokoll om förfarandet vid överstora underskott. Protokollets 3 artikel uppställer för medlemsstaterna en uttrycklig skyldighet att tillse, att medlemsstatens nationella budgetförfaranden möjliggör fullgörandet av de medlemsförpliktelser som beror av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och dess protokoll. I unionslojaliteten och bestämmelserna i fördraget om

172 Inverkningarna av Europeiska unionens ekonomiska och monetära union och särskilt stabilitets- och tillväxtpakten på riksdagens och kommunernas nationella finansmakt granskas i Jani Wackers vid Tammerfors universitet år 2009 godkända offentligrättsliga dissertation, se. Wacker: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan: tutkimus unionin vakaussääntelyn oikeudellisesta merkityksestä. Tampere University Press 2009.

Europeiska unionens funktionssätt och dess bilageprotokoll ingår förpliktelsen att på det nationella planet vidta alla sådana åtgärder, med vilka bl.a. stabilitets- och tillväxtpaktens juridiskt bindande gränser och förfaranden kan uppnås. Dessutom uppställer koordineringen av den ekonomiska politiken i enlighet med artikel 121 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt likaså förpliktelser som baserar sig på unionslojaliteten. På basis av den allmänna internationella rättens förpliktelser i fråga om fördragslojalitet kan som agerande i enlighet med unionslojaliteten betraktas också ibruktagandet av sådana nationella förfaranden, vilka främjar att den internationella förpliktelsen och i enlighet med denna överenskomna målsättningar uppnås.

Vid den övervakning av den ekonomiska politiken i unionens medlemsstater som bedrivs av Europeiska kommissionen har observerats, att tillämpning av väl formulerade regler för finanspolitiken främjar förverkligandet av stabilitets- och tillväxtpakten. På dessa grunder kan av unionsrätten redan nu härledas en svag förpliktelse att ordna sådana nationella finanspolitiska förfaranden, med vilka förpliktelserna och målsättningarna i unionsfördragen och unionsrätten kan uppnås. Dessa synpunkter talar för sin del för användning av förfaranden likt ramförfarandet i statsfinanserna. Ur unionsrättens synvinkel bör också förfarandena vara tillräckligt täckande dvs. i praktiken sträcka sig över hela den offentliga ekonomin. Unionsrättens krav och unionsrättens prioritet gentemot den nationella rätten, inklusive den nationella statsförfattningen, måste också beaktas när man tolkar de eventuella begränsningar för användningen av finanspolitiska begränsningar och ramar som beror på den nationella statsförfattningen och annan nationell rätt. I fråga om Finland innebär detta i praktiken, att unionsrättens krav vid behov berättigar till att föreskriva villkor och begränsningar för bl.a. den i 121 § i grundlagen stadgade kommunala självbestämmanderätten och därtill hörande ekonomiska autonomin.

I samband med finanskrisen och recessionen samt i synnerhet den skuldkris som drabbat särskilt euroområdet men samtidigt hela Europeiska unionen, har Europeiska kommissionen också framfört förslag till författningar i syfte att effektivera preventiva och korrigerande element i den ekonomiska och monetära unionen. Kommissionens förslag innehåller förutom förslag till förnyelse av de nuvarande unionsförordningarna om den ekonomiska och monetära unionen och ett förslag till ny förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska inbalanser också ett förslag till rådets direktiv om krav på ramar för medlemsstaternas offentliga ekonomi.[173] Direktivet skulle för sin del stärka kraven på öppenhet och objektivitet i uppgörandet och presentationen av prognoser och antaganden som utgör grund för nationalräkenskaperna och i vidare bemärkelse den nationella finanspolitiken. Förslaget till direktiv utgår från nyttan med att tillämpa en på regler baserad finanspolitik och skulle av medlemsstaterna förutsätta fleråriga och numeriska regler som täcker hela den offentliga ekonomin, dvs. ramar för den offentliga ekonomin, samt en öppen och objektiv uppföljning och utvärdering av dem. Bestämmelserna i förslaget till direktiv

173 Kommissionens förslag till rådets direktiv om krav på finanspolitiska ramverk i medlemsstaternas budgetramverk KOM (2010) slutlig. Om förslagets innehåll och saksammanhang samt om Finlands ståndpunkt till det se statsrådets skrivelse om kommissionens förslag i syfte att effektivisera samordningen av den ekonomiska politiken inom Europeiska unionen och euroområdet U 34/2010 rd samt den med saken nära förenade statsrådets utredning med anledning av Finlands ståndpunkter till van Rompuys arbetsgrupp och meddelandet från kommissionen om en förbättrad ekonomisk samordning av den ekonomiska politiken E 31/2010 rd samt om dem avgivna riksdagens stora utskotts utlåtande StoUU 9/2010 rd. Statsrådets utredning om kommissionens meddelande om Europa 2020 strategin.

är synnerligen detaljerade och långtgående. I artikel 2 i förslaget till direktiv avses med ram för den offentliga ekonomin vidlyftigare än en egentlig regel för finanspolitiken olika slags förfaranden och institutioner, som utgör grundval för de offentliga samfundens finanspolitik. En del av dessa ramar vore numeriska regler för finanspolitiken.

Statsrådet stöder kommissionens författningsförslag. Kommissionens förslag till kodifiering av de finanspolitiska reglerna på nationell nivå och besluten om den offentliga ekonomins ramar bygger på uppfattningar om bästa praxis.[174] På de allmänna principernas nivå svarar förslaget till direktiv exempelvis mot de goda förfaranden och förfaringsregler som har sammanställts av internationella valutafonden IMF samt också mot de principer om god budgetering och god förvaltning som tillämpas i Finland.

Enligt statsrådets bedömning är inte implementeringen av direktivet förenad med åtminstone oöverstigliga svårigheter. I praktiken medför direktivförslaget inte nya principiellt betydelsefulla förpliktelser, emedan medlemsstaternas skyldighet att skapa behövliga mekanismer för granskning av den offentliga ekonomin som helhet redan har uppställts i fördraget om unionens funktionssätt. Riksdagens grundlagsutskott har granskat det författningspaket som kommissionen har föreslagit i syfte att effektivera tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten och som en del av detta också förslaget till direktiv om ramar för den offentliga ekonomin. Enligt grundlagsutskottets bedömning innehåller förslagen inte sådana i jämförelse med de för medlemsstaterna i fördragen definierade skyldigheterna betydande nya förfaranden eller i andra sådana element som inte redan hade godkänts i samband med försättandet av fördragen i kraft. Som helhet kan de nya bestämmelserna beroende på deras tillämpning ha betydelsefulla faktiska verkningar med tanke på riksdagens finansmakt.[175]

174 Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till författningspaket angående stabilitets- och tillväxtpakten U 34/2010 rd.

175 GrUU 49/2010 rd.

5 Ramprocessen

5.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen

Ramförfarandet i statsfinanserna betraktas som ett mycket lyckat verktyg för planering av statsfinanserna både av finansministeriet och tjänstemännen vid sektorministerierna. Ramförfarandet har förbättrat planeringen av anslagsanvändningen, eliminerat tryck i anslutning till behandlingen av statsbudgeten samt har skapat en atmosfär av effektivt samarbete. Ramförfarandet stabiliserar statsutgifternas nivå. I det finländska mångpartiregeringssystemet skapar ramförfarandet som stöd för regeringsprogrammet en stark grundval för regeringens verksamhet. De politiska aktörernas och tjänstemännens bindning till ramförfarandet är mycket stark.

På basis av revisionen är den administrativa beredningen av ramarna för statsfinanserna god enligt de parter som deltar i utvecklingsprocessen. Det vore delvis av nöden att alltjämt utveckla processens öppenhet och instruering. Det största problemet med processen är de strama tidtabellerna. Processerna och rollerna i tjänstemannaberedningen under ramprocessen är fungerande. Sektorministeriernas tjänstemannaberedare har delvis önskemål och förväntningar på mera substansrika instruktioner på statsrådsnivå än vad som varit praxis under valperioden 2007–2010 så, att i beredningsinstruktionerna också skulle anges målsättningarna för politiken och innehållsmässiga betoningar i och för tjänstemannaberedningen.

På basis av revisionen är sektorministeriernas ramförslag och deras beredningsmaterial ojämnt vad kvaliteten beträffar. Kvaliteten kunde förbättras med ett mera systematiskt responsförfarande än det nuvarande.

Planeringen och uppföljningen av statens ekonomi och verksamhet präglas som helhet av ett tryck från tidtabellerna, som också beskrevs som »det eviga planerandets ekorrhjul«. Att bilda sig en helhetsuppfattning av statsfinansernas och respektive förvaltningsområdes tillstånd och framtida behov samt om förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramarna försvåras, när ministeriernas beredningsresurser, i synnerhet de ekonomiska enheternas resurser, har knutits till att utarbeta upprepade planeringsdokument. Beredning av betydande ominriktningar och en genuinare strategisk planering skulle kräva mera tid och möjligheter att koncentrera sig på det väsentliga.

Regeringsprogrammets samband med ramberedningen är svårt att verifiera. Ramberedningen anknyter som finanspolitiskt beredningsförfarande som sådant direkt till regeringsprogrammet och övriga åtgärder verkställs enligt regeringsprogrammet inom det utrymme ramarna för statsfinanserna medger. Sambandet är oklarare och svagare mellan politikhelheter och förvaltningsområdenas ramberedning och regeringsprogrammet. I praktiken lösgör den budgetmomentvisa beredning och granskning som är rådande i ramberedningen den ekonomiska och den politiska planeringen från varandra. De politiska linjedragningarnas innehåll och

inriktningen av resurserna borde närmas till varandra.

De tväradministrativa helheterna vore det motiverat att granska under varje processkede av ramberedningen utgående från ramberedningen vid ministeriet på ettvart förvaltningsområde. På så sätt kunde frågorna som gäller de strategiska politikinnehållen och resursbedömningen fås att nära sig varandra.

Vid sektorministerierna upplevde man delvis ovisshet och delvis oklarhet vad gäller förvaltningsområdenas jämlika bemötande och konsekvensen, när vid beredningen hos finansministeriet behandlas ominriktningar inom ramarna och görs nedskärningar i sektorministeriernas förslag. Osäkerheten kan leda till att ministerierna inte nödvändigtvis gör alla de förslag som behövs för en god beredning. Ministerierna kan låta bli att framställa ominriktningar om de fruktar, att en föreslagen inbesparing på ett moment blir godkänd men en ökning på ett annat moment förkastas.

De allmänna principer enligt vilka finansministeriet gör från ministeriernas framställningar avvikande förslag och godkänner eller förkastar ministeriernas förslag till ominriktningar borde presenteras ännu klarare och öppnare. Enligt den uppfattning som statens revisionsverk fått vid revisionen förekom emellertid inte väsentliga brister eller problem i den jämlika behandlingen av olika förvaltningsområden.

5.2 De praktiska aktörerna i den administrativa beredningen och styrningen av ramarna

5.2.1 Processägaren och aktörerna

Beredningen av ramarna för statsfinanserna och styrningen av beredningsprocessen ankommer enligt förordningen om statsbudgeten och statsrådets förordning om finansministeriet på finansministeriet. Vid finansministeriet ansvarar budgetavdelningen för ramprocessen styrd av finansministern, men de övriga avdelningarna vid finansministeriet deltar i ramberedningen. Jämfört med flera andra horisontella processer vid statsrådet, exempelvis beredningen av en regeringsproposition eller beslut om regeringens horisontella strategier, har skedena och ansvaren i processen för beredning av ramarna för statsfinanserna definierats mycket klart.

Ekonomiska avdelningen vid finansministeriet alstrar de helhetsekonomiska prognoserna och hållbarhetskalkylerna för den finanspolitiska beredningsprocessen. Ekonomiska avdelningen följer, analyserar och prognostiserar den ekonomiska utvecklingen och publicerar regelbundet översikter som beskriver utvecklingen. Till ekonomiska avdelningens uppgifter hör att utvärdera verkningarna av ekonomisk-politiska åtgärder och lyfta fram det nationalekonomiska perspektivet inför beslutsfattandet. Den centrala uppgiften för uppgörandet av prognoser är att producera material för beredningen av den ekonomiska politiken, i synnerhet för uppgörandet av den årliga budgeten och rambudgeten på medellång sikt.

Finansministeriets budgetavdelning ansvarar för att sammanställa ramarna. Föregående års rambeslut utgör grundval för det nya ramförslaget. Budgetavdelningen sörjer också för skötseln av statsfinanserna och styr statens ekonomiförvaltning samt svarar för de allmänna grunderna för statens bokföring och redovisningsväsen. Finansministeriets inkomstarbetsgrupp producerar för ramprocessen prognoser om skatteintäkterna.

I fråga om tjänstemannaberedningen har rollerna och ansvaren i ramprocessen upplevts vara välfungerande. Finansministeriets budgetavdelning fungerar som innehavare av ramförfarandeprocessen och enligt revisionen litar sektorministeriet på kunnandet hos beredningspersonalen vid budgetavdelningen.

Sektorministerierna bereder ramförslaget på sina egna förvaltningsområden utgående från finansministeriets instruktioner och statsrådets föregående ramförslag och använder som hjälp ekonomi- och verksamhetsplanerna från ämbetsverken på förvaltningsområdet. Som resultat av beredningen på förvaltningsområdet fås förvaltningsområdets ramförslag och eventuellt separat föregripande finansieringskalkyler för fonder utanför budgetekonomin.

5.2.2 Tidtabellen för beredning av ramarna för statsfinanserna och statens budgetproposition

Redan i början av sin period har regeringen beslutat om de på regeringsprogrammet baserade ramarna för valperioden och de ramar för statsfinanserna eller reviderade ramar för statsfinanserna som innehåller en konkretisering av dem. Den nya regeringens första rambeslut i maj har under valpe-

rioderna 2003–2006 och 2007–2010 baserat sig på det av den förra regeringen i mars fattade rambeslutet, i vilket sedan har gjorts de ändringar som föranleds av regeringsprogrammet. Ramarna för valperioden omfattar hela den fyraåriga regeringsperioden och de uppställer för valperioden ett utgiftstak, som gäller merparten av utgifterna i statens budgetekonomi. Taket för de totala utgifterna delas vidare upp i ramar för respektive förvaltningsområden.

Varje år på våren fattas i mars rambeslutet om statsfinanserna, varvid i ramen för följande budgetår görs en teknisk justering av pris- och kostnadsnivån (emedan ramarna för valperioden ges på det första årets prisnivå) samt vid behov strukturella ändringar, dvs. överföringar mellan förvaltningsområden och moment i enlighet med ändringar i budgetens struktur.[176]

Utarbetandet av ramarna för statsfinanserna påbörjas redan i slutet av det föregående året vid sektorministerierna, som lämnar sitt förvaltningsområdes ramförslag till finansministeriet. I januari-februari behandlar finansministeriet förslagen, varefter finansministeriet och sektorministerierna för bilaterala förhandlingar om öppna frågor. Efter förhandlingarna sammanställer finansministeriet ramförslaget och i mars samlas regeringen till ramförhandlingar, den s.k. ramrian, där man överenskommer om innehållet i den totala ramen och förvaltningsområdenas ramar. Resultatet är det slutliga rambeslutet, som statsrådet formellt fattar vid sitt sammanträde, och som består av de fyra kommande årens anslagsram dvs. maximigränsen för anslagen under de enskilda budgetåren (som hör till ramen).[177]

Varje år fattas ett rambeslut för fyra år framöver, dvs. ett nytt år läggs till. Det innebär, att när en ny regering inleder sin period, existerar redan ramarna för hela den kommande regeringsperioden. Det är emellertid fråga om s.k. tekniska ramar, av vilka framgår de utgifter som härrör av redan fattade beslut, och bundenheten till dem beror på den nya regeringens beslut. Exempelvis år 2007 hölls riksdagsvalet först efter rambeslutet, varför regeringen först gav sin egen utgiftsregel och reviderade därefter i maj ramarna för åren 2008–2011. Det gamla regeringens sista rambeslut är emellertid inte nödvändigtvis endast en baskalkyl, utan där kan också finnas andelar för prövning, som beskrivs i rambeslutets textdel.[178]

Det så uppkomna rambeslutet om statsfinanserna anger maximigränsen för merparten av anslagen i statsbudgeten. När rambeslutet har fattats i mars, kan uppgörandet av statsbudgeten inom det utrymme de givna ramarna medger påbörjas. I praktiken arbetar man emellertid vid finansministeriet och ministerierna med budgetförslagen redan från januari, samtidigt som rambeslutet bereds.

Finansministeriet ger instruktioner om budgetens uppgörande åt ministerierna, som för sin del ger instruktioner åt sina underställda ämbetsverk och inrättningar. I maj lämnar ministerierna åt finansministeriet sitt förvaltningsområdes budgetförslag, som behandlas av finansministeriet under våren och sommaren. I månadsskiftet juli-augusti lämnar finansministeriet på basis av ministeriernas budgetförslag sitt förslag till statens budgetproposition och tillställer ifrågavarande ministerium de ministeriespecifika förslagen. Därefter genomför finansministeriet med ettvart sektorministerium en förhandlingsrun-

176 Finansministeriets interna processkort, 4.3.2008. Beredningstidtabellen har beskrivits t.ex. på Statsrådets webbsidor. http://www.valtioneuvosto.fi/ toiminta/talousarvio/fi.jsp;http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/01_talousarvio/index.jsp.

177 Finansministeriet: Budgetordlista, Finansministeriets undersökningar och utredningar 7/2001.

178 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, 2010.

da, vid vilken parterna går in för att överenskomma om anslagens dimensionering,

I augusti samlas regeringen till ett par dagars budgetria för att diskutera finansministeriets förslag till budgetproposition och besluta om dess slutliga innehåll. Den av regeringen finslipade budgetpropositionen presenteras för statsrådets allmänna sammanträde och republikens president. Finansministeriet lämnar i allmänhet i november ett kompletterande budgetförslag till riksdagen, i vilket regeringen kompletterar och preciserar sin budgetproposition på basis av preciserade ekonomiska prognoser och inkomstuppskattningar och prognoser över de lagstadgade utgifternas utveckling. I den kompletterande budgetpropositionen kan också framföras ändringar enligt prövning dvs. baserade på preciserade politiska linjedragningar. Kompletterande förslag kan lämnas ända till dess att finansutskottet har gett sitt betänkande. Riksdagen behandlar propositionen under höstsessionen och godkänner den i allmänhet i plenum i mitten av december. Under året kan vid behov ges åt riksdagen tilläggsbudgetförslag, som följer den ovan beskrivna processen, som visserligen framskrider med försnabbad tidtabell.

Uppgörandet av statens bokslutsberättelse börjar i november, när finanscontrollerfunktionen vid finansministeriet bereder en instruktion om uppgörande av bokslutsberättelsen åt ministerierna. Mellan december och april bereder finansministeriet, sektorministerierna och statskontoret för sin del bokslutet och bokslutsberättelsen, som finanscontrollerfunktionen sammanställer och bereder före utgången av april. Bokslutet blir således klart i april månad det år som följer på bokslutsåret. [179]

Enligt lagen ska regeringen för varje finansår ge en bokslutsberättelse till riksdagen före utgången av juni följande år. Bokslutsberättelseprocessen har emellertid tidigarelagts, och den har fr.o.m. år 2008 getts redan i mitten av maj. Eftersom riksdagen har fäst uppmärksamhet vid att en behandling av bokslutsuppgifterna på våren kunde göra det möjligt att utnyttja dem i budgetberedningen, har finansministeriet hört sig för hos statskontoret om möjligheten att få preliminära bokslutsuppgifter ännu tidigare än under de föregående åren.[180]

5.2.3 Skedena i ramberedningsprocessen

Beskrivningen av ramberedningsprocessen baserar sig till stor del på beskrivningen av den interna processen för ramförfarandet vid finansministeriet och på de instruktioner som har getts till ministerierna såsom breven med begäran. Verifieringen av beskrivningen kompletteras av intervjuer med tjänstemän vid finansministeriet som medverkar i ramförfarandet, den tjänsteman dvs. sektorperson som vid finansministeriet svarar för respektive förvaltningsområde samt med ledningen för ekonomiförvaltningen vid sektorministerierna.

Finansministeriets brev med begäran till ministerierna

Ramprocessen börjar i oktober, när finansministeriet formulerar ett brev med begäran om ramförslag, i vilket det ger ministerierna instruktioner om ramförslagets innehåll, struktur och tidtabell. Till processens första skede hör också att vid finansministeriet på ett ändamålsenligt sätt lägga grunden till Ram- och budgetinformationssystemet.

179 Finansministeriets interna processkort.

180 Finansministeriets tjänstemannapromemoria, 2.7.2010.

TABELL 1: MÅLSATT TIDTABELL UNDER VALPERIODEN 2007–2010

	Ramprocessen	BP-processen	Bokslutsprocessen	
oktober	FiM:s brev med begäran till ministerierna			oktober
november	Förvaltningsområdets beredning vid sektorministerierna och underställda ämbetsverk och inrättningar		Beredning av instruktion om uppgörande av statens bokslutsberättelse	november
december			Beredning av anmärkningsberättelsen och svar på budgetutlåtanden; förvaltningsområdets beredning; statskontorets bokslutsprocess	december
januari	FiM:s interna behandling av förvaltningsområdenas ramar			januari
februari	FiM:s och ministeriernas bilaterala förhandlingar			februari
mars	Regeringens ramförhandling	FiM:s brev med begäran formuleras		mars
april	Ramen för år *t+1* klar	Förvaltningsområdets beredning vid sektorministerierna och underställda ämbetsverk i och inrättningar 1. TBP och dess komplement	Sammanställande och utvärdering av bokslutsberättelsen Bokslutet för år *t* klart	april
maj				maj
juni		FiM:s interna behandling		juni
juli				juli
augusti	Ramproces-sen för år t+2 börjar	FiM:s och ministeriernas bilaterala förhandlingar 2. TBP och dess komplement		augusti
september		Regeringens ett par dagars budgetria; riksdagsbehandling		september
oktober	FiM:s brev med begäran till ministerierna			oktober
november	Förvaltningsområdets beredning vid ministeriet samt underställda ämbetsverk och inrättningar	BP -komplement		november
december		Riksdagen godkänner budgeten i plenum	Budgeten för år t+1 klar	december

Det Ram- och budgetinformationssystem som använts vid beredningen av ramarna skall ersättas med det nya Buketti-systemet. I Buketti hör ramarna, budgetarna, boksluten och EU-finansprocesserna till samma databas, vilket underlättar framtagning och utnyttjande av historiska data. I det nya systemet kan samma dokument bearbetas på många ställen samtidigt och systemet behärskar automatiskt de olika versionerna. Hittills har finansministeriet använt det s.k. TTS-ALP-informationssystemet i sin interna beredning. Buketti används vid uppgörandet av budgetar och ramar vid alla ministerier, riksdagen, republikens presidents kansli, justitiekanslersämbetet samt riksdagens finansutskott.[181] Ibruktagandet av systemet har framskjutits till år 2011. Den exakta tidpunkten har ännu inte slagits fast.

Vid finansministeriets budgetavdelning svarar beredningsgruppen för finanspolitiken för att formulera brevet med begäran, medan åter det tekniska verkställandet hör till beräkningsgruppen. De instruktioner som ingår i brevet bygger på finansministeriets föreskrift. Brevet godkänns av budgetavdelningens ledning, och det sänds till ministerierna i mitten av oktober. Ramförslagen begärs vara inlämnade före utgången av december.

De instruktioner som finansministeriet har utarbetat för sektorministerierna om hur ramförslaget görs upp har vid sektorministerierna upplevts som ändamålsenliga, även om i dem betonas tidtabellerna för inlämnande av förslagen, inte så mycket instruktioner om innehåll eller kvalitet.

Ministerierna gör upp sina ramförslag i Ram- och budgetinformationssystemet, i vilket finns färdiga underlag för både kapiteluppgifter och noter. Som underlag för det nya ramförslaget används det föregående rambeslutet samt de av finansministeriets ekonomiska avdelning producerade helhetsekonomiska prognoserna och antagandena. I underlaget finns också som jämförelseobjekt uppgifterna från det senaste bokslutet och budgetuppgifterna från de två föregående åren (inkl. tilläggsbudgetarna). Uppgifterna i ram- och budgetinformationssystemet uppdateras an efter som nya uppgifter fås: uppdaterade prognoser, ändringar som följer av budgetpropositionens behandling i riksdagen, uppgifter om tilläggsbudgetar m.m. Sektorministerierna får ett meddelande när systemet kan börja användas samt alltid, när uppgifter har uppdaterats.[182] Ramförslagen görs upp enligt samma process som budgetpropositionen. Ramen görs upp på grundval av den föregående ramen, medan åter budgetpropositionen görs upp på grundval av den föregående budgetpropositionen.

I inledningen på brevet med begäran finns en resumé av regeringens finanspolitiska linjedragning, som styr uppgörandet av ramförslaget. Brevet med begäran är också i övrigt synnerligen tekniskt till sitt innehåll. Det styr således inte de politiska linjedragningarna eller närmare hur den finanspolitiska linjen ska verkställas eller beredningen av politiken på skilda förvaltningsområden. I brevet med begäran följs beskrivningen av den finanspolitiska linjen av instruktioner om beredning av baskalkylen och ministeriernas ramförslag samt ekonomiska avdelningens helhetsekonomiska prognoser och antaganden, som används i kalkylerna. Innehållet i brevet med begäran varierar med ändringarna i regeringens program, reformer och verksamhetssätt till den del dessa inverkar på hur ramarna görs upp. Sådana har varit exempelvis basserviceprogrammet, politikprogram-

181 Finansministeriet: Projektet arkitektur på statsnivå – Statens helhetsarkitektur, 29.6.2010 www.vm.fi.

182 Finansministeriets interna processkort.

met, reformen av statsandelssystemet, regionförvaltningsreformen och produktivitetsprogrammet. I fråga om produktivitetsprogrammet och t.ex. verkställandet av statens lokalitetsstrategi har i brevet med begäran upprepats och preciserats regeringens verksamhetspolitiska linjedragningar i allmänhet vad gäller ärenden på finansministeriets förvaltningsområde.

Baskalkylen är en momentspecifik kalkyl i enlighet med finansministeriets instruktion, som ministerierna gör upp som bas för ramförslaget på förvaltningsområdet. Baskalkylen görs upp på pris- och kostnadsnivån för det budgetår som föregått ramens första år så, att i det föregående rambeslutet noteras utgiftsverkningarna av fattade beslut och ändringar i automatiska faktorer som påverkar utgiftsnivån. I kalkylen antecknas klart både kalkylantagandena och de utvecklingstrender på vilka antagandena baserar sig (t.ex. en förändring av befolkningsstrukturen).

Baskalkylen kallas också för teknisk ram, för av dem framgår nivån för anslag under den följande fyraårsperioden som beror på redan fattade beslut och automatiska faktorer. Med besluten avses permanenta förändringar, som härrör av gällande lagstiftning och permanenta förändringar om vilka riksdagen har beslutat vid behandlingen av budgetpropositionen, ändringar i budgetens struktur och andra tekniska justeringar samt av regeringen ingångna avtal och bindande ställningstaganden. Automatiska faktorer som inverkar på utgifternas nivå är bl.a. befolkningstalet, befolkningsstrukturen, åldersstrukturen, elevantalet, antalet arbetslösa och antalet pensionstagare, räntenivån samt utgifterna för socialskyddet. När den nya regeringen inleder sin period, framgår av baskalkylen den utgiftsnivå som man landar på före verkningarna på utgifterna av beslut som fattas av den nya regeringen beaktas.

Enligt statsrådets beslut kan ministerierna vid behov föreslå utvecklingsprojekt. När förslagen till ändringar läggs till baskalkylen, fås ministeriernas ramförslag. När ministerierna föreslår anslagsökningar eller ominriktningar, ska de nämna den punkt i regeringsprogrammet på vilken ändringsförslaget baserar sig. Dessutom ska de föreslagna ändringarna specificeras och motiveras i en bilagd promemoria med en beskrivning av ansvarsområdets verksamhetsmiljö, verksamhetslinjer och tyngdpunkterna i verksamheten samt de viktigaste samhälleliga målsättningarna. Om ministeriet föreslår ändringar i anslagen, ska det samtidigt lägga fram med hurudana ominriktningar innanför ramen ändringarna kan genomföras. Utvecklingsprojekt kan också finansieras från en ofördelad reserv, vilket ger flexibilitet åt ramen.

Förutom ramförslaget bes ministerierna att presentera en uppskattning av utvecklingen för de moment som blir utanför ramarna, uppskattningar om sitt förvaltningsområdes inkomster, att granska de föregripande finansieringskalkylerna från de statliga fonder som finns utanför budgeten, samt att lämna sitt förslag till text om förvaltningsområdets rambeslut.[183] För ramförslaget blir ministerierna således tvungna att planera sin verksamhet och ekonomi mer omfattande än vad rambeslutet förutsätter.

Förfaringssätten, och därigenom också innehållet i breven med begäran, är i huvudsakligen de samma från år till år. Förutom det grundläggande förfarandet innehåller brevet instruktioner om behandlingen av genomförda reformer och ändringar. Ifall personbyten

183 Finansministeriets tjänstemannapromemoria 2.7.2010.

sker, fungerar brevet med begäran som instruktion, för ministeriet har inte andra officiella instruktioner om hur ramförslaget görs upp.

I praktiken börjar ministerierna göra upp sina ramförslag redan före brevet anländer.[184] Tidtabellen för brevet med begäran beror i sista hand på den interna tidtabellen vid finansministeriets ekonomiska avdelning, för instruktionsbrevet avsänds, när ekonomiska avdelningen levererar den prognos på medellång sikt och de uppgifter om tillgängliga indextal och ändringar i kostnadsnivån som medföljer som bilaga till brevet. Hur tidigt brevet med begäran kan sändas beror således på flexibiliteten i ekonomiska avdelningens tidtabell. I augusti arbetar ekonomiska avdelningen med prognosen på kortare sikt, men finansministeriet har meddelat sin avsikt att tidigarelägga utsändningen av brevet med begäran.[185] Vid ministerierna kan man således om man så önskar påbörja beredningen och instruktionerna till ämbetsverken redan i augusti, för innehållet i brevet med begäran är till vissa delar det samma från år till år.

I brevet med begäran sägs, att ministerierna och ledarna för politikprogrammen ska bedriva samarbete i det skede när ramarna bereds, och ramförslaget görs upp i enlighet med statsrådets ramar och övriga föreskrifter.

Beredningen på ministerienivå

Sektorministerierna börjar förbereda sina egna ramar och interna instruktioner före finansministeriets brev med begäran. Ministerierna gör upp sitt förvaltningsområdes momentvisa baskalkyl och ramförslag till finansministeriet med hjälp av instruktionen i brevet med begäran, statsrådets föregående rambeslut samt dokument för verksamhets- och ekonomiplanering från ämbetsverken på förvaltningsområdet. För beredningen på förvaltningsområdet svarar ministeriets ekonomiplanering, i allmänhet ekonomidirektören.

Beredningen på ministerienivå sker i oktober – januari, men börjar i praktiken redan före brevet med begäran anländer genast efter BP-beredningen med att ministeriet gör upp sin interna tidtabell och instruktioner. Vid behov kompletterar ministeriet i enlighet med finansministeriets brev de instruktioner som ges till underställda ämbetsverk, inrättningar och fonder utanför budgeten. Avdelningarna svarar för att sammanställa ramförslaget i fråga om den helhet som är deras ansvar. Utkastet till ramförslag bygger på ämbetsverkets dokument för planering av verksamhet och ekonomi under flera år.

Vid sektorministerierna har beredningen av ramarna ordnats och instruerats självständigt. Sålunda iakttar beredningen på skilda sektorer olika kvalitetskriterier. För beredningen svarar ministeriets ekonomienhet[186], som fungerar i samarbete med den personal som svarar för ekonomiplaneringen på ministeriets avdelningar samt med ekonomienheterna vid de underställda ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdet. Den roll sektorministeriernas ekonomiavdelningar spelar i beredningen varierar. Vid en del av ministerierna koordinerar ekonomienheten beredningen synnerligen detaljerat och sörjer för att den interna granskningen och eventuella avvägningar av tyngdpunkter på förvaltningsområdet har gjorts före förslaget lämnas för att behandlas av finansministeriet. Vid revisionen konstaterades, att förslagen från ämbetsverken på ett visst förvalt-

184 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, 2010.

185 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, 2010.

186 Vid en del ministerier kallad ekonomiförvaltningsenheten.

ningsområde inkluderas som sådana i sektorministeriets förslag, utan ett övergripande ställningstagande av det ansvariga ministeriet. Då accentueras budgetavdelningens sektorpersons arbete ur synvinkeln för styrning av förvaltningsområdet.

När baskalkylen och förvaltningsområdets ramförslag, motiveringarna, uppskattningarna av inkomster och utgifter utanför ramen samt som bilaga fondernas föregripande finansieringskalkyler har införts i Ram- och budgetinformationssystemet, behandlar ministeriets ledning (i allmänhet ledningsgruppen) utkastet och ministern/ministrarna godkänner det som ramförslag. Ramförslaget innehåller det i Ram- och budgetinformationssystemet införda ramförslaget för förvaltningsområdet jämte motiveringar, uppskattningar av inkomster och utgifter utanför ramarna samt som bilaga de föregripande finansieringskalkylerna.

Efter att ekonomiplaneringen har finslipat förvaltningsområdets ramförslag i budgetinformationssystemet får finansministeriet ett automatiskt meddelande om detta. Ramförslaget och de momentvisa kalkylerna blir offentliga först efter det att finansministeriet har undertecknat sitt första ställningstagande till budgetförslaget.[187] Dessa blir således inte offentliga ännu i det skede när statsrådet har fattat rambeslutet.

På basis av revisionen är beredningsmaterialet för sektorministeriernas ramförslag ojämnt till sin kvalitet. Finansministeriet ger inte ministerierna någon utvärdering av eller respons om kvaliteten i fråga om det material de har producerat. Till denna del uttryckes hos sektorministerierna varierande behov av respons. Det är uppenbart, att erhållandet av respons angående beredningsmaterialet beror på sektorpersonerna vid finansministeriets budgetavdelning. Finansministeriets budgetavdelning borde därför överväga att ta i bruk ett enhetligt förfarande med respons till sektorministerierna. Målsättningen för responsen vore att förbättra beredningsmaterialets kvalitet i hela statsförvaltningen. Samtidigt borde klargöras behovet av att utveckla de instruktioner som budgetavdelningen ger åt ministerierna så att de i högre grad styr beredningsmaterialets kvalitet.

Den interna behandlingen vid finansministeriet

När ministeriernas ramförslag har anlänt till finansministeriet görs av dem omedelbart ett sammandrag åt finansministrarna och sammandraget presenteras för regeringen efter statsrådets allmänna sammanträde, varvid det också är möjligt att föra linjediskussioner. Om de viktigaste enskilda frågorna har om situationen det kräver också ordnats diskussioner i regeringens ekonomisk-politiska ministerutskott vid det ekonomisk-politiska ministerutskottets möten. Diskussionerna har gällt t.ex. produktivitetsprogrammets framskridande.

I januari-februari granskar finansministeriet baskalkylerna och gör på basis av ministeriernas ramförslag upp sitt eget förslag till ramar för förvaltningsområdena. Det av finansministeriet beredda förslaget till ramar för respektive förvaltningsområde fungerar som underlag för förhandlingarna mellan finansministeriet och ministerierna.

Ekonomiska avdelningen vid finansministeriet svarar för att de helhetsekonomiska prognoserna uppdateras samt för de texter som beskriver det allmänna ekonomiska läget. Det tekniska upprätthållandet av syste-

187 Finansministeriets interna processkort.

met dvs. justeringarna av ramarnas struktur, pris- och kostnadsnivå under valperioden handlas av beredningsgruppen för finanspolitiken, som också svarar för att sammanställa rambeslutet under budgetavdelningens ledning. Strukturella förändringar kan vara överföringar mellan anslag som hör till ramen och anslag utanför ramen, ändringar i budgeteringssättet dvs. brutto och netto, ändringar i tidtabellen eller budgeten för ett projekt eller motsvarande samt en teknisk genomgångspost på ett moment som hör till ramen. Korrigeringar som inverkar på ramnivån görs i alla skeden av ramprocessen. Vid behov analyserar budgetavdelningen förslagen t.ex. i förhållande till det tidigare ramförslaget och budgetförslaget.

De övriga avdelningarna vid finansministeriet tar ställning till ministeriernas förslag genom att lämna ett utlåtande i systemet om ifrågavarande huvudtitel, kapitel eller moment. Personalavdelningen tar ställning till personalutgifterna, avdelningen för utvecklandet av förvaltningen till förvaltningens ICT-utgifter samt projekt för utvecklandet av förvaltningen och kommunavdelningen till basservicebudgeten. Ettvart ministeriums ramförslag jämte bilage- och motiveringsmaterial samt de övriga avdelningarnas vid finansministeriet kommentarer och utlåtanden behandlas sammanfattande av budgetavdelningens sektorperson (den sektoransvariga tjänstemannen) som också kontrollerar bas- och ramförslagskalkylerna och gör ett förslag till budgetavdelningens ställningstagande. I och för ytterligare information som behövs för ställningstagandet står sektorpersonen i kontakt med ifrågavarande ministerium per e-post och telefon, utnyttjar synpunkter hos finansministeriets olika avdelningar samt gör sig förtrogen med statsrådets, riksdagens, Statens revisionsverks och olika arbetsgruppers ställningstaganden, förslag, redogörelser och andra dokument.[188]

För behandlingen av förslagen ger budgetavdelningens ledning instruktioner och riktlinjer per e-post och vid avdelningsmötet. Instruktionerna kan gälla exempelvis det, hur de inbesparingar i driftsutgifter som ingått i budgeten beaktas under ramperioden och i praktiken görs i baskalkylen, eller vilka sektorpersoner som ska hålla kontakt i de i ramen nämnda tväradministrativa ärendena.[189]

Av synpunkterna görs ett sammandrag i en modell som finns färdig i systemet. På basis av denna synpunkt antingen förordar eller förordar inte sektorpersonen de av ministeriet föreslagna momentvisa summorna, och bearbetar utgående från detta både tabellen och texterna. Sektorpersonen sparar sina motiveringar och eventuellt sina kommentarer i systemet. Alla kommentarer behöver inte synas utanför finansministeriet. All kommunikation mellan sektorpersonen och tjänstemannen vid ministeriet lämnar inte officiella dokument efter sig, för största delen av diskussionerna förs per e-post och telefon.

Följande skede är den s.k. budgetchefsbehandlingen, där den allmänna linjen utformas med utnyttjande av ministeriernas förslag och sektorpersonernas sammandrag. Budgetchefen följer i praktiken med och styr hur reglerna för ramen dvs. utgiftsregeln tillämpas. Han bildar sig också en helhetsuppfattning av ramarna. Också den gemensamma översikten av de olika huvudtitlarna sker under budgetchefsbehandlingen. Ministeriernas baskalkyler och ramförslag gås igenom moment för moment. Sektorpersonen presenterar sin åsikt om ministeriets förslag för

188 Beslutet har styrts av t.ex. den trafikpolitiska redogörelsen SRR 3/2008 rd, den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen (Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2009), regeringens skogspaket på våren 2008 samt i det ekonomisk-politiska ministerutskottet som regeringens bindande ståndpunkt understödda linjedragningar, såsom Finlands deltagande i världsutställningen i Shanghai.

189 Exempelvis i fråga om produktivitetsprogrammet eller lokaliteter.

budgetchefen, som för sin del inför sin egen åsikt i systemet. Om besluten gör budgetchefen egna anteckningar, som inte sparas eller offentliggörs. Dokumentationen blir knapphändig med hänsyn till sakernas betydelse, men å andra sidan är det fråga om en behandling där man går igenom hela statsekonomin inom ramen för en mycket stram tidtabell. Vid behov gör sektorpersonen ändringar och/eller ändringar i siffrorna eller texterna enligt budgetchefens förslag eller vid behandlingen söks nya lösningsmodeller till förslagen. Ramförslaget uppkommer av baskalkylen, i vilken har gjorts detaljerat specificerade och motiverade ändringar. Budgetchefen får i detta skede en helhetsuppfattning, som preciseras när ramförslagen för alla förvaltningsområden har gåtts igenom.

Efter behandlingen i budgetavdelningens ledning följer ställningstagandet av finansministeriets tjänstemannaledning, vilket innebär att statssekreteraren som kanslichef antingen godkänner avdelningen eller huvudtiteln som sådan, eller begär ändringar. Den så uppkomna tjänstemannaståndpunkten lämnas till finansministeriets politiska ledning dvs. finansministern, som också kan låta göra ändringar som bereds av sektorpersonen. Finansministern kan som sin hjälp i politiska stabsuppgifter utnyttja den statssekreterare som har utnämnts för hans mandatperiod. Under den innevarande val- och regeringsperioden har också finansministerns politiska specialmedarbetare haft en viktig roll i koordineringen och informationsförmedlingen. Efter godkännandet från den politiska ledningen är finansministeriets förslag till ramar för förvaltningsområdena eller finansministeriets ramförslag klart, och de berörda parterna får ett automatiskt meddelande om detta i Ram- och budgetinformationssystemet. Efter att ramförslagen sänts sammanställs vid finansministeriet de för förvaltningsområdena specifika texterna.

Sektorpersonerna vid finansministeriets budgetavdelning innehar en mycket central roll i att ram- och budgetprocessen ska lyckas. På basis av de intervjuer som gjordes vid revisionen upplever sektorministeriet, att ett gott samarbete med den egna sektorpersonen är det centrala kriteriet för att beredningen av ramen ska bli lyckad. Samarbetet beskrevs som i bästa fall en fortlöpande inofficiell kontakt, där informationsgången är mödolös och sker i rätt tid och man undviker missförstånd på bägge sidor. Sektorpersonernas goda kännedom om verksamheten på det egna ansvarsområdet upplevdes som värdefull och samtidigt betonades betydelsen av en helhetssyn i synnerhet när nedskärningar i utgifterna bereds.

Samtidigt framkom vid intervjuerna en oro för jämlik behandling av skilda förvaltningsområden vid ramberedningen i fråga om tolkningarna av ramarna och spelreglerna för överföringar eller nedskärningar av anslagen på momenten. I sektorministeriernas erfarenheter lyftes fram osäkerhet angående det, med vilka kriterier finansministeriet utövar sin makt att besluta om anslagsnedskärningar.[190]

Osäkerhet och meningsskiljaktigheter kan leda till att sektorministerierna inte gör tillräckligt täckande förslag med tanke på beredningen. Som ett exempel på detta togs upp en beredning av momentvisa överföringar, där sektorministeriet lät bli att ställa förslag till nedskärning av anslagen på momentet med avsikten att de inbesparade anslagen skulle överföras på ett annat moment, emedan ministeriet fruktade att finansministeriet inte skulle godkänna en ökning, men god-

190 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, 2010.

känna strykningen, varvid ministeriet skulle få uppleva en förlust av anslag inom ramarna. Med tanke på en fungerande planering av statsfinanserna är det fråga om en ogynnsam meningsskiljaktighet vad tolkningen beträffar, för enligt finansministeriets uppfattning verkställs utgiftsökningar, överföringar av anslag samt nedskärningar av anslag på enahanda grunder och under iakttagande av konsekvens.

Förhandlingarna mellan finansministeriet och ministerierna

Ministerierna har en vecka tid på sig att komma med ett genmäle till finansministeriets ramförslag. Utgående från finansministeriets förslag och ministeriets genmäle för finansministeriet bilaterala förhandlingar med ministeriet om de ärenden som är öppna. På basis av förhandlingarna utarbetas för regeringen ett utkast till rambeslut (den s.k. förhandlade FiM-ståndpunkten).

Vid finansministeriet deltar i förhandlingarna finansministern, som leder förhandlingarna, statssekreteraren som kanslichef, budgetavdelningens ledning och sektorpersonen för respektive huvudtitel från budgetavdelningen. Förhandlarna har till sitt förfogande finansministeriets momentvisa kommentarer och motiveringar till ministeriets genmäle. Från ministeriet deltar ministern/ministrarna, kanslichefen, ekonomidirektören och vid behov annan personal. Förhandlingarna räcker 0,5–2 timmar och hela förhandlingsrundan från två till tre dagar.

Vid de bilaterala förhandlingarna är avsikten att behandla öppna punkter, om vilka sektorministeriet och finansministeriet inte är eniga. Vid de bilaterala förhandlingarna är det således möjligt, och enligt processen också avsikten, att behandla frågor som kräver politisk diskussion och politiskt beslutsfattande. I praktiken beror förhandlingarnas karaktär på finansministern i fråga. Vid de bilaterala förhandlingarna är det möjligt att lämna ny information, behandla förslagens motiveringar och korrigera fel av teknisk natur samt klara upp missförstånd. I praktiken är de bilaterala förhandlingarna ett betydelsefullt skede och de kan leda till ändringar och korrigeringar i finansministeriets ståndpunkt.

Vid revisionen framgick att de bilaterala förhandlingarna mellan finansministeriet och sektorministerierna huvudsakligen upplevs som behövliga. Målsättningarna för förhandlingarna varierar beroende på den praxis som finansministern har tillägnat sig. Förhandlingarna ansågs erbjuda en god möjlighet att gå igenom situationen på förvaltningsområdet med eventuella ändringar i tyngdpunktsområden samt de viktigaste motiveringarna till att sektorministeriets och finansministeriets uppfattningar avviker från varandra. Förhandlingarna ansågs vara till nytta särskilt för att klara upp missförstånd.

Sammansättningen vid förhandlingarna betraktades som god, för i motstats till den egentliga hela regeringens ramförhandling, finns på plats också en representant för sektorministeriets ekonomienhet, varvid en god informationsgång samt en mer ingående kännedom om beredningsmaterialet säkerställs. Från tjänstemannaberedningens synpunkt kritiserades att vid förhandlingarna inte fattades egentliga beslut, varvid på vissa förvaltningsområden diskussionernas innehåll och resultaten av förhandlingarna saknade det av beredarna efterlysta mervärdet i förhållande till det skriftliga förfarandet. [191]

I den administrativa beredningen av ramarna har inte separat definierats ett förfa-

191 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, 2010.

rande med vilket de utgifter som ingår i baskalkylen ska omprövas under ramperiodens gång. Vid sektorministerierna framkom en åsikt, enligt vilket de bilaterala förhandlingarna med alltför stor tyngd gäller de utgifter i sektorministeriets förslag som överskrider ramarna, för dessa utgifter är marginella i förhållande till de utgifter som ingår i ramen. Det att baskalkylen inte öppnas vid förhandlingarna försnabbar avsevärt förhandlingstidtabellerna, men vid sektorministerierna förekom i detta avseende oro för att en helhetsuppfattning ska uppnås och angående svårigheten med en genuin prioritering.

Ramprocessen framskrider successivt från tjänstemannaberedningen till den politiska nivån mot beslutsfattande på högre nivå. Vid de bilaterala förhandlingarna är avsikten att behandla punkter som är öppna och om vilka sektorministerierna och finansministeriet inte är helt enigt och som kräver politisk diskussion och politiskt beslutsfattande.

Regeringens ramförhandlingar

Det slutliga rambeslutet och ramarna för förvaltningsområdena uppkommer i mars vid regeringens ramförhandling eller ramrian, som leds av statsministern. Arrangörsansvaret bärs av statsrådets kansli. Till regeringen utdelas 3-5 dagar tidigare utkastet till rambeslut, utkastet till finansministeriets ekonomiska översikt på våren och ett förslag till basserviceprogram. Basserviceprogrammet har beretts med det i kommunlagen föreskrivna förhandlingsförfarandet mellan staten och kommunerna och har därefter behandlats av ministergruppen för basserviceprogrammet.

Vid förhandlingarna överenskoms om rambeslutets textändringar, men av anslagen behandlas endast de moment i vilka ministerierna ännu föreslår ändringar. De frågor som kräver politiska linjedragningar har behandlats på förhand mellan regeringspartiernas ledning (under valperioden 2007–2010 den s.k. kvartetten). Kvartetten har som underlag det efter de bilaterala förhandlingarna sammanställda finansministeriets utkast till rambeslut, som har gjorts upp på basis av finansministeriets ståndpunkt. Ramförhandlingarna föregås av kontakter mellan statsministern och finansministern samt deras närmaste politiska medarbetare. Kontakterna är till sin natur politiska och således inte en del av den administrativa beredningsprocessen.

Ledningen för finansministeriets budgetavdelning, som deltar i förhandlingarna, informerar om förhandlingens resultat. Ändringarna bereds av budgetavdelningens sektorperson och de finanspolitiska beredningsoch beräkningsgrupperna som svarar för det tekniska upprätthållandet. Formellt godkänns rambeslutet av statsrådets allmänna sammanträde efter att saken behandlats av finansutskottet, varefter statsrådet ger en redogörelse om ramarna för statsfinanserna till riksdagen.

5.3 Förutsättningarna för en på fakta baserad beredning av politiken

Vid revisionen framgick, att planeringen och uppföljningen av statsfinanserna som helhet präglas av ett tryck från tidtabellerna, som i sin värsta form beskrevs som ”det eviga planerandets ekorrhjul”.[192] Trycket från tidtabellerna försvårar också den inbördes uppföljningen av hur regeringsprogrammet och ramarna förverkligas. Planeringssystemets funktionsduglighet sätts på prov när behovet av nedskärningar i statens utgifter realiseras. Att bilda sig en helhetsuppfattning av statsfinansernas och respektive förvaltningsområdes tillstånd eller framtida behov försvåras, när ministeriernas beredningsresurser har knutits till att utarbeta planeringsdokument.

Vid sektorministerierna förväntas en sådan helhetsuppfattning av ledningen för finansministeriets budgetavdelning, som har beslutsmakten i fråga om ramförslaget. En helhetsuppfattning av statsekonomins tillstånd och det offentligas verksamhet anses behövas för en optimal inriktning av utgifterna samt som underlag för prioriteringen av tyngdpunkterna i det offentligas verksamhet. Vid revisionsintervjuerna betonades behovet av en tjänstemannaståndpunkt som stöd för de politiska aktörernas ståndpunkt, i synnerhet i beredningen av regeringsperiodens första rambeslut.

Beredningen av regeringens första rambeslut är i praktiken i mycket ett ansvar för tjänstemännen, och till följd av tidtabellen ansågs de politiska aktörernas möjlighet att framföra en motiverad helhetssyn på beslutsfattandet om den offentliga verksamheten vara liten.[193]

Vid revisionen observerades, att de tjänstemän vid finansministeriet som deltar i den administrativa beredningen av ramarna är av den uppfattningen, att sektorministerierna borde ha en övergripande helhetssyn på det egna förvaltningsområdets och eventuella tväradministrativa sakhelheter.

Den sakkunskap som sektorpersonerna vid finansministeriets budgetavdelning har om tillståndet för det förvaltningsområde som de ansvarar för varierar med erfarenheten och andra yrkesmässiga faktorer. Den insats budgetavdelningens ledning gör i de olika skedena av beredningen beror därför på kvaliteten för envar sektorpersons beredning och på antalet särskilda aktuella frågor.[194] I ramberedningen uppkommer den administrativa helhetsuppfattningen vid budgetchefsbehandlingen. De tväradministrativa frågorna är före i sektorpersonernas inbördes beredningsdiskussioner. Dessa skeden av beredningen har emellertid inte instruerats eller särskilt inskrivits i processen för ramberedningen.

I praktiken tryggar budgetchefsbehandlingen att kvaliteten för finansministeriets ramförslag säkerställs samt att enhetligheten och konsekvensen för sektorpersonernas beredning säkerställs. Budgetchefsbehandlingen är ett betydelsefullt skede i beredningen av ramarna. Beredningens väsentligaste material och i synnerhet motiveringarna till ändringar i sektorpersonernas och sektorminis-

192 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, våren 2010.

193 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, våren 2010.

194 Exempelvis statens produktivitetsprogram har varit synligt före under perioden 2007–2011, likaså organisationsomläggningarna i förvaltningen.

teriernas förslag borde dokumenteras som en del av dokumenteringen av den administrativa beredningen av ramarna. Detta är utgångspunkten också i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), även om beredarnas inofficiella anteckningar som inte inverkar på föredragningen inte enligt lagen omfattas av begreppet myndighetshandling.

Informationsgången mellan finansministeriet och sektorministerierna baserar sig på förutom de officiella material som inskrivits i processen för ramberedningen också på mycket omfattande inofficiella bilaterala och i olika professionella nätverk idkade kontakter. Sektorministerierna ansåg att de av finansministeriet får den behövliga informationen för ramberedningen. I fråga om förslagen till ändringar önskades närmare motiveringar bl.a. till nedskärningar av anslag eller att överföringar av anslag förkastats. Med det nuvarande informationssystemet har sektorministeriet inte kunnat utnyttja de anteckningar som sektorpersonerna gjort i informationssystemet i samband med bearbetningen av förslaget. Vid revisionen framgick, att en stor del av dessa anteckningar är inofficiella noteringar som öppnar sig mycket svårt för utomstående personer. Trycket från planeringsarbetets tidtabeller och ett förtroende som bygger på ett gott och långvarigt samarbete bidrar till, att en del sektorministerier inte upplevde att de behöver mer omfattande eller till formen mer officiella motiveringar till de ändringar som sektorpersonen vid finansministeriet föreslår i ministeriets ramförslag.

Ramberedningen baserar sig på föregående års rambeslut. Sålunda framskrider man från en plan till följande plan. Statsbokslutet blir i praktiken klart alltför sent på våren, för att det ska kunna beaktas i sin helhet i beredningen av rambeslutet. Uppgifterna i statens centralbokföring om anslagsutfallet kan utnyttjas i ramberedningen året runt genom statens internet-rapporteringsverktyg Netra som upprätthålls av Statskontoret. På så sätt får man när det nya rambeslutet bereds en bättre visshet om hur det föregående rambeslutet har realiserats.

Processen för beredning av ramarna förpliktar i sig inte beredarna att följa upp hur ramarna realiserats, varvid graden av insikt beror på de berörda personerna. Vid intervjuerna konstaterades, att i fråga om förslagsanslagsmomenten utnyttjas bokslutsuppgifterna, för i budgeteringen ska beaktas hur grunderna för en lagstadgad utgift de facto har utvecklats. Vid intervjuerna framgick också, att arbetsbördan för de tjänstemän som deltar i ramberedningen är avsevärd, varför beredningen präglas av brådska. Statens revisionsverk uppmärksammade att denna situation kan leda till att uppgifterna om utfallet inte beaktas tillräckligt i planeringen av ramarna, varvid planeringen av ramarna särskiljs från de verkliga utgifterna.

Regeringsprogrammets samband med beredningen av ramarna för statsfinanserna är svårt att verifiera. Ramberedningen anknyter direkt till regeringsprogrammet, men den momentvisa granskningen och beredningen lösgör den ekonomiska planeringen från den politiska planeringen. Ansvaret för att följa upp regeringsprogrammet har statsrådets kansli, men med tanke på uppföljningen av anslagen är samarbetet mellan finansministeriet och statsrådets kansli väsentligt. I verkställandet av uppföljningen av regeringsprogrammet och anslagen är den tväradministrativa aspekten en utmaning. Ramberedningen sker sektorspecifikt, vilket ansvarsfördelningen mellan beredningspersonalen vittnar om. De för förvaltningsområdena ansvariga tjänstemännen vid budgetavdelningen fungerar sektorvis. Också vid ministeri-

erna framkom skillnader i hur beredningen och uppföljningen av regeringsprogrammet är knutna till planeringen av ramarna. Vid en del av ministerierna hade den beredning som gällde regeringsprogrammet ordnats åtskils från ramplaneringen, varvid det uppstår en risk för att ministeriets interna uppfattning om åtgärdernas och anslagens samstämmighet kan bli bristfällig.[195] Det vore därför motiverat att granska de tväradministrativa helheterna under varje skede av processen för beredning av ramarna, började med den interna beredningen vid ministerierna.

Hur förvaltningsområdena bemöts jämlikt under den administrativa beredningen är svårt att verifiera, för instruktionerna till de tjänstemän som deltar i beredningen och den officiella dokumenteringen av beredningsmaterialet är knapphändig till denna del. Statens revisionsverk konstaterar, att vid revisionen inte framgick väsentliga brister i en jämlik behandling av förvaltningsområdena. Revisionsverket rekommenderar ändå att instruktionerna om det interna arbetet vid finansministeriet granskas till denna del samt att en eventuell sammanfattning av de huvudsakliga ändringar som har gjorts i förslagen rapporteras samfällt till förvaltningsområdena som en del av responsförfarandet.

195 Intervjumaterial, Statens revisionsverk, våren 2010.

6 Beslutsunderlaget för finanspolitiken och iakttagandet av ramarna

6.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen

De prognoser och antaganden som finansministeriet utarbetar är av central betydelse för beredningen av finanspolitiken. På basis av dessa erhålles också en bild av finanspolitikens handlingsutrymme på lång sikt. För transparensen är det viktigt att rapporteringen om finanspolitikens beredning ger en tydlig bild av de konsekvenser som den totala finansiella utvecklingen och de finanspolitiska åtgärderna får för statens inkomster och utgifter.

Träffsäkerheten hos finansministeriets finansiella prognoser tål att jämföras med prognoser som utarbetats av andra finländska prognosinstitut. Brister i träffsäkerheten orsakas särskilt av svårigheten att förutse vändpunkter i konjunkturerna. Att det är svårt att förutse vändpunkter i den allmänna ekonomiska utvecklingen är något som man också har uppmärksammat i internationella undersökningar, vilket är något som gäller för alla prognosinstitut. Finansministeriets prognosarbete har varit oberoende av det politiska beslutsfattandet och vittnar om en strävan efter objektivitet och tillförlitlighet. Finansministeriets nationalekonomiska avdelning håller på att utveckla en modell för generell balans som ett hjälpmedel vid utarbetandet av konjunkturprognoser. Införande och bruk av denna modell gör det i framtiden möjligt att på ett bättre sätt än tidigare utföra olika slags känslighets- och alternativgranskningar. Detta kan å sin sida höja kvaliteten hos beredning och prognoser. Revisionsverket anser att modellberäkningar och dokumentation av dessa i hög grad kan förstärka beredningen av finanspolitik och den offentliga debatten om denna.

Den finansiella översikten som de statsfinansiella ramarna bygger på samt regeringens budgetproposition med dess bakgrundsmaterial bildar en mycket bred helhet. Ansvällningen av material som berör budgetberedningen är redan nu på väg att bli ett problem. Av denna anledning anses det inte vara ändamålsenligt att ta fram separat tilläggsmaterial. Det viktigaste målet för utvecklingen av prognosarbete och rapportering är konsekvens i motiveringar och omsorgsfullt riskanalysarbete. Tydliggörande av metoderna och antagandena bakom prognoserna är det viktigaste när det gäller att utveckla öppenhet i finanspolitikens uppgiftsbas.

Utgiftsstadgan har hållit sig inom de statsfinansiella ramarna under mandatperioden 2007–2010. Även riksdagen har bundit sig vid en utgiftsnivå som ligger inom ramarna. Ramen efterlevdes också under den kraftiga ekonomiska nedgången 2009. Utrymmet för flexibilitet i 2009 års ramar utnyttjades till fullo.

Rapporteringen om efterlevnaden av statsfinansiella ramar är svåra att förstå för den

som inte är insatt i budgetteknik. Presentationen av pris- och strukturkorrigeringar har blivit påtagligt bättre under mandatperioden 2007–2010. För utomstående är det delvis på grund av svårigheterna att presentera och komplexiteten hos pris- och strukturkorrigeringar mycket svårt att bedöma efterlevnaden av statsfinansiella ramar. Transparensen hos ramarna är följaktligen alltjämt klart bristfällig. Detta begränsar möjligheterna till offentlig debatt och bedömningar för utomstående. Förutom efterlevnaden av ramenliga utgiftsstadgor skulle det också vara motiverat att rapportera om utgiftslinjen och dess utveckling med hjälp av en tidsserie som beskriver utfallsdata.

6.2 Prognosar och antaganden i finanspolitiken

6.2.1 Finansministeriet som producent av prognoser

Finansministeriets nationalekonomiska avdelning utarbetar totalekonomiska prognoser och hållbarhetsberäkningar för den finanspolitiska beredningsprocessen.[196] Den nationalekonomiska avdelningen följer upp, analyserar och utarbetar prognoser om den ekonomiska utvecklingen och publicerar regelbundet översikter av denna utveckling. I den nationalekonomiska avdelningens uppgifter ingår bedömning av de finanspolitiska åtgärdernas konsekvenser och att framföra nationalekonomiska aspekter som underlag för beslutsfattande. Den centrala uppgiften för utarbetandet av prognoser är att ta fram material för beredning av den ekonomiska politiken, särskilt för utarbetandet av den årliga budgeten och rambudgeten på medellång sikt. Skatteavdelningen utarbetar prognoser om skatteinkomster som underlag för ramprocessen. Den ekonomiska översikten som utges två gånger per år är en omfattande och detaljerad analys av det nationalekonomiska tillståndet och dess utsikter. Översikten som kommer ut i september ges som en bilaga till budgetpropositionen och våröversikten som bilaga till rambeslutet. Konjunkturöversikterna som publiceras i juni och december ger uppdaterade prognoser. Dessutom behandlar de kortfattat ekonomins förhandenvarande tillstånd och utsikter för den närmaste framtiden.

Finansministeriets prognosarbete bygger på sektorsakkunnigas vetande och kunnande. De sektorsakkunnigas uppfattningar av de områden som följs upp sammanställs och samordnas med hjälp av nationalräkenskapernas identiteter till en konsekvent helhet. För att uppnå konsistens och säkerställa logiska kriterier används vid prognosers utarbetande en beräkningsmodell där räkenskaperna skrivs fram med två år. Vid framtagningen av prognostal används flera olika kvantitativa och kvalitativa metoder inom ramen för systemet med sektorpersoner. När tidshorisonten för den ekonomiska politiken blir längre har behovet av olika slags alternativa beräkningar och politiska simuleringar tvingat fram ett införande av modellbaserade arbetssätt som komplement till arbetet som bygger på sektorkunnande i den finanspolitiska beredningen. Finansministeriets nationalekonomiska avdelning håller på att utveckla en modell för generell balans. En särskild utmaning vid detta utvecklingsarbete är att få in den offentliga ekonomins struktur och finanspolitiska konsekvenser i modellen. [197]

I den inhemska debatten har finansministeriet ofta kritiserats för att dess prognoser av den ekonomiska utvecklingen är mer pessimistiska än det verkliga utfallet. Enligt den framförda kritiken leder detta till snäva statsfinansiella ramar och till ringa handlingsutrymme i en beslutsbaserad finanspolitik. Nedan ges en kort översikt av den inhemska nationalekonomiska debatten där man bedömer träffsäkerheten hos ekonomiska prognoser.

Pehkonen (2002) granskar träffsäkerheten hos ekonomiska prognoser som nio finländska ekonomer har utarbetat under perioden

196 Hållbarhetsberäkningar behandlas i kapitel 8.2.

197 Jokinen: Miksi emme vielä viime kesän lopussa nähneet taantumaa/lamaa?, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 105, 3/2009, s.335–340.

1997–2001. Bland dessa finns också finansministeriet. Pehkonens (2002) resultat visar att samtliga prognosinstitut har underskattat styrkan hos den ekonomiska tillväxten och att man inte klarade av att förutse den snabba tillväxten under 1997 och 1998. På motsvarande sätt överskattade alla prognoser från 2000 och våren 2001 den uppnådda ekonomiska tillväxten. Samma fenomen observerades också i samband med lågkonjunkturen i 1990-talets början då felaktigheterna i prognoserna var avsevärda. Pehkonens (2002) slutsats är att det förutom konjunktursvängningar är svårt att förutse ekonomisk tillväxt som är snabbare än normalt. En jämförelse av prognosinstitutens prognoser för 1997–2001 visar att det var finansministeriets och Andelsbankscentralens prognoser som gav en något bättre bild av den ekonomiska utvecklingen under de granskade fyra åren än genomsnittet.[198] Det bör dock observeras att den av Pehkonen (2002) granskade perioden är för kort för att man ska kunna dra några allmänna slutsatser om finansministeriets ekonomiska prognoser jämfört med andra prognosinstitut. På samma sätt påpekar Kiander & Virén (1999) att finansministeriets konjunkturprognoser som använts vid beredningen av finanspolitiken har varit oprecisa, men att ministeriet inte har varit vare sig bättre eller sämre än andra finländska prognosinstitut.[199]

I Finland är det endast utgifter som omfattas av rambeslut, medan uppskattade inkomster finns i bakgrunden för ram- och budgetberedningen. I bakgrunden för uppskattade skatteinkomster spelar prognoser om den kommande ekonomiska utvecklingen en viktig roll. I Statens revisionsverks verksamhetsrevisionsberättelse 6/99 har man jämfört inkomstprognoser och realiserade inkomster.[200] Enligt Virén (1999) är det viktigaste resultatet av revisionsverkets undersökning att den visade på en påtagligt stor skillnad mellan prognos och faktisk utveckling. Virén (1999) granskar utfallet i verkligheten av budgetenliga inkomst- och utgiftsprognoser med hjälp av material för 1960–1998. Granskningen visar att uppskattningarna av inkomster i budgetpropositionen har varit klart tilltagna i underkant utom under lågkonjunkturen 1990–1993.[201] På basis av Viréns (1999) resultat är det emellertid inte möjligt att bedöma om finansministeriets prognoser som finns i bakgrunden för budgetpropositionen skiljer sig från andra prognoser eftersom granskningen endast jämför budgettal med realiserade bokslutsuppgifter i statens bokföring.

Statens bokslutsberättelse för 2006 innehåller en särskild granskning som visar att det fanns en stor skillnad mellan inkomstprognoser och realiserade skatteinkomster under 2003–2006. De uppskattade inkomsterna var i genomsnitt 1,6 miljarder euro mindre än de realiserade skatteinkomsterna. Den viktigaste faktorn bakom detta resultat är att prognosen underskattade den ekonomiska tillväxten. Inte heller på grundval av detta resultat är det möjligt att bedöma om finansministeriets ekonomiska prognoser är mer pessimistiska än andra prognoser, eftersom dessa inte blir jämförda med prognoser från andra håll.

Pellervo ekonomiska forskningsinstitut (PTT) genomförde på uppdrag av Riksdagens revisionsutskott en undersökning om träffsäkerheten hos skatteinkomstprognoserna i statens budgetar 1998–2007.[202] Under-

198 Pehkonen: Talousennusteiden osuvuus 1997–2001: valistuneita arvauksia, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 2/2002.

199 Kinder & Virén: Tarvitaanko vielä finanssipolitiikkaa?, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 3/1999.

200 Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi, Verksamhetsgranskningsberättelse 6/99, Statens revisionsverk.

201 Virén: Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/1999.

202 Lahtinen & Mäki-Fränt i& Määttä & Volk: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2009.

sökningen som Riksdagens revisionsutskott beställt är en heltäckande utredning om hur prognosarbetet är organiserat hos finansministeriet samt om kvaliteten hos framtagna prognosdata. Enligt undersökningen tål finansministeriets prognoser att jämföras med de ekonomiska prognoser som andra finländska prognosinstitut utarbetar. I prognoserna för skatteinkomster har man inte kunnat fastställa systematiska fel vad gäller statistiska kriterier eller i förhållande till andra prognosinstituts ekonomiska prognoser. Flest fel i prognoserna för skatteinkomster har orsakats av svårigheterna att förutse vändpunkter i konjunkturerna. Under en högkonjunktur har man i genomsnitt underskattat BNP-tillväxten samtidigt som man har överskattat den under lågkonjunktur. Att det är svårt att förutse vändpunkter i den allmänna ekonomiska utvecklingen är något som man också har uppmärksammat i internationella undersökningar, vilket är något som gäller alla prognosinstitut. Det är särskilt inkomstbudgetar som är behäftade med osäkerhet, eftersom statens inkomster är beroende av den totalekonomiska utvecklingen där inkomsterna är mer växlande än utgifterna.

Tidsperioden som undersökningen omfattar är tyvärr i det kortaste laget. Undersökningen som revisionsutskottet låtit göra bekräftar emellertid resultaten från tidigare inhemska bedömningar av finansministeriets prognosarbete. I överensstämmelse med det ovan sagda har finansministeriets konjunkturprognoser som använts i den finanspolitiska beredningen varit synnerligen oprecisa, men ministeriet har trots detta inte här varit vare sig bättre eller sämre än andra finländska prognosinstitut.[203] Utifrån dessa utgångspunkter kan man konstatera att den erhållna bilden av kvaliteten hos finansministeriets prognoser inte skulle ha blivit så mycket annorlunda även om undersökningen hade sträckt sig över en längre tidsperiod.

I PTT-undersökningens slutsatser samt i utlåtandet[204] från Riksdagens revisionsutskott rekommenderas att skatteinkomstprognoser kompletteras med en separat riskanalys och känslighetsbedömning i form av bilagor. Enligt revisionsverkets iakttagelser har det skett en påtaglig förbättring i rapporteringen av skatteinkomstprognoser. I synnerhet gäller detta rapporteringen av bokslutsberättelser. I statens bokslutsberättelse för budgetåret 2009 finns det ett eget kapitel som behandlar prognosavvikelser i centrala skatteinkomstposter och efterhandsprognoser som finansministeriets inkomstarbetsgrupp har utarbetat. Skatteinkomstprognosen bygger på en bedömning av skattebasens utveckling. I prognosen tar man hänsyn till existerande beskattningsgrunder och kända ändringar av dessa. En efterhandsprognos ger å sin sida en bild av hur inkomstprognosen hade sett ut om skattebasen och beskattningsgrunderna hade varit kända vid prognostillfället. Enligt revisionsverket är det en god sak att fortsätta med rapporteringen av inkomstarbetsgruppens efterhandsprognoser samt rapporteringen av prognosavvikelser och att göra detta till en bestående praxis i statens bokslutsberättelser.

Risker i skatteinkomstprognoser har rapporterats i en större omfattning än tidigare också i höstens nummer av Ekonomisk översikt. Ekonomisk översikt för september 2009 och september 2010 innehåller ett särskilt kapitel om riskerna i skatteinkomstbudgetar. Dessutom innehåller budgetpropositionen för 2011 ett eget kapitel om riskerna i anslut-

203 Pehkonen, Jaakko (2002) ”Talousennusteiden osuvuus 1997–2001: valistuneita arvauksia”, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 2/2002; Kiander&Virén (1999) ”Tarvitaanko vielä finanssipolitiikkaa?”, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 3/1999; Virén (1999) ”Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi”, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/1999 och Lanne, Markku (2009) ”Ennustajien tappiofunktiot ja BKT-ennusteen rationaalisuus”, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/2009.

204 Revisionsutskottets utlåtande 1/2010 rd.

ning till skatteinkomstbudgetar. I nämnda kapitel granskas för centrala skatteslag riskfaktorer i skattebasens utveckling och effekterna i euro på skatteinkomsterna när dessa realiseras. Någon egentlig känslighetsanalys presenteras dock inte. Finansministeriet håller på att utveckla en makromodell av generell balans som är avsedd att fungera som ett hjälpmedel vid upprättandet av konjunkturprognoser, vilket medger utarbetande av bättre känslighets- och alternativgranskningar av olika slag än tidigare. Modellberäkningar och tillräcklig dokumentering av dessa skulle enligt revisionsverket kunna utgöra en påtaglig förstärkning av informationen och den offentliga debatten om finanspolitikens beredning och genomförande.

Revisionsverket anser att konsekventa motiveringar och omsorgsfull riskanalys alltjämt är det viktigaste föremålet för prognosarbete och rapporteringsutveckling även om det redan har skett klara förbättringar i dessa avseenden. Det finns också skäl att betona att budgetpropositionen och dess bakgrundsmaterial som publiceras i Ekonomisk översikt redan i dagsläget bildar en omfattande helhet. Av denna anledning anses det inte vara nödvändigt att ta fram ytterligare material. Omfattningen och ansvällningen av material som bildar bakgrund till ram- och budgetberedningen var något som representanter för sektorministerier tog upp i de i anslutning till revisionsverkets granskning genomförda intervjuerna. I stället för att ta fram ytterligare material bör tyngdpunkten i utvecklingsarbetet läggas på att tydliggöra de antaganden och metoder som finns i bakgrunden för prognoserna. Den modell- och metodbeskrivning av metoderna för utarbetande av inkomstbudgetar i budgetekonomin som publicerades på finansministeriets webbplats i mars 2010 är en viktig del av detta arbete.[205] Detta dokument är en bra och grundlig beskrivning av de metoder som används för att utarbeta prognoser för olika skatteinkomstslag och av de viktigaste problemen i anslutning till dessa. Revisionsverket anser att det finns skäl uppdatera och underhålla denna beskrivning. Hänvisningar till denna kan också göras i material som berör budgetberedningen. En motsvarande beskrivning av budgetförfarandena bör också kunna övervägas för arbetet kring finansministeriets totalekonomiska prognos.

6.2.2 Faktorer som ligger bakom prognosfel

Efterhandsutvärdering av kvaliteten hos prognoser är en problematisk uppgift eftersom informationen som finns tillgänglig när en prognos upprättas skiljer sig avsevärt från den tillgängliga informationen vid en utvärdering i efterhand. Vid efterhandsutvärderingar används den senaste utgåvan av BNP-tal utan hänsyn till de realtidsobservationer som fanns tillgängliga vid tidpunkten när prognosen skapades. Revisionerna av makromaterial kan emellertid vara betydande. Av denna anledning är det viktigt att skilja mellan genuina prognosfel och statistiska förändringar. Därför skall man förhålla sig skeptisk när det gäller träffsäkerheten hos punktprognoser. En bedömning av träffsäkerheten hos en punktprognos tar inte hänsyn till interdependenser mellan olika faktorer och därmed inte heller att prognosen uppstår som en summa av flera totalekonomiska och finanspolitiska variabler.

205 Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä, http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/tuloarvioiden_laadintamenettelyt.pdf, 2.3.2010.

Målen för den tillämpade makroekonomiska forskningen som bedrivs inom den offentliga sektorn och på forskningsinstitut står i anslutning till utarbetandet av prognoser och politiska analyser till stöd för det ekonomiska beslutsfattandet. Tillgången till och kvaliteten hos totalekonomiska och särskilt på nationalräkenskaper baserade observationsmaterial är viktiga för detta arbete. För prognosers tillförlitlighet är det viktigt att uppgifterna är så exakta som möjligt. Med nationalräkenskapernas hjälp är det möjligt att följa den nationella ekonomins utveckling. Upprättandet av ekonomiska prognoser förutsätter emellertid aktuella data som erhålles från mer kortsiktig statistik. Bland dessa märks kvartalsräkenskaper, månatliga konjunkturrapporter om produktionen och volymindex för industriproduktionen. Korttidsstatistik ger en snabbare men mindre detaljerad bild av det som sker än årsstatistik.

De tidigaste uppgifterna i nationalräkenskaperna är ofta mycket oprecisa och det är tidsödande att få dem mer precisa. Särskilt när konjunkturer vänder kan det ske avsevärda preciseringar av statistiken i efterhand. Vad det då handlar om är en fråga om både korrigering av mätfel och gjorda strukturella förändringar i räkenskaperna. Till exempel uppgick förhandsuppgiften i slutet av 1991 om BNP-förändringen jämfört med föregående år till -5,20 procent. Fem år senare, år 1996, var det korrigerade talet för BNP-förändringen 1991 -7,10 procent, vilket preciserades undan för undan och uppgick år 2003 till -6,40 procent.[206] Preciseringen av statistik kan således innebära korrigeringar på mer än en procentenhet. Enligt Tyrväinen (2007) är det meningslöst att tvista om alternativa uppfattningar om prognoser eftersom korrigeringar av statistiken när som helst kan omintetgöra relevansen hos vilken årsprognos som helst.[207]

Problemet vid efterhandsutvärderingar av prognoser är att tidsserierna omfattar tal som har genomgått olika många uppdateringar. Av denna anledning ska man förhålla sig skeptisk till talen för tidsseriers sista år eftersom bilden av prognosers träffsäkerhet förändras i takt med att statistiken blir precisare. Å andra sidan måste man observera att de som utarbetar prognoser endast har tillgång till realtidsdata, vilket gör att prognosernas träffsäkerhet ska jämföras med de första observationerna vid tidpunkten när prognosen skapades. Detta är dock svårt att göra i efterhand på grund av problemet med tillgång till material.

Förutom förändringar och preciseringar av grunddata är det de i bruk varande statistiska metoderna och förfarandena som påverkar revideringarna av konjunkturdata. På grund av de nya anvisningarna från Eurostat har Statistikcentralen infört nya beräkningsmetoder för de kvartalsvisa nationalräkenskaperna. De med hjälp av de nya metoderna beräknade kvartalsräkenskaperna publicerades för första gången år 2006. Efter de nya metodernas införande sker precisering av statistiken långsammare än tidigare. De nya metoderna ledde också till förändringar av tidigare års makroekonomiska utfallsdata.[208]

Den använda metoden för säsongsutjämning påverkar å sin sida också preciseringen av konjunkturdata. Den årstidsbundna säsongsvariationen måste rensas ut från berörda tal för att en mer övergripande bild av ekonomin ska kunna erhållas. De statistiska metoder som används särskilt vid vänd-

206 Lanne: Taloustilastojen merkitys empiiriselle makrotaloudelliselle tutkimukselle, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 103, 4/2007.
207 Tyrväinen: Suomen kasvuluvut arvontakoneesta? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 103, 4/2007.
208 Tyrväinen: Suomen kasvuluvut arvontakoneesta? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 103, 4/2007.

punkter i ekonomin kan reagera långsammare än verkligheten på förändringar. Tidpunkten för 2008 års konjunktursvängning kom som en överraskning till följd av preciseringen av kvartalsräkenskaperna. Förändringen från föregående kvartal följs upp med hjälp av en säsongsutjämnad serie. Metoden för säsongsutjämning som Statistikcentralen använder räknar fram prognoser för kommande tidpunkter så att säsongsutjämningar blir möjliga att utföra. Den sista observationen i en tidsserie är av mycket stor betydelse, eftersom det är den som till stor del avgör riktningen hos de av metoden förutsedda observationerna. Enligt de i december 2008 föreliggande uppgifterna var detta års tredje kvartal en aning positiv. Det var först på basis av talen i kvartalsräkenskaperna som publicerades i slutet av februari 2009 som vändningen i ekonomin som förväntades inträffa sommaren 2008 kunde preciseras till detta års tredje kvartal. Problemet att observera vändpunkter med hjälp av den nu använda säsongsutjämningsmetoden har varit välkänt, men nu upplevdes den på ett mer konkret sätt än någonsin tidigare.[209]

Förutom problemen som beror på preciseringen av statistiska data drabbas efterhandsutvärderingar av prognosers kvalitet av osäkerhet kring prognosinstitutets förlustfunktion. Antagandet bakom efterhandsutvärderingar av kvaliteten hos prognoser är att den som utarbetar prognosen har en symmetrisk förlustfunktion. En symmetrisk förlustfunktion innebär att missvisningarna till följd av både positiva och negativa prognosfel bedöms vara lika stora. Om förlustfunktionen är symmetrisk ska det inte finnas några systematiska fel i en optimal prognos. Förväntningsriktighet hos en prognos betyder i detta fall att medelfelet i prognoser när de bedöms över en längre tidsperiod inte avviker från noll i en betydande omfattning.[210] Förlustfunktionen hos den som utarbetar en prognos är emellertid inte nödvändigtvis symmetrisk, vilket gör att förekomsten av systematiska prognosfel inte alltid är ett tecken på irrationalitet hos prognosskaparen. Det kan finnas skäl till försiktighet vad gäller prognoser som används i finanspolitiskt beredningsarbete när en överskattning av skatteinkomster leder till större kostnader än en underskattning av dessa inkomster. Storbritanniens revisionsverk har en lagstadgad skyldighet att bedöma om de prognoser som finansministeriet har utarbetat för användning i budgetberedningen är tillräckligt försiktiga.

Lanne (2009) har med hjälp av material från 1982–2008 undersökt förlustfunktionerna och prognosernas rationalitet hos fyra finländska prognosinstitut: ETLA, PT, PTT och finansministeriet. Resultaten pekar på att finansministeriet har den tydligaste symmetriska förlustfunktionen. Dessutom slår slutsatserna från en av PTT på uppdrag av Riksdagens revisionsutskott genomförd undersökning fast att finansministeriets prognosarbete har stått fritt från politiskt beslutsfattande. Dessa iakttagelser kan tolkas som ett tecken på finansministeriets strävan efter objektivitet i dess prognosarbete.

Även om efterhandsutvärderingar av prognosers kvalitet inte är entydiga, så kan de ändå ge viktiga kunskaper om de problem som olika prognosmetoder och processer ger upphov till. Särskilt viktigt är det att kunna kartlägga orsakerna till avvikelser för att

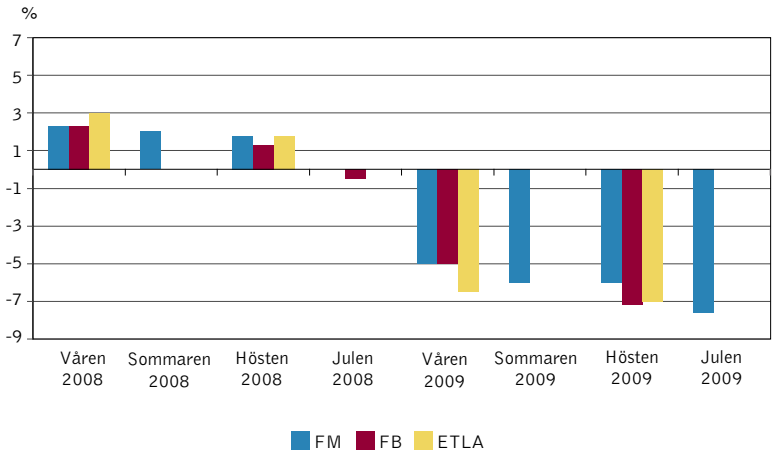
209 Orjala & Tyrkkö: Suhdannetilastoihin kuuluvat revisiot, Tieto & trendit 3/2009, s. 5. Hakala: Miksi taantuma havaittiin jälkijunassa? Tieto&trendit, 3/2009, s.10-12. Sorjonen: Mikä yllätti suhdanne-ennustajat tällä kertaa?, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 105, 3/2009, s. 347–353.

210 Auerbach: On the performance and use of government revenue forecasts, National Tax Journal, 1999 vol. 52, no.4, December, p. 765–782.

på detta sätt utveckla framtidens prognosarbete. I stället för att förbättra träffsäkerheten hos punktprognoser bör högsta prioritet i utvecklingen av prognosarbetet ges åt att lägga fram konsekventa motiveringar och åt omsorgsfull riskanalys. För transparens är det viktigt att rapporteringen om finanspolitikens beredning ger en tydlig bild av de konsekvenser den totalekonomiska utvecklingen och de finanspolitiska åtgärderna får för statens inkomster och utgifter.

Finanskrisen och precisering av BNP-prognoser

I figur 1 visas preciseringen av BNP-prognoserna för 2009 i konjunkturprognoser från finansministeriet, Finlands Bank och ETLA för tiden från våren 2008 till december 2009. Figuren visar att prognoserna från alla tre prognosinstituten från våren 2008 förutsåg att Finlands totala produktion skulle växa med mer än 2 procent 2009. Mest optimistisk av dem var ETLA vars i mars 2008 publicerade prognos tydde på att Finlands totala produktion skulle växa med tre procent år 2009. I prognoserna som publicerades i september 2008 förutsåg alla tre prognosinstituten att tillväxten för år 2009 skulle vara högre än en procent. I detta läge var det Finlands Bank som kraftigast hade justerat sin prognos nedåt. Tillväxten i bankens septemberprognos för Finlands totalproduktion 2009 uppgick till 1,3 procent jämfört med 2,3 procent i prognosen från våren 2008. Prognoserna blev snabbt dystrare efter att kreditkrisen hade brutit ut hösten 2008. Finlands Bank var det första prognosinstitutet som förutsåg att Finlands totalproduktion skulle minska 2009. Finlands Banks prognos från december 2008 förutsåg att produktionen skulle minska 0,5 procent 2009. Finansministeriet avstod undantagsvis från att pu-

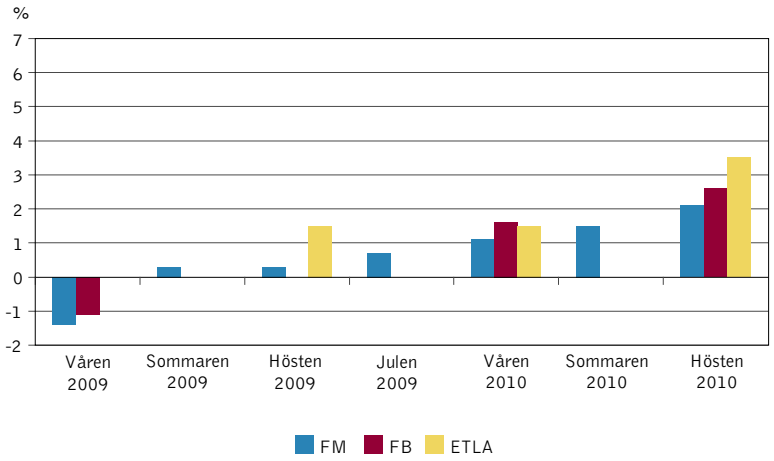


Källa: Finansministeriet, Finlands Bank och Etla

Figur 1: BNP-prognoser för 2009

blicera någon uppdaterad prognos för 2009 i anslutning till ministeriets konjunkturöversikt i december 2008. Som framgått ovan skulle det tredje kvartalet 2008 ännu ha varit positiv i Statistikcentralens kvartalsräkenskaper. Följaktligen var det först i februari 2008 när Statistikcentralen publicerade sina förhandsuppgifter för 2008 som den på sommaren 2008 inträffade kraftiga konjunkturvändningen syntes i det statistiska materialet som låg till grund för prognoserna. I mars 2009 hade alla tre prognosinstituten kraftigt justerat sina prognoser för 2009 nedåt. I detta skede var det ETLA som publicerade den mest pessimistiska prognosen där totalproduktionen 2009 förutsågs minska med 6,5 procent. Sedan dess blev prognoserna för 2009 allt dystrare. Statistikcentralens i februari 2010 publicerade förhandsuppgift om totalproduktionens tillväxt 2009 löd på -7,8 procent, vilket i april 2010 justerades ytterligare nedåt till hela -8 procent.

I figur 2 visas preciseringen av de tre granskade prognosinstitutens prognoser för 2010. I mars 2009 förutsåg både Finlands Bank och finansministeriet att totalproduktionen skulle minska med mer än en procentenhet 2010. ETLA å sin sida förutsåg nolltillväxt i detta skede. Redan hösten 2009 förutsåg ETLA 1,5 procents tillväxt för 2010. Finlands Bank och finansministeriet justerade sina prognoser för 2010 uppåt i en betydligt långsammare takt. Enligt de senaste i september 2010 publicerade prognoserna för 2010 förutsåg alla tre prognosinstituten att Finlands totala produktion kommer att växa med mer än 2 procent. Mest optimistisk av dem är ETLA vars prognos från september 2010 förutser en tillväxt på 3,5 procent 2010.



Källa: Finansministeriet, Finlands Bank och Etla

Figur 2: BNP-prognoser för år 2010

6.3 Efterlevnaden av statsfinansiella ramar

6.3.1 Rapporteringen i bokslutsberättelser

Regeringen rapporterar i statens bokslutsberättelse årligen om hur finanspolitikens mål har uppnåtts och hur den i anslutning till mandatperiodens första antagna utgiftsstadgan har efterlevts. Efterlevnad av utgiftsstadgan följs upp i finansministeriet genom att jämföra utvecklingen av berättelseårets pris- och strukturkorrigerade statsfinansiella ram med budgeten. Efterlevnad av utgiftsstadgan betyder att anslagen i budgeten ryms inom anslagstaket som fastställs i ramen för mandatperioden. Rapporteringen som ges i bokslutsberättelserna är transparent om en utomstående utan besvär kan följa den fastställda utgiftsstadgans genomförande med hjälp av de i bokslutsberättelsen presenterade uppgifterna. Revisionsverket har utvärderat bokslutsberättelsernas rapportering av ramefterlevnaden under regeringarna Vanhanen I och Vanhanen II.

Strukturen i de årliga bokslutsberättelsernas rapporter av ramefterlevnaden är i stort sett densamma från år till år. Först ges ett utlåtande om ramefterlevnaden under ifrågavarande berättelseår. Undantaget från detta under granskningsperioden är valåret 2007. I bokslutsberättelsen för 2007 konstateras att utgiftsramen för mandatperioden 2003–2006 inte överskreds. Vad angår berättelseåret 2007 finns inget särskilt omnämnande av ramefterlevnaden. I rapporteringens nästa steg noteras den i anslutning till valperiodens första rambeslut fastställda ramnivån samt den pris- och strukturkorrigerade justerade ramen för berättelseåret i fråga. Den justerade ramnivån med pris- och strukturkorrigeringar anger totalsumman av de ramutgifter som är disponibla under berättelseåret. Därefter rapporteras i överensstämmelse med budgetpropositionen regeringens förslag om de i ramen ingående anslagen, den ofördelade reserven i budgetpropositionen, de av riksdagen beslutade ytterligare anslagen inom ramen samt anslagen i tilläggsbudgetar. I rapporteringen delas anslagen i tilläggsbudgetar i regel inte in i utgifter som ingår i och som står utanför ramen. Detta får till följd att det är svårt för en utomstående att se om anslagen i budgetramen för berättelseåret håller sig inom utgiftstaket som fastställts i den justerade utgiftsramen. Anslagen i granskningsperiodens tilläggsbudgetar har i bokslutsberättelserna delats in i anslag som ingår i och som står utanför ramen i rapporteringen för berättelseåren 2004 och 2005. I bokslutsberättelsen för 2005 sägs det till exempel: ”I tilläggsbudgetarna ökades ramanslagen med sammanlagt 290 milj. euro”. Detta torde utan större ansträngning kunna antas vara ett stående förfarande i bokslutsberättelser vad gäller rapporteringen i anslutning till tilläggsbudgetanslag. Under mandatperioden 2007–2010 ska även tilläggsbudgetar hålla sig inom det fastställda utgiftstaket när det gäller anslagsslag som ingår i ramen. Detta kan dock inte läggas till grund för att man när det gäller tilläggsbudgetar inte presenterar någon specifikation av vilken del av anslagen i tilläggsbudgeten för berättelseåret det är som ingår i ramen.

I nuläget är rapporteringen av ramefterlevnad och utgiftsstadgans genomförande knapp i bokslutsberättelserna och svår att

följa för personer som inte är insatta i budgetteknik. När det gäller ramefterlevnaden konstateras endast att anslagsnivån har hållit sig inom ramen, men det anges i regel inte i vilken utsträckning ramar eventuellt har underskridits. På basis av de angivna uppgifterna är det svårt att få någon uppfattning av om utgiftsnivån i den för berättelseåret fastställda ramen. Följaktligen är det omöjligt att på basis av angivna uppgifter sluta sig till i vilken utsträckning ramar har underskridits. Rapporteringen i bokslutsberättelserna lämnar inga uppgifter alls om nivån för utanförstående utgifter, utan dessa måste den som är intresserad räkna fram själv. Detta är som redan beskrivits besvärligt, på basis av lämnade uppgifter är det rentav svårt att få någon klarhet om nivån på utgifter som ingår i ramen för berättelseåret.

Revisionsverket anser att man för ökad transparens i bokslutsberättelser på ett tydligt sätt ska föra fram vad som varit regeringens förslag om de anslag som ingår i ramen. Dessutom borde man i bokslutsberättelser specificera vilka anslag det är som ingår i och som står utanför ramen, samt vad gäller tilläggsbudgetar för berättelseåret de tillägg som riksdagen har beslutat om. På detta sätt skulle det bli lätt för utomstående att se i vilken utsträckning anslagen i den den slutliga budgeten ryms inom den justerade utgiftsramen för berättelseåret.

6.3.2 Redovisningsrevisionens iakttagelser och ramarnas transparens

Efterlevnaden av statsfinansiella ramar har av Statens revisionsverk bedömts numeriskt på basis av beräkningar som redovisningsrevisionen har utfört. Underlaget för dessa beräkningar är rambesluten för mandatperioden 2007–2011, budgetpropositionerna, budgetarna och tilläggsbudgetarna tillsammans med beredningsmaterial och bokslut. Granskningen syftar till att göra det lättare att agera i enlighet med rambesluten i avgöranden i anslutning till statens finanser samt att öppet berätta om avvikelser från rambeslut eller om ändringar av grunderna för detta. Granskningens iakttagelser om efterlevnaden av ramar avser de med slutliga tilläggsbudgetar kompletterade budgetarna för 2008 och 2009, samt vad gäller budgetåret 2010 den med den första tilläggsbudgetpropositionen kompletterade budgeten. Statens revisionsverk inkluderar sina viktigaste iakttagelser från sin fortlöpande granskning av det statsfinansiella ramförfarandet samt finanspolitikens uppgiftsbas och konsekvenser i den särskilda berättelsen som avser granskningen av bokslutsberättelsen som inges årligen till riksdagen. Den särskilda berättelsen till riksdagen om rambesluts efterlevnad samt av förhållandet mellan rambeslut och bokslut rapporteras på basis av de granskningsiakttagelser som gjorts av Statens revisionverks redovisnings- och effektivitetsrevisioner. Dessa resultat har dessutom rapporterats i Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 12/2009 och K 13/2010 rd.

Vad gäller budgetåret 2010 har man dessutom granskat tillämpningen av mandatperiodens ramar i årets andra, tredje och fjärde tilläggsbudget.

Efterlevnaden av statsfinansiella ramar budgetåret 2008

Enligt bokslutsberättelsen för budgetåret 2008 kunde de statsfinansiella ramarna hållas 2008 trots att detta års andra och tredje tilläggsbudget omfattade stimulansåtgärder. På basis av Statens revisionsverks

granskning kan bedömningen av ramarnas efterlevnad budgetåret 2008 anses vara korrekt. Granskningen för 2008 har genomförts genom att jämföra det 25.5.2007 justerade rambeslutet med revisionsverkets beräknade ram för 2008, budgetpropositionen för 2008 och den slutliga budgeten för 2008 som omfattar den egentliga budgeten och samtliga tilläggsbudgetar för 2008. De viktigaste problemen vid granskningens genomförande handlar om dokumentationen av pris- och strukturkorrigeringar i de statsfinansiella ramarna. I rambesluten ges en samlad presentation av strukturförändringarna moment för moment, medan pris- och kostnadsnivåjusteringar presenteras i momentgrupper efter utgiftens finansiella karaktär. Särskilt för hanteringen av strukturförändringar ökar detta transparensen i ramförfarandet och underlättar upprättandet av jämförelsetabeller. I tabellen som är bilaga till beslutet har en del av förändringarna framställts på ett övergripande sätt, vilket gör det omöjligt att observera korrigeringarnas inriktning på ett entydigt sätt. När det gäller prisindex har det varit ett problem för granskningen att även om använda index tillsammans med innehåll och ändringar presenteras i ett rambeslut saknas det presentation av både indexspecifika och samlade motiveringar till utförda korrigeringar i detta beslut.

Efterlevnaden av ramar följs upp av finansministeriet genom att jämföra den pris- och strukturkorrigerade utgiftsramen med budgeten. Detta underlättar den dämpning av utgiftsökningarna i budgeten som ramförfarandet har som mål. Revisionsverket har i anslutning till granskningen av de statsfinansiella ramarnas efterlevnad också jämfört den korrigerade ramen med utgifterna i bokslutet för budgetåret 2008. I ljuset av bokslutsuppgifterna ser det ut som att ramförfarandet har bidragit till att dämpa utgiftsökningarna.

Efterlevnaden av statsfinansiella ramar under budgetåret 2009

Statens revisionsverk har jämfört budgetpropositionen och budgeten för 2009 samt bokslutet för 2009 med det 13.3.2008 fastställda rambeslutet och med den pris- och strukturkorrigerade ram som finansministeriet tog fram i anslutning till budgetberedningen i dess helhet. Revisionsverket har för sina beräkningar haft tillgång till det 13.3.2008 fastställda rambeslutet, där man föreslår justering av rambeslutet av 25.5.2007 till pris- och kostnadsnivån för 2009. Dessutom har revisionsverket haft tillgång till tabeller från finansministeriet som visar de index som använts vid budgetberedningen och justeringarna av pris- och kostnadsnivån jämförda med nivån 13.3.2008. En del av ändringarna är lagstadgade eller avtalsbaserade. En del korrigeringar sker i enlighet med realiserade löneändringar, och priskorrigeringarna varierar år för år särskilt efter tidpunkterna för löneförhöjningar. Eftersom alla höjningar inte sker automatiskt enligt särskilda beräkningsregler har revisionsverket inte rekonstruerat 2009 års uppgifter på egen hand, utan har i sin granskning av 2009 års pris- och kostnadsnivå hämtat procenttalen för index- och prisförändringar från beräkningar som finansministeriet har utfört i oförändrat skick.

Den i beräkningen använda indelningen i utgifter som ingår i och som står utanför ramen har delvis vidtagits av revisionsverket. Den första indelningen i utgifter som ingår i och som står utanför ramen erhålles årligen från finansministeriet i anslutning till rambeslutet. Indelningen av ändringar och tillägg som utförs efter detta i sådana som ingår i och som står utanför ramen sköts av revisionsverket. Sådana ändringar avser till exempel moment som inte har ingått i ramen

eller vissa moment som har kombinerats eller delats efter att ett rambeslut har fattats. Vad gäller ramen, budgetarna och boksluten har jämförelserna alltid utförts på samma sätt.

På basis av den granskning som Statens revisionsverk har genomfört och presenterat i bokslutsberättelsen för budgetåret 2009 kan verkets bedömning av ramefterlevnad i väsentliga delar anses vara korrekt. Det bör dock noteras att det i revisionsverkets beräkningar finns oprecisa uppgifter i anslutning till utförda pris- och strukturkorrigeringar samt i fråga om anslagsfördelning och utgifter som ingår i och som står utanför ramen. Detta måste anses vara ett problem för transparensen i det statsfinansiella ramförfarandet. För en utomstående är det fortfarande svårt att kontrollera efterlevnaden av ramar, även om presentationen av information om pris- och strukturkorrigeringar har blivit bättre. På basis av Statens revisionsverks granskningsiakttagelser finns det dock inte skäl att förmoda att det skulle finnas fel eller brister i finansministeriets beräkningar. Revisionsverket föreslår att man i dokumentationen kring ram- och budgetberedningen fäster särskild uppmärksamhet på förbättring av transparensen i ram- och budgetberedningen.

Efterlevnaden av statsfinansiella ramar under budgetåret 2010

Regeringens i september 2009 lämnade budgetpropositionen för 2010 var fortfarande inriktad på att stimulera total efterfrågan och tillväxt. Budgetpropositionen för 2010 omfattade förslag till tidigareläggning av investeringar och andra åtgärder som syftar till snabba sysselsättningseffekter. Den första tilläggsbudgetpropositionen 2010 omfattar likaså alltjämt stimulansåtgärder.

Statens revisionsverk har bedömt efterlevnaden av de statsfinansiella ramarna även för budgetåret 2010. Budgetpropositionen och budgeten för 2010 har jämförts med det 26.3.2009 fastställda rambeslutet och med den i finansministeriet i anslutning till budgetberedningen upprättade pris- och strukturkorrigerade ramen. I beräkningarna har man tagit hänsyn till att budgeten hade fram till beräkningstillfället 13.4.2010 kompletterats med en tilläggsbudget. På basis av beräkningarna kan man slå fast att utgiftsnivån 2010 efter den första tilläggsbudgeten ryms inom ramen. Denna observation omfattas emellertid av samma brist på precision som konstaterats ovan för beräkningar i anslutning till budgetåren 2008 och 2009.

I granskningen bedömdes också de i den andra, tredje och fjärde tilläggsbudgetpropositionen presenterade uppgifterna om tillämpningen av ramarna för mandatperioden. Uppgifterna i denna särskilda berättelse verifierades inte av revisionsverket med detaljerade beräkningar, däremot gjorde man en bedömning av om de i anslutning till tilläggsbudgetar framförda uppgifterna var korrekta till väsentliga delar. Budgeten för 2010 står efter den fjärde och sista tilläggsbudgeten inom ramen för mandatperioden. Enligt tilläggsbudgetpropositionen var det ofördelade reserver på 262 miljoner euro som inte hade utnyttjats.

På basis av granskningen kan man således konstatera att ramen för mandatperioden 2007–2010 inte har överskridits.

Sammanfattningsvis kan man på basis av revisionsverkets granskning av budgetåren 2008–2010 nämna att det alltjämt finns problem när det gäller presentationen av pris- och strukturkorrigerigar i rambesluten, även om det på senare år har skett påtagliga förbättringar i presentationen av dessa korrigeringar jämfört med beslutet om de statsfinan-

siella ramarna för 2008–2011. På basis av Statens revisionsverks granskningsiakttagelser finns inga skäl att förmoda att beräkningarna som sådana skulle vara behäftade med brister eller fel, men bristen på dokumentation och delvis avsaknaden av kontinuitet mellan rambeslut samt mellan rambeslut och budgetberedning är en allvarlig brist för transparensen i ramförfarandet. Finansministeriet har under 2008 utarbetat en beskrivning av beräkningsprocessen som till en del förbättrar dokumentationen och höjer transparensen i beräkningarna.

Finansministeriets beräkningar ser då ut att bygga på data i budgetar, ramar och prognoser. Åtminstone i detta skede av granskningen har det inte framgått på vilket sätt man skulle ha tillgodogjort sig bokslutsdata vid beräkningarnas utförande. Eftersom index bygger på en utgifts faktiska karaktär och när denna delvis avviker från momentgruppernas antaganden om utgiftens karaktär skulle ett utnyttjande av data från affärsbokföringen ge mer exakt information om de utgifter som beräkningarna bygger på. Lönekostnaders andel av verksamhetskostnaderna kan till exempel endast fastställas på basis av affärsbokföringsdata. Ramförfarandets beräkningsmässiga riktighet kan dock endast bedömas på basis av verkliga utfallsdata.

7 Finanspolitikens genomförande inom ramarna

7.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen

Aktiv omallokering av statsutgifter inom de statsfinansiella ramarna har skett i förhållandevis ringa omfattning. Strukturella förändringar i samhället och ekonomin samt de politiska linjedragningarna i regeringsprogram kräver emellertid i vissa situationer att resurser omallokeras. Innehållsmässiga linjedragningar i regeringsprogram och fördelningen av resurser inom ramarna för mandatperioden till förvaltningsområdesspecifika ramar kan på detta sätt stå alltför långt från varandra.

Statsfinansiella ramar som system utgör inget hinder för omallokeringar. Omallokeringar förutsätter i praktiken politiska beslut om saken. Beredningen av statsfinansiella ramar som i realiteten utgår från beräkningar på momentnivå i budgeten bidrar å sin sida till att i praktiken ytterligare förstärka de politiska och i förvaltningskulturen inneboende hindren för omallokeringar inom mandatperiodens ramar.

Den största delen av statens utgifter är lagstadgade. Under åren för ekonomisk tillväxt har man börjat tillämpa ett förfaringssätt där regeringsprogrammens genomförande och kraven som nya behov ställer genomförs genom att nya anslagsökningar läggs ovanpå den föregående utgiftsstrukturen. Den tidigare utgiftsstrukturen släpas då på detta sätt med från regeringsperiod till regeringsperiod. En del av lagstiftningen som ger upphov till utgifter är med tanke på förändringarna i samhället av mycket gammalt datum. Detta är inte längre ett ändamålsenligt förfaringssätt med tanke på de offentliga finansernas hållbarhet. Det skulle vara mer meningsfullt att genomföra reformer utan att höja utgiftsnivån. Detta förutsätter genuina prioriteringar. Utgiftsstrukturer och behovet av dessa finns det skäl att ompröva då och då. I beredningen av statsfinansiella ramar borde det därför vara möjligt att öppna grundberäkningen som beskriver nivån som följer av gällande lagstiftning och fattade beslut om omallokeringar.

Till följd av utgifters lagstadgade karaktär får lagstiftningen väsentliga konsekvenser för hur finanspolitiska mål kan uppnås. En nära integration av finanspolitikens regler och därigenom av det statsfinansiella ramförfarandet å den ena med författningsberedningen å den andra sidan är nödvändig. Detta är också nödvändigt för att uppnå öppenhet och transparens. Integrationen av finanspolitiska målsättningar och ramförfarandet med författningsberedningen bör enligt granskningsiakttagelserna bli bättre.

Regeringsprogram drar ofta upp linjer för grunderna till författningsreformer. Reformers förenlighet med regeringsprogrammen har blivit utgångspunkt för den fortsatta beredningen av reformer. Bindning vid regeringsprogram kan anses vara positivt ur aspekter som demokrati och fullföljande av tydliga målsättningar.

I regleringar som följer principerna för god förvaltning utreds alternativa medel för lagstiftning och alternativa sätt att uppnå samhälleliga mål innan man väljer medel för hur målet ska uppnås. I granskningen har man funnit att man redan i regeringsprogrammen ofta på ett detaljerat sätt har bundit sig vid författningsprojektens grundlösningar. Detta skapar inga incitament till eller ens möjliggör vare sig val av bästa tänkbara regleringsmedel eller konsekvensbedömningar. Regeringsprogrammens utförlighet och snäva bindning vid dessa program kan på längre sikt också bli en risk för statsfinansernas ändamålsenliga skötsel, såvida programmens innehåll inte främjar identifieringen av mer ekonomiska och verkningsfulla alternativ för uppnåendet av önskade konsekvenser. Man bör således överväga hur utförliga presentationen och genomförandet av regeringsprogram ska vara och skapa tillräckligt mycket handlingsutrymme för valet av bästa möjliga medel.

Nuvarande bedömningar av författningsförslagens konsekvenser är alltför osammanhängande och ofta innehållsligt bristfälliga för att kunna säkerställa uppnåendet av finanspolitikens mål. Särskilt svårt är det att bilda sig en uppfattning om olika förslags sammanlagda konsekvenser. Lagstiftningens konsekvenser på längre sikt än ett år eller längre än ramarnas planeringsperiod borde också presenteras på ett bättre sätt än idag. Särskilt viktigt är det att förstärka granskningen av beteendekonsekvenser i regleringar som berör näringslivet. För de finanspolitiska målsättningarnas vidkommande finns det tydliga brister i beskrivningen av statliga åtgärders konsekvenser för kommunernas finanser och kostnadstryck i kommunerna. Genomförandet av till grundlagen återförbara finansieringsprinciper när det gäller finansiella förhållanden mellan stat och kommuner förutsätter bättre och mer jämförbara konsekvensbedömingar.

Statens långsiktiga ansvarsförbindelser och risker samt utvecklingen av dessa presenteras inte tillräckligt systematiskt och sammanhållet i motiveringarna till statens budgetpropositioner eller i den efterhandsrapportering som sker i statens bokslutsberättelser. För den finanspolitiska planeringens, beredningens och beslutsfattandets behov skulle det vara motiverat att samla sifferuppgifter och kompletterande kvalitativa bedömningar till ett ställe för att i allt väsentligt ge en helhetsbild av statens ansvarsförbindelser och ramar. Utvecklingen av statens och den offentliga sektorns nettoförmögenhetsställning är en väsentlig grunduppgift när det gäller hållbarheten i de offentliga finanserna.

Tyngdpunkten i de stimulansåtgärder som lågkonjunkturen gav upphov till låg på statens inkomster och på statliga utgifter utanför ramarna. En betydande del av budgetens till stimulansåtgärder riktade utgifter gick till finansinvesteringar som står utanför ramarna. På basis av granskningen kan man fråga sig i vilken utsträckning det var den starka bindningen vid statsfinansiella ramar som styrde stimulansåtgärderna till åtgärder utanför ramarna.

Granskningen visar att lågkonjunkturen gav upphov till en tillfällig ökning av statliga utgifter utanför ramarna. I övrigt har mängden anslag i budgetekonomin som står utanför ramarna varit förhållandevis stabil under åren 2004–2010. Utgifter som ingår i ramarna har inte av denna anledning i någon betydande omfattning överförts till användning i den utanför ramen stående budgetekonomin.

7.2 Tyngdpunktsförändringar och omallokeringar

Aktiv omallokering av utgifter inom ramsystemet har varit ringa både inom och mellan förvaltningsområdena. Trots att de statsfinansiella utgiftsramarna upprättas förvaltningsområdesvis är det både möjligt och önskvärt att kunna omallokera utgifter mellan huvudklasser i budgeten. Utnyttjandet av denna möjlighet har dock varit ringa under de två mandatperioder som de nya utgiftsramarna har tillämpats. I rapporten Julkinen talous tienhaarassa, som finansministeriet gav ut våren 2010, anses detta vara den största besvikelsen i det nya ramförfarandet. Flexibiliteten som det nya ramförfarandet syftade till har således inte förverkligats i dessa delar.

Det har knappast funnits någon växling mellan budgetens huvudklasser. Även om det har funnits små årliga variationer i varje huvudklass andel av totalbudgeten så har den inbördes ordningen mellan huvudklasserna varit praktiskt taget oförändrad under hela 2000-talet, med undantag för 2010 då finansministeriets anslagsandel ökade på social- och hälsovårdsministeriets och undervisnings- och kulturministeriets bekostnad, vilket återigen förklaras av statsandelsreformen som trädde i kraft 2010. I det nya statsandelssystemet har social- och hälsovårdstjänsternas samt undervisnings- och kulturväsendets så kallade sektorvisa statsandelar utöver den allmänna statsandelen kombinerats till ett enda ″statsandelspaket″ som finansministeriet förvaltar. Tyngdpunktsförändringar mellan eller inom budgetens huvudklasser har inte heller kunnat iakttagas i någon större omfattning i Statens revisionsverks revisionsberäkningar.

Såsom tidigare anförts är flexibilitet ett av bedömningskriterierna i det finanspolitiska regelverket. För större flexibilitet står utgifter som ändras i takt med konjunkturer i Finland utanför ramen, medan en ofördelad reserv samt en tilläggsbudgetreserv för oförutsedda utgifter lämnas i ramen.[211] Strukturella förändringar i samhället och ekonomin samt politiska linjedragningar i regeringsprogram kräver i vissa situationer tyngdpunktsförändringar som följer förändrade behov, dvs. omallokering av resurser i förhållande till tidigare rambeslut och budgetar.

Användning av ramförfarandet för budgetstyrning utgör i sig inte något hinder för tyngdpunktsförändringar (se textbox om rambudgetering). Efterlevnad av utgiftsstadgan betyder att överenskomna utgiftsnivåer inte överskrids i budgeteringen, vilket gör det möjligt att omallokera anslag inom utgiftstakets ram. Tväradministrativa tyngdpunktsförändringar, där anslag överförs horisontellt mellan förvaltningsområden och där dessa därmed reserveras för genomförande av politiska linjedragningar, förutsätter i praktiken på politiskt håll fattade beslut om förvaltningsområdenas ramar.

I budgeten styrs allokeringen av anslag till respektive förvaltningsområde av regeringsprogrammen och av de strategidokument som preciserar regeringsprogrammen i enlighet med regeringens strategiska mål. Om ändringar blir nödvändiga under en regeringsperiod kan man under den fyråriga ramperioden genomföra omallokeringar av förvaltningsområdesinterna utgifter inom ramen för det fastställda utgiftstaket. Detta innebär med andra ord att ett förvaltnings-

211 Utgifter som ändras med konjunkturer, dvs. automatiska stabilisatorer, gör det möjligt att föra en kontracyklisk finanspolitik som utjämnar konjunktursvängningar samtidigt som ofördelade reserver skapar utrymme för finanspolitiska överväganden.

RAMBUDGETERING [212]

KRambudgeteringens budgetdisciplinerande effekt bygger på budgetering som sker uppifrån och ned (top down). Anslagssummor och allokeringar beslutas uppifrån och ner i den betydelsen att processen går från det mer generella till det mer specifika. Det väsentliga är att man fattar beslut om nivån på totala utgifter före en sektorspecifik[213] nedbrytning av dessa och innan man övergår till detaljerad budgetering.

Vid budgetering nerifrån och upp (bottom-up) erhålls däremot nivån för totala utgifter genom att de olika förvaltningsområdenas framförhandlade utgiftsförslag adderas och sedan jämförs med förutsedda inkomster. Nivån på de totala utgifterna är då resultatet av en detaljerad (momentspecifik) granskning. En budgeteringsprocess som går nerifrån och upp där man saknar ett på förhand beslutat utgiftstak bidrar i allmänhet till utgiftsökningar och underlättar inte horisontella anslagsöverföringar eftersom varje sektor upprättar sina utgiftsförslag oberoende av varandra. Förfarandet skapar inga incitament för sektorerna att föreslå besparingsåtgärder som avser det egna förvaltningsområdet, utan uppmuntrar parterna i processen att bevara eller öka den egna finansieringsbasen. Finansministeriets uppgift blir då att skära i utgiftsförslagen. Dessutom finns det risk för att helhetssynen på budgeten och politiska linjedragningar kommer i skymundan när man förhandlar om detaljer.

Vid budgetering nerifrån och upp består nivån på de totala utgifterna av många enskilda momentspecifika beslut mellan sektorerna och finansministeriet. I en budgeteringsprocess uppifrån och ner ökas däremot den budgetdisciplinära effekten av att det här finns en instans som beslutar om nivån på de totala utgifterna. Detta förfarande leder till en minskning av den belastning som processen ger upphov till och till en minskning av arbetsbördan eftersom det i högre grad blir möjligt att sära på politiska och mer tekniskt orienterade beslut.

Det första steget i rambudgetering är att besluta om nivån på de totala utgifterna. I nästa steg fördelas den totala utgiftssumman mellan olika sektorer på politiskt håll, där man skapar sektor- eller förvaltningsområdesspefika ramar i enlighet med egna politiska linjedragningar och tyngdpunkter. Ställandet av sektorspecifika tak tvingar fram prioriteringar, dvs. man tvingas ta ställning till inbördes oförenliga förslagen. Det är först efter detta som förvaltningsområdena påbörjar sin budgetering med iakttagande av den fastställda nivån på totala utgifter. Förfarandet förutsätter ett tydligt fastställande av politiska prioriteter och att budgeten utarbetas i enlighet med dessa.

Förfarandet förutsätter för att det ska fungera att beslutanderätten delas så att finansministeriet på grund av dess tekniska kompetens får till uppgift att bedöma trovärdigheten hos sektorernas utgiftsplaner och att övervaka efterlevnaden av fastställda ramar. På grund av sakkunskapen om det egna förvaltningsområdet är det då varje sektors uppgift att med iakttagande av vissa randvillkor besluta om allokeringen av anslag och att hålla sig inom den fastställda utgiftsramen. Finansministeriet bör dock ha vetorätt när det gäller sektorinterna omallokeringar där man vill att besparingar från tillfälliga kostnadsminskningar ska användas för finansiering av varaktiga politiska initiativ, eller när utgifter underskattas så att det inte längre går att dra sig ur i budgeten upptagna projekt. Finansiering av bestående utgifter med tillfälliga besparingar leder till belastning av de offentliga finanserna i framtiden. Dessutom kan det finnas skäl till att begränsa överföringar mellan konsumtion och investeringsutgifter.

Eftersom varje sektor måste följa givna ramar i sin budgetering skapar detta förfarande incitament till att identifiera besparingsobjekt, ineffektiviteter, brister och förlegade projekt, varvid de frigjorda resurna kan användas för finansiering av nya projekt inom förvaltningsområdet i fråga. Med andra ord blir man belönad för effektivisering när man budgeterar under utgiftstaket för den egna sektorn.

Reformen av budgeteringsförfaranden som påbörjades i Österrike 2009 bygger på budgetering uppifrån och ner under ett utgiftstak. Avsikten med förfarandet har varit att ge sektorministerier incitament till sparsamhet, och det visade att budgetdisciplinen höll till och med under finanskrisen 2009. [214]

212 Här avhandlas rambudgetering på ett övergripande plan, beskrivningen har ingen direkt koppling till ramförfarandet eller där tillämpade praxis i Finland. För rambudgetering se till exempel Ljungman (2009) och källorna till detta arbete samt European Commission, Public Finances in EMU – 2010.

213 Sektor kan i detta sammanhang avse ett sektorministerium eller en uppgifts-, program- eller motsvarande helhet vars ramar ifrågavarande rambudgetering fastställer.

214 Steger: Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, OECD Journal on Budgeting Vol 2010/1, s. 12–17, OECD 2010, s. 7–20.

områdes ram inte överskrids så länge som en anslagsökning på ett håll motsvaras av en lika stor sänkning på annat håll, vilket gör det möjligt att ändra momentspecifika anslag. Det bör noteras att det finns skillnader mellan olika förvaltningsområden vad gäller andelarna lagstadgade utgifter och verksamhetsutgifter i deras budgetar. Utgifternas karaktär spelar roll för vilka tyngdpunktsförändringar eller omallokeringar som i verkligheten är möjliga att genomföra under en regeringsperiod, eftersom ändringar av lagstadgade utgifter måste föregås av ett politiskt beslut, medan verksamhetsutgifter kan ändras genom en mindre betungande beslutsprocess.

OECD har kritiserat ramförfarandet i Finland för administrativ stelbenthet i en landsbedömning av den offentliga förvaltningen i Finland som kom ut våren 2010.[215] Enligt OECD förekommer det praktiskt taget inte något tväradminstrativt samarbete i Finland. Enligt rapporten leder detta till att ett rambeslut fastställs på basis av den föregående ramen och att en budget å sin sida fastställs i enlighet med rambeslutet, vilket gör det svårt för sektorministerier att allokera resurser i överensstämmelse med regeringens prioriteter. Allokeringen av begränsade resurser försvåras också av att den föregående ramen och budgeten omfattar pågående projekt och program, vars fortsatta finansiering inte ifrågastätts när rambeslut fattas utan ingår som del i grundberäkningen. I sin rapport Julkinen talous tienhaarassa konstaterar även finansministeriet att det är den momentspecifika utgiftsberäkningen bakom ramarna som för sin del är en bidragande orsak till det ringa antalet omallokeringar. När utgifter granskas på momentnivå under ramprocessens gång är detta liktydigt med att man samtidigt ägnar sig åt en långtgående beredning av den kommande budgeten trots att den ursprungliga avsikten med rambudgetering var att ram- och budgetprocesserna skulle hållas åtskilda. På sektorministerierna upplever man dock att det nuvarande förfaringssättet huvudsakligen är bra eftersom den momentspecifika granskningen under ramprocessen underlättar ministeriernas budgeteringsarbete.[216]

Tjänstemän på finansministeriet betonade i revisionsverkets intervjuer att ramförfarandet som sådant inte hindrar genomförandet av tyngdpunktsförändringar eller omallokeringar. Det är ramens slutsumma, dvs. att utgifterna hålls inom det fastställda utgiftstaket, som är det väsentliga. Tväradministrativa överföringar utförs om den politiska ledningen så beslutar. Granskning på momentnivå hindrar inte heller tyngdpunktsförändringar eller omallokeringar inom ett förvaltningsområde när det handlar om en överföring där anslagsökningen motsvaras av en lika stor minskning på annat håll. En överföring godkänns dock inte om den strider mot produktivitetsprogrammet eller om det är fråga om överföring av en anslagsökning av engångskaraktär för att ingå som en permanent utgift under ett annat moment. Det är dock sällan som sektorministerier föreslår genuina resursöverföringar från ett moment till annat eftersom det är svårt att identifiera objekt som är mindre angelägna.[217]

Av budgetanslagen och därmed också av de i ramar ingående anslagen är den största delen lagstadgade. Detta betyder att omallokering av anslag ofta förutsätter politiska beslut också när det är fråga om överföringar inom ett förvaltningsområde. Det reella handlingsutrymmet är således mycket litet. I detta sammanhang bör man å andra

215 OECD: OECD Public Governance Reviews Finland – working together to sustain success, 2010, s.17.

216 Intervjumaterial, SRV, 2010.

217 Intervjumaterial, SRV, 2010.

sidan notera att en del av lagstiftningen är av mycket gammalt datum. Utgiftsstrukturer och behoven av dessa finns det således skäl att granska på allvar då och då. Nuvarande praxis där anslagsökningar som orsakas av nya behov läggs ovanpå gamla utgiftsstrukturer i enlighet med i regeringsprogrammet för stunden angivna prioriteringar är inte ett för de offentliga finansernas hållbarhet ändamålsenligt förfarande. Det skulle vara mer ändamålsenligt att genomföra reformer utan att höja utgiftsnivån. Det nuvarande under åren för snabb ekonomisk tillväxt införda förfaringssättet har lett till att gamla utgiftsstrukturer släpas med från regeringsperiod till regeringsprioritet på grund av att någon prioritering inte äger rum. Genuina omallokeringar skulle också förutsätta ett öppnande av förvaltningsområdenas grundberäkningar. Om sektorministerierna är fria att agera inom ramen för utgiftstaket för det egna förvaltningsområdet utan momentkontroll från finansministeriets sida skulle prioriteringar i ideala fall kunna göras fortlöpande under mandatperioden. Detta skulle även gälla för den fortlöpande bedömningen av olika författningars tidsenlighet och nödvändighet. I intervjuerna med sektorministerier påtalades den momentspecifika granskningens stelbenthet och man ansåg att en grovare bedömning av förvaltningsområdenas ramar skulle vara ändamålsenlig för de ministerier vars utgifter närmast består av verksamhetsutgifter, medan en förändring av lagstadgade utgifter ovillkorligen förutsätter godkännande från politiskt håll.[218]

I OECD-rapporten[219] påpekas att de i regeringsprogrammet och strategidokumenten detaljerat beskrivna planerna inte förmedlas till operationell nivå. Beroende på det ringa samarbetet mellan förvaltningsområden är det svårt för tjänstemän på enskilda avdelningar att uppnå de konkreta mål som de har till uppgift att genomföra på ett sätt som stödjer uppnåendet av regeringens konceptuella mål. Eftersom dagens förfaringssätt har en lång historia och då det inte finns några incitament till samarbete samtidigt som frånvaron av samarbete inte får några konsekvenser, är det svårt att se nyttan av tväradministrativt samarbete. Enligt OECD fungerar de nuvarande förfaringssätten som en broms för det samarbete mellan ministerier som är nödvändigt för att genomföra regeringens mål. Åtskillnaden mellan verksamhetsplaner och ramförfarandet begränsar regeringens och den offentliga förvaltningens förmåga att prioritera och omallokera resurser. Eftersom regeringsprogrammet och ramarna bereds separat från varandra och ramarna utarbetas momentspecifikt på basis av den föregående ramen sker allokeringen av resurser i budgeten i enlighet med tidigare beslut, och det är svårt att omallokera sådana resurser också när politiska prioriteringar förändras. Regeringsprogram och strategidokument följer varandra utan kartläggning eller gallring av pågående projekt. Detta leder till att projekt och program i ett nytt regeringsprogram läggs ovanpå det föregående programmet. OECD:s slutsats är att det nuvarande förfaringssättet inte tvingar regeringen att prioritera mellan sina mål.

Idag upprättar sektorministerierna sina ramförslag moment för moment på basis av den föregående ramen. Detta betyder att de under ramprocessen beslutade momentspecifika anslagen överförs till budgeten i oförändrat skick. Någon prioritering mellan befintliga och nya projekt sker inte. De förvaltningsområdesinterna tyngdpunktsförändringarna är små, då ministerierna ser att handlingsutrymmet inom ramen är litet. Ef-

218 Intervjumaterial, SRV, 2010.

219 Steger: Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, OECD Journal on Budgeting Vol 2010/1, s. 12–17, OECD 2010.

tersom resurserna inte räcker till för alla projekt leder detta till en ökning av ministeriernas anslagsförslag. Följaktligen är det då finansministeriets uppgift att skära i sektorministeriernas anslagsförslag, vilket leder till omallokeringar i samma utsträckning som anslagsförslagen överstiger ramarna. Genuina tyngdpunktsförändringar förutsätter att ministeriet har beredskap att identifiera besparingsobjekt som motvikter till utgiftsförslag. Ändamålsenligheten hos lagstadgade utgifter bör också kunna bli föremål för bedömningar, vilket betyder att utgifter som ingår i grundberäkningen ska kunna ifrågasättas både inom förvaltningsområdena och på det totala statsfinansiella planet. Eftersom det första rambeslutet för en mandatperiod baseras på grundberäkningen finns det i förfarandet risk för att man utökar en ram för att genomföra målen i ett regeringsprogram.

Då överföring av anslag inom ett förvaltningsområde inte påverkar nivån för ett förvaltningsområdes ramutgifter skulle man kunna låta dessa överföringar omfattas av bindande beslut i budgeten. I så fall skulle sektorministerierna vara fria att allokera sina anslag till olika moment med iakttagande av ramen för det egna förvaltningsområdet. Finansministeriet bör kunna säga nej till överföring av anslag när det inte är fråga om en genuin överföring, där en utgiftsökning finansieras med ett medvetet beslut att minska utgifter på annat håll med ett lika stort belopp, när utgifter underskattas eller när konsumtion finansieras genom en minskning av investeringar. Ett större mått av budgeteringsfrihet skulle kunna ge ministerierna incentiv till att identifiera besparingsobjekt i sitt eget förvaltningsområde, eftersom besparingarna då skulle få disponeras av det egna förvaltningsområdet.[220]

220 På detta baserar sig budgetreformen i Österrike, se t.ex. Steger: Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, OECD Journal on Budgeting Vol 2010/1. Kehysbudjetoinnin teoriasta ks. Ljungman: Top down budgeting – An instrument to strengthen budget management. IMF Working Paper 09/243, 2009.

7.3 Finansiella konsekvenser av lagstiftning

En betydande del av statsfinansernas inkomster och utgifter är direkt eller indirekt bundna till lagstiftning. Lagstiftningen har i en vidare bemärkelse också en alldeles påtaglig inverkan på hur de i ramarna framställda och bakom ramarna liggande finanspolitiska målen kan uppnås. Integrering av finanspolitikens regler och författningsberedning med varandra är då en nödvändig förutsättning för att finanspolitikens mål ska kunna uppnås. Vidare är denna integrering en nödvändig förutsättning för realiserandet av öppenhet och transparens samt för skapandet av en korrekt och tillräcklig uppgiftsbas.

I Statens revisionsverks resultatgranskning Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi konstaterades att öppenheten i förhållandet mellan det statsfinansiella ramförfarandet och lagstiftningen försvagas, för det första, av att det är möjligt att kringgå ramarna med hjälp av lagstiftning. Skattestöd samt på underfinansierade och underdimensionerade kostnadsberäkningar baserade ålägganden på kommunerna är problematiska. Dessutom försvagas öppenheten av svagheter i bedömningen av reformprojekts statsfinansiella konsekvenser och av att bedömningsuppgifter inte är transparenta eller enhetliga i alla skeden av beslutsprocessen. I granskningen fastslogs också att det är en risk för öppenheten i förhållandet att ramförfarandet och förfarandena för författningsberedning inte sporrar ministerierna till att noggrant i förväg utreda författningsprojekts statsfinansiella konsekvenser när det gäller reformprojekt vars statsfinansiella konsekvenser är bundna till lag. Dessa aspekter försvagar riksdagens roll som utövare av budgetmakt och utgör samtidigt en risk för budgetförfarandets verkningsfullhet när det gäller att säkerställa hållbarheten i statsfinanserna.

En författningsberedning som följer principerna för god förvaltning bygger på att man, innan man binder sig vid beredning av en konkret regleringslösning, utreder alternativa regleringslösningar och andra möjliga styrmedel för lösning av kända problem. Granskningen visar att man ofta i regeringsprogram eller ministeriebeslut i anslutning till budgeten på politisk nivå har bundit sig vid författningsprojektens grundlösningar innan författningarna har behandlats i riksdagen. Sambandet mellan författningsberedning och innehållet i regeringsprogram säkerställs i praktiken i ramförhandlingar mellan ministerierna och finansministeriet. Författningsreformers förenlighet med regeringsprogram har blivit en grundläggande utgångspunkt för den fortsatta beredningen av reformer. Bindning vid regeringsprogram kan som sådan anses vara något positivt.

I praktiken är regeringsprogrammen utöver regeringens strategidokument de enda i ett politiskt forum behandlade dokumenten som omfattar breda reformprojekt på flera års sikt. När regeringsprogram som dokument är fast kopplade till statsrådets rambeslut kan dokumenten också fungera som instrument för strategisk styrning. Statsfinansiella rambeslut täcker dock inte särskilt noga linjedragningar om statens inkomster, och om undantag som ska göras från inkomster, till exempel skattestöd, även när det i ramarna ingår linjedragningar som handlar om granskning av statsfinansiell balans och skattepolitik. Sambandet också mellan olika på regeringsprogram baserade till och med

stora reformer som genomförs genom lagstiftning å den ena och utvecklingen av statens inkomster å den andra sidan blir delvis otydligt i ramarna och beredningsmaterialen för dessa. Av denna anledning kan bindning vid genomförande av i regeringsprogram specificerade reformprojekt bli en risk för den statsfinansiella hållbarheten när gjorda antaganden om inkomsternas utveckling inte förverkligas.

Regeringsprograms utförlighet och en snäv bindning vid ett program kan också bli en risk för statsfinansernas ändamålsenliga skötsel, såvida programmets innehåll inte främjar identifiering av mer ekonomiska alternativ för uppnåendet av önskade konsekvenser.

När ramförfarandet stödjer sig på i budgeten definierade momentindelningar samt samtidigt på tidsmässiga och uppgiftsspecifika allokeringsgrunder för momentspecifika anslag, styr detta i förväg sättet att genomföra reformprojekt, verkställighetsansvar och utgifters karaktär.

På basis av granskningen skapar ramförfarandet förutsägbarhet åt ministerierna genom att förvaltningsområdena på flera års sikt kan överblicka de anslag som finns tillgängliga för reformbehov. Problemet är emellertid att ramförfarandet och de i anslutning till detta antagna och över tid förstärkta faktiska kulturella och administrativa förfaringssätten inte i sin nuvarande form gör det möjligt att allokera anslag som avviker från budgetens struktur till reformbehov som anses vara angelägna. Följaktligen ger förfarandet inga incentiv till genuint samarbete mellan förvaltningsområden som syftar till att lösa samhälleliga problem eller till omallokering av resurser på denna grund. Den tidsmässiga samordningen av den årliga ramprocessen, processen för utarbetande av budgetpropositioner och utarbetande av lagförslag som är av betydelse för budgeten begränsar å sin sida möjligheterna till brett upplagd beredning och bedömning av reformprojekt.

Regeringsprogrammens, ramförfarandenas och lagberedningarnas innehållsmässiga inbördes relationer bör bli föremål för ny bedömning. Förenligheten mellan innehållet i regeringsprogramdokument, den årliga ramprocessen och lagberedning skulle kunna förbättras genom att minska specificeringen av tidtabellsbundna och detaljerade reformer på regeringsprogramnivå.

Författningsreformer skiljer sig åt när det gäller hur tydlig och direkt inverkan deras genomförande har på statens budgetekonomi i form av utgifter eller inkomster. Revisionsverket anser att precisionsgraden i specificeringar av reformer i regeringsprogram bör sättas i förhållande till förutsebarheten av deras konsekvenser. Dessutom bör man i specificeringen av reformer ta hänsyn till hur oåterkalleliga deras konsekvenser är. På regleringsområden där föremålet för regleringen är tydligt och de eftersträvade konsekvenserna av regleringen är tydliga, förutsebara och finansiellt hanterbara, kan specificering av projekt i regeringsprogram anses vara befogat. Däremot på områden där föremålet för reglering är komplicerat och ett nätverk bestående av olika slags aktörer och där förändringarna i verksamhetsmiljön inte är förutsebara, bör man på regeringsprogramnivå undvika att binda sig vid detaljerade projekt.

Statsrådets rambeslut skapar de ekonomiska randvillkoren för nya författningsprojekt. De nya författningsprojekt som har statsfinansiella konsekvenser och som berör utgifter som ingår i ramen måste anpassas till rambegränsningen. De inbördes tids- och innehållsmässiga beroendena mellan ramförfarande, budgetberedning och lagberedning bildas då på basis av författningspro-

jektens konsekvenser för budgeten. För ramens hållbarhet relevanta författningsprojekt är sådana författningsprojekt som ökar statens utgifter direkt eller indirekt. Det tydligaste statsfinansiella sambandet har de s.k. budgetlagarna, som på 2000-talet på årsbasis utgör cirka en femtedel av regeringens alla propositioner. I granskningen visade det sig att myndigheternas tolkningar av grunderna för framläggande av författningsprojekt som budgetlagar inte har varit enhetliga Grunderna för behandling av ett lagförslag som budgetlag bör tydliggöras och dessutom måste det förutsättas att grunderna för behandling som budgetlag framgår tydligt i regeringens proposition. Tiden för behandling av budgetlagspropositioner är kort. I dessa lagpropositioner bör de statsfinansiella konsekvenserna framgå tydligt och åtskilt från propositionernas övriga innehåll. Revisionsverket anser att budgetlagarnas statsfinansiella konsekvenser bör framhävas tydligare i propositionsstrukturen.

Enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner är en av de allmänna principerna vid propositioners utarbetande att den i propositionen föreslagna lagstiftningens alla väsentliga konsekvenser ska vara redovisade i form av en konsekvent och tydlig helhet.[221] Förutom en beskrivning av den föreslagna lagstiftningen måste det finnas en öppen redovisning av alternativa styr- och regleringsmedels eventuella nytto- och skadeverkningar samt kostnaderna för dessa alternativ. Enligt anvisningarna för bedömning av författningars verkningar ska man vid bedömningen av statsfinansiella verkningar mera noggrant specificera vilket utrymme för finansiering det finns i de ramarna för statsfinanserna och budgeten eller hos fonder utanför statsbudgeten.[222]

Författningsprojekt avser ofta reformer som genom ett flertal element påverkar statsfinanserna antingen i form av utgiftsökningar eller -minskningar. Granskningsmaterialet visar att regeringens propositioner har brister i beskrivningen av de faktorer som man har beaktat och inte har beaktat i fråga om de angivna totala konsekvenserna. I sådana fall är användbarheten hos de framförda uppgifterna liten. Vidare blir det svårare att bilda sig en klar uppfattning om den totala mängden statsfinansiella konsekvenser när man i propositionstexten lägger in presentationen av ekonomiska konsekvenser bland målbeskrivningar och olika slags motiveringar.

På basis av resultatgranskningen av hur statsfinansiella konsekvenser har bedömts i författningspropositioner är bedömningsuppgifterna om statsfinansiella konsekvenser bristfällig i regeringens propositioner, och när sådana uppgifter har givits befinner de sig oftast på samma nivå som den aktuella budgetpropositionen samtidigt som det saknas bedömningar av konsekvenserna över flera år. Användbarheten av propositionstexter skulle enligt riksdagens utskott öka om de totala konsekvenserna för statsfinanserna och vilka delar dessa konsekvenserna består av framgår tydligt i propositionerna. Utskotten framhöll att användning av tabeller som beskriver vidden av ekonomiska konsekvenser, tidpunkten för deras inträffande och ändringar av olika aktörers finansieringsansvar skulle förbättra läsbarheten hos propositionstexterna.

Granskningen visade att det på våren när ramförslag utarbetas ofta är osäkert, vilka författningsprojekt rambeslutet efter förhandlingar till slut kommer att omfatta. Av denna anledning anser ministerierna inte att de-

221 Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner, Justitieministeriets publikation 2004:4.

222 Bedömning av konsekvenserna av författningspropostioner, Anvisningar. Justitieministeriets publikation 2007:6.

taljerade specifikationer är befogade i ramprocessens förslagsskede. Den konkreta författningsberedningen börjar först efter att den ministeriespecifika ramen står färdig på våren och när specificerade och godkända författningsreformer ligger till grund för beslutet i fråga. Den detaljerade författningsberedningen inleds inte annat än på basis av de förhandlingar som förts i budgetmanglingen. Granskningen visade att det knappast förekommer någon presentationen av olika alternativ i regeringens propositioner. En anledning till detta som anfördes var att beskrivningar av alternativ till projekt som har beslutats på regeringsprogramnivå inte är meningsfulla av resursskäl eftersom man på politisk nivå redan har bundit sig vid lösningen.[223]

Ansvaret för beredning av författningsreformer som leder till utgifter för staten koncentreras huvudsakligen på andra ministerier än finansministeriet, som å sin sida bereder författningar som styr utformningen av statens inkomstbas. Enligt granskningen försvagades användbarheten av propositionstexter när man vill dra slutsatser om författningars statsfinansiella konsekvenser av mångfalden av samband mellan konsekvenser och av att det i beskrivningen av olika konsekvenser finns skillnader mellan förvaltningsområdena när det gäller strukturen i och och sättet att presentera deras förslagstexter i beskrivningen av olika konsekvenser. Bedömningsdata som uppstått i beredningens olika skeden är spridd på olika håll. Den huvudsakliga dokumentationen om konsekvensuppgifter finns i regeringens proposition och propositionsberedarnas arbetspapper. I dokumenten från beredningsskeden som föregår den egentliga författningsberedningen (rapporter från arbetsgrupper och utredare) är framställningen av de ekonomiska konsekvenserna av reformalternativ i regel knapphändig. Dessa konsekvenser kan presenteras på ett bättre sätt utan att motiveringarna i regeringens propositioner behöver öka i omfång genom att till exempel utveckla tydliga och fungerande hänvisningstekniker och genom att skapa elektroniska länkar mellan dokument.

Vad gäller strukturella reformer konstaterade man i granskningen att när man binder sig vid en reform är de i ett regeringsprogram eller rambeslut bedömda konsekvenserna mindre än de vid senare skeden redovisade kostnaderna. Bland anledningarna till skillnader mellan redovisade uppgifter nämns oftast underskattning av kostnader i övergångsskedet. De faktiska kostnaderna har kommit fram först i det skedet när reformerna har genomförts i praktiken. I granskningen upptäckte man också sådana projekt, där man efter att ha bundit sig vid en reform i dess praktiska genomförande har funnit kostnadsposter vars finansieringsbehov man hade underskattat eller som man inte hade bedömt alls. Dessa kostnadsposter har man sedan fått finansiera med tilläggsbudgetar. I till exempel universitetsreformen har de faktiska statsfinansiella konsekvenserna i en betydande omfattning skilt sig från vad man hade bedömt i ramskedet.[224] I och för sig är det naturligt att konsekvensbedömningar blir exaktare under beredningsarbetets gång. Det skulle emellertid vara viktigt att ha en så realistisk bild som möjligt om de kostnadskonsekvenser som en reform leder till redan när man beslutar om att genomföra den.

Granskningen noterade att de finansiella konsekvenserna av förmånssystem redogörs som konsekvenser på kort sikt. När det gäller förmåner som beviljas som subjektiva rättigheter bestäms de statsfinansiella kon-

223 En företrädare för riksdagens utskottsbehandling, Statens revisionsverks granskningsmaterial 2010.

224 RP 7/2009 rd om totalreform av universitetslagen.

sekvenserna av det för stunden gällande antalet förmånskunder. Av detta skäl skulle det vara motiverat att vid beskrivningen av finansiella konsekvenser ta upp den uppskattade utvecklingen av antalet potentiella förmånskunder och de faktorer som påverkar denna utveckling. För statsfinansernas hållbarhet är uppgifter av detta slag viktiga eftersom de utgör grunden för bindning vid reformer.

Den bedömningspraxis som ligger till grund för bedömningen av lagstiftningens konsekvenser är outvecklade i författningsprojekt som påverkar näringslivet. Dessa har inte skapat utgångspunkter för identifiering av de sammanlagda konsekvenserna av olika förvaltningsområdens regleringar i tillräckligt god tid innan man binder sig vid ett författningsprojekt. På basis av granskningen kan man också konstatera att man inte i tillräckligt hög grad har förutsett utvecklingen av EU-normer som grund för det nationella beredningsarbetet. Undersökningar av beteendekonsekvenser på lång sikt ur ett statsfinansiellt perspektiv har också fått ringa uppmärksamhet.

Bedömningar av författningsprojekts finansiella konsekvenser behövs också vid tillämpning av den s.k. finansieringsprincipen i förhållandet mellan kommun och stat och när man ålägger kommunerna skyldigheter som följer av lagstiftning. Granskningen noterade att förändringar av finansieringsansvaret inte alltid har framgått tydligt i propositionstexterna. I några av regeringens propositioner har man fört fram faktorer med vars hjälp det är möjligt att beräkna utvecklingen av statsfinansiella konsekvenser, som till exempel statsandelsprocent och kostnadsutveckling. Uppgiften att göra själva beräkningen på basis av angivna uppgifter har dock ofta överlämnats åt läsaren.

Det finns många kopplingar mellan statens och kommunernas finanser.[225] Bristande bedömning av konsekvenser gör det svårt att få en bild av de konsekvenser som statliga åtgärder får för kommunernas finanser och för balans och kostnadstryck i dessa. Statens revisionsverk har i många av sina resultatgranskningar granskat karaktären hos lagstiftningen som gäller välfärdstjänster och i sin årsberättelse för 2009 till riksdagen sammanställt en översiktlig bedömning om införandet av bättre regleringsprinciper i lagstiftningen som avser välfärdstjänster.[226] Enligt berättelsen bör det från grundlagen härledda finansieringsförhållandet mellan staten och kommunerna samt finansieringsprincipen när det gäller balansen i förhållandet mellan de uppgifter kommuner åläggs och finansieringen av deras verksamhet förverkligas på ett bättre sätt än idag. Detta förverkligande förutsätter tillfredsställande bedömningar. För att kunna fastställa att reformer bidrar till finansieringsprincipens förverkligande på avsett sätt borde lagstiftningens konsekvenser för förhållandet mellan stat och kommun beskrivas på ett tillräckligt enhetligt sätt. Bedömningen av konsekvenser bör också stödja öppen och tydlig prioritering mellan finansiella begränsningar och mål som syftar till att utveckla olika slags offentliga tjänster. En öppenhet och prioritering av detta slag skulle också stödja både hållbarheten i den i statsfinansiella ramar fastställda utgiftslinjen och uppnåendet av bredare finanspolitiska mål.

Revisionsverket betonar att uppgiftsbasen för rambeslut och budgetberedning borde bestå av bedömningsuppgifter om reformprojekts statsfinansiella konsekvenser. Dessutom borde detta också skapa en tillräcklig uppgiftsbas för riksdagsbehandlingen av författningspropositioner. Användbarheten av framtagna bedömningsuppgifter försvagas

225 Förhållandet mellan statens och kommunernas finanser granskas i denna särskilda berättelses kapitel 8.1.3.

226 Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen om sin verksamhet B 15/2009 rd. kapitel 4, s.23–41.

av att bedömningen av statsfinansiella konsekvenser karakteriseras av bedömningar endast på kort sikt, förvaltningsområdescentrering och av att man endast granskar utgifter. Användbarheten av bedömningsuppgifter försvagas dessutom av att man inte i tillräckligt hög grad har uppmärksammat aspekter som säkerställer hållbarheten i statens finanser både vad gäller bedömningen av reformers konsekvenser och innehållet i bedömningsuppgifter.

Granskningen har noterat att de uppgifter som tas fram i förvaltningsberedningar är smalbasiga och inriktas både i beredningsansvariga ministerier och i finansministeriet på granskning av momentkonsekvenser som ligger inom myndigheternas beredningsansvar. I bedömningsuppgifter som tas fram av det författningsberedningsansvariga ministeriet i ramförhandlingsskedet understryks en strävan att förbereda sig inför de förvaltningsområdesspecifika utgifter som ett förverkligande leder till. I finansministeriets bedömningsperspektiv betonas i sin tur en strävan att minimera statens utgifter och att i budgetberedningen och beredningen av budgetlagförslag som följer efter rambeslut förstärka möjligheterna att hålla fastställda ramar. Övergripande bedömningsperspektiv när det gäller de statsfinansiella konsekvenserna av reformprojekt har däremot fått ringa utrymme. Den egentliga författningsberedningen i ministerierna börjar efter att rambeslut har fattats. I författningsberedningsskedet kan bedömningsuppgifter kompletteras inom ramen för samrådsförfaranden, då oftast genom utlåtandeförfaranden. Eftersom innehållet i rambeslut definierar de ekonomiska randvillkoren för reformprojekt finns det risk för att de kompletterande uppgifter om finansiella konsekvenser som framkommer i författningsberedningsskedet inte får avsedd betydelse på grund av rambegränsningar.

Hastigheten av förändringar i verksamhetsmiljön kan vara ett hot mot hållbarheten i de statliga finanserna. Statsfinansernas hållbarhet kan förutsätta snabba lösningar där lagstiftningsförfarandet med dess olika skeden kan vara ett för långsamt sätt att lösa ett uppkommet problem. Detta bör man ta hänsyn till i utvecklingen av regleringsmodeller och principer i anslutning till dessa. När det gäller flexibla regleringsmodeller måste man dock säkerställa att riksdagen behåller sin grundläggande lagstiftnings- och budgetmakt.

Effektivitetskravet som ställs på offentlig verksamhet förutsätter bedömning av reformbehovet i gällande regleringar, bedömning av konsekvenserna av reformprojekt och uppföljning av konsekvenserna av genomförd lagstiftning. Till utgångspunkt för detta borde man identifiera de för statsfinansernas hållbarhet viktigaste samhälleliga processerna som definierar statens inkomst- och utgiftsbas, de offentliga och privatekonomiska aktörerna i anslutning till dessa samt aktörernas inbördes beroenden. Man borde sträva efter att granskningen av regleringars tidsenlighet samt innehållet i och konsekvenserna av reformprojekt utformas så att regleringarna stödjer för samhällets funktionsduglighet nyttiga och till statens inkomstbildning bidragande processer samt stävjar för samhället skadliga processer som leder till utgifter för staten. För att identifiera viktiga samband mellan konsekvenser som påverkar statens inkomst- och utgiftsbas i enskilda reformprojekt är det viktigt att ha etablerade förfaranden för bedömning och uppföljning av regleringar. I enskilda reformprojekt borde man då sträva efter att bedömningsuppgifter inte tas fram endast för en tidpunkt, utan att man också för fram viktiga samband mellan konsekvenser tillsammans med aspekter som beskriver kontrollerbarheten hos dessa konsekvenser.

7.4 Långsiktiga ansvarsförbindelser

I utkastet till Statens revisionsverks granskningsberättelse Valtion taloudelliset vastuut konstateras att för den finanspolitiska planeringen väsentliga uppgifter om statens långsiktiga ansvarsförbindelser inte framställs tillräckligt tydligt i planerings- och uppföljningsdokument som rör statens finanser. Statens finansiella förbindelser består huvudsakligen av olika förpliktelser som staten på olika sätt har bundit sig vid.[227] Statsskulden och statens pensionsansvar är exempel på viktiga ansvarsförbindelser. Den internationella valutafonden IMF betonar ansvarsförbindelsernas betydelse för statsfinansiella risker och anser att informationssystem som beskriver statens finanser bör skapa en tillförlitlig grund för uppföljning av förbindelser.[228] Bestämmelser om behandlingen och framställningen av ansvarsförbindelser i statens bokslutsberättelse finns i lagen om statsbudgeten (423/1988) och förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Statsrådets controller fäster i sitt utlåtande om statens bokslutsberättelse 2009 uppmärksamhet vid bokslutsuppgifternas svårtydbarhet när det gäller statens och de offentliga finansernas tillstånd och resursanvändning. I utvecklingsprojektetet för balanskontroll som leds av finansministeriet behandlas i slutet av 2010 även frågan om hur de förbindelser som ingår i statens balansräkning ska presenteras i framtiden.

Till stöd för statens beslutsfattande i finansfrågor behövs en granskning, som belyser statens viktigare finansiella förbindelser, deras mängd och en beräkning av deras tidsmässiga placering över flera år på ett lättbegripligt sätt. Klassificeringen och definitionen av statens förbindelser är emellertid en utmaningsfylld uppgift eftersom en del av förbindelserna är latenta, och då riskerna för framtida hållbarhetsunderskott bör ingå i beskrivningen av de finansiella riskerna. I granskningen noterade man att behandlingen av bemyndiganden är sporadisk i statens budget, och att bedömningar av bemyndigandenas utveckling inte beskrivs på ett systematiskt sätt, vilket gör att budgeten inte ger en tillräckligt tydlig bild av vad som staten genom bemyndiganden förbinder sig till totalt eller på medellång sikt. Finansministeriets arbetsgrupp har föreslagit att bemyndiganden presenteras i tabellform efter förvaltningsområde i budgeten[229], vilket skulle leda till förbättringar av uppgiftsbasen i dessa delar. I granskningen konstaterade man att rapporteringen om statens förbindelser och riskerna i statens finanser är begränsad i bokslutsberättelsen. Under senare år har man i statens bokslutsberättelse som risker för statens finansiella förbindelser tagit upp utgifter som följer av att befolkningen åldras, samt under de två senaste åren utgifter som följer av anpassningen till klimatförändringen. I bilaga 12 till statens bokslutsberättelse (statsgarantier, -säkerheter och andra ansvarsförbindelser) sker rapporteringen av förbindelser i tre grupper. Dessa är statsgarantier och

227 Se begreppsdefiniering i granskningsutkastet Valtion taloudelliset vastuut, SRV 2010.

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

229 Arbetsgruppen för utveckling av budget- och ramförfarandet (FM147:00/2009).

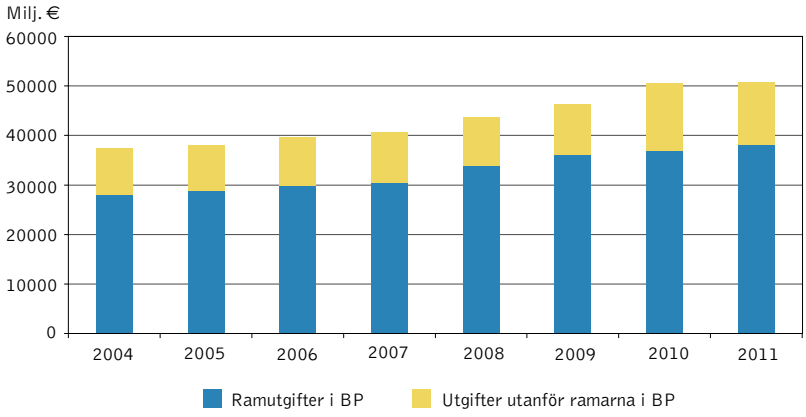
-säkerheter, statens andra ansvarsförbindelser och viktiga fleråriga finansiella avtalsförbindelser.

En tydligare beskrivning än idag av statens finansiella förbindelser skulle medföra ett avsevärt informationstillskott för beredningen av statens finanspolitik. Enligt utkastet till Statens revisionsverks granskningsberättelse tar man inte på ett tillräckligt transparent och sakligt sätt hänsyn till statens finansiella förbindelser och utvecklingen av statens nettoförmögenhetsställning som del av statsfinansernas planering och beslutsfattande i anslutning till statens budget- och bokslutsbehandling. I statens budgetar för de kommande åren är de flesta posterna bundna till lagstiftning. Det skulle vara viktigt att ha uppgift om den totala mängden av statens finansiella förbindelser och uppgifter om utvecklingen av dessa förbindelser som stöd också när man fattar beslut om statsfinansiella ramar. Revisionsverket noterar att resultaten av finansministeriets utvecklingsprojekt för dokumentation av finansiell planering och uppföljning som pågår 2010 gör det möjligt att främja en mer helhetsbetonad och tydligare framställning av uppgifter som berör statens förbindelser. Revisionsverket anser att det skulle vara motiverat att till rambeslut och ramredogörelser foga en beskrivning av hur utvecklingen av statens förbindelser och nettoförmögenhetsställning påverkas av rambeslutet i fråga.

7.5 Utvecklingen av budgetutgifter utanför ramarna

En fjärdedel av utgifterna i statens budget står utanför ramar. I detta avsnitt ges en granskning av hur budgetutgifter utanför ramarna har utvecklats under mandatperioderna Vanhanen I och Vanhanen II. Granskningen bygger på uppgifter i regeringens budgetpropositioner eftersom som man i tilläggsbudgetar inte gör skillnad mellan budgetutgifter inom och utanför ramarna. Budgetutgifterna har här delats in i utgifter som ingår i och står utanför ramarna från och med 2004. Tabell 2 och figur 3 åskådliggör utvecklingen av budgetekonomins utgifter inom och utanför ramarna i regeringens budgetpropositioner för 2004–2011.

Arbetslöshetsstöd, bostadsbidrag och transfereringar till Folkpensionsanstalten utgör den största enskilda posten för utgifter utanför ramarna. Dessa utgifter har ansetts variera automatiskt efter konjunkturerna, dvs. att de fungerar som automatiska stabilisatorer. Lågkonjunkturens konsekvenser syns som en uppgång av dessa poster under 2010 och 2011. Utöver konjunkturrelaterade utgifter är det finansinvesteringar och kompensationer för skattelättnader till kommu-



Källa: Regeringens budgetpropositioner till riksdagen för 2004–2011

Figur 3: Utvecklingen av utgifter som ingår i och som står utanför ramar 2004–2011 i budgetpropositionerna

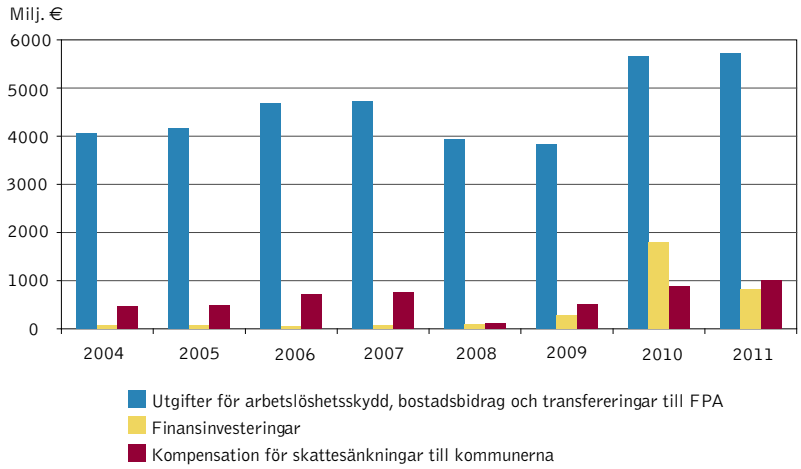
TABELL 2: UTVECKLINGEN AV UTGIFTER SOM INGÅR I OCH SOM STÅR UTANFÖR RAMAR I BUDGETPROPOSIONERNA (BP) FÖR 2004–2011, MILJ. EURO

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BP som ingår i ramarna	28 106	28 846	29 829	30 510	33 905	35 967	36 975	38 072
BP utanför ramarna	9 390	9 187	9 855	10 106	9 769	10 209	13 558	12 596

nerna som finns bland andra viktiga utanför ramarna stående utgiftsposter. Dessa är utgiftsposter som går att ändra genom beslut. Tabell 2 visar dessa utgiftsposters utveckling under den granskade perioden. Dessa utgiftsposter har ökat under 2010 och 2011 särskilt till följd av fattade stimulansbeslut.

Enligt specifikationerna i finansministeriets Ekonomisk översikt september 2009 påverkade hälften av 2009 och 2010 års beslutsbaserade stimulansåtgärder statens inkomster (skattelättnader, slopande av FPA-avgift, ändring av kyrkoskattens fördelningsandel). Den andra hälften bestod av byggande och finansinvesteringar. Detta betyder att det var ökningen av stimulansrelaterade utgifter utanför ramarna som står bakom utgiftsökningen i statens budget för 2010. Att stimulansåtgärderna i hög grad handlade om utgifter utanför ramarna och faktorer på inkomstsidan ger anledning till att fråga sig i vilken utsträckning det i bakgrunden finns en stark bindning vid ramförfarandet och det utgiftstak det har ställt.

Ökningen av finansinvesteringar utanför ramen under 2010 och 2011 syns tydligt i tabell 3 och figur 4. Finansministeriets arbetsgrupp för utgiftsramar skrev i sin rapport



Källa: Regeringens budgetpropositioner till riksdagen för 2004–2011

Figur 4: Utvecklingen av viktigare utanför ramarna stående utgifter 2004–2011

TABELL 3: UTGIFTER UTANFÖR RAMARNA I BP 2004–2011, MILJ. EURO

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arbetslöshetsskydd, bostadsbidrag och transfereringar till FPA	4 054	4 154	4 683	4 719	3 938	3 826	5 652	5 707
Finansinvesteringar	73	70	65	66	90	292	1 800	825
Kompensation för skattesänkningar till kommunerna	472	483	716	759	119	498	873	1 002
Övriga	4 791	4 480	4 391	4 562	5 622	5 593	5 233	5 062
Totalt	9 390	9 187	9 855	10 106	9 769	10 209	13 558	12 596

2007[230] att finansinvesteringsutgifter orsakas av förvärv av statlig egendom eller förändring av däri ingående komponenter, vilket betyder att det inte är fråga om slutliga utgifter och att finansinvesteringutgifter är jämförbara med sparande. I sin bedömning av stimulansåtgärdernas storlek jämför finansministeriet i Ekonomisk översikt för september 2009[231] finansinvesteringar med ″framför allt lån som staten beviljar och som försvagar budgetekonomins finansieringsposition″. Eftersom finansinvesteringar inte ingår i ramarna har efterlevnad av utgiftsramar inte förhindrat försämring av balansen i budgetekonomin.

230 Finansministeriet: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Finansministeriets publikationer 5a/2007, s. 75

231 Finansministeriet: Taloudellinen katsaus syyskuu 2009, Finansministeriets publikationer 32a/2009, s. 63.

8 Ramförfarandet och den offentliga ekonomins hållbarhet

8.1 Sammanfattning av observationerna vid revisionen

Med hållbarhet i den offentliga ekonomin avses förmåga att sköta finansieringen av den nuvarande skulden och kommande utgifter. Hållbarhetsgapet beskriver skillnaden mellan det nuvarande tillståndet och ett finansiellt hållbart verksamhetssätt. Skillnaden kan presenteras antingen som ett behov av att höja skattegraden eller som ett behov av att anpassa utgifterna i förhållande till bruttonationalprodukten. De indikatorer som beskriver hållbarhetsgapet beror av analysens utgångsläge och av antaganden om den kommande utvecklingen. Viktiga faktorer som inverkar på bedömningen av hållbarhetsgapet är utgångsnivån för den offentliga ekonomins finansieringsställning, den offentliga ekonomins skuldsättningsgrad i förhållande till den totala produktionen samt de utgiftstryck som beror på befolkningens åldrande.

Vid revisionen har påvisats hållbarhetskalkylernas sensibilitet för finansieringsbalansen i kalkylens utgångsläge. Recessionen har sålunda på ett betydande sätt inverkat på bedömningarna av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Enligt nuvarande prognoser blir verkningarna av recessionen på hållbarhetsgapet emellertid oväsentliga jämfört med andra faktorer. Revisionsverket framhåller därför vikten av den till hållbarhetskalkylen anknutna rapporteringen och kommunikationen. Förutom en punktanalys som beskriver anpassningsbehovet i den offentliga ekonomin måsta de faktorer som inverkar i hållbarhetskalkylens bakgrund lyftas fram tydligare. Hållbarhetsgapindikatorernas sensibilitet inför förändringar av finansieringsbalansen i utgångsläget för den offentliga ekonomin innebär, att när recessionen lättar och de ekonomiska utsikterna på medellång sikt förbättras minskar också uppskattningen av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Detta leder till en allvarlig risk för att de strukturella faktorer som finns i hållbarhetskalkylernas bakgrund inte uppmärksammas i det politiska beslutsfattandet.

För Statens revisionsverks externa revision av finanspolitiken gör Näringslivets forskningsinstitut ETLA en undersökning av hållbarheten i den offentliga ekonomin. Hållbarhetsbedömningen baserar sig på en stokastisk befolkningsprognos. Dessutom baserar sig sättet för beräkning av utgifterna för hälsovård och omsorg på både åldersstrukturen och mortaliteten. Med ett sådant beräkningssätt växer utgifterna för hälsovård och omsorg mindre än i kalkyler som huvudsakligen baserar sig på åldersstrukturen. Dem uppskattning av hållbarhetsgapet som har presenterats i samband med ETLA:s undersökning för Statens revisionsverk är 2,5 procent av bruttonationalprodukten. Det konfidensintervall på 50 procent som beaktar den osäkerhet som gäller befolkningsprognoserna och placeringsintäkterna är ca två procent, och 80 procents konfidensinterval-

let är ca fyra procentenheter brett. Trots osäkerheten är det skäl att ta möjligheten av att uppskattningen av underskottet förvärras på allvar. En noggrannare bedömning görs i ett senare skede av ETLA:s forskningsprojekt, men på basis av tidigare undersökningar antas med ca 30-40 procents sannolikhet, att på 2030-talet skattegraden kunde vara fem procent högre än den nuvarande - eller att man i stället i betydande grad skär ner på välfärdstjänsterna. Om exempelvis befolkningsutvecklingen och placeringsintäkterna skulle leda till denna utveckling, där behovet att höja skatterna förefaller att överstiga fem procentenheter, och en allvarlig finanskris då skulle inträffa, vore välfärdsstaten verkligen hotad. Trots att den av ETLA beräknade punktuppskattningen av hållbarhetsgapet är mindre än bedömningar som gjorts av andra institut, pekar den på en avsevärd risk i fråga om möjligheterna att upprätthålla en välfärdsstat av nuvarande omfattning.

De förändringar som en kortvarig snabb ekonomisk tillväxt medför i utgångsläget ändrar inte väsentligen på de slutsatser som gjorts på basis av kalkylerna. En förbättring av den offentliga verksamhetens produktivitet kunde avsevärt förbättra situationen under den förutsättningen, att förbättringen av produktiviteten används för att stärka finansieringsställningen.

Regeringsprogrammet gjordes år 2007 upp på antagandet om en klart snabbare ekonomisk tillväxt än de ekonomiska prognoserna angav. Enligt finansministeriets prognoser hade statsekonomin med en utgiftslinje enligt regeringsprogrammet visat underskott. Måluppställandet var därigenom riskbemängt och riskerna realiserades till en del. Det hade inte varit möjligt att förutse krisen och hur allvarlig den var i det skede när regeringsprogrammet bereddes år 2007. Detta understryker kravet på flexibilitet inför utifrån kommande chocker i det regelramverk för finanspolitiken som tillämpas i en liten öppen ekonomi som Finland. På grund av allvaret i den ekonomiska krisen var det således motiverat att avvika från de jämviktsmålsättningar som hade uppställts i regeringsprogrammet. Nedskärningar i statsfinanserna mitt under recessionen hade onödigt fördjupat recessionen.

Dimensioneringen av ramen för statsfinanserna och jämviktsmålet enligt regeringsprogrammet har inte på ett klart och konsekvent sätt härletts från hållbarhetsmålen för den offentliga ekonomin och den på dem baserade målsättningen om balans i statsfinanserna. Det vore motiverat att på ett öppet och klart sätt härleda de utgiftsregler som uppställs för de offentliga utgifterna från tidtabellerna för målsättningen att åtgärda hållbarhetsgapet.

Ramen för statsfinanserna omfattar enligt beräkningarna angående situationen år 2010 ca 37 procent av hela den offentliga ekonomin. Täckningsgraden för den finanspolitiska regel som har presenterats som utgiftsramar är således synnerligen snäv ur perspektivet för uppnående av de finanspolitiska målsättningarna och särskilt hållbarhet i den offentliga ekonomin. Ökningen av utgifter och kostnader har varit snabb i kommunekonomin och hos socialskyddsfonderna. Ökningen av utgifter och kostnader i kommunekonomin och hos socialskyddsfonderna har dessutom varit snabbare än hos staten.

Av de statliga fonderna utanför budgeten betraktas statens pensionsfond SPF i nationalräkenskaperna som en pensionsfond. Samtidigt omfattas SPF emellertid i sak av ramarna för statsfinanserna. Transparensen i förhållandet och ansvaren mellan budgetekonomin och SPF borde alltjämt förbättras. De övriga statliga fonderna utanför budgeten uppgår till sitt balansvärde till 13 788 miljoner euro och utgör en betydande avvikelse

från riksdagens budgetmakt. Ett enkelt sätt att i harmoni med principerna i grundlagens 87 § utvidga täckningsgraden för ramarna för statsfinanserna är att granska, i vilka statliga fonder utanför budgeten det inte längre finns i grundlagen avsedda nödvändiga anledningar att ordna skötseln av statliga uppgifter genom en fond och att förena fonderna med statens budgetekonomi. Till den del fonderna alltjämt är motiverade, borde deras inkomster och utgifter tas in i ramarna för statsfinanserna.

Finansplaceringar är utgifter utanför ramen. Genom att göra finansplaceringar i statliga bolag som har särskilda uppgifter, och som delvis fungerar på annan än affärsekonomisk basis, kan ramarna i princip kringgås. Att utnyttja bolagsformen för att sköta uppgiften och som finansieringsverktyg borde alltid baseras på den funktionella och ekonomiska nytta som uppnås med detta för statsekonomin som helhet. Det vore ändamålsenligt att skriva in denna princip tydligare också i principerna för bolagens ägarpolitik i fråga om dessa bolag och i reglerna för finanspolitiken. I samband med beslutsfattandet om budgeten och i statens bokslutsberättelse borde sammanställas ett sammandrag av de statliga särskilda bolagens ekonomi, lönsamhet samt risker och utvecklingen av dessa.

Kommunekonomin står för över hälften av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin i Finland. Behovet av att höja kommunalskatterna är avsevärt enligt de senaste bedömningarna. Kommunernas nuvarande finansiering möjliggör inte de investeringar som behövs för förslitning av egendom och lagstadgade behov, vilket syns bl.a. som en ökning av skillnaden mellan de planmässiga avskrivningarna och de i verkligheten gjorda avskrivningarna. Kommunerna kommer inte att klara av sina nuvarande uppgifter med sin nuvarande finansieringsbas.

På basis av revisionen vore det motiverat att utsträcka ramförfarandet i den offentliga ekonomin till kommunekonomin som helhet som en del av finansieringsförhållandet mellan staten och kommunerna och en granskning av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det är däremot inte ändamålsenligt för staten att fastställa en utgiftsram för en enskild kommuns utgifter, emedan kommunernas behov och situationer är mycket olika. En ram för den offentliga ekonomin som utsträcks till kommunekonomin kan förverkligas som en del av basserviceprogrammet och översikten av basservicebudgeten. Det är väsentligt att tillräckliga begränsningar uppställs för de kostnader som åsamkas kommunerna av lagstiftningen och statens åtgärder. Detta förutsätter en väsentlig förbättring av bedömningen av lagstiftningens verkningar.

En avsevärd del av nettoförmögenheten i den offentliga ekonomin i Finland finns i socialskyddsfonderna. På grund av befolkningens åldrande kommer utgifterna att börja öka på lång sikt. Socialskyddsfondernas finansiering och utgifter regleras med lagstiftning. Det är motiverat att granska socialskyddsfonderna som en egen helhet och som en del av ramarna för den offentliga ekonomin och reglerna och målsättningarna för finanspolitiken.

Ramarnas bundenhet till valperioden är ett problem när man på längre sikt strävar till att lösa hållbarhetsgapet och till en långsiktig planering av ekonomin. I Finland finns ett behov av att fastställa regler för det, hurudana utgifter och ansvar respektive regeringen överlåter till följande valperiod.

8.2 Ramarnas institutionella täckningsgrad

Hur väl ramarna för statsfinanserna lyckas med att de finanspolitiska målsättningarna uppnås beror också av hur täckande ramarna kan inverka på hela den offentliga ekonomin. Med detta för ögonen är det skäl att också granska, om täckningsgraden för ramarna för statsfinanserna är ändamålsenlig.

8.2.1 Andelen av den offentliga ekonomin för den ekonomi som omfattas av ramarna för statsfinanserna

Ramarna för statsfinanserna täcker enligt 2010 års uppgifter uppskattningsvis ca 37 procent av den offentliga ekonomin i Finland och ca 75 procent av statens budgetekonomi. I det finländska ramsystemet har utgångspunkten för fastställandet av ramarnas täckningsgrad varit pragmatisk. När ramarna har utvecklats har i ramarna tagits in sådana utgifter, på vilka regeringen lätt kan inverka med stöd av gällande rätt och system och vilka således har ett direkt samband med statsbudgeten. I syfte att trygga systemets transparens i de praktiska situationer där regeringen fattar beslut avgränsades när ramförfarandet förnyades år 2003 de begränsningar som ramarna uppställer endast till statens budgetekonomi och inte till nivån för hela den statsförvaltning som avses i nationalräkenskaperna dvs. statsekonomin. Den arbetsgrupp som år 2003 vid finansministeriet dryftade förnyandet av ramförfarandet konstaterade i sin promemoria, att ramförfarandet senare kan utvidgas till hela statsekonomins nivå, när man har försäkrat sig tillräckligt om förutsättningarna för styrning och uppföljning av de statliga fonderna utanför statsbudgeten.[232] Finansministeriets arbetsgrupp övervägde att ta med fonderna utanför budgeten inom ramen redan på våren 2003.[233] När ramförfarandet i statsfinanserna justerades inför den nya valperioden år 2007, återkom man inte mera i större utsträckning till frågan om ställningen för fonderna utanför budgeten eller om att eventuellt ta in kommunekonomin och socialskyddsfonderna i ramarna.

De rättsliga krav som gäller Europeiska unionens ekonomiska och monetära union samt av internationella organisationer, särskilt OECD framförda rekommendationer angående Finlands ekonomi och ekonomiska politik lyfter fram frågan om täckningsgraden för Finlands nuvarande finanspolitiska ramverk. I sin särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse och statsbokslutet år 2010 ansåg Statens revisionsverk likaså det vara viktigt att överväga, om täckningsgraden för den regelbaserade finanspolitiken i Finland borde utvidgas. Som motivering konstaterade revisionsverket, att kostnadsökningen på den offentliga sektorn har varit snabbast i kommunerna.[234] År 2009 var kommunernas driftskostnader 33,7 miljarder euro och ökningen av dem jämfört med året innan var 3,8 procent. Driftskostnadernas tillväxttakt minskade ändå jämfört med det föregående året, för från år 2007 till år 2008 ökade driftskost-

232 Finansministeriet: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, Finansministeriet 2003, s. 6 och 22–23.

233 Finansministeriet: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, Finansministeriet 2003, s. 22–23.

234 Statens revisionsverk: Särskild berättelse till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse och statsbokslutet för år 2009, B 12/2010 rd, s. 21.

naderna med 7,7 procent.[235] Också socialskyddsfondernas utgifter ökade snabbt, från år 2007 till år 2008 enligt uppgifterna i nationalräkenskaperna med 9,7 procent. [236]

Utgångspunkter och principer för bedömning av täckningsgraden

De finanspolitiska reglernas täckningsgrad kan granskas ur både ett juridiskt perspektiv och ur perspektivet för de finanspolitiska målsättningarna och deras verkningar. Här granskas ramförfarandets täckningsgrad och behoven av att utveckla den särskilt med hänsyn till vilka särskilda institutionella sektorer och ekonomiska enheter det enligt nationalräkenskaperna eller på basis av den inhemska lagstiftningen vore motiverat att införa i de finanspolitiska ramarna. Särskilt granskas det, i vilken mån det att endast en del av statens budgetekonomi hör till den regelbaserade finanspolitiken, har inverkat på hur de för finanspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts.

I Finlands stabilitetsprogram och dess uppdatering, som hör till koordineringen av den ekonomiska politiken i Europeiska unionens ekonomiska union och till de förebyggande åtgärderna i stabilitets- och tillväxtpakten, betraktas hela den offentliga ekonomin enligt begreppen i nationalräkenskaperna, dvs. statsförvaltningen, kommunekonomin och socialskyddsfonderna. På denna nivå har Finland en systematisk referensram för granskning av hela den offentliga ekonomin och den finanspolitik som berör denna. Stabilitetsprogrammets samband med det nationella finanspolitiska beslutsfattandet har också i Finland varit förhållandevis svagt från riksdagens synpunkt, trots att man i regeringsprogrammet i sig har förbundit sig till den linje och de målsättningar som framgår av uppdateringen av Finlands stabilitetsprogram. Stabilitetsprogrammet är inte på samma sätt som ramförfarandet starkt före i regeringens och riksdagens diskussion om statsbudgeten och lagstiftningen samt linjedragningarna på olika sektorer. Verkställandet av Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt med dess skyldigheter, målsättningar och anda skulle redan i sig tala för att ramförfarandet utvidgas.

Europeiska kommissionens förslag till direktiv om kraven på den offentliga ekonomin i medlemsstaterna skulle ändra på situationen så, att Finland skulle ha en klar EU-rättslig förpliktelse att göra upp ramar för hela den offentliga ekonomin. Ramarna för den offentliga ekonomin och de finanspolitiska regler som de innehåller borde då täcka också kommunekonomin och socialskyddsfonderna. Frågan om ramarnas täckningsgrad håller också i praktiken på att förändras från att gälla behovet av ramar som täcker kommunekonomin och socialskyddsfonderna till att gälla det, hurudana dessa utvidgade ramar borde vara och vilket deras samband med ramarna för statsfinanserna är.

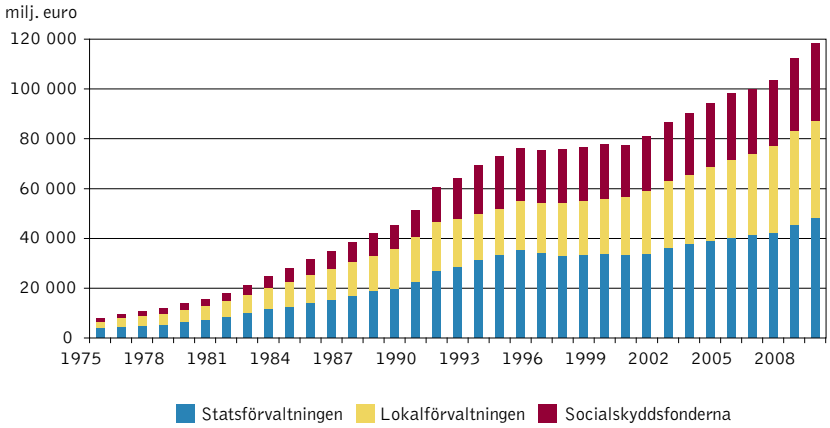
Enligt OECD:s bedömning har ramförfarandet lyckats med att i synnerhet vid högkonjunktur begränsa tillväxten för utgifterna i budgetekonomin. Ramarnas täckningsgrad är snäv och den snabbaste utgiftsökningen har också ägt rum utanför ramsystemet. OECD ansåg i sin landsrapport om Finlands ekonomiska politik att det fanns ett behov av att utvidga de finanspolitiska regler som stöder utgiftsdisciplinen åtminstone till kommunekonomin. Utgiftsreglerna borde också knytas fastare till de målsättningar som gäller den offentliga ekonomins hållbarhet. [237]

De internationella rekommendationerna och i direktivförslaget kodifierade principer-

235 Statistikcentralen, Kommunernas och samkommunernas ekonomi och verksamhet, statistik.
236 Statistikcentralen, Den offentliga sektorns utgifter efter ändamål, statistik.
237 OECD Economic Surveys: Finland. Vol. 2010/4, April 2010.

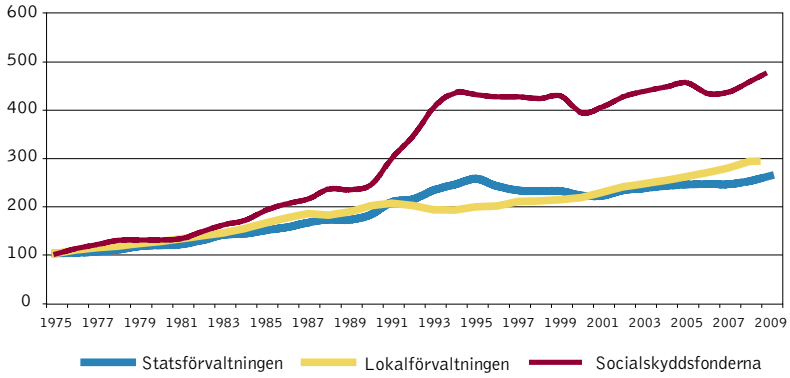
na för god praxis är motiverade ur perspektivet för tillståndet i Finlands offentliga ekonomi och de med detta förenade finanspolitiska utmaningarna. Statsekonomin och i synnerhet statens budgetekonomi är, trots statens roll att i sista hand vara garant och bära ansvaret, endast en del av den offentliga sektorn. Statens roll i att utjämna konjunkturerna är emellertid betydande.

När man granskar utvecklingen av de offentliga utgifterna till reellt pris framträder ökningen av utgifterna på kommunsektorn. I synnerhet under de senaste 10 åren har den reella ökningen av kommunernas utgifter varit större än ökningen av statens utgifter (figurer 5 och 6).



Källa: Statistikcentralen

FIGUR 5: Den offentliga sektorns utgifter efter ändamål 1975–2009



Källa: Statistikcentralen

FIGUR 6: Den offentliga sektorns totala utgifter 1975–2009 indexerade enligt 2005 års priser, 1975=100

8.2.2 Statsekonomin utanför ramarna för statsfinanserna och statsbolagen

De statliga fonderna utanför budgeten

Se statliga fonderna utanför statsbudgeten sköter bestående statliga uppgifter på det sätt som avses i 87 § i grundlagen. Fondernas utgifter är således statliga utgifter. Med undantag för statens pensionsfond (SPF) räknas de utanför budgeten befintliga fonderna i nationalräkenskaperna till statsförvaltningen. Statens pensionsfond däremot räknas fr.o.m. år 2010 i nationalräkenskaperna till arbetspensionssektorn. De statliga fondernas utanför budgeten inkomster och utgifter samt skulder med undantag för statens pensionsfond inverkar således bl.a. på det under- eller överskott i den offentliga ekonomin som bör följas med enligt den Europeiska ekonomiska och monetära unionens regler samt också på statsförvaltningens under- och överskott liksom på Finlands EMU-skuld. Fonderna innebär på det sätt som konstaterats i kapitel 4 (De juridiska premisserna för ramförfarandet i statsfinanserna) ett undantag från riksdagens budgetmakt. Det vore motiverat att hålla undantaget så snävt som möjligt.

Alla de aspekter som gäller uppställande av målsättningar för finanspolitiken och finanspolitikens verkningar samt öppenhet och transparens talar för att statsfinanserna ska hållas som en så enhetlig helhet som möjligt inom ramen för budgetekonomin. Då kan alla inkomster och utgifter inriktas på ändamålen som en helhet och grundat på en klar helhetsbild av statsfinanserna. Detta är motiverat med tanke på finanspolitikens dimensionering, utgiftsdisciplinen och en ekonomiskt sett så effektiv inriktning av resurserna som möjligt. När inriktningen sker som en helhet tävlar de olika utgiftsbehoven genuint och på enahanda grunder med varandra och samtidigt kan undvikas olika slag av effektivitetsförluster på grund av deloptimering. De aspekter som anknyter till ett god hantering av finanspolitiken och verkningarna talar för sin del för att man i fråga om varje fond utanför statsbudgeten bedömer, huruvida i grundlagens 87 § avsedda grunder för att ordna fondernas uppgifter utanför budgeten föreligger.

Att de utanför statsbudgeten befintliga fondernas uppgifter och medel samt sålunda också inkomsterna och utgifterna inkluderas i statsbudgeten skulle som finanspolitisk regel erbjuda en enkel lösning på gapet i täckningsgraden för ramförfarandet i statsfinanserna. Som en del av budgetekonomin skulle fondernas uppgifter och de med dem förenade inkomsterna och utgifterna omfattas av de finanspolitiska regler som tillämpas på statens budgetekonomi.

Frågan om de statliga fonderna utanför budgeten saknar inte betydelse för finanspolitiken som helhet. Statens finansekonomi utgör en synnerligen avsevärd ekonomisk helhet. Det totala balansvärdet av statens fondekonomi var 31.12.2009 sammanlagt 25 837 miljoner euro, av vilket andelen för statens pensionsfond var 12 049 miljoner euro. I nationalräkenskaperna uppgår således den sammanräknade balansen för den fondekonomi som räknas höra till statsförvaltningen till 13 788 miljoner euro. Det sammanräknade intäkts- och kostnadsöverskottet i fondernas verksamhet var år 2009 totalt 2 057 miljoner euro, vilket inkluderar också statens pensionsfonds verksamhet. Fondekonomin har så småningom vuxit.

Som en finanspolitiskt betydelsefull fond kan på grund av verksamhetens finansiella volymer och uppgifternas art betraktas statens pensionsfond. Med statens pensions-

fond bereder man sig inför utbetalningen av statstjänstemännens kommande pensioner och den är också i nationalräkenskaperna en del av arbetspensionssektorn. Med stöd av bestämmelserna i lagen om statens pensionsfond (1297/2006) fungerar statens pensionsfond emellertid på ett från andra pensionsfonder avvikande sätt. Fonden fungerar till många delar på samma sätt som en placeringsfond. De statliga pensionerna utbetalas inte heller direkt från pensionsfonden utan från statsbudgeten. Från statens pensionsfond överförs med stöd av 134 § i lagen om statens pensioner årligen till statsbudgeten ett belopp som utgör 40 procent av de årliga utgifterna för pensioner som grundar sig på anställning i statens tjänst enligt lagen. Efter det att statens pensionsfond har vuxit till sitt fulla belopp, kan i statsbudgeten beslutas om det belopp som årligen överförs till statsbudgeten från fonden. Statens pensionsfond fick år 2009 som inkomster av verksamheten 1 639,9 miljoner euro av pensionsavgifterna för de arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av statens pensionssystem. Från statens pensionsfond intäktsfördes år 2009 till statsbudgeten som i pensionslagen avsedd överföring 1 427 miljoner euro. Statens pensions placeringar uppgick 31.12.2009 ca. 10 668 miljoner euro. Förhållandena mellan statens pensionsfond och statsfinanserna samt sättet för presentation av statens pensionsansvar är i det nuvarande systemet synnerligen komplicerade. Volymen för statens pensionsansvar ingår inte i statens nuvarande bokslut utan presenteras i statens bokslutsberättelse som en separat uppgift och den presenteras dessutom som en not till statens pensionsfonds bokslut. Det borde därför övervägas, om dessa finansieringsförhållanden och sättet för presentationen av uppgifter kunde göras klarare.

I fråga om ramförfarandet i statsfinanserna bör konstateras, att de arbetsgivarens pensionsavgifter som de statliga ämbetsverken som hör till statens budgetekonomi betalar till statens pensionsfond finansieras från ifrågavarande driftskostnads- eller andra motsvarande konsumtionsutgiftsmoment i statsbudgeten. De berörs således av de utgiftsbegränsningar som har uppställts i ramarna för statsfinanserna. I statsbudgeten räknas de anslag som används för betalningen av statens pensionsutgifter som hörande till ramarna för statsfinanserna. Statens pensionsfonds ekonomi omfattas således sakligt sett av ramarna för statsfinanserna och reglerna för finanspolitiken.

Som problematisk med tanke på täckningsgraden för reglerna för finanspolitiken framstår således den övriga delen av statens fondekonomi, vars balansvärde uppgår till ca 13 788 miljoner euro. Finanspolitiskt betydelsefull genom sin volym och verksamhetens beskaffenhet är statens bostadsfond (ARA). ARA:s lånetillgodohavanden är 8 962 miljoner euro och de utgör således den viktigaste delen av balansvärdet av de fonder som räknas till statsförvaltningen. ARA har möjlighet att för sin verksamhet uppta lån till fonden. Det långfristiga främmande kapitalet 400 miljoner euro i fondekonomin är också skuld som ARA har till staten. ARA har också kortfristiga skulder, enligt balansräkningen 31.12.2009 skuldförbindelselån till beloppet 1 380 miljoner euro. Från statens bostadsfond beviljas förutom lån dessutom räntestöd och direkta understöd. År 2009 beviljades från ARA enligt bokslutet som överföringsutgifter 178 miljoner euro i understöd. Understödsutgifterna för år 2010 torde bli ännu större än så.

Bostadsfonden var också ett betydelsefullt verktyg när de stimulansåtgärder som beslöts med anledning av recessionen skulle finansieras och verkställas. I statsbudgeten för

år 2009 vidgades avsevärt fullmakterna för beviljande av understöd och räntestöd från statens bostadsfond och konjunkturrelaterade bidrag togs i användning. Dessa stimulansåtgärder fortsattes och förstorades i budgeten för år 2010. Betalda från bostadsfonden stod de sålunda utanför de gränser som ramarna för statsfinanserna uppställde. Möjligheten att använda bostadsfonden bidrog sålunda till att stimuleringen kunde genomföras inom utrymmet för ramarna för statsfinanserna utan att det i ramarna fanns någon särskild undantagsregel för en sådan djup recession som upplevdes. Stödet till finansieringen upprätthöll under finanskrisen bostads- och reparationsbyggandet, vilket stödde sysselsättningen på byggnadsbranschen.

Som ett problem bör betraktas att möjligheten till åtgärder utanför rambegränsningarna av statsfinanserna på en viss sektor för sin del har kunnat styra stimulansåtgärderna så att de uttryckligen ska verkställas genom bostadsfonden och på dess bransch. Med tanke på finanspolitikens verkningar kan inte heller påvisas en konsekvent motivering till det, varför det överföringsutgifter som betalas genom bostadsfonden inte omfattas av rambegränsningen. Konsekvent och med tanke på en verkningsfull finanspolitik ändamålsenligt vore, att alla utgifter på enahanda sätt omfattas av de finanspolitiska reglerna. Sådan flexibilitet som förutsätts av en exceptionell konjunkturutveckling bör byggas in i själva regelverket.

Som till sin storleksordning finanspolitiskt betydelsefulla kan betraktas de intäkter 462 miljoner euro i televisionsavgifter som statens televisions- och radiofond fått och fondens utgiftspost i överföringsekonomin 451 miljoner euro för finansiering av Rundradion. I sak är det emellertid fråga om en teknisk genomgångspost, som i sig i ramarna för statsfinanserna har definierats som en utgift utanför ramarna. Till verksamheten för statens radio- och televisionsfond anknyter också förpliktelser som har att göra med förverkligande av grundlagsenliga rättigheter till kommunikation och Rundradions oavhängighet. Av denna anledning finns i den nuvarande modellen i sig inte någon särskild grund för att styra fonden i ramförfarandet. Det är å andra sidan skäl att omprova fonden, om finansieringsarrangemangen förändras. Ju mera de avgifter som uppbärs för att finansiera Rundradion kan karakteriseras som en i grundlagen avsedd skatt eller avgift av skattenatur, desto mera finanspolitiska motiveringar finns det också för att ta in dessa avgifters nivå och användning i de finanspolitiska reglerna.

Som betalare av överföringsutgifter dvs. bidrag och stöd är också Gårdsbrukets utvecklingsfond MAKERA föremål för intresse. Slutsumman i fondens balansräkning var 31.12.2009 ca 729 miljoner euro. Från fonden har betalats ca 106 miljoner euro i överföringsutgifter. Fonden har en del intäkter, från Europeiska unionen (år 2009 ca 4,6 miljoner euro) och återstoden av kapitalet har getts från statsbudgeten. Överföringarna från statsbudgeten till MAKERA omfattas av ramarna för statsfinanserna. Verksamheten vid Lantbrukets interventionsfond MIRA innebär huvudsakligen hantering av genomgångsposter som anknyter till Europeiska unionens lantbrukspolitik och volymen för fondens verksamhet är knappt åtta miljoner euro.

I sak sett skatter som öronmärkts för ett visst ändamål insamlas och medlen förvaltas av brandskyddsfonden, försörjningsberedskapsfonden och oljeskyddsfonden. Från försörjningsberedskapsfonden finansieras statens säkerhetsupplag och arrangemangen för tryggande av vissa livsviktiga samhällsfunktioner. Försörjningsberedskapsfondens

balans 31.12.2009 var ca 1 192 miljoner euro varav ca 900 miljoner euro utgjordes av material i säkerhetsupplagen. Intäkterna av den beredskapsförsörjningsavgift som uppbärs till fonden var ca 45 miljoner euro. Från de avgifter av skattenatur som uppbärs till brandskyddsfonden och oljeskyddsfonden beviljas understöd och betalas ersättningar. Från brandskyddsfonden beviljas understöd ca 10 miljoner euro per år. Från oljeskyddsfonden betalas ersättningar varierande, år 2009 ca 12 miljoner euro. Statens kärnavfallshanteringsfond är också en beredskapsfond, till vilken samlas in kärnavfallsavgifter och lagstadgade avgifter av skattenatur till kärnsäkerhetsforskningsfonden. Kärnavfallshanteringsfonden har betydande finansieringsintäkter, år 2009 ca 44 miljoner euro. Nivån för avgifter av skattenatur och de motsvarande understöden är för sin del ca 4,5 miljoner euro. Kärnavfallshanteringsfondens egna kapital härrör från innehavarna till kärnanläggningar, för vilka har angetts en till det egna kapitalet bunden finansieringsandel. Fondens juridiska natur avviker till denna del från de övriga statliga fonderna utanför budgeten.

Ett syfte med regelramverket för finanspolitiken är att bemästra den offentliga ekonomins utgifter för att hålla skattegraden skälig för skattebetalarna. Detta beror redan på målsättningen om hållbarhet i den offentliga ekonomin. Hållbarhet i den offentliga ekonomin möjliggör de ekonomiska förutsättningarna för kontinuitet i den verksamhet som bedrivs av det offentliga. En väsentlig målsättning för hållbarheten i den offentliga ekonomin är att hålla skattebördan på tolerabel nivå. Detta innebär att när finanspolitikens dimensioner slås fast med reglerna för finanspolitiken, granskas uttryckligen finanspolitikens målsättningar i vidare bemärkelse och på längre sikt. Man måste då granska också jämvikten och beskattningen och den väga närma sig en ändamålsenlig utgiftsnivå, För att uppnåendet av dessa målsättningar ska säkerställas borde också verksamheten i de fonder som förvaltar öronmärkta skatter omfattas av utgiftsreglerna; i synnerhet om fonden via utgifterna delvis kan definiera volymen för de medel som insamlas till fonden.

Statens säkerhetsfond har sin bakgrund i skötseln av bankkrisen i början av 1990-talet. Fonden är enligt lagstiftningen om den också ett bestående verktyg för hantering av kriser på finansieringsmarknaden. Fondens balans 31.12.2009 var ca 13,2 miljoner euro och fondens intäkter var intäkter av bankstödsplaceringar och restitutioner. Vid en eventuell kris på finansieringsmarknaden växer på grund av lagstiftningen om fonden volymerna för fondens verksamhet snabbt till helt andra dimensioner. Eftersom det är fråga om ett verktyg som behövs för att sköta en exceptionell uppgift för staten – i sista hand som borgenär (lender of last resort) – är det inte ändamålsenligt att styra verksamheten med regler för finanspolitiken.

Statsgarantifonden är en buffertfond som tryggar uppfyllandet av garantier, borgen och motsvarande förbindelser som ställs av statens specialfinansieringsbolag Finnvera. Finnvera och därefter fonden svarar för de betalningsskyldigheter som eventuellt utlöses av förbindelserna. Ifall statsgarantifondens kapital inte räcker till, täcks fonden vid behov med en överföring från statsbudgeten. Överföringen från budgeten är en utgift som hör till ramarna för statsfinanserna, om den inte till sin karaktär är en finansiell placering och uppfyller villkoren för finansiella placeringar. Specialfinansieringsfondens bestånd av garantier och borgensförbindelser samt exportkredit- och övriga förbindelser bildar ett betydande koncentrat av dolda risker

och skyldigheter. Om riskernas totala volym finns just inte sammanfattande uppgifterna i det finanspolitiska beslutsfattandets dokument. De risker som är förenade med statsgarantifonden och den i bolagsform ordnade statliga specialfinansieringsverksamheten borde därför vara föremål för en så transparent och klar uppföljning och utvärdering som möjligt.

De statliga fonderna utanför budgeten har envar sin individuella historia och uppgift. Detta har man att beakta när man överväger motiveringar och möjligheter till att överföra fondens verksamhet till att vara en del av statens budgetekonomi. Verksamheten i statens pensionsfond omfattas redan i sak av ramarna för statsfinanserna. I fråga om de flesta övriga fonder funnes det också grunder för att ansluta dem till att omfattas av reglerna för finanspolitiken.

Statsbolagen och affärsverken

Staten har en omfattande bolagsförmögenhet. Värdet av statens direkta ägande i börsbolagen Finnair abp, Fortum abp och Neste Oil abp är på basis av marknadsvärdena 24.11.2010 11 215 miljoner euro och genom investeringsbolaget Solidium 8 887 miljoner euro i övriga börsbolag, dvs. totalt ca 20 102 miljoner euro. Denna post förbättrar statens nettoförmögenhetsställning och den är som en faktor som inverkar på statens nettoförmögenhetsställning också av finanspolitisk betydelse.

Staten hade enligt bokslutsuppgifterna i slutet av år 2009 dessutom aktier och andelar i icke offentligt noterade bolag till ett bokföringsvärde om 7 187 miljoner euro. Av dessa bolag var bokföringsvärdet av de aktier som innehas av Solidium Ab, som sköter statens indirekta placeringar i börsbolag och ägs till 100 procent av staten, 5 375 miljoner euro varvid de övriga bolagens bokföringsvärde blir 1 812 miljoner euro. Av dessa bolag fungerar en del på marknadsvillkor men bland dem finns också interna serviceproducenter i bolagsform som konkurrensrättsligt fungerar enligt in house -principen och vilkas ändamål primärt är något annat än affärsekonomisk vinst (exempelvis Hansel Ab, HAUS utvecklingscentral Ab och Suomen Erillisverkot Ab). En del av dessa bolag är således bolag som sköter särskilda uppgifter. Förutom dem har staten två ekonomiskt betydelsefylla affärsverk, Senatfastigheter och Forststyrelsen. Senatfastigheter sköter förvaltningen av statens fastighetsegendom delvis enligt in house -principen. Forststyrelsen förvaltar statens skogsegendom och fungerar således både med affärsekonomiska målsättningar och på affärsekonomiska grunder och sköter samtidigt med stöd av grundlagen uppgifter som betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter.

Statsbolagen fördelar sig alltså på börsbolag, bolag som fungerar på marknadsvillkor och bolag som sköter särskilda uppgifter. I en del av bolagen som fungerar på marknadsvillkor har staten ett strategiskt intresse. Om verksamheten, ekonomin och resultatet hos de bolag som sköter särskilda uppgifter, och som alltså inte i allmänhet berörs av den centraliserade ägarstyrning som utövas vid statsrådets kansli, utan vilkas styrning ankommer på olika ministerier eller statliga ämbetsverk, är det inte lätt att få helhetsuppgifter.[238] Sådana ingår bl.a. inte i den årsberättelse för ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli som lämnas av statsrådets kansli, och dessa bolag granskas inte heller som en helhet i statens bokslutsberättelse eller systematiskt i bokslutsberättelsens kapitel om de en-

238 Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli styr 2 bolag med särskilda uppgifter, Solidium Ab och Governia Ab. Deras särskilda uppgift hör till statsrådets kanslis ansvarsområde.

skilda förvaltningsområdena.

De bolag som sköter särskilda statliga uppgifter ävensom verksamheten vid statens affärsverk står utanför ramarna för statsfinanserna. De statliga ämbetsverkens inköp från in house -aktörer i bolags- eller affärsverksform, t.ex. till Senatfastigheter betalda lokalhyror, omfattas av de utgiftsbegränsningar som uppställs av ramarna för statsfinanserna. Kapitalplaceringar i bolagen och affärsverken är i budgeten finansplaceringar som står utanför ramen.

Statsbolagen och affärsverken är inte av direkt betydelse för ramförfarandet i statsfinanserna. Den nuvarande lagen om aktiebolag tillåter synnerligen generöst att aktiebolagsformen används också för att sköta andra än affärsekonomiska uppgifter. I de fall då bolaget inte har andra ägare, kan staten som enda ägare fritt fatta beslut som avviker från den normala behörighet som har tilldelats bolaget. Statsbolagen har också i Finland använts för finansiering av motiverade investeringsprojekt, när behövlig finansiering för investeringsprojektet inte har kunnat anvisas från ramarna för statsfinanserna. Så gjorde man med finansieringen av grundreparationsprojektet på banan Uleåborg - Seinäjoki, där VR i sitt eget intresse tog på sig att betala 80 miljoner euro av byggnadsprojektets kostnader, trots att den som håller järnvägarna är staten. Om att VR skulle delta i finansieringen av banprojektet Seinäjoki-Uleåborg beslöts redan i samband med behandlingen av 2009 års 1:a tilläggsbudget. VR förband sig då att betala 40 miljoner euro av projektets kostnader. I budgeten för år 2010 beslöts likaså att VR förbinder sig till ett fortsatta deltagande i kostnaderna med 40 miljoner euro. VR hade ett betydande affärsekonomiskt intresse av projektet, för en alltför långsam grundreparation av det viktiga banavsnittet hade varaktigt äventyrat järnvägstrafikens konkurrenskraft på ifrågavarande sträcka. Också knappheten på investeringsfinansiering var ändå enligt den uppfattning som revisionen gav av vikt vid valet av förfarande, och förfarandet försvagade delvis transparensen i de ekonomiska relationerna mellan statens budgetekonomi och statsbolagen samt i statsbudgeten. Riksdagens finansutskott och revisionsutskott har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid problem i finansieringen av trafikleder och i synnerhet banprojekt. Av statens affärsverk har Luftfartsverket, nuvarande Finavia, finansierat ringbaneprojektet vad gäller kostnaderna för byggandet av flygterminalen.[239] Neste Oil Abp har också gett räntefri finansiering för tidigareläggande av det för bolaget viktiga trafikledsprojektet i Sköldvik.[240] Denna finansiering av tidigareläggandet borde i sig inte innebära problem med tanke på ramsystemet. Likaså är den av bolagen givna finansieringen enligt reglerna för det nuvarande ramsystemet en genomgångspost i ramen och omfattas inte av utgiftsbegränsningen. Kommunikationsministeriet framför i sin respons, att behandlingen av finansieringen av tidigareläggandet i samband med beredningen av ramarna för statsfinanserna och budgeten är förenad med problem. Man borde ändå granska, om förhållandena mellan extern finansiering och finansiering inom ramarna för statsfinanserna är tydliga och fungerande.

I praktiken är ett bolag som sköter en särskild uppgift och att ordna verksamheten i form av ett ämbetsverk ofta alternativa former för organisering av verksamheten, när det inte är fråga om utövande av i grundlagen avsedd utövning av betydande offentlig makt. Statsbolagen kan då bli ett sätt att kringgå de begränsningar som beror på reg-

239 Den meddelade finansieringsandelen i motiveringarna till budgetförslaget för år 2009 var 30 miljoner euro.

240 Se statens budgetförslag för år 2009, moment 31.10.78, Vissa trafikledsprojekt, motiveringar.

lerna för finanspolitiken. Kringgåendet kan ske antingen genom att i bolaget görs finansplaceringar, som sedan i praktiken används för utgifterna för de särskilda uppgifterna, eller genom att åt bolaget direkt anvisa sådana inkomster, som hade kunnat tänkas vara också statens inkomster, eller genom att ta upp lån i bolagens namn med de facto statsgaranti eller borgen.

Det är därför viktigt att statsbolagen och de flexibla verksamhetsmöjligheter de erbjuder utnyttjas för att kringgå de begränsningar som uppställs av ramarna för statsfinanserna eller någon annan finanspolitisk regel. Att ordna verksamheten i bolagsform eller genom ett bolag bör alltid grunda sig på en bedömning att verksamheten blir ordnad mer resultatrikt genom ett bolag. För att undvika möjligheterna till kringgående bör informationen om de statliga bolagen med särskilda uppgifter och andra icke noterade bolag sammanställas till en klarare helhet.

8.2.3 Kommunekonomin och dess förhållande till statsekonomin

Kommunekonomin är knuten till statsekonomin med många kopplingar. Kommunerna svarar i stor utsträckning för den lagstadgade basservicen inom social- och hälsovård samt undervisnings- och kulturverksamhet samt för förverkligandet av de grundläggande rättigheterna i fråga om dessa om vilka har föreskrivits i 16 och 19 § i grundlagen. Staten har härvid det yttersta ansvaret för att de som grundläggande rättigheter föreskrivna tjänsterna blir finansierade. Kommunerna sköter också i stor utsträckning uppgifter som anknyter till exempelvis miljön, infrastrukturen, näringsverksamhet, idrott och fritid, av vilka uppgifter många baserar sig på lag. I fråga om de tjänster som kan övervägas av lagstiftaren har staten ansvaret för att tillse, att de åt kommunerna tilldelade uppgifterna och serviceförpliktelserna kan finansieras. Staten inverkar som lagstiftare på ett betydelsefullt sätt också på inkomsterna i kommunekonomin. Trots att staten som lagstiftare inverkar betydligt på kommunernas utgifter och inkomster, är den väsentliga utgångspunkten för bedömningen av de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna stadgandet i 121 § i grundlagen, enligt vilket kommunernas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.

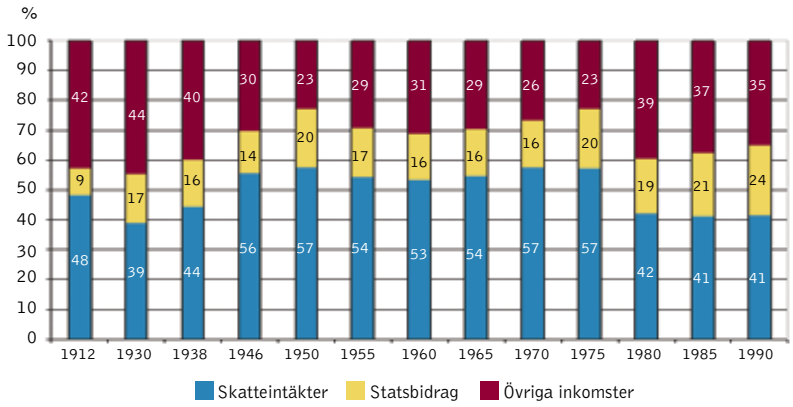
En betydande del av inkomsterna i kommunekonomin består av skatteintäkter och statsandelar. Deras sammanlagda andel uppgår enligt statistiska data som baserar sig på kommunernas bokslutsuppgifter till ca 76 procent av de totala intäkter som kommunerna enligt bokslutsuppgifterna erhåller i pengar.[241] Den största inkomstkällan för kommunekonomin är den andel av inkomstbeskattningen som redovisas till kommunerna (2009 15 437 688 000 euro) och den näst största kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten (2009 1 198 772 000 euro). Till följd av finanskrisen år 2009 blev kommunernas intäkt av samfundsskatten, trots en förhöjd fördelningsandel åt kommunerna, emellertid låg. År 2009 var de av staten givna statsandelarnas andel av kommunernas intäkter ca 21 procent.[242] När man granskar kommunernas ekonomi utgående från uppgifterna från år 2009 och 2010 måste man beakta de exceptionella åtgärder som vidtogs med anledning av finanskrisen och behärskandet av recessionen. Kommunernas finan-

241 Statistikcentralen: Kommunernas ekonomi och verksamhet 2009. I kalkylen har av posterna i resultaträkningen inte beaktats förändringen av lager och tillverkning för eget bruk.

242 Statistikcentralen: Kommunernas ekonomi och verksamhet 2009. I kalkylen beaktas inte som inkomster förändringen av lager och tillverkning för eget bruk. Kalkylen har gjorts upp endast över kommunerna, dvs. de samkommuner som hör till kommunsektorn saknas.

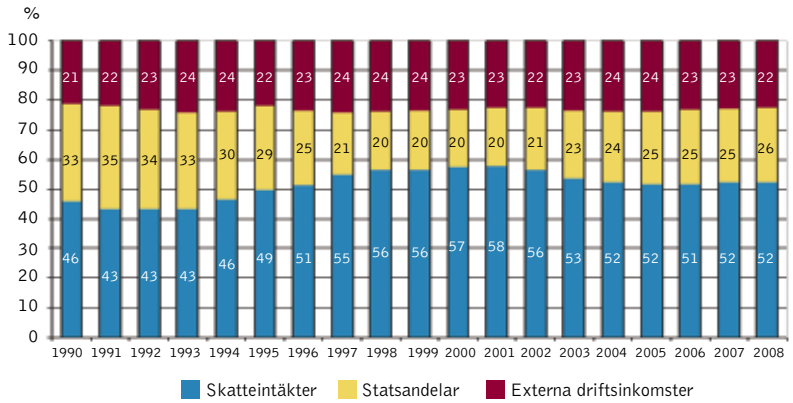
siella ställning förbättrades genom att man temporärt för åren 2009–2011 utökade kommunernas andel av samfundsskatten. Den årliga inverkan beräknades vara ca 400 miljoner euro. Också nedsättningen av arbetsgivarens folkpensionspremie år 2009 och dess avlägsnande år 2010 underlättade kommunernas ekonomiska situation (ca 80 milj. euro år 2009 och ca 200 milj. euro år 2010). År 2010 stiger kommunskattegraden med i genomsnitt 0,4 procentenheter, vilket ökar kommunernas inkomster med ca 320 miljoner euro. Höjningen av fastighetsskatteprocenterna ökar kommunernas inkomster med nära 190 miljoner euro.[243]

I ett historiskt perspektiv har statsandelarnas betydelse för kommunernas ekonomi minskat. I figurerna 7 och 8 granskas andelarna för kommunernas skatteintäkter, statbidrag och övriga inkomster av kommunsektorns finansieringsstruktur åren 1912–2008.



Källa: Oulasvirta 1996 och Loikkanen & Nivalainen 2010

FIGUR 7: Kommunsektorns finansieringsstruktur 1912–1990



Källa: Kommunförbundet/Statistikcentralen samt Loikkanen & Nivalainen 2010

FIGUR 8: Kommunsektorns finansieringsstruktur 1990–2008.

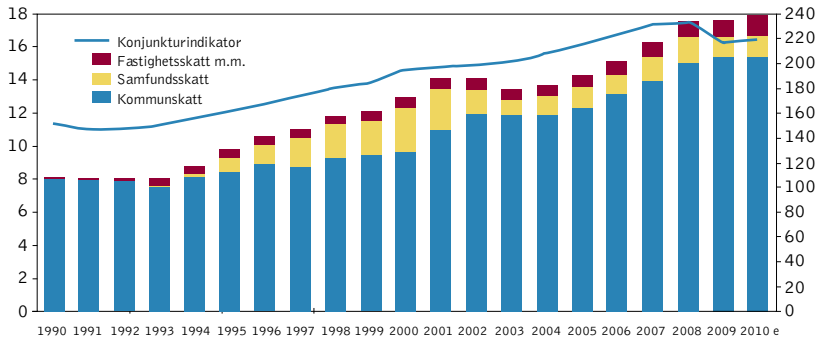
243 Finansministeriet: Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2009. Finansministeriets publikationer 6b/2010.

Statsandelarnas betydelse har således stabiliserat sig vid ca en fjärdedel av kommunernas inkomster och skatteintäkternas andel vid något över 50 procent.

Statsandelarnas betydelse som finansieringskälla för kommunerna varierar emellertid avsevärt och för merparten av kommunerna utgör statsandelen en synnerligen viktig inkomstkälla.[244] Statsandelssystemet kompletterar den utjämning av kommunernas skatteintäkter som görs av staten. Förutom statsandelar ger staten åt kommunerna finansieringsbidrag enligt prövning.

När måluppställandet för finanspolitiken granskas är det skäl att beakta, att skatteintäkterna och statsandelarna samt bidragen baserar sig uttryckligen på beslutsfattande som görs med statlig lagstiftning. Grunderna för statsandelar och även de allmänna grunderna för de statsbidrag enligt prövning som beviljas kommunerna definieras i lagstiftningen och de ingår i statsbudgeten. Staten som lagstiftare beslutar också om de skatteformer och skattebaser som står till kommunernas förfogande. Kommunerna åter beslutar inom gränser som anges i lagstiftningen om skattegraderna. I fråga om den kommunala inkomstskatten har kommunerna för närvarande behörighet att besluta fritt om skatteprocenten men att besluta om skatteavdrag hör för sin del till staten. Staten har således de facto en avsevärt långt gående behörighet att besluta om kommunernas finansieringsbas, för vid sidan av skatteintäkterna som helhet baserar sig en del av de kundavgifter som kommunerna får som intäkter av verksamheten på lagstiftning.

Figur 9 om hur kommunernas totala skatteintäkter har utvecklats berättar, att kommunernas skatteintäkter i huvudsak har måttligt följt konjunkturutvecklingen. Figuren berättar att man med förändringar av fördelningsgrunderna för avkastningen av samfundsskatten och andra skattepolitiska åtgärder av staten lyckades hålla skatteintäkterna i kommunekonomin stabila under recessionen 2008 och 2009.



Källa: Kommunförbundet och Statistikcentralen, konjunkturindikator
http://blogs.helsinki.fi/makrosuhdanne/suhdanneindeksi/

FIGUR 9: Utvecklingen av kommunernas olika skatteslag och förhållandet till konjunkturerna (miljarder euro och konjunkturindex)

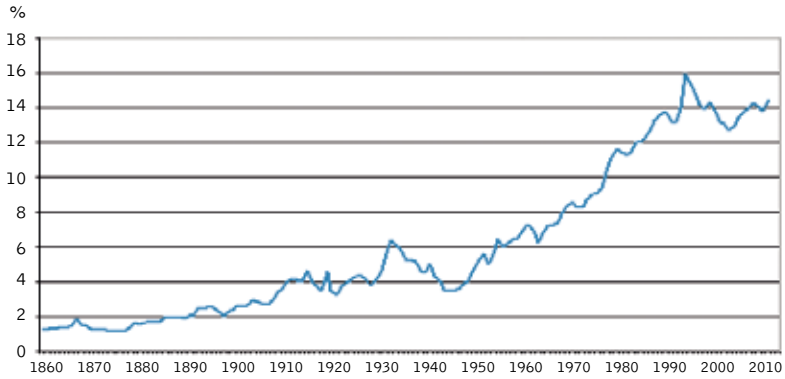
244 Lehtonen, Lyytikäinen, Moisio: Kuntien rahoitus ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistusten toteuttamiseksi, VATT-tutkimuksia 141, Helsingfors, 2008, s. 2.

Kommunekonomins andel av de offentliga utgifterna

Samhällsstrukturens förändring och uppbyggandet av välfärdsstaten har breddat kommunernas uppgifter samt ökat efterfrågan på av kommunerna producerad service. I och med detta har uttryckligen förhållandet mellan kommunsektorns konsumtionsutgifter och bruttonationalprodukten vuxit betydligt från under två procent år 1860 till ca 15 procent år 2008. De största orsakerna till utgifternas tillväxt är att den offentliga servicen har ökat och att kostnaderna för den har vuxit snabbare än många andra sektorer.[245]

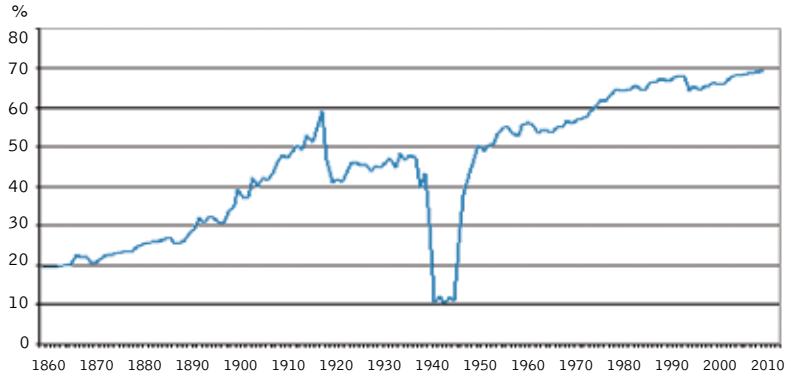
Kommunsektorns andel av de offentliga konsumtionsutgifterna har på motsvarande sätt ökat trendartat med undantag för krigsåren.

Av figurerna 10 och 11observeras, att kommunernas andel av samtliga offentliga konsumtionsutgifter har vuxit betydande. I diskussionen om den regelbaserade finanspolitiken har det i allmänhet ansetts vara bäst att inrikta begränsningarna just på konsumtionsutgifterna. Att konsumtionsutgifterna



Källa: Loikkanen & Nivalainen 2010

FIGUR 10: Andelen för kommunernas konsumtionsutgifter av bruttonationalprodukten



Källa: Loikkanen & Nivalainen 2010

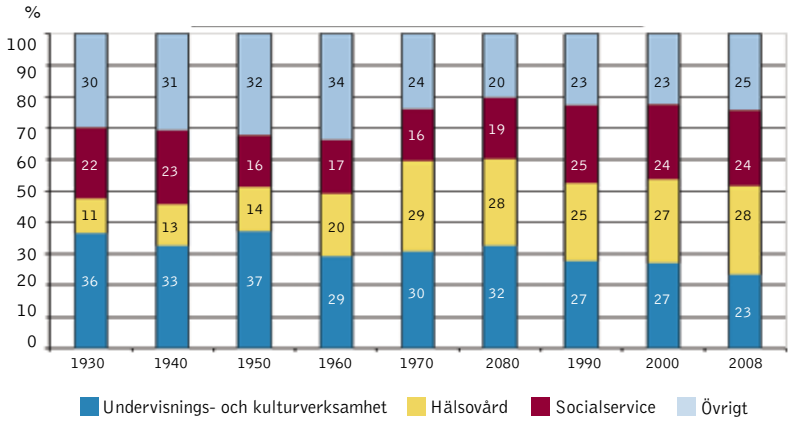
FIGUR 11: Kommunsektorns andel av samtliga offentliga konsumtionsutgifter åren 1860–2007

245 Finansministeriet: Finanspolitiska linjen – stabil och hållbar kommunekonomi, Finansministeriet 42/2010, s. 23.

rusar iväg är i allmänhet mest skadligt för de finanspolitiska målsättningarna, emedan dessa utgifter i ringa mån genererar intäkter och förbättrar jämvikten i framtiden. Kravet på effektivitet och verkningar i den offentliga ekonomins kvalitet hänför sig starkt just till konsumtionsutgifterna.

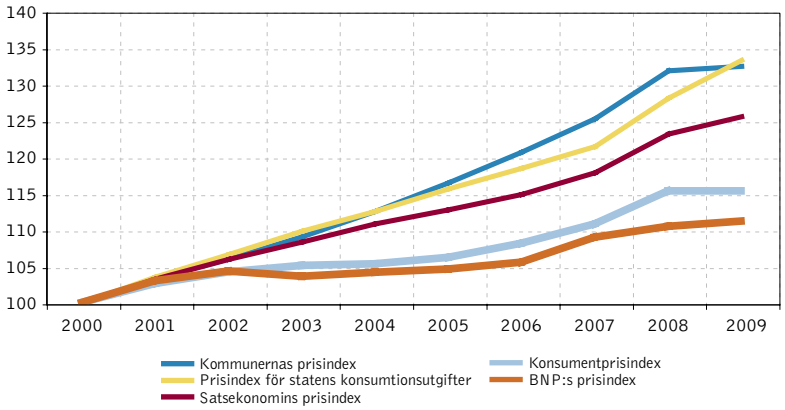
I kommunekonomin ligger tyngdpunkten i utgifterna och deras ökning i stor utsträckning vid uppgifter som staten föreskriver åt kommunerna med speciallagstiftning. Utgifterna i kommunekonomin är således inte helt under kommunernas kontroll utan de beror i stor utsträckning också på statens åtgärder.

När man granskar fördelningen av kommunernas konsumtionsutgifter med en något noggrannare uppdelning av uppgiftskategorierna märker man att hälsovården, utbildningen och socialservicen är de största grupperna. Socialservicens andel förefaller att ha hållits på ungefärligen samma nivå medan åter hälsovårdens relativa andel har vuxit. Utbildningens andel är däremot sjunkande (figur 12).



Källa: Loikkanen & Nivalainen 2010

FIGUR 12: De kommunala uppgiftskategoriernas relativa andelar av kommunsektorns totala utgifter åren 1930–2008



Källa: Statistikcentralen

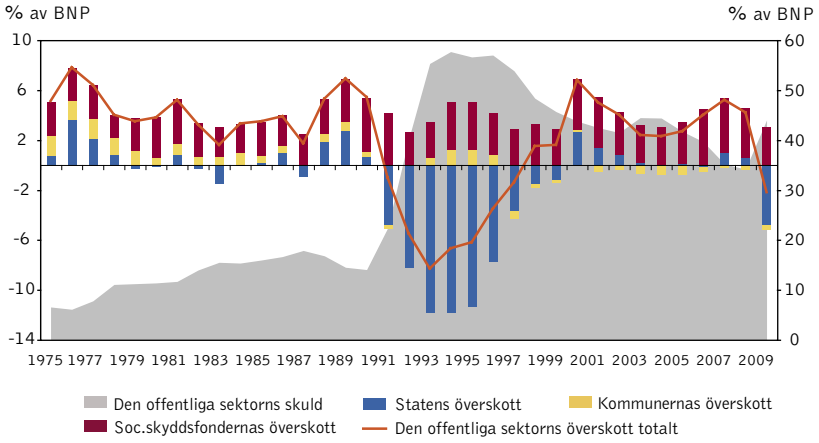
FIGUR 13: Utvecklingen av olika prisindex på 2000-talet 2000=100

Kommunernas utgifter har vuxit snabbare än statens. Också prisutvecklingen för kommunernas utgifter har varit snabbare än den generella och statens prisutveckling såsom figur 13 visar.

Under perioden 1995–2009 har enligt uträkningar som revisionsverk gjort av uppgifterna i nationalräkenskaperna, kommunernas reella utgifter ökat med ca 2,4 procent per år, medan den genomsnittliga reella årliga ökningen av statens utgifter under samma tid har varit ca 0,5 procent (se tabell 6 i kapitel 8.2.4).

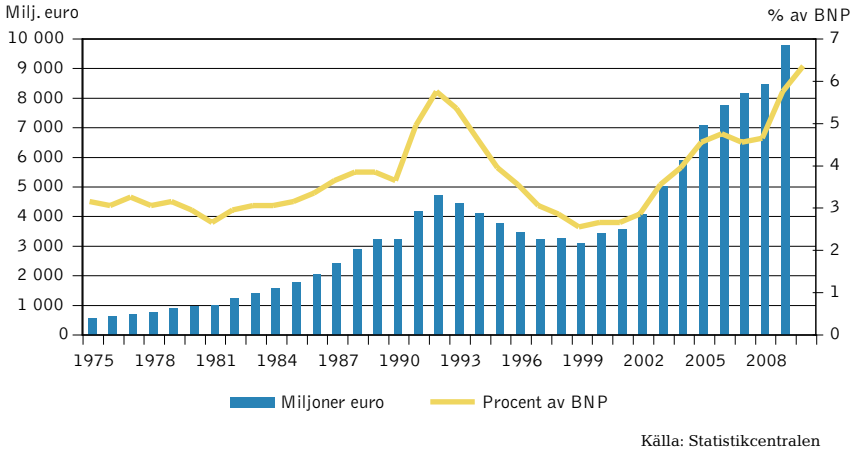
Jämvikten i kommunekonomin

Kommunekonomins relativa balans kan vid en närmare granskning visa sig vara skenbar. Kommunernas skuldsättning har också under hela 2000-talet varit förhållandevis snabb (figur 15). Kommunekonomins an-



Källa: Statistikcentralen

FIGUR 14: Den offentliga sektorns över/underskott och skuld 1975–2009 samt prognos 2010, % av BNP



Källa: Statistikcentralen

FIGUR 15: Lokalförvaltningens (kommunekonomins) EMU-skuld 1975–2009 samt prognos 2010, milj. och % av BNP

del av den enligt ekonomiska och monetära unionens kriterier beräknade skulden dvs. EMU-skulden börjar redan vara finanspolitiskt betydelsefull. Dessutom har med kommunernas bokföring förenade förfaranden och arrangemang delvis dolt underskottet i utvecklingen. Förutom skuldsättningen har kommunernas avskrivningsskillnad, dvs. skillnaden mellan planenliga och gjorda avskrivningar, ökat. Detta innebär i praktiken att kommunekonomins intäkter inte har räckt till investeringar som motsvarar samtliga avskrivningar.

Å andra sidan förbättras situationen i kommunekonomin av att kommunerna också har en avsevärd förmögenhet. En del av förmögenheten är svår att realisera, anläggningstillgångar som används direkt för den kommunala serviceproduktionens särskilda behov. Kommunerna har också en betydande finansieringsförmögenhet. Om väsentliga faktorer med tanke på den offentliga skuldens tillstånd och hållbarhet på lång sikt berättar nettofinansieringsförmögenheten dvs. skillnaden mellan finansieringstillgångar och skulder. Av tabell 4 märker man, att kommunernas och samkommunernas sammanräknade nettofinansieringsförmögenhet har sjunkit klart på 2000-talet. Det årsbidrag som nämns i tabellen är en viktig indikator på jämvikten i kommunekonomin. Årsbidraget som sådant räcker emellertid inte till för att beskriva jämvikten i kommunekonomin. Kommunekonomins hållbarhet kan granskas bl.a. med årsbidragets förhållande till de avskrivning underkastade investeringarnas självanskaffningsutgift. De avskrivning underkastade investeringarnas självanskaffningsutgift beskriver det av kommunen byggda servicenätet, från vilket har avdragits de bidrag som fåtts för byggande av servicenätet. Enligt Finlands kommunförbunds beräkningar har förhållandet mellan årsbidraget och de avskrivningar underkastade investeringarnas självanskaffningsutgift försvagats och underskottet i kommunekonomin är på detta sätt beräknat ca 6 miljarder euro.

Kommande utmaningar för kommunekonomin

Befolkningens åldrande leder potentiellt till avsevärda utmaningar för hållbarheten i den offentliga ekonomin och för den eko-

TABELL 4: SIFFROR SOM BESKRIVER KOMMUNERNAS OCH SAMKOMMUNERNAS EKONOMI ÅREN 2001–2010, MRD. €

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Driftsinkomster	6,6	7,0	7,5	7,9	8,3	8,8	9,1	9,7	10,1	10,4
Driftsutgifter	-21,6	-22,7	-23,8	-25,0	-26,3	-27,5	-28,9	-31,2	-32,5	33,5
Skatteintäkter	14,1	14,1	13,5	13,7	14,3	15,2	16,3	17,5	17,6	17,9
Statsandelar	3,7	3,9	4,3	4,7	5,1	5,5	5,8	6,4	6,9	7,5
Finansiella poster, netto	0,06	0,05	0,12	0,15	0,16	0,15	0,11	-0,13	0,20	0,14
Årsbidrag	1,95	2,26	1,58	1,44	1,48	2,10	2,39	2,40	2,31	2,42
Nettofinansieringsförmögenhet	4,5	4,8	4,4	3,8	3,4	3,8	3,5	2,6	1,1	
Nettoförmögenhet			29,5	29,4	29,4	30,4	31,2	31,9	32,2	
Avskrivningsskillnad			0,48	0,59	0,66	0,69	0,72	1,04	1,10	

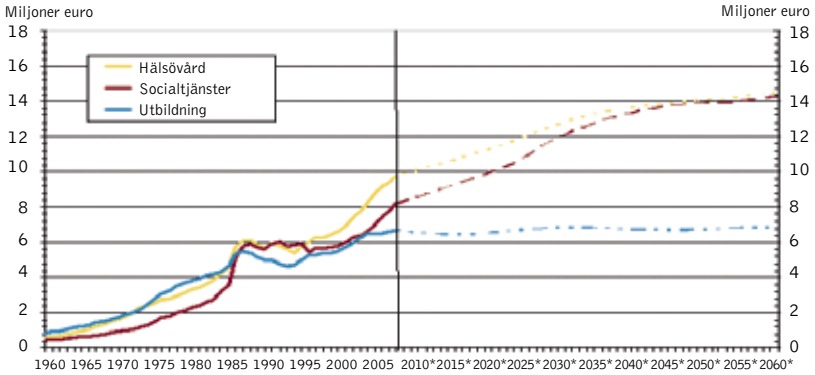
nomiska politiken under de närmaste åren. Den ökning av utgifterna för social- och hälsovården som beror på åldrandet drabbar i främsta rummet just kommunekonomin (figur 16). Finansministeriet har beräknat, att kommunekonomin står för ca hälften av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin i Finland.[246] Kommunekonomin är den som främst har att bära de tryck på den offentliga ekonomin som orsakas av befolkningsstrukturen och strukturomvandlingen i ekonomin.

Hanteringen av förhållandet stat – kommun i ramarna för statsfinanserna

Av kommunekonomin hör för närvarande till ramarna för statsfinanserna de statsbidrag som staten ger åt kommunerna dvs. statsandelarna samt olika statsunderstöd enligt prövning som kommunerna får.

Till den nuvarande hanteringen av kommunernas statsandelar i ramsystemet i statsfinanserna anknyter behov av utveckling i syfta ett trygga ramarnas transparens och en konsekvent tillämpning. Systemet med kommunernas statsandelar är kalkylmässigt dvs. en enligt skilda grunder för fastställande av statsandelen särskilt definierad kostnad minskad med kommunens självfinansieringsandel. När den kalkylerade kostnaden fastställs beaktas faktorer som beskriver kommunens servicebehov och omständigheter. Statsandelsprocenten beskriver kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna på hela rikets nivå. Statsandelsprocenten för basservice är för närvarande 34,1 och för undervisnings- och kulturverksamhet samt i upprätthållande verksamhet 41,9. Kommunernas finansieringsandelar är större än statens.

Väsentligt är, att grunden för fastställandet av statsandelen är den på kalkylerade grunder definierade kostnadsnivån som anger den statsandel som justeras med de faktorer som gäller servicebehov och omständigheter. Statsandelskostnaderna är inte det samma som kommunens faktiska kostnader. Man har på så sätt velat bygga in i systemet incitament till verksamhet som förbättrar produktiviteten och lönsamheten, när kom-



Källa: Loikkanen & Nivalainen 2010, Kääri 1988 samt Statistikcentralen

FIGUR 16: De totala utgifterna på kommunernas hälsovårds-, social- och utbildningssektorer åren 1960–2008 till 2003 års priser samt prognos av utgiftstrycket från åldersstrukturens förändring åren 2009–2060

246 Finansministeriet: Finanspolitiska linjen – stabil och hållbar kommunekonomi, Finansministeriet 42/2010, s. 22–23.

munen inte direkt kan inverka på de kostnader som utgör grund för statsandelen. Servicens faktiska kommun- eller enhetsspecifika produktionskostnader har inte direkt inverkan på statsandelens belopp. Övergången till kalkylerade statsandelar inverkade på sin tid bevisligen dämpande på utgifts- och kostnadsökningen och stärkte incitamenten till lönsamhet. [247]

Statsandelssystemet är i praktiken en kompromiss mellan delvis motstridiga principer som bör uppställas för ett gott statsandelssystem. Det vore motiverat att utöka statsandelssystemets incitament till verksamhet som minskar kostnaderna och ökar effektiviteten.

Enligt bestämmelserna i lagstiftningen om statsandelar, den nuvarande lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) fastställs genom förordning av statsrådet för det följande finansåret de grundpriser som används för fastställande av den kalkylerade statsandelen. En del av grundpriserna är lagstadgade dvs. de närmare grunderna för beräkningen av dem ges direkt av lagen. En del av grundpriserna beror av dimensioneringsbeslut som fattas i statsbudgeten. När grundpriset fastställs beaktas hur statsandelsuppgifternas art och omfattning har förändrats, om förändringen baserar sig på lag eller förordning eller en lagstadgad myndighetsföreskrift eller på statsbudgeten. När grundpriset fastställs beaktas också den årliga förändringen av kostnadsnivån enligt prisindex för basservice. Prisindex för basservice baserar sig på en med social- och hälsovårdens samt undervisnings- och kulturverksamhetens driftsutgifter vägd förändring av kostnadsnivån.

De statsandelar och statsbidrag som betalas till kommunerna omfattas av ramarna för statsfinanserna. I det ramsystem till fast pris som är i användning görs i ramarna för statsfinanserna i fråga om statsandelarna årligen en prisjustering enligt prisindex för basservice.

I det statsandelssystem som var i kraft före år 2010 fastställdes årligen de kalkylerade uppgiftsspecifika kostnaderna för den social- och hälsovård som avsågs i de uppgiftsspecifika lagarna om statsandelar och de enhetspriser inom undervisnings- och kulturverksamheten, som utgjorde grunden för statsandelen. Prisjusteringen i ramarna för statsfinanserna gjordes med användning av statsandelsindex. Till de statsandelar som skulle betalas gjordes de i lagstiftningen om statsandelar stadgade justeringarna som motsvarade pris- och kostnadsutvecklingen.

Vart fjärde år görs en justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Vid justeringen justeras grundpriserna och finansieringen utgående från de realiserade kostnaderna. Vid justeringen av kostnadsfördelningen justeras enligt den nuvarande lagen om kommunal basservice också statsandelsprocenten på basis av en helhetsbedömning. Vid justeringen av kostnadsfördelningen justerades de kalkylerade uppgiftsspecifika kostnaderna för social- och hälsovården och de enhetspriser inom undervisnings- och kulturverksamheten, som utgjorde grunden för statsandelen i enlighet med de realiserade kostnaderna. Om statsandelsprocenterna beslöts också i det tidigare systemet vart fjärde år.[248] Från år 2006 har justeringen av kostnadsfördelningen gjorts vart fjärde år, dessförinnan förutsattes i lagstiftningen om finansieringen av undervisnings- och kulturverksamheten att en regelmässig justering av kostnadsfördelningen gjordes vartannat år.

Justeringen av kostnadsfördelningen gjordes på basis av den lagstiftning som föregick

247 Se Oulasvirta: Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta Universitatis Tamperensis ser.A vol 494, 1996, Tammerfors universitet, Tammerfors.

248 Se RP 174/2009 rd., s. 31.

när den nuvarande lagen om statsandel för kommunal basservice av år 2009 när man fastställde statsandelarna för år 2008 och underlaget var de kostnader som realiserats år 2005. Vid justeringen av kostnadsfördelningen 2008 höjdes de kalkylerade kostnaderna och enhetspriserna enligt de realiserade kostnaderna. För att hålla sparmålen i statsfinanserna och kommunekonomin tillräckligt stram beaktades de under tidigare år gjorde deprecierade indexjusteringarna genom att kommunernas statsandelsprocent sänktes. I den år 2006 förnyade lagstiftningen övergav man den tidigare existerande möjligheten att kompensera förändringen av kostnadsnivån i statsandelarna på en lägre nivå en det fulla index som beskrev kostnadsutvecklingen, dvs. genom att på detta sätt strama åt kommunekonomin. En eventuell åtstramning av kommunekonomin görs efter 2006 års lagstiftningsreform genom att man föreskriver som statsandelsprocenten på basis av en helhetsbedömning.[249]

Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2008 ökade volymen för de statsandelar som gavs av staten till kommunerna med 248 miljoner euro jämfört med år 2007.[250] Justeringen av kostnadsfördelningen 2005 ledde till att statsandelsutgifterna ökade med 502 miljoner euro. I det år 2004 fattade rambeslutet om statsfinanserna hade för justeringen av kostnadsfördelningen åren 2005–2008 reserverats 295 miljoner euro. Av finanspolitiska orsaker, dvs. för att stärka statsekonomin och minska statens skuldsättning periodiserades denna höjning av statsandelarna på flera år.[251] Förhöjningen blev sedermera betald på tre år. I synnerhet justeringen av kostnadsfördelningen år 2005 och den påföljande ökningen av statsandelarna satte det år 2003 förnyade ramsystemet för statsfinanserna på prov.

Med tanke på reglerna för finanspolitiken och ramförfarandet i statsfinanserna är i förfarandet för justering av kostnadsfördelning av betydelse, att grunderna för beräkning av statsandelen – i sak standardkostnaderna – justeras vart fjärde år till att motsvara den faktiska kostnadsutvecklingen och kostnadsnivån. När kostnadsökningen av olika orsaker har varit synnerligen kraftig, leder detta i praktiken till att nivån för statsandelarnas stiger ryckvis. På grund av det finanspolitiska behovet av att strama åt kommunekonomin och hållas innanför ramarna för statsfinanserna har man därför i praktiken i allmänhet periodiserat justeringen av kostnadsnivån. Periodiseringarna av justeringarna har också ofta lett till stark politisk kritik och till kritik från kommunernas sida. Justeringen av kostnadsnivån kan leda till besvärliga överraskningar med tanke på tillämpandet av ramarna. Att nedskärningar eller periodiseringar görs i justeringen av kostnadsfördelningen är oförutsägbart och överraskande för skötseln av kommunernas finanser. I den nu gällande lagen från år 2009 om statsandel för kommunal basservice har man vid justeringen av kostnadsfördelningen gått in för att i lagen skriva in bestämmelser som svarar mot den faktiska praxis.[252] Detta förbättrar klart systemets transparens och förutsägbarhet.

Ur kommunernas synvinkel sett är det vid justeringen av kostnadsfördelningen fråga om att statens och kommunernas finansieringsansvar ska fördelas så att det motsvarar fördelningen enligt lagen. Kommunernas ökade kostnader beror delvis på nya uppgifter som staten har föreskrivit för kommunerna eller på föreskrivna förbättringar av servicenivåns kvalitet i gamla uppgifter. Oförut-

249 Se RP 83/2007.
250 Allmänna motiveringar till statens budgetproposition för år 2008, granskning av basservicebudgeten.
251 Se RP 181/2004.
252 Se RP 174/2009 rd., s. 96–97.

sägbarheten i justeringen av kostnadsfördelningen leder till att kostnaderna för kommunernas nya eller breddade uppgifter eller för den förutsatta höjda kvalitetsnivån underskattas i författningsberedningen och därigenom också i dimensioneringen av ramarna för statsfinanserna.

I ramförfarandet i statsfinanserna föreligger en risk att man i författningsberedningen vid olika ministerier lägger nya förpliktelser på kommunerna, när ordnande av motsvarande uppgifter eller tjänster på statens egen försorg begränsas av utgiftsreglerna enligt ramarna för statsfinanserna. I det nuvarande ramsystemet finns till denna del ett eventuellt kryphål, där samhällspolitiska och servicemålsättningar kan förverkligas genom att kommunernas uppgifter utökas utan att på motsvarigt sätt finansieringen av uppgifterna ordnas så att den motsvarar de uppkomna kostnaderna. Eftersom kommunernas finansieringsandelar i statsandelssystemet är större än statens, frestar finansieringen av nya lagstadgade uppgifter mera på kommunekonomin än på statsekonomin. Före justeringen av kostnadsfördelningen kan denna ytterligare påfrestning vara särskilt stark. Genom justeringen av kostnadsfördelningen blir staten finansiär av dessa tilläggskostnader. Därigenom kan man anta att justeringen av kostnadsfördelningen indirekt har en stävjande inverkan på uppgiftsbreddningar som leder till ökade kostnader. Inverkan kommer emellertid i efterhand och det kan hända att den inte noteras i beslutsfattandet om förpliktelser och utvidgningar av dem. Detta avviker från det beslutsfattande som gäller statens egna åtgärder inom de bindande rambegränsningarna.

Vid justeringen av kostnadsfördelningen fastställs statsandelsprocenten på basis av en helhetsbedömning. Detta var i sig praxis också medan den tidigare lagstiftningen var i kraft. Enligt motiveringarna till regeringens proposition ska också det rådande ekonomiska läget för statens och kommunernas del samt utsikterna och utmaningarna för de kommande åren beaktas.[253] Detta ger goda och transparenta grunder för att med justeringen av statsandelarna och kostnadsfördelningen förena också ett mera generellt måluppställande. Inte heller den nya lagstiftningen har emellertid eliminerat det fundamentala problemet med underskattandet av kostnadsnivån och dess utveckling. Detta försvårar en systematisk skötsel av både statens och kommunernas ekonomi. Tillförlitliga bedömningar av verkningarna av olika förpliktelser kan numera göras först i efterhand. En tillräcklig och så objektiv som möjligt effektbedömning av de totala kostnaderna redan när förpliktelser föreskrivs och deras intagning i regeringsprogrammet övervägs skulle medföra en behövlig realism i hanteringen av kostnadsutvecklingen.

Basserviceprogramförfarandet som styrningsverktyg i anslutning till ramarna för statsfinanserna

Förhållandet mellan ramarna för statsfinanserna och kommunekonomin kompletteras av basserviceprogramförfarandet. Basserviceprogrammet har allt sedan år 2008 varit lagstadgat och om det föreskrivs i 8 a § i kommunallagen (365/1995). Med basserviceprogramförfarandet avses basserviceprogrammet samt granskning av basservicebudgeten. Basserviceprogramförfarandet är en del av statens och kommunernas förhandlingsförfarande och beredningen av statsbudgeten. Basserviceprogramförfarandet uppstod på basis av en skrivning av Mat-

253 RP 174/2009 rd., s. 96–97.

ti Vanhanens I regerings program. Det första basserviceprogrammet gjordes upp år 2004. Innehållet i basserviceprogramförfarandet befästes i stor utsträckning i praktiken före förfarandet skrevs in i kommunallagen. Bakgrunden till utvecklandet av basserviceprogramförfarandet är behovet av att utvärdera den offentliga basservice som är ett ansvar för kommunerna att producera och ordna, samt att samordna utvärderingen med ekonomi- och finansieringsförhållandet och arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna. Kommunförbundets målsättningar har också varit att med hjälp av basserviceprogrammet eftersträva en stabilare och mer förutsägbar kommunpolitik från statens sidan. Att få basserviceprogrammet stadgat i lag var en av Kommunförbundets centrala målsättningar.[254]

Basserviceprogrammet är ett betydelsefullt verktyg för samarbetet mellan staten och kommunerna och med det strävar man att skapa och koordinera en gemensam kommunpolitik för staten och kommunerna. Den väsentligaste målsättningen för basserviceprogrammet är att franska tillståndet och utsikterna för kommunekonomin som en helhet och samtidigt koordinera utvecklandet av samarbetet mellan kommunerna och staten med en balans mellan kommunens uppgifter och finansiering för ögonen. I basserviceprogrammet ska enligt kommunallagen göras 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.

Avsikten med basserviceprogrammet är att förbättra tillgången på basservice, utreda olika sätt att säkerställa en hållbar och balanserad finansiering av basservicen, se till att förhållandet mellan kommunernas uppgifter som kommunernas resurser är lämpligt (finansieringsprincipen) samt bedöma olika åtgärder som kan åstadkomma balans mellan kommunernas åtaganden och finansieringen av dem. En avsikt med programmet är dessutom att utveckla samarbetet mellan de ministerier som ansvarar för beredningen av lagstiftning och finansieringssystem som anknyter till basservicen och samarbetet mellan staten och kommunsektorn.[255] Syftet med förfarandet är att basserviceprogrammet ska vara ett arbetsredskap som gör det lättare att behärska den helhet som de kommunala tjänsterna och finansieringen av dem bildar i det politiska beslutsfattandet.[256] Basserviceprogramförfarandet har gett en mer heltäckande och systematisk bild av kommunernas möjligheter att ordna basservice än tidigare. I programmet har man bättre än tidigare kunnat beakta att förhållandet mellan kommunernas uppgifter och kommunernas resurser är lämpligt (finansieringsprincipen). [257]

Basserviceprogrammet bereds och granskas årligen i en ministergrupp, där finansministern är ordförande och medlemmar de övriga centrala ministrarna som ansvarar för lagstiftningen om kommunala ärenden eller den serviceverksamhet som är ett ansvar för kommunerna. I ministergruppens arbete deltar Finlands kommunförbunds styrelseordfö-

254 Se Finlands kommunförbunds styrelses promemoria 6.2.2003, Basserviceprogrammet och budgeten.
255 Se RP 129/2007.
256 RP 129/2007 rd.
257 RP 129/2007 rd.

rande och verkställande direktör. Beredningen av basserviceprogrammet görs enligt tidtabellen för beredningen av rambeslutet om statsfinanserna. Utgående från basserviceprogrammet ingår de centrala linjedragningarna angående från basserviceprogrammet väsentliga finansieringsfrågor och åtgärder under valperioden 2006–2010 som ett särskilt avsnitt i rambeslutet om statsfinanserna. Basserviceprogrammet är således av regeringens olika planer och program således starkt integrerat i ramförfarandet i statsfinanserna, som kan betraktas som ett av de starkaste verktyget för koncernstyrningen av staten och i vidare bemärkelse hela den offentliga sektorn. Att basserviceprogrammet görs upp som en del av ramförfarandet i statsfinanserna har stärkt programmets trovärdighet och bindande karaktär.[258] I praktiken förekommer emellertid alltjämt brister i bundenheten.

Problemet med basserviceprogramförfarandet är, att inte inverkningarna av olika lagstiftningsprojekt på kommunekonomin som helhet och exempelvis de tryck som regleringen utsätter kommunalbeskattningen för bedöms tillräckligt.[259] Vid Statens revisionsverks revisioner har observerats, att inte instruktionerna om bedömning av lagstiftningens verkningar heller i övrigt iakttas i tillräcklig grad. Exempelvis bedömningen av lagstiftningens verkningar på produktiviteten och andra än statsfinansiella verkningar är rentav avsevärt bristfällig. I fråga om finansieringsförhållandet mellan staten och kommunerna är ett problem det oenhetliga och inkommensurabla sättet för att presentera uppgifterna, varvid man inte lätt kan skapa sig en blid av de verkningar som uppstår av olika författningar som helhet.[260] Basserviceprogramförfarandet är i grupperingen av olika styrningsmedel närmast informationsstyrning. I praktiken förefaller dess bindande karaktär att vara otillräcklig med hänsyn till behovet att stävja utgiftsökningen.[261] De åtgärder av staten som har skrivits in i basserviceprogrammet och den därtill anslutna basservicebudgeten omfattas som regel av de begränsningar som uppställs av ramförfarandet i statsfinanserna. Detta gäller åter inte för de skyldigheter och uppgifter som har uppställts för kommunerna. Ramsystemet innehåller därför i sin nuvarande form också ett incitament till eller åtminstone en risk för att det är lättare att föreskriva utvidgningar av de offentliga uppgifterna och skyldigheterna som en uppgift för kommunerna än för staten.

En brist i basserviceprogramförfarandet är också att basserviceprogrammet och en sektorvisa planeringen på olika förvaltningsområden inte ännu heller har samordnats tillräckligt. Vid de revisioner som har gjorts av Statens revisionsverk har också i fler sammanhang visat sig, att inom statsrådets krets förekommer ett stort antal olika sektorvisa och tväradministrativa program och andra programbaserade förfaranden samt helheter av utvecklingsprojekt. De blir ofta inbördes motstridiga och svaga till sina effekter.

Basserviceprogrammet har ur statens synvinkel gett en möjlighet till att begränsa ökningen av kommunernas uppgifter och utgifter. Basserviceprogrammet har emellertid enligt observationerna vid revisionen inte förmått tillräckligt koordinera den sektorvisa författningsbe-

258 Se RP 129/2007 rd.

259 Finansministeriet: Finanspolitiska linjen – stabil och hållbar kommunekonomi, Finansministeriet 42/2010, s. 52.

260 Statens revisionsverks utkast till effektivitetsrevisionsberättelse Bedömning av författningsprojektens statsfinansiella verkningar, Diarienr. 365/54/2008, Statens revisionsverk 2010.

261 Detta konstateras i finansministeriets promemoria Finanspolitiska linjen - stabil och hållbar kommunekonomi, s. 53. Samma observation har gjorts vid Statens revisionsverks vid Tammerfors universitets institution för kommunekonomi initierade undersökning om ramförfarandet i statsfinanserna och basserviceprogrammet som verktyg för styrningen av produktiviteten i kommunerna.

redningen och de skilda förvaltningsområdenas egna planer och politikmålsättningar.

I basserviceprogrammens innehåll har starkare än förr börjat betonas den också i kommunallagen föreskrivna målsättningen att bedöma produktivitetsökningen. Man kommer således att i ökande grad börja använda basserviceprogrammet och ramförfarandet i statsfinanserna också som ett verktyg för att styra produktiviteten på kommunsektorn. Från identifiering av produktivitetens betydelse och dryftande av problemen med mätande håller tyngdpunkten på att förskjutas mot en egentlig styrning av produktiviteten.[262]

Att produktiviteten lyfts fram som en viktig fråga i basserviceprogrammet anknyter till att produktiviteten på den offentliga sektorn har en avsevärd inverkan på hur hållbarhetsgapet utvecklas. Utgångssituationen för en styrning av produktiviteten är emellertid delvis motstridig.

Produktivitetsutvecklingen på kommunsektorn förefaller inte särdeles ljus i Statistikcentralens statistik över produktiviteten på den offentliga sektorn. Produktiviteten har under hela 2000-talet utvecklats negativt och den bild som produktivitetsstatistiken ger av produktiviteten inom utbildning, hälsovårdsservice och socialservice vittnar närmast om att produktiviteten har försvagats, med undantag för de tecken på en svag positiv utveckling som visade sig år 2005 (tabell 5).

I den produktivitetsmätare som används av Statistikcentralen mäts volymförändringarna av produktion och total insats och deras utveckling som en tidsserie. Mätningsmetoden betonar de kostnader som uppkommer vid produktion av prestationen. Mätningssättet tar i praktiken inte helt i beaktande hur tjänsterna har förändrats kvalitetsmässigt. Mätningssättet beaktar inte heller den kommunala offentliga servicens verkningar, dvs. det huruvida tjänsterna i sista hand är nyttiga för samhället och dess enskilda medlemmar.

Ett exempel på bristerna i den bild som fås av Statistikcentralens produktivitetsstatistik ger den vid Statens ekonomiska forskningscentral gjorda undersökningen av åld-

TABELL 5: UTVECKLINGEN AV VISSA KOMMMUNALA TJÄNSTERS PROUKTIVITET OCH DEN TOTALA PRODUKTIVITETEN

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Utbildning	Produktion	0,1	0,7	0,3	0,5	0,1	-0,1	-0,9	-1,4
	Total insats	1,6	2,3	1,7	1,3	-0,4	-0,4	0,7	-0,7
	Produktivitet totalt	-1,5	-1,6	-1,4	-0,9	0,6	0,3	-1,6	-0,6
Hälsovårdsservice	Produktion	0,3	0,5	1,1	3,5	4,3	0,1	0,9	2,9
	Total insats	3,8	3,5	3,0	5,7	4,8	1,7	2,6	3,9
	Produktivitet totalt	-3,4	-2,9	-1,8	-2,1	-0,5	-1,5	-1,6	-0,9
Socialservice	Produktion	-1,6	1,0	0,1	0,0	1,7	1,2	0,6	3,7
	Total insats	3,9	2,9	0,8	1,3	1,6	2,6	1,8	4,2
	Produktivitet totalt	-5,3	-1,8	-0,7	-1,3	0,1	-1,3	-1,2	-0,5
Totalt	Produktion	-0,2	0,7	0,6	1,6	2,3	0,3	0,3	1,8
	Total insats	3,1	2,9	2,0	3,2	2,3	1,2	1,8	2,5
	Produktivitet totalt	-3,2	-2,2	-1,4	-1,5	0,0	-0,9	-1,5	-0,7

Källa: Statistikcentralens produktivitetsstatistik

262 Detta framgår också klart av det senaste basserviceprogrammets innehåll, se Finansministeriet: Basserviceprogram 2011–2014, Finansministeriets publikationer 21a/2010.

ringsservicens produktivitet, i vilken beaktas vårdens effekter på åldringarnas funktionsförmåga.[263] Att beakta effekterna höjer uppskattningen av produktiviteten med ca en halv procentenhet. På basis av undersökningen förefaller det också att vara så, att en nedgång i de per prestation räknade kostnaderna försvagar servicens effekter. Undersökningen baserar sig på 21 kommuners uppgifter om den egna produktionens och köpta tjänsters prestationer och insatser från åren 2008 och 2009. Med uppgifterna kombinerades information på det individuella planet om åldringarnas funktionsförmåga och de faktorer som inverkar på den. En mer omfattande mätning av verkningarna och deras kostnadseffektivitet i hela den offentliga serviceproduktionen försvåras av att tjänsterna i praktiken klassificeras hos skilda kommuner och serviceproducenter på olika sätt och att jämförbara totala kostnader inte är kända.[264]

Problemet med den offentliga sektorns produktivitetsstatistik och i synnerhet utnyttjandet av statistiken är att produktivitetsstatistiken och produktivitetsmätarna utan ytterligare information som hänför sig till verkningarna också kan leda till felaktiga slutsatser och rekommendationer till åtgärder. Arbetets produktivitet eller förhållandet mellan hur produktionsvolymens utveckling och insatserna kan vara gynnsamt, men ändå kan hela förhållandet mellan service och produktion vara av ringa betydelse från samhällets synpunkt. Vid sidan av en systematisk granskning av produktiviteten måste också verkningarna granskas.

Att lönsamheten och verkningarna fogas till granskningen pekar också på de väsentliga svårigheterna i att behärska produktiviteten och utgiftsökningen på kommunsektorn. Den offentliga servicens kvalitetsnivå och kostnadseffektiviteten vid producerandet av dem är i Finland allmänt taget goda vid en internationell jämförelse.[265] Detta gäller många servicesystem som det är ett ansvar för kommunerna att ordna. Exempelvis enligt OECD:s PISA-jämförelse fungerar Finlands utbildningssystem, ett av världens bästa, på förhållandevis låg kostnadsnivå.[266] Effekterna av den finländska hälsovården är också goda, när man jämför tjänsternas och vårdens resultat med hälsovårdssystemets kostnader.[267] Å andra sidan vittnar skillnaderna mellan kommunerna, som har påvisats i olika produktivitetsundersökningar, och för sin del också ökningen av kommunernas utgifter och kostnader samt produktivitetsstatistiken om, att det råder ineffektiviteter i kommunekonomin och den av kommunerna ordnade serviceproduktionen. OECD har i sin landsrapport om Finlands ekonomiska politik framfört en bedömning om rentav ökande ineffektiviteter, men denna uppfattning har motiverats närmast med den bild som produktivitetsstatistiken ger.[268] Att foga lönsamheten och produktiviteten till denna referensram förutsätter att man sätter sig noga in i de lokala problempunkterna i en höjning av produktiviteten. Det förutsätter således också riklig information om konkreta ineffektiviteter. När servicens nivå är hög och servicen också åtnjuter stort stöd från medborgarna, har enbart produktivitetsåtgärder också sina egna begränsningar i stävjandet av utgiftsökningen. Att stävja ut-

263 Kangasharju Aki, Mikkola Teija, Mänttäri Tuomas, Tyni Tero och Valta Maija: Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa, Statens ekonomiska forskningscentral, Tutkimuksen 160, VATT, Helsingfors 2010.

264 Bristerna i åldringsservicens jämförbarhet och jämförbara kostnadsuppgifter framgick klart i Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Åldringsservice, regelbunden vård i hemmet, Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser 214/2010.

265 OECD: OECD Economic Surveys: Finland 2010. Vol. 2010:4, s.71–72.

266 OECD: Economic policy reforms: Going for Growth 2009, OECD.

267 OECD: Health at a Glance, OECD 2009.

268 OECD Economic Surveys: Finland. Vol. 2010:4, s.71–72.

gifterna förutsätter att man sätter sig in i servicebehovet.

Målsättningen för att styrningen av produktiviteten i kommunerna ges en central plats i basserviceprogrammet och att ett samband skapas mellan ramarna för statsfinanserna och styrningen av produktivitetsarbetet i kommunerna är således att för sin del svara på de identifierade utmaningarna för finanspolitiken och särskilt att gå in för att åtgärda hållbarhetsgapet. Basserviceprogramförfarandet får därigenom allt större bärighet som verktyg för den styrning av den offentliga ekonomin som har utvecklats i Europeiska kommissionens meddelanden och med arbetet i Europeiska unionens ekonomisk-politiska kommitté.

Genom kopplingarna till ramförfarandet i statsfinanserna och bedömningen av den allmänna utvecklingen av den offentliga ekonomin lämpar sig basserviceprogrammet i sig som ett verktyg, med vilket finanspolitiska målsättningar på makronivå för hela den offentliga ekonomin kan drivas som konkreta åtgärder för styrning och ledning av förvaltningen i praktiken.

En generell utmaning för styrningen av produktiviteten är det, huruvida man med styrningsverktygen uppnår önskade verkningar på beteendet och hur de med styrningsverktyget typiskt förenade verkningarna på beteendet stöder uppnåendet av målsättningarna. En särskild utmaning för kopplingen mellan uppnående av finanspolitiska målsättningar och offentlig ledning i Finland är att få de eftersträvade verkningarna att realiseras i den praktiska verksamheten. I Finland råder en skäligen gemensam allmän uppfattning om vilka utmaningarna för den offentliga ekonomin och som en del av den kommunekonomin är. Att köra i gång konkreta och effektiva åtgärder och göra dem till en del av ledningen i praktiken har visat sig vara besvärligare. I basserviceprogrammet har på alla sektorer understrukits betydelsen av att förbättra produktiviteten. I basserviceprogrammen har för sin del accentuerats verkställandet av PARAS-projektet dvs. kommun- och servicestrukturreformen. Skillnaderna mellan kommunerna är emellertid avsevärda och därför kräver åtgärder som syftar till genuina förbättringar av produktiviteten ett gott faktaunderlag, som programmen på allmän nivå inte ännu kan ge i tillräcklig mån.[269] Rapporterna från den undersökning där kommun- och servicestrukturreformen utvärderades tyder på, att kommunerna med svag effektivitet inte tillräckligt har gått in för att utveckla produktiviteten.[270] PARAS-projektet i sig innehåller synnerligen komplicerade förfaranden och delvis motstridiga mål och medel. Detta kan enligt vissa bedömningar orsaka en risk för att projektet och således delvis också de i basserviceprogrammet uppställda målsättningarna inte realiseras. I fortsättningen borde man därför i basserviceprogrammets innehåll och styrningsverkningar och projekt som styrs genom det ägna uppmärksamhet åt det praktiska förverkligandet.[271] Likaså får perspektivet för servicebehovet och servicens verkningar en viktigare ställning än förr med tanke på uppnåendet av de finanspolitiska målsättningarna.

269 Den kritik som har riktats mot statsförvaltningens produktivitetsprogram lönar det sig därför att ta till vara också när produktivitetsprogrammet för kommunsektorn görs upp, se Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse / 2010 beredningen av produktivitetsprogrammet och Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen B 10/2010 rd.

270 Vakkuri & Kallio & Tammi & Meklin & Helin: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU -ohjelman tutkimuksia nro 3, 2010, Kommunförbundets webbpublikation Acta 218, Helsinki.0

271 Se Moisio Antti, Loikkanen Heikka A och Oulasvirta Lasse: Public Services at the Local Level – The Finnish Way in Antti Moisia (ed.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsingfors 2010, s. 155–184.

Granskning av hanteringen av kommunekonomin i det finländska finanspolitiska regelramverket

Det finländska finanspolitiska regelramverket täcker således endast en liten del av hela den offentliga ekonomin och även av sådan offentlig ekonomi vars uppgifter och finansiering styrs med statlig lagstiftning. Det i kommunallagen stadgade basserviceprogramförfarandet erbjuder i sig en tillräcklig legislativ grund för implementering av ett eventuellt direktiv. Kommunallagens bestämmelser om basserviceprogrammet borde då enligt den åsikt som Statens revisionsverks revision gett utvecklas.

Som helhet bedömt orsakar bristerna i täckningsgraden för det finanspolitiska regelramverket betydande risker för ett framgångsrikt behärskande av finanspolitiken. Ramsystemet i statsfinanserna räcker på grund av den snäva täckningsgraden inte till för att svara på de nuvarande och närmaste årens väsentliga finanspolitiska utmaningar att stabilisera den offentliga ekonomin och trygga dess hållbarhet.

Kommunekonomin har av hävd utgjort den stabila delen av den offentliga ekonomin medan staten har svarat för att utjämna konjunkturerna. Som politiskt mål tillämpas denna princip alltjämt. Av de offentliga utgifterna kommer kommunekonomin också i hög grad att vara den första att möta de utmaningar som beror på åldrandet och delvis kan också på kommunernas utgiftssida noteras en viss inverkan av konjunkturerna. De nuvarande kraven på jämvikt på den kommunala nivån förefaller därför att vara procykliska, vilket inte kan ses som motiverat med tanke på en verkningsfull finanspolitik. Kommunekonomins nuvarande volym motiverar dessutom som sådan att kommunekonomin görs till föremål för ramverket i finanspolitiken. Vid internationella färska jämförelser mellan OECD:s medlemsstater har man likaså märkt, att stabilitet i lokalförvaltningens ekonomi är nödvändigt för den makroekonomiska stabiliteten och för att finanspolitikens målsättningar ska uppnås. Finanspolitiska regler för den lokala förvaltningen, dvs. i Finland kommunekonomin, kan stöda stabilitet och hållbarhet i lokalförvaltningens ekonomi. Vid jämförelserna har också observerats som en delvis kompletterande aspekt på de traditionella ekonomisk-vetenskapliga teorierna angående de ekonomiska relationerna mellan central- och lokalförvaltningen, att koordinering av den offentliga ekonomin som helhet och särskilt också koordinering av de ekonomiska relationerna mellan stats- och lokalförvaltningen inom den finanspolitiska referensramen och för detta ändamål redan på förhand skapade institutioner har stärkt ifrågavarande staters förmåga att klara en recession.[272] Dessa synpunkter talar för sin del för att en regelram för finanspolitiken som utvecklas på grundval av ramförfarandet utvidgas också till relationen staten – kommunerna.

På grund av kommunernas omfattande uppgiftsområde avviker också kommunekonomins finansieringsbas i Finland från vad som har betraktats som optimalt i internationella rekommendationer och den internationella ekonomisk–vetenskapliga litteraturen.[273] De välfärdsförluster som beror på avvikelserna kan förstoras av skärpningen av kommunalskatten och komman-

272 Se Vammalle & Charbit: Fiscal Federalism, Recent Developments and Future Trends in Antti Moisio (ed.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsingfors 2010, s. 15–58.

273 Se Loikkanen & Nivalainen 2010. Se också VATT 2010.

de tryck på att höja kommunalskatten. Man har ofta tytt sig till att höja kommunalskatterna för att kompensera kommunernas ökade utgiftstryck och svaga inkomstutveckling. Den genomsnittliga kommunalskattegraden i kommunerna har från år 1970 till år 2008 stigit med fem procentenheter.[274] Åren 2005–2007, när det kommunala utgiftstrycket var starkt, steg den genomsnittliga kommunalskattegraden med 0,75 procent och nådde nivån 18,5 procent. År 2010 beräknas kommunalskattegraden stiga med i genomsnitt 0,4 procent, vilket ökar kommunernas inkomster med ca 320 miljoner euro.[275] I denna granskning har emellertid inte beaktats inverkan av skatteavdragen.

I kommunalbeskattningen har från år 1997 tillämpats skatteavdrag. Detta leder till att den genomsnittliga effektiva skattegraden, dvs. den uppburna kommunalskattens förhållande till förvärvsinkomsterna inte har stigit på motsvarande sätt som kommunernas genomsnittliga inkomstskattegrad. Utvecklingen av inkomstskatteprocenten och den genomsnittliga effektiva skattegraden har gått skilda vägar. Under senare år har man gått in för att de förluster av skatteintäkter som avdragen i kommunalskatten medför ska kompenseras åt kommunerna. Kompensationerna finns också utanför de begränsningar som uppställs av ramarna för statsfinanserna. Avsikten har varit att ramsystemet inte skall försvåra bedrivandet av en samhälleligt motiverad skattepolitik. Som helhet betraktat är emellertid förhållandena mellan kommunalskatten, skatteavdragen och kompenseringarna av dem samt statsandelssystemet inte klara och lätt begripliga.

Utsikterna för kommunekonomin på längre sikt överskuggas av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Till detta anknyter också en finanspolitisk risk som ingår i den nuvarande ekonomiska relationen mellan staten och kommunerna. När kommunerna verkställer uppgifter som i stor utsträckning har föreskrivits av staten, men delvis kan balansera sin ekonomi med skattehöjningar, är trycket på att höja de kommunala skatterna tämligen stort. Detta leder inte nödvändigtvis till en finanspolitisk och samhälleligt motiverad och rättvis lösning. De ekonomiska utsikterna för skilda regioner och kommunerna i dem har diversifierats och håller starkt på att diversifieras, vilket leder till att kommunerna inte har en jämlik ställning vad gäller möjligheterna att höja skatterna. De nuvarande utjämningssystemen är således inte som helhet tillräckliga.

Finansministeriet har därtill uppskattat, att utan ändringar i de nuvarande politiska linjedragningarna riktas mot kommunalskatterna ett förhöjningstryck på sju procentenheter fram till år 2030.[276] Ofta är de högre kommunalskattesatserna i användning i kommuner med ett lågt invånartal och svag ekonomi, vilket för sin del ytterligare ökar de större och rikare kommunernas konkurrens- och attraktionskraft.[277] Detta orsakar de facto lätt ineffektivitet i inriktningen av resurserna och framför allt till rättviseproblem.

Dynamiska ekonomiska jämviktsmodeller har använts för att studera möjliga sätt att minska på hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. En strängare beskattning som riktas mot arbetet har i Finlands Banks analyser visat sig vara en metod som orsakar många negativa verkningar på den ekonomiska tillväxten. Sådana negativa inverkningar har

274 Se Loikkanen & Nivalainen 2010. Se också VATT 2010.

275 Finansministeriet: Uppdatering av Finlands stabilitetsprogram 2009. Finansministeriets publikationer 6b/2010.

276 Den offentliga ekonomin vid ett vägskäl, Finansministeriets publikationer 8/2010.

277 Laine & Maiväli: Finland: Adjusting to an ageing population, ECFIN Country Focus, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 10.6.2010.

också en skärpning av kommunalbeskattningen.[278]

Frågan om ramförfarandet i kommunekonomin är synligt före i den nationella finanspolitiska och kommunalpolitiska diskussionen. I statsminister Mari Kiviniemis regeringsprogram görs linjedragningen, att för den kommunala ekonomin bereds ett ramförfarande genom vilket man kan kontrollera kommunernas kostnadsutveckling på medellång sikt och samtidigt trygga tillgången till service i hela landet.[279] I närmare detalj har kommunekonomins utveckling granskats i en promemoria från en arbetsgrupp vid finansministeriet i oktober 2010. Förslagen har utarbetats i mycket från kommunekonomins egna utgångspunkter och har än så länge karaktären av utkast. Enligt arbetsgruppens förslag förutsätter behärskandet av kommunernas utgifter en mer bindande styrningsmodell, och man borde utreda närmare utreda behovet av och funktionsdugligheten för ett ramförfarande i anslutning till basserviceprogramförfarandet. Dessutom är det enligt arbetsgruppens förslag motiverat att ett ramtänkande och mekanismer av ramtyp tas i bruk också på den enskilda kommunens nivå som ett verktyg för den ekonomiska styrningen.[280]

När man överväger att foga kommunekonomin till regelramverket för den regelbaserade finanspolitiken måste man överväga, vad det är som man önskar styra med reglerna för finanspolitiken. Erfarenheterna av ramförfarandet i statsfinanserna ger en grundval för detta i likhet med internationella uppfattningar och erfarenheter av olika slags finanspolitiska regler. Det väsentliga är, att ett ramförfarande i kommunekonomin klart fogas som en del till den större finanspolitiska referensramen och måluppställandet i enlighet med en.

På denna grundval och med beaktande av kommunekonomins tidigare utveckling och kommande utmaningar är de väsentligaste föremålen för en reglering hållbarheten i den offentliga ekonomin och, för att trygga hållbarheten, utvecklingen av utgifterna i delar av ekonomin dvs. utgiftsdisciplinen. Också i rekommendationerna i OECD:s landsrapport om den ekonomiska politiken i Finland framhölls att begränsningar bör uppställas uttryckligen för utgiftsökningen i kommunerna.[281]

I tryggandet av hållbarheten i den offentliga ekonomin är det i sista hand fråga om att trygga skattebetalarens ställning och hålla skattebördan på skälig nivå. Därför är det motiverat att den kommunala beskattningen omfattas av den granskning som sker utgående från finanspolitikens målsättningar i samband med ramen för den offentliga ekonomin. Kommunernas utgifter anknyter huvudsakligen till kommunernas uppgifter som styrs av lagstiftning som bereds av regeringen. Grunderna för kommunernas skatteintäkter bestäms likaså genom den statliga lagstiftningen. Staten kan således med lagstiftningen inverka till väsentliga delar på dessa strukturer i kommunekonomin inom de nuvarande statsförfattningsrättsliga ramarna.

På basis av observationerna vid Statens revisionsverks revision av finanspolitiken vore det i ramen för kommunekonomin motiverat att granska ökningen av kommunernas utgifter och utgifternas totala volym på makronivån, dvs. det vore inte fråga om en begränsning som staten uppställer för den enskilda kommunen. Exempelvis det system som är i användning i Danmark, där man överenskommer om de enskilda kommunernas

278 Finlands Banks kalkyler, se. Kinnunen & Railavo: Politiikkasimulointeja julkisen talouden vahvistamisesta Suomessa, BoF Online 7/2010, Finlands Bank 2010.

279 Statsrådets meddelande om regeringsprogrammet för statsminister Mari Kiviniemis regering, SRM 1/2010 rd., s. 4.

280 Finansministeriet: Finanspolitiska linjen – stabil och hållbar kommunekonomi, Finansministeriet 42/2010, s. 52–55.

281 OECD Economic Surveys: Finland, Vol. 2010:4., s. 71.

utgiftstak i förhandlingar mellan staten och kommunerna, har i Danmarks från Finland avvikande förhållanden visat sig vara ett delvis alltför inflexibelt förfarande.[282] En väsentlig del av ökningen av kommunernas utgifter beror på omständigheter som den enskilda kommunen just inte kan inverka på. Sådana omständigheter är t.ex. faktureringen av specialsjukvården av kommunerna, riksomfattande kollektiv- och tjänstekollektivavtal eller en ökning av kostnaderna för arbetslöshet och utkomststöd samt breddade uppgifter och förpliktelser för kommunerna. Ett drag i Finland är dessutom en differentierad regional utveckling som gör att skilda kommuner är i mycket olika ställning i framtiden. Detta har ägnats allvarlig uppmärksamhet bl.a. den inhemska forskningen och i OECD:s landsrapport om den offentliga ekonomin i Finland. [283]

Det är skäl att den målsättning som uppställs för ökningen av kommunernas utgifter fogas till den ekonomiska relationen mellan kommunerna och staten dvs. till statsandelar och utjämningen av skatteintäkterna samt till arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det är motiverat att på makronivån inkludera ramen för kommunekonomin i det till ramförfarandet i statsfinanserna anknutna basserviceprogrammet. En väsentlig del av den utvidgade ramen är tillräckligt starka begränsningar för ökningar av kommunernas totala utgifter som beror på statliga åtgärder och därigenom leder till tryck på att skärpa beskattningen. Nya förpliktelser kunde sålunda föreskrivas inom ramen för den övergripande begränsningen endast genom att tilläggen finansieras i sin helhet eller genom att på motsvarande sätt ta bort tidigare förpliktelser.

Begränsningen kan genomföras på flera olika sätt. En möjlighet är att av nya eller breddade förpliktelser förutsätta en klart högre statsandelsprocent än för närvarande, varvid i sak utgiftsregeln enligt ramarna för statsfinanserna skapar ett starkt incitament att begränsa utgifterna. Ett alternativ är också att med regeringsprogrammet som grund uppställa ett tak för kostnadsökningen, som inte får överskridas och som skulle följas i samband med basserviceprogrammet och basservicebudgeten samt författningsberedningen. Väsentlig är en tydligare politisk prioritering av lagstadgade uppgifter och förpliktelser i föreskrivningsskedet samt en klart bättre granskning av verkningarna av författningar och författningsförslag än för närvarande.

En stabil utveckling av kommunekonomin kan dessutom främjas genom att i kommunallagen införa strängare bestämmelser än de nuvarande om den kommunala ekonomins jämvikt på längre sikt. Då kan man överväga att förutsätta ett om utgiftsramförfarandet påminnande förfarande på kommunnivån och i samkommunerna samt mekanismer för övervakning på den kommunala nivån.

Enligt revisionsverkets uppfattning kommer man inte att klara av de kommande utmaningarna i kommunekonomin utan att uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna delvis tas till förnyad granskning. Därtill har en del av kommunerna små möjligheter att sköta sina lagstadgade uppgifter inom ramen för det nuvarande finansierings- och skattesystemet när befolkningen åldras. När samhällsstrukturen differentieras torde sannolikt behövas ytterligare särarrangemang för att ordna och finansiera kommunernas lagstadgade uppgifter i speciellt glest bebodda och i tillbakagång stadda regioner.

282 Se Jens Blom-Hansens artikel Local government in Denmark I verket Moisio Antti (red.): Local Public Sector in Transition, A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsingfors 2010, s. 63–94. särsk. s. 84–94.

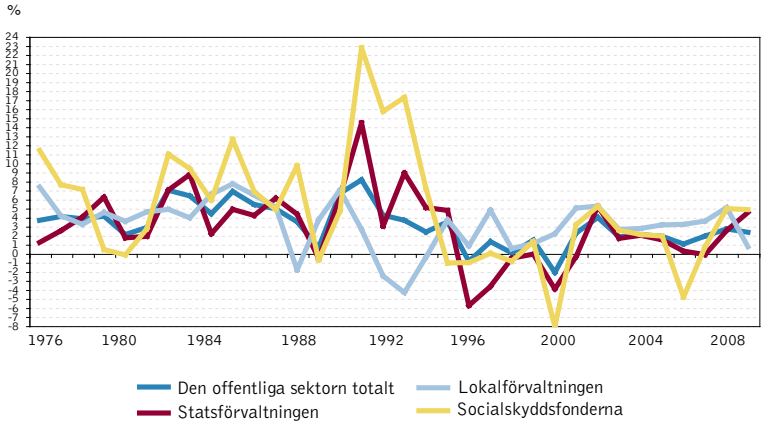
283 OECD Economic Surveys: Finland, Vol. 2010:4.

8.2.4 Socialskyddsfonderna

Utgiftsökningen för de socialskyddsfonder som sköter det lagstadgade pensions- och arbetslöshetsskyddet och motsvarande lagstadgade förmåner har på senare år likaså varit snabb. I socialskyddsfondernas utveckling syns historiskt hur ekonomiska recessioner och konjunkturväxlingar snabbt har avspeglat sig på socialskyddsfondernas utgifter (tabell 6 och figur 17).

Hur ökningen av socialskyddsfondernas utgifter beror av de ekonomiska fluktuationerna och fondernas kontracykliskhet framgår också av den figur i vilken granskas de reella totala utgifternas ökning som procentuell förändring från föregående år.

Socialskyddsfonderna är i den finländska offentliga ekonomins struktur den del som uppvisar ett långsiktigt överskott och fonderna utgör en väsentliga del av nettoförmögenheten i Finlands offentliga ekonomi. Till stor del tack vare fonderna ter sig Finlands ekonomi såsom varande i tämligen gott skick vid internationella jämförelser och granskad med den Europeiska ekonomiska och mone-



Källa: Statistikcentralen

FIGUR 17: Utvecklingen av den offentliga sektorns reella totala utgifter, förändring i % från föregående år

TABELL 6. GENOMSNITTLIGA ÅRLIGA FÖRÄNDRINGAR AV DE REELLA UTGIFTERNA (TILL REFERENSÅRETS 2005 PRISER)

	1976–2009	1976–1989	1995–2009	1999–2009	1999–2003	2004–2007	2007–2009
Totala utgifter	3,17	4,26	1,54	1,75	1,47	1,72	2,30
Staten	2,93	3,88	0,52	1,19	0,50	0,89	2,30
Kommunerna [1)]	3,00	4,56	2,43	2,72	3,29	1,76	2,94
Soc.skydd	4,90	6,31	0,72	1,25	0,83	-0,03	3,51

1) Justerat med de kommunala utgifternas prisindex

Källa: Statistikcentralen, Eurostat ja SRV:s kalkyler

tära unionens kriterier. På grund av recessionen och därmed ökande utgifter för arbetslöshetsskyddet torde socialskyddsfondernas överskott minska år 2010 till ca 2,9 procent av bruttonationalprodukten. Konjunkturomsvängningen i ekonomin ökar nu åter på lönesumman vilket tillsammans med stegringen av socialförsäkringsavgifterna ökar på fondernas intäkter. Arbetspensionsutgifternas ökning tar fart med början år 2011, vilket beror på indexförhöjningarna av arbetspensionerna. På längre sikt upprätthålls utgiftsökningen av befolkningens åldrande och av att de stora åldersklasserna går i pension. Utgifternas tillväxttakt håller således som helhet inte på att brytas även om de utgifter som har att göra med arbetslösheten vänds i nedgång. Finansministeriet har förutspått att fondernas överskott år 2011 är ca 3,1 procent av BNP och att det kommer att stärkas ytterligare år 2012.

Socialskyddsfonderna är centralt inkluderade i de granskningar av den offentliga ekonomin som är förenade med stabilitets- och tillväxtpakten och således t.ex. i Finlands stabilitetsprogram. Socialskyddsfondernas utveckling granskas också som en del av hållbarhetskalkylerna och de beaktas som en del av uppställandet av hållbarhetsmål för den offentliga ekonomin som helhet. Socialskyddsfondernas avkastning har också en betydande inverkan med tanke på hållbarhetsgapets utveckling. Också en förhållandevis liten förbättring av avkastningen stärker avsevärt fondernas ställning och minskar hållbarhetsgapet.

Socialskyddsfondernas utgifter är betalningar av på lag baserade försäkringar. Regleringen av dem sker inte i statens budgetprocess utan med hjälp av lagstiftning. Ändringarna av grunderna för statens finansieringsandelar och en del av statens betalningar till socialskyddsfonderna är en del av ramarna för statsfinanserna men i övrigt uppställs inte för socialskyddsfonderna egentliga finanspolitiska målsättningar eller begränsningar. Regleringen av ökningen av socialskyddsfondernas utgifter ska också ske med lagstiftningen om de lagstadgade pensions- och arbetslöshetsförsäkringarna. De finanspolitiska reglerna i fråga om fonderna kan inte vara utgiftsregler som inverkar direkt på budgeten, utan snarare regler som gäller fondernas jämvikt och stävjar ökningen av kommande förpliktelser, varvid det centrala innehållet kan vara antingen att direkt i lagen skriva in indexnedskärningar för att hålla utgiftsnivån ändamålsenlig, eller regler som om de utlöses leder till lagstiftningsåtgärder som gäller socialskyddsfondernas utgifter.

Socialskyddsfonderna finansieras till stor del med avgifter som kan räknas som skatter. Från skattebetalarens synpunkt är utvecklingen av socialskyddsfondernas utgifter och finansieringsbehov som en del av den totala skattegraden ett viktigt objekt för finanspolitisk måluppställning och reglering. Sådan uppföljning och reglering förekommer även, och linjedragningarna presenteras i samband med rambeslutet om statsfinanserna och i motiveringarna till statens budgetförslag, särskilt i de allmänna motiveringarna. Med tanke på finanspolitikens målsättningar och regler som helhet är det motiverat att hålla socialskyddsfonderna starkt med i det allmänna finanspolitiska måluppställandet, på basis av vilket också ramarna för statsfinanserna och begränsningen av underskottet i statsekonomin härleds.

8.3 Hållbarhetskalkyler över den offentliga ekonomin

Hållbarhet i den offentliga ekonomin innebär förmåga att sköta finansieringen av den nuvarande skulden och kommande utgifter. Med kommande finansieringsöverskott bör man således förmå täcka den skuld som samlats genom tidigare finansieringsunderskott. Hållbarhetsgapet för sin del beskriver skillnaden mellan den nuvarande situationen och finansiellt hållbara politiska och verksamhetssätt. Hållbarhetsgapet berättar hur mycket den offentliga ekonomins finansieringsställning bör anpassas för att trygga hållbarheten på lång sikt, antingen med utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar. Hållbarhetsgapet kan man alternativt minska också med strukturella reformer.

8.3.1 Indikatorer på hållbarhetsgapet

I analysen av hållbarhetsgapet används allmänt en på skuldunderskottsdynamiken baserad kalkyleringsram. I sin enklaste form beror i en sådan ram förändringen av skuldsättningsgraden på skillnaden mellan räntenivån och den ekonomiska tillväxten samt av det primära saldot i den offentliga ekonomin. Om den ekonomiska tillväxten är snabbare än stegringen av räntenivån, så minskar skuldsättningsgraden även om den offentliga ekonomin skulle uppvisa ett negativt primärt saldo. Motsvarigt, om stegringen av räntenivån överstiger den ekonomiska tillväxten, så måste i den offentliga ekonomin åstadkommas ett positivt primärt saldo. Europeiska kommissionen använder i uppföljningen av finanspolitiken i medlemsländerna två indikatorer som härletts från budgetbegränsningen av den offentliga ekonomin och som beskriver hållbarhetsgapet, S1 och S2.[284] I Europeiska unionens stabilitetsanalys av den offentliga ekonomin i medlemsländerna uttrycks hållbarhetsgapet som den behövliga förändring av det primära saldot i den offentliga ekonomin, som alstrar antingen den önskade skuldsättningsgraden vid granskningsperiodens slut eller håller skulden på utgångslägets nivå, under antagandet att ändringar i politiken inte görs. Ett positivt värde för indikatorn beskriver behovet av att anpassa den offentliga ekonomin och ett negativt värde beskriver för sin del det, hur mycket utgifterna kan ökas eller skatterna sänkas utan att hållbarheten i den offentliga ekonomin äventyras.

Av dessa två allmännast använda indikatorer har S2 härletts från den oändliga tidshorisontens budgetbegränsning av den offentliga ekonomin. S2 beskriver det omedelbara och varaktiga behovet av att korrigera det strukturella primära saldot, så att den oändliga tidshorisontens budgetbegränsning förverkligas, när de åldersrelaterade utgifternas stegring beaktas. Begränsningen förverkligas om de till den offentliga ekonomins nutid diskonterade framtida inkomsterna räcker till för att täcka den nuvarande offentliga skulden samt alla till nutid diskonterade utgifter inklusive de extra utgifter som orsakas av befolkningens åldrande. Sålunda bör den offentliga ekonomins primära saldo vara tillräckligt stort för att utgifternas för skuldernas skötsel ska kunna täckas med det. Problemet med denna indikator är, att den inte berät-

284 European Comission, Sustainability Report, 2009.

tar någonting om det, när det primära saldot kan vara stort eller litet. Den oändliga tidshorisontens budgetbegränsning av den offentliga ekonomin kan förverkligas på mycket hög skuldnivå och således med höga räntekostnader, så länge man har skäl att anta att ett tillräckligt stort primärt saldo uppnås i framtiden.

Budgetbegränsningen för den offentliga ekonomin kan också granskas i ett fall, där tiden är begränsad. I detta fall uppställs för den offentliga skuldsättningsgraden en målsatt nivå och en tid inom vilken den målsatta nivån ska uppnås. Europeiska kommissionens hållbarhetsindikator S1 beskriver det omedelbara och varaktiga behovet av att anpassa den offentliga ekonomins finansieringsställning så att skildsättningsgraden 60 procent ska uppnås före år 2060, när stegringen av de åldersrelaterade utgifterna under samma period beaktas. Det är möjligt att göra granskningar för begränsad tid för en kortare eller längre period, men den för indikatorn S1 valda målsatta offentliga skuldsättningsnivån och den tid inom vilken skulden ska balanseras på den målsatta nivån kommer av Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt. Tidshorisonten för indikatorn S1 har valts så, att perioden blir tillräckligt lång för att de kostnader som orsakas av åldrandet hinner realiseras.

Delfaktorer i hållbarhetsindikatorerna

När hållbarhetsgapet granskas är det viktigt att ägna uppmärksamhet åt vad hållbarhetsgapet beror på. För detta kan de indikatorer som beskriver hållbarhetsgapet granskas genom deras delfaktorer. De tre centrala delfaktorerna i hållbarhetsindikatorerna är utgångsläget för den offentliga ekonomins finansieringsställning, den offentliga ekonomins skuldsättningsgrad i förhållande till den totala produktionen samt de utgiftstryck som orsakas av befolkningens åldrande. Av hållbarhetsindikatorerna beror S1 av samtliga tre nämnda delfaktorer. Motsvarigt beror den oändliga horisontens indikator S2 endast av det anpassningsbehov som härrör av utgångsläget för den offentliga ekonomins finansieringsställning samt av det anpassningsbehov som beror på ökningen av de kostnader som är förenade med befolkningens åldrande.

Det anpassningsbehov som orsakas av finansieringsjämvikten i den offentliga ekonomins utgångsläge fås som skillnaden mellan utgångslägets konjunkturrensade primära saldo och det primära saldo som stabiliserar skuldsättningsgraden. Med det konjunkturrensade primära saldot avses skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter, exklusive ränteutgifter, räknat med det av konjunkturerna i bruttonationalprodukten oberoende så kallade trendtillväxtspåret. Detta tillväxtspår är tänkt att motsvara den totala produktionen i ekonomin, som uppnås när produktionsfaktorerna utnyttjas till fullo.

Den målsatta nivån för den offentliga ekonomins skuldsättningsgrad och den tid inom vilken den målsatta nivån ska uppnås inverkar endast på indikatorn S1. Denna komponent beskriver det ytterligare behov av anpassning som krävs för att den målsatta nivån för skulden ska uppnås. Ju kortare den valda tidsperioden är, under vilken skuldsättningsgraden ska uppnå den målsatta nivån, desto strängare är det omedelbara behovet av att anpassa den offentliga ekonomin. Motsvarigt, ju längre period som väljs, desto svagare styrande inverkan har indikatorn S1 som beaktar den målsatta skuldsättningsgraden på det politiska beslutsfattandet. Om skuldsättningsgraden i utgångs-

läget är högre än den målsatta nivån, ökar denna delfaktor bedömningarna av hållbarhetsgapet. Motsvarigt, om skuldsättningsgraden i utgångsläget understiger den målsatta skuldsättningsgraden, har den en minskande inverkan på bedömningen av hållbarhetsgapet. I samband med den begränsade tidshorisontens hållbarhetskalkyler bör märkas, att den demografiska utvecklingen och ekonomins tillväxtpotential efter den valda granskningshorisonten inte inverkar på bedömningen av hållbarhetsgapet.

Förändringarna av de offentliga utgifterna på lång sikt, i synnerhet de utgiftstryck som är förenade med befolkningens åldrande, är den tredje delfaktorn bakom hållbarhetskalkylerna. Den inverkan som denna faktor har på hållbarhetsgapet beror både av den demografiska utvecklingen i det granskade landet samt av landets socialskyddssystem. Verkningarna av denna komponent på hållbarhetsgapet skiljer sig sannolikt mellan indikatorerna S1 och S2. Detta beror på att ju större andel av kostnaderna för befolkningens åldrande som orsakas på kort eller medellång sikt, desto större inverkan har de av befolkningens åldrande orsakade kostnaderna på indikatorn S1 i förhållande till indikatorn S2. Detta beror på att i indikatorn S1 utgiftsökningen betraktas fram till år 2060 och i indikatorn S2 utöver en oändlig horisont.

Hållbarhetsindikatorernas uppdelning i tre komponenter ger en bild av vilka faktorer som ligger bakom hållbarhetsgapet. Indikatorerna ger emellertid inget direkt svar på det, med vilka åtgärder den offentliga ekonomin borde anpassas för att hållbarhetsgapet ska åtgärdas. Den allmänna tanken är, att hållbarhetsgapet beskriver hur mycket den offentliga ekonomins finansieringsjämvikt borde förbättras med nedskärningar av de offentliga utgifter eller en höjning av skattegraden. Hållbarhetsgapet definieras emellanåt som behovet av att höja skattegraden. Så gör exempelvis Finlands Bank. Det bör märkas, att en åtgärd eller en kombination av åtgärder som har valts för att anpassa den offentliga ekonomin i sig själv inverkar på hållbarheten i den offentliga ekonomin. Exempelvis en kännbar höjning av skattegraden kan försvaga den ekonomiska tillväxten och sålunda göra det svårare att minska på hållbarhetsgapet. Motsvarigt innebär en minskning av hållbarhetsgapet genom strukturella åtgärder att den nedgång i de av åldrandet orsakade kostnaderna eller den ökning av ekonomins produktionspotential som uppnås med reformerna bör vara lika stora som anpassningsbehovet till sitt nuvarande värde.

Osäkerheter förenade med indikatorerna på hållbarhetsgapet

De indikatorer som beskriver hållbarhetsgapet är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer. Så som ovan har nämnts, definieras den i hållbarhetskalkylerna använda konjunkturrensade jämvikten i den offentliga ekonomin med hjälp av den potentiella produktionen. I motsats till den totala produktionen är den potentiella produktionen inte en direkt mätbar storhet. Att mäta den potentiella produktionen är därför en utmanande uppgift. Dessutom definieras i olika sammanhang på varierande sätt vad som avses med den potentiella produktionsnivån. I den ekonomiska vetenskapen avses med den potentiella produktionen den maximala produktionsvolym som med användning av nuvarande teknologi kan produceras när full sysselsättning råder utan inflationstryck. Motsvarigt innebär den potentiella produktionen ur rent statistisk synvinkel trenden i bruttonationalprodukten.

De statistiska metoderna går in för att från de tidsserier som avbildar den totala produktionen avskilja en trendkomponent, som anses beskriva den potentiella produktionen. Den enklaste statistiska metoden för att beskriva trendkomponenten är det s.k. Hodrick-Prescott-filtret (HP-filtret). Där är den potentiella produktionen lika med ett dubbelsidigt glidande medelvärde av en i bruttonationalprodukten observerad tidsserie. HP-filtrets tillförlitlighet är svag i fråga om de från politikanalysens synpunkt väsentligaste dvs. de sista observationerna i serien. Orsaken till detta är att på estimatet inverkar uppgifter om både den förflutna och den kommande utvecklingen. När tidpunkten ligger nära nuet, saknas observationsuppgifter om det kommande. Estimaten blir därför osäkrare.

I ett på produktionsfunktion baserat närmelsesätt definieras den potentiella produktionen med hjälp av den till buds stående arbetskraften, kapitalvolymen och en total produktion som beskriver den teknologiska utvecklingen med användning av exempelvis Cobb-Douglas produktionsfaktorer. Den med produktionsfunktionen beräknade potentiella produktionen kan fogas till helhetsekonomiska prognoser och olika slag av politikanalyser, emedan den innehåller makroekonomiska storheter som kan prognostiseras och mätas. Den med produktionsfunktionsmetoden uppskattade potentiella produktionsnivån är den, där produktionsinsatserna används fullt ut och den totala produktiviteten är på den nivån som den statistiska trenden anger.

Centralbankerna, bland dem Finlands Bank, använder för analys av inflationen, konkunkturväxlingar och penningpolitiken dynamiska stokastiska modeller av den allmänna jämvikten (DSGE). En på en DSGE-modell baserad uppskattning av den potentiella produktionen beskriver ett produktionsspår som förverkligas om priserna och lönerna är helt elastiska.[285]

Estimering av det konjunkturrensade primära saldot förutsätter uppskattningar av produktionsklyftan dvs. den observerade BNP:s avvikelse från den potentiella produktionen samt en uppskattning av konjunkturväxlingens inverkan på den offentliga sektorns utgifter och inkomster.[286] Produktionsklyftan anges i allmänhet i procent av den potentiella produktionen. En positiv produktionsklyfta beskriver en högkonjunktur och således inflationstryck i ekonomin. En negativ produktionsklyfta beskriver en lågkonjunktur och underutnyttjande av kapaciteten i ekonomin. Med DSGE-modeller beräknade estimat av produktionsklyftan är ofta till sitt absoluta värde mindre än estimat som har erhållits med statistiska metoder eller produktionsfunktionsmetoden. Den bild som de olika mätarna ger kan avvika delvis också kvalitativt, dvs. estimatet av produktionsklyftan kan ha olika förtecken beroende på den använda mätningsmetoden.[287]

Europeiska kommissionen, OECD:s on finansministeriets uppskattning av Finlands produktionsklyfta baserar sig på kalkyler som bygger på produktionsfunktionen. IMF:s bedömningar baserar sig på både statistiska metoder och kalkyler på basis av produktionsfunktionen. Finlands Bank använder i sina kalkyler en DSGE-modell. Enligt prognoserna hålls Finlands produktionsklyfta klart negativ ända till år 2011 (tabell 7). Det bör märkas, att i fråga om Finland råder betydande skillnader i estimaten av produk-

285 Haavio, 2009; Mishkin, 2007.

286 European Commission, Sustainability Report, 2009.

287 Haavio, 2009; Mishkin, 2007.

tionsklyftan. OECD:s bedömningar av en negativ produktionsklyfta är exceptionellt stora jämfört med de andras. Skillnaderna avspeglar olika uppfattningar om den potentiella produktionens nivå. Dessa uppfattningar kan ändras också snabbt när det statistiska materialet förändras. Det är möjligt att den negativa produktionsklyftans storlek överskattas på grund av att nivån för den potentiella produktionen är lägre än vad som uppskattats.

De stora skillnaderna i mätarna av produktionsklyftan avspeglar det rådande ekonomiska lägets exceptionella natur samt variationerna i uppskattningarna av den potentiella produktionens nivå. Finlands produktionsklyfta har i uppskattningarna varit exceptionellt starkt negativ. Detta avspeglar verkningarna av finanskrisen och den efterföljande recessionen. Den potentiella produktionens nivå anses ha sjunkit i de flesta prognoser. Den potentiella produktionens nivå sjunker, om den strukturella arbetslösheten växer och därigenom en del av arbetskraftspotentialen varaktigt försvinner från arbetsmarknaden. Krisen har effekter också på den potentiella produktionens ökning ifall riskpremierna på finansieringsmarknaden stiger. Detta skulle hämma investeringarnas tillväxt och således ekonomins tillväxtpotential.[288]

Den ekonomiska statistiken, såsom nationalräkenskaperna, förändras ofta avsevärt i efterskott. Uppskattningarna av produktionsklyftan kan därför förändras betydligt beroende på vid vilken tidpunkt den mäts. Enligt vissa forskningsresultat är de problem som är förenade med det statistiska materialets tillförlitlighet så omfattande, att det är i det närmaste omöjligt att utnyttja produktionsklyftan för politiskt beslutsfattande i realtid. Exempelvis eliminering av säsongvariationer leder till förändringar och är dessutom mycket känslig för det hurudana metoder som används för att eliminera säsongvariationerna ur materialet. För mätning av produktionsklyftan är uppskattningen av den potentiella produktionen i central ställning. Den potentiella produktionens nivå är med alla metoder förenad med exceptionellt stor osäkerhet. Dessa osäkerhetsfaktorer som är förenade med kalkylering av den potentiella produktionen accentueras under kraftiga konjunkturomsvängningar. Denna osäkerhet inverkar också på uppskattningen av den offentliga ekonomins konjunkturrensade primära saldo som är underlaget för beräkningarna av hållbarhetsgapet. Det är således skäl att förhålla sig med reservation till de här kalkylerna. I forskningslitteraturen har framförts, att de estimat av produktionsklyftan som används som underlag för det fi-

TABELL 7: ESTIMAT AV PRODUKTIONSKLYFTAN I FINLAND, VÅREN 2010

	EC	OECD	IMF	FiM
2008	4,1	0,4	4,3	3,6
2009	-5,0	-8,9	-4,3	-5,0
2010	-4,6	-8,0	-3,7	-5,2
2011	-3,8	-6,6	-2,9	-4,3

Källor: EC, OECD, IMF och uppdateringen av Stabilitetsprogrammet 2009

288 Suomen Pankki, Talouden näkymät 1/2010; Uppdatering av stabilitetsprogrammet, 2009.

nanspolitiska beslutsfattandet kunde presenteras som prognoser med osäkerhetsintervall för att lyfta fram de osäkerhetsfaktorer som är förenade med uppskattningarna. [289]

De problem som anknyter till uppskattningen av de utgiftstryck som beror på befolkningens åldrande medför för sin del osäkerhet i uppskattningen av hållbarhetsgapet. De utgifter som orsakas av befolkningens åldrande beaktas i hållbarhetskalkylerna med hjälp av en mekanisk tryckberäkning. Europeiska kommissionens hållbarhetsuppskattning baserar sig på demografiska och makroekonomiska projektioner, som har gjorts med enahanda metoder för alla EU-länder. Befolkningsprognoserna har emellertid varit inexakta och detta medför osäkerhet i uppskattningarna av de utgifter som orsakas av åldrandet. Dessutom kan den åldrande befolkningen bevara sin hälsa längre i framtiden. Den ökade förväntade livslängden i befolkningsprognosen syns som en ökning av de med åldrandet anknutna utgifterna i hållbarhetskalkylen, om utgifterna per person projiceras på framtiden med nuvarande kostnads- och servicestrukturer. De osäkerhetsfaktorer som är förenade med uppskattningen av de med åldrandet anknutna kostnaderna granskas närmare i kapitel 8.2.3, i vilket presenteras ETLA:s på en stokastisk befolkningsprognos baserade hållbarhetskalkyl.

Hållbarheten i den offentliga ekonomin kan uppskattas också med hjälp av ett primärt saldo som tryggar hållbarheten. Ett primärt saldo som tryggar hållbarheten (RBP) beskriver en budgetsituation i utgångsläget som tryggar hållbarheten i den offentliga ekonomin under antagandet att ändringar av politiken inte görs. Denna mätare beskriver en nivå för jämvikten i den offentliga ekonomin som tryggar hållbarheten, och inte det av hållbarheten förutsatta anpassningsbehovet i den offentliga ekonomin, såsom de ovan beskrivna indikatorerna S1 och S2. Det primära saldo som tryggar hållbarheten beräknas som en uppskattning av de kommande årens genomsnittliga konjunkturrensade primära saldo. När ett primärt saldo som tryggar hållbarheten har uppnåtts, är det med indikatorn på hållbarhetsgapet uttryckta hållbarhetsgapet noll, dvs. S2=0. RBP är en stabilare indikator än de indikatorer som beskriver hållbarhetsgapet. Den baserar sig enbart på skuldens nuvarande nivå, på den långsiktiga förändringen av den förutspådda primära saldot samt på skillnaden mellan den ekonomiska tillväxttakten och räntorna. Förändringar i det primära saldo som tryggar hållbarheten orsakas av strukturella förändringar såsom t.ex. pensionsreformer, demografiska förändringar samt förändringar som påverkar ekonomins tillväxtpotential.

8.3.2 Finansministeriets hållbarhetskalkyl

Utgångsåret för den hållbarhetskalkyl som har presenterats i uppdateringen av stabilitetsprogrammet år 2009 är 2015 och kalkylen sträcker sig till år 2060. Kalkylen baserar sig på den nationella befolkningsprognosen, som avviker från Eurostats befolkningsprognos från år 2008. I Statistikcentralens (2009) nationella befolkningsprognos ökar den förväntade livslängden fram till år 2060 med drygt två år mera än i Eurostats befolkningsprognos. Också nettoimmigrationen är större i den nationella befolkningsprognosen. I finansministeriets hållbarhetskalkyl är de eko-

289 OECD, ECO/WKP(2008)29; Murchison & Robbins, 2003.

nomiska makroantagandena likadana som det s.k. basalternativ om vilket överenskommits i EU:s ekonomisk-politiska kommittés arbetsgrupp som utrett de ekonomiska verkningarna av befolkningens åldrande. Detta innebär antaganden om sysselsättningen, arbetslösheten, produktiviteten och räntan. Dessa antaganden i baskalkylen är följande: Av den potentiella produktionen förloras drygt fyra procent, sysselsättningsgraden stabiliseras fram till år 2025 vid 73 procent, arbetslöshetsgraden stabiliseras vid 6,5 procent. Av den uppskattade nedgången i produktionspotentialen har knappt hälften antagits inträffa genom försvagad sysselsättning och drygt hälften genom att produktivitetsökningen blir svagare. Arbetets produktivitet antas öka åren 2010–2019 med 1,9 procent per år och efter år 2019 med 1,7 procent per år. BNP:s genomsnittliga tillväxttakt under hela prognosperioden är 1,8 procent per år.

Beräknat med antagandena i baskalkylen i uppdateringen av stabilitetsprogrammet år 2009 ökar de åldersrelaterade utgifterna åren 2008–2060 med sju procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Fram till år 2015 realiseras av denna ökning 1,9 procent och fram till år 2030 5,7 procent. Den snabbaste ökningen av pensionsutgifterna infaller under 2010-talet och utgifterna kulminerar år 2030, varefter pensionsutgifterna i förhållande till BNP sjunker något. De andra än åldersrelaterade utgifterna antas i hållbarhetskalkylen hållas oförändrade i förhållande till den totala produktionen. I uppdateringarna av stabilitetsprogrammet låter man trycket från pensionsutgifterna utlösas i pensionsavgifterna. När den totala skattegraden hölls oförändrad i kalkylen, sänktes den övriga beskattningen i motsvarande grad.

Enligt baskalkylen förekommer i den offentliga ekonomin ett hållbarhetsgap som är 5,5 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Så som ovan har beskrivits, utvisar denna indikator hur mycket jämvikten i den offentliga ekonomin omedelbart och varaktigt borde förbättras för att den offentliga ekonomin ska stå på hållbar grund. En exakt uppskattning av underskottet försvåras emellertid av osäkerheten angående den nuvarande ekonomiska krisens varaktighet och djup. Finansministeriet för i sin rapportering klart fram, att indikatorn på hållbarhetsgapet är synnerligen sensitiv för antagandena om utgångsårets konjunkturrensade dvs. strukturella jämvikt. På grund av den ekonomiska krisen är den konjunkturrensade jämvikten för närvarande betydligt sämre än i de uppskattningar som har presenterats under tidigare år. Effekterna av recessionen på uppskattningarna av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin har således varit avsevärda. Ännu på hösten 2008 presenterade finansministeriet i samband med uppdateringen av Finlands stabilitetsprogram den uppskattningen, att hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi var tre procent i förhållande till den totala produktionen.

I finansministeriets rapportering anges hållbarhetsgapet som skillnaden mellan det primära saldo som tryggar hållbargeten och det förutsedda primära saldot utgångsåret för kalkylen. Alltså S2 = RPB – PB. Så som ovan har skildrats, är det primära saldo som tryggar hållbarheten en stabilare och mindre konjunkturkänslig indikator än den indikator som beskriver hållbarhetsgapet. Ett primärt saldo som tryggar hållbarheten skulle om det realiseras eliminera hållbarhetsgapet, dvs. S2=0. Enligt baskalkylen vore det överskott som tryggar hållbarheten år 2015 ca fyra procent i förhållande till den totala produktionen. Detta har hållits oförändrat från programmen från både år 2008 och år 2007.

I finansministeriets rapportering förs klart fram de osäkerheter som är förenade med

uppskattningen av den potentiella produktionen och därigenom produktionsklyftan samt det, att de centrala makroantagandena i fråga om basspåret baserar sig på kommissionens kalkyler. Beräkningarna av hållbarhetsgapet är alltid helt bundna till de antaganden som har gjorts. Kalkylernas sensibilitet i fråga om de antaganden som gjorts kan uppskattas med alternativa beräkningar. Som utgångspunkt för uppskattningen av hållbarhetsgapet kan tas en mera optimistisk eller pessimistisk uppskattning än i finansministeriets prognos av den konjunkturrensade jämvikten i den offentliga ekonomin efter den ekonomiska krisen. Likaså kan om centrala makroekonomiska variabler, såsom den totala produktionens ökning på lång sikt, räntenivån eller produktivitetens utveckling, presenteras olika uppskattningar. I samband med uppdateringen av stabilitetsprogrammet presenteras inte en sådan med själva hållbarhetskalkylen anknuten sensibilitetsanalys. I sensibilitetsgranskningen uppskattas däremot riskerna i den ekonomiska utvecklingen och deras verkningar på den offentliga ekonomin på medellång sikt. Av detta kan man för all del sluta sig till vilka effekter en stärkning eller försvagning av finansieringsjämvikten i den offentliga ekonomin i utgångsläget har på bedömningen av hållbarhetsgapet. Basspåret i den på våren 2010 presenterade uppdateringen av 2009 års stabilitetsprogram baserar sig på antagandet att världsekonomin småningom håller på att återhämta sig. Finansministeriet presenterar i uppdateringen av stabilitetsprogrammet också verkningarna av en långsammare och snabbare ekonomisk tillväxt än basspåret på jämvikten och skulden i den offentliga ekonomin på medellång sikt. I de alternativa kalkylerna antar finansministeriet, att produktionsökningen avviker med en procentenhet i vardera riktningen jämfört med basspåret. Den ekonomiska tillväxtens inverkan på den offentliga ekonomin har uppskattats med användning av OECD:s elasticitetsestimat. I alternativet med en långsammare tillväxt vore underskottet i den offentliga ekonomin ca fyra procent och skuldsättningsgraden skulle stiga till nära 60 procent i förhållande till bruttonationalprodukten år 2013. I alternativet med en snabbare tillväxt skulle finansieringsjämvikten i den offentliga ekonomin stärkas och vore i balans år 2013. Däremot skulle skuldförhållandet växa från det nuvarande också i alternativet med snabbare tillväxt och vore enligt finansministeriets bedömning över 50 procent i förhållande till bruttonationalprodukten år 2013.[290] Europeiska unionens råd har i sitt utlåtande[291] om Finlands uppdaterade stabilitetsprogram för åren 2009–2013 framfört en uppskattning, enligt vilken finansministeriets prognos på medellång sikt förefaller att basera sig på avsevärt optimistiska antaganden från år 2011 framöver. Därigenom kan utfallet i den offentliga ekonomin enligt utlåtandet mot slutet av programperioden visa sig vara svagare än vad som förutsetts i programmet. Det bör emellertid märkas, att utlåtandet bygger på Europeiska kommissionens prognos från hösten 2009. Efter detta har den allmänna uppfattningen om den ekonomiska utvecklingen i Finland förändrats betydligt.

I uppdateringen av stabilitetsprogrammet ingår årligen också en jämförelse med föregående års program, i vilken granskas orsakerna till avvikelserna från prognoserna. 2009 års program avviker från 2008 års program till stor del på grund av att den ekonomiska recessionen blev avsevärt kraftigare än väntat. Skillnaderna mellan åren 2008 och 2009 är betydande. På basis av den information som då fanns tillgänglig förmådde man

290 Uppdateringen av stabilitetsprogrammet 2009.

291 Rådets utlåtande, 2010/C 138/03.

inte i samband med programmet år 2008 förutspå recessionen och dess djup. Den drastiska omsvängningen i ekonomin och exportens avstannande syntes i de siffror i nationalräkenskaperna som utgjorde underlag för prognoserna först i februari 2009.

Rapporteringen av den hållbarhetskalkyl som ingår i uppdateringen av stabilitetsprogrammet är som helhet tämligen knapphändig och försämrar förståelsen av hållbarhetskalkylen och de sensibiliteter som ingår i den. Å andra sidan är uppdateringen av stabilitetsprogrammet en del av regeringens rapportering till Europeiska kommissionen. Sålunda gäller för uppdateringarna av stabilitetsprogrammet samt rapporteringen om dem noggranna av Europeiska kommissionen ställda formkrav. Finansministeriet har i den på våren 2010 publicerade rapporten Den offentliga ekonomin vid ett vägskäl föreslagit att det ges en beskrivning som är mer täckande än uppdateringarna av stabilitetsprogrammet av de faktorer som ligger bakom hållbarhetsgapet, samt en till hållbarhetsgapet anknuten sensibilitetsanalys, i vilken granskas exempelvis vilken betydelse en höjd produktivitet inom välfärdstjänsterna har för minskande av hållbarhetsgapet. [292]

8.3.3 ETLA:s på en stokastisk befolkningsprognos baserade hållbarhetskalkyl

ETLA gör för Statens revisionsverk en undersökning som gäller hållbarheten i den offentliga ekonomin i Finland. I undersökningens första skede presenteras en grundläggande uppfattning om den uppskattade hållbarheten, baserat på ETLA:s stokastiska befolkningsprognos.[293]

Enligt undersökningar utnyttjar äldre personer genomsnittligt mera hälsovårds- och omsorgstjänster än de yngre åldersklasserna. Emedan antalet äldre ökar, dras av detta slutsatsen att det behövs mera av sådana tjänster i framtiden. Dessutom dras av detta slutsatsen, att sådana tjänster kommer att produceras i större omfattning. Utgående från detta tänkesätt görs så gott som alla uppskattningar av de framtida omsorgstjänsterna, med många tekniska variationer.

Emellertid måste man ta på allvar den i en del undersökningar framförda uppfattningen, att ett saksamband inte nödvändigtvis råder mellan befolkningens åldersstruktur och hälsovårds- och omsorgstjänsternas nivå, och den därav härledda åsikten att man inte av befolkningens åldrande kan dra särskilt många slutsatser angående den kommande utvecklingen i fråga om dessa utgifter.

Uppskattningen av hälsovårds- och omsorgsbehovet i hållbarhetskalkylerna

Beräkningarna av behovet är mera en projicering av nuläget på framtiden än prognoser. Andra än befolkningsfaktorerna, t.ex. BNP:s ökning, utvecklingen av medicinsk vetenskap och teknologi, inflationen på hälsovårdssektorn och de äldres familjeförhållanden är som känt viktiga. I undersökningar konstateras ofta, att utvecklade vårdformer ofta betyder en dyrare vård.[294] Mera exakt är att konstatera, att teknologins utveckling i sig ger upphov till kostnadsinbesparingar, om man betraktar de gamla vårdformerna. Kostnaderna ökas av att volymen för eventuella tjänster ökar och att de används mera, och att denna effekt är större än spareffekten.[295]

292 Finansministeriet: Den offentliga ekonomin vid ett vägskäl - finanspolitiska linjen på 2010-talet, Finansministeriets publikationer 8/2010.

293 Lassila & Valkonen, 2010.

294 Kautto et.al.: Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys, 2006, s. 92, Stakes, Helsingfors.

295 Krugman och Wells: The health care crisis and what to do about it. The New York Review of Books 53:5, 2006.

En väsentlig svaghet i hållbarhetskalkylen är antagandet att åldersprofilerna ska hållas oförändrade. Enligt Westerhout (2006) hålls exempelvis behovet av hälsovårdstjänster för kvinnor i fertil ålder oförändrat samtidigt som nativiteten minskar. Också könsfördelningen i de gamla åldersklasserna förändras, och samtidigt möjligheten att få vård i hemmet av sin maka/make. Att arbetsoförmågan minskar förbättrar möjligheten att få omsorg av sina barn, men det är oklart om detta har samband med åldrandet, även om det givetvis kan vara så att samma bakgrundsfaktorer minskar på arbetsoförmågan och förlänger livslängden. Åldersprofilerna kan förskjutas till senare under livscykeln, men åter måste man fråga vilket samband detta har med åldrandet.

I ETLA:s kalkyler ökar de offentliga hälsovårds- och omsorgsutgifterna mindre än i finansministeriets och EU:s hållbarhetskalkyler. ETLA:s beräkningssätt baserar sig på data från finländsk forskning och statistik, med hjälp av vilka hälsovårds- och omsorgsutgifterna kan kombineras med både åldersstrukturen och mortaliteten. EU och även finansministeriet använder i huvudsak ett på åldersstrukturen baserat beräkningssätt, som möjliggör en jämförelse mellan EU-länderna. Den centrala skillnaden har att göra med huruvida de åldersgruppspecifika utgifterna hålls oförändrade per capita eller huruvida de förändras när livslängderna förlängs.

Betydelsen av skillnaderna i beräkningssätt blir klar när man betraktar de tilläggskostnader som en längre livslängd medför. Låt oss anta att en person lever ett år länge i åldersgruppen 80–84 år. Den uppskattning som baserar sig enbart på utgifterna per åldersklass är, att hälsovårdsutgifterna ökar med 5 600 euro och omsorgsutgifterna med 5 000 euro, dvs. totalt 10 600 euro. Ett beräkningssätt som beaktar närheten till döden ger ett resultat, där hälsovårdsutgifterna ökar med 3 800 euro och omsorgsutgifterna med 3 000 euro, dvs. totalt 6 800 euro. De kostnader som anknyter till närheten till döden ökar inte, de framskjuts bara till ett år senare. I yngre åldersklasser är den skillnad som beräkningssätten alstrar mindre, men den har alltid samma förtecken. I de äldre åldersgrupperna är skillnaden större: om ett ytterligare levnadsår tillkommer i åldersgruppen 95+, är den enbart på utgifterna enligt åldersgrupp baserade uppskattningen av ökningen av hälsovårdskostnaderna 5 500 euro och av omsorgskostnaderna 25 500 euro, totalt 36 000 euro. Med ett beräkningssätt som beaktar närheten till döden ökar hälsovårdsutgifterna med 1 200 euro och omsorgsutgifterna med 21 000 euro, totalt 22 200 euro.

Tillämpade på Statistikcentralens befolkningsprognos av år 2009 alstrat beräkningssätten de i figur 18 presenterade projektionerna fram till år 2060. Nivån för de offentliga hälsovårds- och omsorgsutgifterna i början av 2000-talet har angetts med talet 1. I ETLA:s hållbarhetskalkyl ökar utgifterna till en och en halv gång så stora fram till år 2050 och utjämnas sedan. Med det enklare beräkningssätt närapå fördubblas utgifterna.

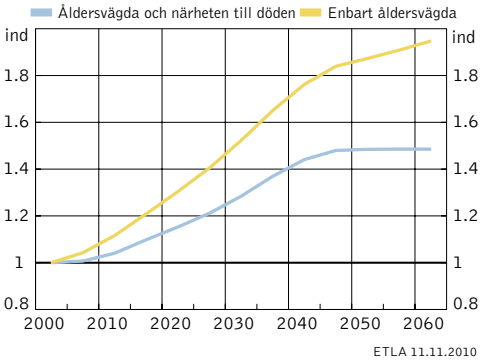
Att närheten till döden beaktas i åldersprojektionerna harmonierar tankemässigt med den förlängda livslängden - på något sätt är människorna troligen i framtiden friskare och har mindre behov av vård, om de lever längre.

I vartdera beräkningssättet har antagits, att en person i en viss ålder i framtiden orsakar en lika stor genomsnittlig kostnad som i dag. I det av ETLA favoriserade beräkningssättet är dessa kostnader visserligen mindre p.g.a. att närheten till döden beaktas, men antagandet är i princip det samma. Antagandet är inte realistiskt, och att det används grundar sig enbart på att det inte är lätt att

finna något neutralt alternativ till det. Orealistiskt är också antagandet att de kostnader som är förenade med närheten till döden ska vara oförändrade. Anledningen är också här, att det vore svårt att utforma ett alternativ. Det är emellertid klart att uppskattningarna av utgifterna är förenade med stor osäkerhet både på grund av dessa antaganden och den kommande utvecklingen inom medicin, bioteknik och annan kunskap, som inte har kunnat beaktas i beräkningarna.

Inverkan av osäkra befolkningsprognoser

Ytterligare osäkerhet i uppskattningarna av utgifterna orsakas av uppskattningarna av den kommande befolkningsutvecklingen. Uppfattningen om den framtida befolkningsutvecklingen har förändrats synnerligen mycket från början av 2000-talet och rentav från år 2007. Verkningarna av osäkerheten visavi befolkningen åskådliggörs av följande figurer. I dem orsakas variationerna enbart av befolkningsfaktorer, sätten för beräkning av utgifterna är de samma som ovan.



Källa: Lassila & Valkonen 2010

Figur 18: Inverkan av beaktande av närheten till döden på projektionen av hälsovårds- och omsorgsutgifterna fram till år 2060

Figur 19 presenterar hälsovårds- och omsorgsutgifterna år 2060 beräknade på två sätt. En enskild punkt avbildar två beräkningsresultat som gäller en simulerad befolkning. Antalet simulerade befolkningar är totalt 3 000. Läget i början av 2000-talet har angetts med talet 1. Antalet punkter enligt det av ETLA använda beräkningssättet avläses på den vertikala axeln. På den horisontella axeln finns det tal som gäller samma befolkning, om hälsovårds- och omsorgsutgifterna definieras enbart på basis av utvecklingen per åldersgrupp, utan att närheten till döden beaktas. Skillnaden i beräkningssätt visar sig mycket systematiskt. Med undantag för två befinner sig samtliga punkter nedanför diagonalen. Ett beräkningssätt som beaktar närheten till döden alstrar således en mindre utgiftsökning för praktiskt taget alla befolkningsutvecklingar, Om punkterna skulle förses med en regressionslinje vore dess vinkelkoefficient ca 0,7, dvs. det av ETLA använda beräkningssättet alstrar ett i genomsnitt 30 procent lägre tal än det alternativa beräkningssättet.

Befolkningen förändras långsamt i förhållande till ekonomin, och kan därför förutspås bättre flera år framöver. Att spå långt in i framtiden är emellertid svårt. Detta märker man bl.a. av hur mycket prognoserna om Finlands befolkning har förändrats under 2000-talet. I synnerhet uppskattningarna som gäller invandringen har ökat. Också nativitetsprognoserna har stigit något och människorna antas dessutom leva till betydligt högre ålder än man har antagit tidigare.

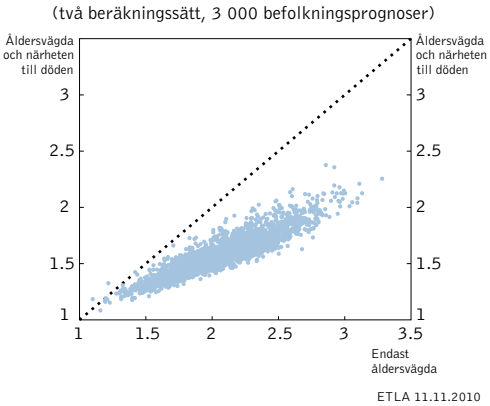
Den stokastiska prognosen har utarbetats på våren 2010 vid ETLA tillsammans med professor Juha Alho. Osäkerheten beror huvudsakligen på i befolkningsprognoserna observerade och simulerade fel i prognoserna.

I figuren 20 har osäkerheten visavi be-

folkningen avbildats med hjälp av prognosfördelning. Av figuren får man en uppfattning av hur stor osäkerheten är, om befolkningsprognosernas träffsäkerhet är den samma som tidigare har observerats. Det färgade (med blått markerade) området i mitten avbildar prognosintervallet 50 procent. På basis av figur 20 ligger således Finlands befolkningstal med 50 procents sannolikhet mellan 5,75 och 7 miljoner invånare år 2060. Befolkningstalet är med 25 procents sannolikhet över sju miljoner, och med samma sannolikhet under 5,75 miljoner.

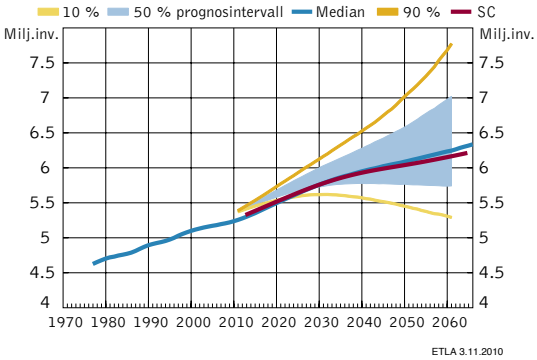
När befolkningen i Finland åldras ökar pensionsutgifterna och de offentliga hälsovårds- och omsorgsutgifterna, och utgifterna för utbildning minskar, om utgifterna per capita utvecklas i enlighet med nuvarande regler och praxis. Om befolkningen åldras så som väntat, dvs. i enlighet med Statistikcentralens befolkningsprognos av år 2009, och långsiktiga överraskningar inte inträffar i fråga om pensionsfondernas avkastning och räntorna på skulder, räcker den nuvarande skattenivån inte till för att finansiera dessa utgifter. Förhöjningsbehovet kan uttryckas som en i den totala skattegraden omedelbart gjord förhöjning. varefter skattegraden kunde hållas oförändrad. Den offentliga skuldsättningen skulle variera enligt variationerna i utgifterna, men vore i slutet av den granskade perioden 50 procent av bruttonationalprodukten. ETLA definierar hållbarhetsgapet som den höjning av skatterna som behövs för att anpassa den offentliga ekonomin. I ETLA:s kalkyler uppskattas detta hållbarhetsgap till 2,5 procent av bruttonationalprodukten.

I uppskattningen har antagits, att ekonomin efter finanskrisen återgår till sitt genomsnittliga tillväxtspår, där den centrala faktorn är produktivitetsökningen. Ökningen av den totala produktionen beror i mindre grad också av hur befolkningen i arbetsför ålder utvecklas, av besluten gällande utbud på arbete och av antagandena gällande arbetslöshet och avgångar med pension. Finanskrisens verkningar på hållbarheten i den offentliga ekonomin utkristalliseras i antagandena om volymen för statens, kommunernas och arbetspensionsfondernas tillgångar och skulder i början av år 2015.



Källa: Lassila & Valkonen 2010

Figur 19: Inverkan av osäkra befolkningsprognoser på projektionen av hälsovårds- och omsorgsutgifterna fram till år 2060



Källa: Lassila & Valkonen 2010

Figur 20: Befolkningsprognosfördelning

Hållbarhetsuppskattningen har gjorts med hjälp av den FOG-modell som har utarbetats i samarbete mellan ETLA och social- och hälsovårdsministeriet. De centrala antagandena bakom modellkalkylen har sammanställts i tabell 8.

Antagandena i tabellen är huvudsakligen likadana som i övriga uppskattningar av hållbarheten i Finlands offentliga ekonomi. Så som ovan har konstaterats, har stora förändringar inträffat i befolkningsprognoserna under 2000-talet. Oberoende av att forskningen i hög grad har ökat förståelsen av de omständigheter som är förenade med nativiteten, mortaliteten och invandringen, har den alstrat endast lite av sådan information som kan användas (och används) när befolkningsprognoser görs upp.

I tabell 9 har bruttoskattegraden beräknats under antagandet att statsskulden hålls vid ca 50 procent av bruttonationalprodukten under åren 2015–2060.

ETLA:s uppskattning av hållbarheten i den offentliga ekonomin före finanskrisen har framförts i publikationen Lassila & Valkonen (2008). Medianvärdet av hållbarhetsgapet var 1,4 procentenheter av bruttonationalprodukten. Nu är uppskattningen 2,5 procentenheter. Skillnaden är inte särskilt stor, när den jämförs med den osäkerhet som vidlåder uppskattningarna av underskottet. Det 50 procents konfidensintervall som beaktar osäkerheten visavi befolkningsprognoser och avkastning av placeringar är ca två procentenheter, och 80 procents konfidensintervallet är ca fyra procentenheter brett. [296]

Trots osäkerheten är det skäl att ta den förändrade uppskattningen av underskottet på allvar. Den visar att riskerna har ökat betydligt. År 2008 uppskattade ETLA att skattegraden på 2030-talet kan vara fem procentenheter högre än i dag, med ca 25 procents sannolikhet. Lassila & Valkonen (2008) ansåg ett sådant behov av att höja skatterna vara så stort, att man i stället för dem eventuellt skulle gå in för väsentliga nedskärningar i välfärdstjänsterna. Nu är sannolikheten för ett sådant behov av att höja skatterna klart

TABELL 8: CENTRALA ANTAGANDEN

	2010–2060
Ökning av arbetets produktivitet, %/år	1,8
Realränta på skuld, %/år	3,0
Reell avkastning av arb.pens.-placeringar, %/år	3,9

	2010	2020	2030	2050	2060
15–64 -åringar, 1 000 pers.	3 547	3 408	3 382	3 461	3 469
65 år fyllda, 1 000 pers.	944	1 290	1 525	1 681	1 787
80 år fyllda, 1 000 pers.	257	331	530	726	757

	2010–2014	2020–2024	2030–2034	2050–2054	2060–2064
Arbetslöshetsgrad, %	6,6	5,3	5,3	5,3	5,3
Förväntad pensionsålder för en 25-åring, förändring från år 2004, år			1,3	2,3	3,0

Källa: Lassila&Valkonen, 2010.

296 Keilman, 2005.

större. En noggrannare bedömning görs i ett senare skede av ETLA:s forskningsprojekt, men på basis av de tidigare undersökningarna antas att skattegraden på 2030-talet kan vara fem procentenheter högre än i dag – eller att man i stället gör väsentliga nedskärningar i välfärdstjänsterna – med ca 30–40 procents sannolikhet. Trots att således den av ETLA beräknade punktuppskattningen för hållbarhetsgapet är mindre än de övriga institutens uppskattningar, visar det på en avsevärd risk för möjligheterna att upprätthålla en välfärdsstat av nuvarande omfattning.

Vissa uppskattningar av verkningar

I tabell 10 presenteras sensibilitetsuppskattningar i ETLA:s hållbarhetskalkyl i fråga om faktorer med anknytning till den ekonomiska tillväxten, de offentliga tjänsternas produktivitet och arbetsmarknaden.

En snabbare ekonomisk tillväxt skulle minska på hållbarhetsgapet. I uppskattningen av tabellen skulle tillväxten ske som en ökning av produktiviteten och den är inte förenad med ökad sysselsättning. Produktivitetsökningen skulle också höja lönerna och således också öka de offentliga löneutgifterna. I kalkylen har antagits att också inkomst-

TABELL 9: HÅLLBARHETSKALKYLENS BASSPÅR (% AV BNP , OM INTE ANNAT ANGES.)

	2008	2015	2020	2030	2060	Förändring 2015–2060
Åldersrelaterade offentliga utgifte						
pensioner	10,7	113,8	14,5	15,3	15,3	1,5
omsorg och vård	7,0	8,5	8,8	9,3	9,7	1,2
utbildning	5,4	6,2	6,1	6,2	6,2	0,0
övriga inkomstöverföringar		5,1	5,1	5,1	4,8	-0,3
Bruttoskattegrad	43,1	44,4	44,4	45,2	45,3	
arb.pens.-avgifter, % av lönesumman	21,8	24,8	25,9	26,6	26,1	
Hållbarhetsgap		50 års horisont			100 års horisont	
hela offentliga sektorn		2,5			3,0	
Arbetspensioner		4,0			4,0	

Källa: Lassila & Valkonen, 2010.

TABELL 10: UPPSKATTNINGAR AV VERKNINGAR

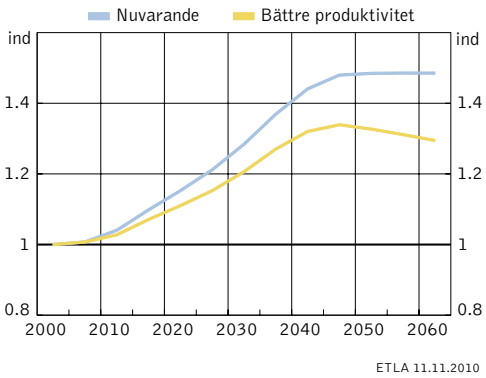
Händelse (förändring jämfört med basspåret)	Inverkan på hållbarhetsgapet, %-enheter
den ekonomiska tillväxten försnabbas med 1 % per år	1,0
produktiviteten i offentliga tjänster ökar 0,25 %/år	1,0
de unga inträder ett år tidigare på arbetsmarknaden (utan negativa inverkningar på utbildning och inlärning)	0,3
arbetslöshetsgraden är 1 %-enhet lägre	0,2

Källa: Lassila & Valkonen, 2010.

överföringarna följer utvecklingen av förtjänstnivån på lång sikt. Om inkomstöverföringarna växer långsammare, förbättras hållbarheten mera men inkomstfördelningen förändras. I ETLA:s kalkyler är ett bibehållande av inkomstöverföringarna som lika viktiga för inkomstfördelningen som för närvarande en del av antagandena.

Om de offentliga tjänsternas produktivitet ökar och inbesparingen inte används för att öka på de offentliga utgifterna, minskar hållbarhetsgapet betydligt. Exempelvis bördan av hälsovårds- och omsorgsutgifter skulle förändras som nedanstående figur visar. Figur 21 visar volymen för de resurser som behövs för att producera dessa tjänster, om de offentliga tjänsternas produktivitet inte förändras ("Nuvarande") och om produktiviteten ökar med 0,25 % per år ("Bättre produktivitet").

Om de ungas inträde på arbetsmarknaden kunde tidigareläggas med ett år utan negativa verkningar på utbildning och inlärning, skulle den totala arbetsinsatsen öka med en dryg procent. Siffrans relativa litenhet förklaras av att produktiviteten för de ungas arbetstillskott vore lägre än för arbetstagarna i genomsnitt. Den totala produktionen skulle öka med en halv procent och den privata konsumtionen med tiden med ca en procent. Den lägre arbetskraftskostnaden gör det lönsamt att öka exporten, även om det förutsätter en försvagning av bytesbalansen. Den ökade arbetsinsatsen och minskade arbetslöshetsutgifter förbättrar hållbarheten i den offentliga ekonomin. Hållbarhetsgapet i hela den offentliga ekonomin (inklusive arbetspensionssystemet) minskar med 0,3 procentenheter av bruttonationalprodukten. En lägre arbetslöshetsgrad skulle både minska på arbetslöshetsutgifterna och öka den totala produktionen och bredda skattebasen.



Källa: Lassila & Valkonen 2010

Figur 21: Inverkan av högre produktivitet för offentliga tjänster på projektionerna av hälsovårds- och omsorgsutgifterna

Med hållbarhetskalkylerna anknuten kommunikation

Den finanskris som bröt ut år 2008 har två betydelsefulla inverkningar på hållbarhetsuppskattningarna. Krisen är för det första av betydelse i hållbarhetsuppskattningens utgångsläge. Värdet av offentliga tillgångar är mindre och skulderna större. Denna inverkan är inte i Finlands fall särdeles stor, för trots att skulden ökat är skuldsituationen under kontroll och trovärdighetsproblem kan inte skönjas. Således, när skuldens förhållande till bruttonationalprodukten ökar på grund av finanskrisen, är dess inverkan på hållbarhetsgapet lika med en sådan varaktig skattehöjning, med vilken ökningen av skuldförhållandet kan upprätthållas. Ökningen av bruttonationalprodukten tar hand om en del av bördan av upprätthållandet, och med skatteförhöjningen bör inhämtas skillnaden mellan realräntan och den ekonomiska tillväxten. Med antagandena i tabell 8 skulle på grund av en 10 procents ökning av skuldförhållandet behövas en ök-

ning om 0,125 procent av bruttoskattegraden. Hur mycket skuldförhållandet ökar innan finanskrisen kan anses vara avslutad, är ännu öppet. Enligt nuvarande prognos blir verkningarna på hållbarhetsgapet emellertid oväsentliga jämfört med andra faktorer.

Krisen spelar enligt ETLA:s uppfattning en annan och viktigare roll därigenom, att den erinrar om varför man måste bereda sig på en sämre utveckling än förväntat i allmänhet, och även då bevara ett ekonomiskt rörelseutrymme om en ny stor kris överrumplar. Om exempelvis befolkningsutvecklingen och avkastningen av placeringar skulle leda till den ovan nämnda utvecklingen, där behovet av att höja skatterna förefaller att överstiga fem procentenheter, och en betydande finanskris då skulle inträffa, så vore välfärdsstaten verkligen hotad.

Hållbarhetsuppskattningarnas betydande förändringar, alltid enligt utgångsläget, är ett tecken på den stora osäkerhet som är förenad med hållbarhetsuppskattningarna. Föreställningen om osäkerhet försvinner emellertid lätt, när man skärskådar de punktvärden som fås som resultat av hållbarhetskalkylerna. När man jämför det behov av att anpassa den offentliga ekonomin som beskriver hållbarhetsgapet, framträder ETLA som optimist i skenet av de bedömningar som framförts av finansministeriet, EU, OECD och IMF. Den viktigaste enskilda förklaringen till skillnaderna i siffrorna är det från de övriga avvikande sättet att projicera hälsovårds- och omsorgsutgifterna. Det lönar sig emellertid inte att ägna stor uppmärksamhet åt skillnaderna i de olika uppskattningarna av hållbarhetsgapet. Osäkerheten är alltid stor vid dylika långsiktiga beräkningar.

I kapitel 8.2.1 i den särskilda berättelsen har påvisats hållbarhetskalkylernas sensibilitet för finansieringsjämvikten i kalkylens utgångsläge. Recessionen har i betydande grad inverkat på uppskattningarna av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Revisionsverket understryker därför betydelsen av den rapportering och kommunikation som anknyter till hållbarhetskalkylerna. Förutom den punktuppskattning som beskriver behovet av att anpassa den offentliga ekonomin bör i finansministeriets kalkyler klarare tas fram de faktorer som inverkar i hållbarhetskalkylernas bakgrund. Den sensibilitet som indikatorerna på hållbarhetsgapet har för förändringar i finansieringsjämvikten i den offentliga ekonomins utgångsläge innebär, att när recessionen lättar och de ekonomiska utsikterna på medellång förbättras, minskar också uppskattningen av hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Detta leder till en allvarlig risk för att de strukturella faktorer som ligger bakom hållbarhetskalkylerna lämnas utan uppmärksamhet i det politiska beslutsfattandet.

Positiva överraskningar på kort sikt, såsom en tillfälligt hög ekonomisk tillväxt eller tillfälligt goda skatteintäkter räcker inte till för att lösa hållbarhetsproblemet i den offentliga ekonomin. Det centrala budskapet är, att kalkylerna visar att det finländska folkhushållets och statens förmåga att klara av en annan recession av det slag som den upplevda finanskrisen märkbart har försvagats.

8.4 Utvecklande av reglerna för finanspolitiken

8.4.1 Utgiftsregeln och jämviktsmålsättningarna

Förutom ramarna för statsfinanserna har i regeringsprogrammet för Vanhanen II skrivits in två målsättningar som anknyter till jämviktstillståndet i statsfinanserna. Enligt regeringsprogrammet eftersträvade regeringen i statsfinanserna ett strukturellt överskott motsvarande en procent av BNP i slutet av valperioden. I regeringsprogrammet utgick man också från att underskottet i statsfinanserna inte ens i förhållanden av exceptionellt svag ekonomisk utveckling för överstiga 2,5 procent av BNP.

Att uppnå de för valperioden 2007–2010 uppställda målsättningarna angående jämvikt i statsfinanserna hade krävt att en ekonomisk tillväxt som var snabbare än den prognostiserade hade blivit verklighet. Enligt finansministeriets prognoser från början av valperioden hade statsfinanserna sannolikt utmynnat i ett underskott och det av regeringen eftersträvade strukturella överskottet en procent hade inte realiserats. I finansministeriets ekonomiska översikt på hösten 2007 låg den framförda uppskattningen om en genomsnittlig tillväxt på två procent närmast den situation, som de dåvarande bedömningarna av den potentiella produktionsutvecklingen tydde på. En ekonomisk tillväxt om två procent hade emellertid enligt finansministeriets åsikt inte varit tillräcklig för att de av regeringen uppställda målsättningarna angående jämvikt och sysselsättning hade uppnåtts. Ifall den ekonomiska tillväxten hade varit i medeltal två procent, hade vid valperiodens utgång år 2011 överskottsförhållandet i den offentliga ekonomin varit uppskattningsvis knappt två procent. Uppskattningen av det konjunkturrensade överskott som hållbarhet på lång sikt i den offentliga ekonomin hade förutsatt var 4,5 procent. Sålunda skulle enligt finansministeriets bedömning i september 2007 med en genomsnittlig tillväxt om två procent uppstå ett hållbarhetsgap i den offentliga ekonomin, som var ca två procent i förhållande till den totala produktionen.

Detta spänningstillstånd som redan i utgångsläget fanns i regeringsprogrammet var det således möjligt att bryta endast om målsättningen om ”en snabbare ekonomisk tillväxt än i prognoserna” hade blivit verklighet. Internationella valutafonden (IMF) fäste redan i maj 2007 uppmärksamhet vid att förhoppningarna om en snabbare ekonomisk tillväxt än den förutsedda var mycket riskutsatta med beaktande av de strukturella reformer som låg bakom dessa förhoppningar, men som emellertid då inte hade närmare preciserats.[297]

Till följd av den allvarliga ekonomiska krisen uppnåddes i varje fall inte de målsättningar för sysselsättningen och den offentliga ekonomin som hade uppställts i regeringsprogrammet. Enligt linjedragningen i regeringens politikria på våren 2009 kan man temporärt av konjunkturskäl tänja på de uppställda målsättningarna, om man samtidigt fattar beslut som stärker den offentliga ekonomin strukturellt. Det hade inte varit möjligt att förutse krisen och dess allvar när regeringsprogrammet bereddes år 2007. Detta understryker kravet på flexibilitet inför utifrån kommande chocker i det regelramverk för finanspolitiken som tillämpas i en liten öppen ekonomi som Finland. På grund av allvaret i den ekonomiska krisen var det således synnerligen motiverat att avvika från

297 IMF: Finland-2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission, 31.5.2007.

de jämviktsmålsättningar som hade uppställts i regeringsprogrammet. Det bör emellertid märkas, att beslut om strukturella reformer som stärker den offentliga ekonomin inte ännu har fattats. Även om i det på våren 2011 givna rambeslutet för åren 2011–2014 konstateras, att regeringen gör upp en plan för att stabilisera den offentliga ekonomin och åtgärda hållbarhetsgapet efter att till sitt förfogande ha fått resultaten av trepartsberedningen före budgetrian på hösten 2010.

Som ett problem i det finländska regelramverket har också betraktats att sambandet mellan målsättningarna angående jämviktstillståndet och utgiftsramarna har varit bristfälligt. Den utgiftsram som har tagits in i regeringsprogrammet har inte härletts från regeringsprogrammets målsättning angående jämvikten, utan den har uppställts på basis av politiska överväganden. Regeringen beslutar i början av valperioden om ett tak för utgifterna i budgeten för hela valperioden. I den nuvarande regeringens första rambeslut uppställdes ramen för valperioden så, att den förverkligar den i regeringsprogrammet överenskomna utgiftsökningen om 1,3 miljarder euro på 2011 års nivå. Den nya regeringens utgiftsregel har byggts på den föregående valperiodens sista så kallade tekniska ram genom att i detta underlag har gjorts tillägg och tyngdpunktsomläggningar enligt regeringsprogrammet. Till den tekniska ramen har fogats åtgärder vilkas finansieringsreservering har förts in direkt på budgetmomenten bakom ramkalkylen och den totala summan av de utgifter som hör till ramen har blivit ramen för valperioden som innehåller utgiftsregeln. Detta sätt för att ställa upp ramarna för valperioden understryker betydelsen av den baskalkyl som utgör grunden för ramarna under valperioden i fråga om respektive förvaltningsområde.

Bundenheten till ramarna har inte hindrat konjunkturautomatiken från att fungera under recessionen, emedan de konjunkturrelaterade utgifterna i Finland finns utanför ramarna. Ramförfarandet har således klarat det av recessionen ålagda testet ur konjunkturernas synvinkel. Ramarna för statsfinanserna omfattar emellertid endast ca en tredjedel av utgifterna i hela den offentliga ekonomin. Detta leder till problem med tanke på hållbarheten i den offentliga ekonomin, för de utgiftstryck som orsakas av befolkningens åldrande riktar sig särskilt mot de kommunala tjänsterna och socialskyddsfonderna. Funktionsdugligheten för ramarna för statsfinanserna som ett verktyg för att på lång sikt trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin är sålunda begränsad. Det vore därför synnerligen viktigt att man när systemet för reglering av den finländska finanspolitiken och särskilt ramutgifternas nivå övervägs, beaktar de behov av anpassning som hållbarheten förutsätter.

I praktiken är ett centralt element i alla de rekommendationer som internationella organisationer gett om strategier för lösgörande att de finanspolitiska regelramarna bör stärkas i syfte att förbättra finanspolitikens trovärdighet. I det kommande arbetet med att utveckla regelverket för finanspolitiken och i uppställandet av målsättningar för den kommande valperioden borde hållbarheten i den offentliga ekonomin ges större vikt än för närvarande.

8.4.2 Behov av lagstiftning

Observationerna vid Statens revisionsverks externa revision av finanspolitiken lyfter fram frågan om huruvida om ramförfarandet i statsfinanserna och den offentliga ekonomin i vidare bemärkelse borde föreskrivas genom lag. Vid bedömningen bör man från varandra särskilja det (1) huruvida om ramförfarandet i statsfinanserna som process

BERÄKNING AV UTGIFTSTAKET MED HJÄLP AV EN NUMERISK REGEL [298]

Även om budgetens storlek, och sålunda också ramens nivå, i sista hand är ett politiskt beslut, kan en numerisk regel tillämpas när utgiftstaket fastställs. Den numeriska regeln klargör de principer, antaganden och eventuella övriga finanspolitiska målsättningar, som inverkar på utgifternas nivå. I synnerhet med tanke på hållbarheten i statsfinanserna är det meningsfullt att presentera sambandet mellan de utgifter som omfattas av ramen, inkomsterna och regeln om budgetens balans, såsom underskotts- eller skuldregeln.[299]

På grund av det finanspolitiska rörelseutrymmet är den ramnivå som den numeriska regeln anger riktgivande, och därför endast ett hjälpmedel vid fastställandet av ramnivån. Dessutom kräver den numeriska regeln uppskattningar av inkomsterna, vilket oundvikligen är förenat med osäkerhet. Å andra sidan är de inkomstuppskattningar som används som bakgrund till ramförfarandet förenade med osäkerhet, även om en numerisk regel inte används.
Exempelvis utgiftsramen för året t+n Êt+n, som överensstämmer med ifrågavarande års inkomstprognos Rt+n och den eftersträvade budgetbalansen BTt+n kan uttryckas som följer:

$$\hat{E}_{t+n} = R_{t+n} + \Delta T_{t+n} - BT_{t+n} - E^{OC}_{t+n}$$

I formeln betyder ΔT_{t+n} av skattereformer orsakade ändringar, som inte finns med i inkomstprognosen, och E^{OC}_{t+n} betyder uppskattade utgifter utanför ramen. Enklare än detta är att definiera utgifternas maximivolym i förhållande till den prognostiserade bruttonationalprodukten. För undvikande av procykliskhet kan användas den potentiella BNP. [300]

$$\hat{E}_{t+n} = \beta \times BKT^{POT}_{t+n}$$

När β är konstant, stiger ramnivån i samma förhållande som skatteintäkterna. Om skattepolitiken ändras, måste också utgiftsnivån dvs.β omvärderas. Antagandet är också att ändringar inte görs i utgifterna utanför ramen.

I Sverige har för definieringen av ramen använts en regel, där utgiftsnivån inte beror av inkomsternas eller BNP:s tilllväxt, utan utgifterna[301] växer i jämn takt (φ):

$$\Delta\hat{E} = \varphi.$$

En regel där utgifterna växer i jämn takt är ytterst enkel, och den ökar förutsägbarheten av de medel som behövs för de offentliga utgifterna.

borde föreskrivas i lag i likhet med Sverige och det (2) huruvida själva den finanspolitiska regeln eller åtminstone dess grunder och huvudprinciper borde tas in i lagen. Vad gäller fråga (2) vore lagen i sak en lag som berör ansvaret för finanspolitiken och skötseln av statsfinanserna (i den internationella ekonomisk-vetenskapliga diskussionen en s.k. Fiscal Responsibility Law).[302] Det är motiverat att göra bedömningen utgående från principerna för bättre reglering samt de principer för lagens område som kan härledas ur grundlagen. Avgörandet bör vara väl lämpat för Finlands rättsordning. Vid bedömningen är det skäl att beakta perspektivet för verkningarna av finanspolitiken och reglerna för den. Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om krav på medlemsstater-

298 Se också andra numeriska regler Calmfors (2003): Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? CESifo Economic Studies, 2003, 49:3, s.319–353.

299 En sådan regel är exempelvis Europeiska ekonomiska och monetära unionen EMU:s regel om 3 procents underskott.

300 Den potentiella (även naturliga) BNP innebär den produktionsnivå, som uppnås när full sysselsättning råder och alla produktionsfaktorer är i användning.

301 I formeln betyder $\Delta\hat{E}$ en förändring av de utgifter som omfattas av ramen.

302 Om kravet på föreskrivande om ansvaret för finanspolitiken genom lag och de juridiska grunderna för reglerna för finanspolitiken finns en god generell jämförelse i Internationella valutafondens publikation IMF: Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009. Angående lagar om ansvar för skötseln av den offentliga ekonomin se också Lienert Ian: Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law, IMF Working Paper WP/10/254.

nas budgetramverk påverkar för sin del diskussionen om regleringsbehovet.[303] En internationell jämförelse med praxis och erfarenheter i andra länder erbjuder dessutom en del ytterligare synvinklar.

Enligt den databas som internationella valutafonden IMF sammanställt om reglerna för finanspolitiken är vart femte land av de utvecklade länder som hör till IMF, och i vilka bedrivs en på regler baserad finanspolitik, sådana länder där regeln för finanspolitiken ingår i eller är baserad på lag. Att kraven på ansvar för skötseln av den offentliga ekonomin förläggs till en lag förfaller också att bli allmännare.[304] En hög normhierarkisk ställning förefaller att ge reglerna för finanspolitiken mera långvarighet och kontinuitet och därigenom mera trovärdighet och tyngd. Från trovärdighetens synpunkt är de med den finanspolitiska regeln förenade förfarandena inom redovisningsskyldigheten och de reella åtgärder och sanktioner som gäller verkställigheten av större betydelse än normgrunden och den normhierarkiska ställningen. Den starka sidan hos finanspolitiska regler som bygger på lag är deras kontinuitet i synnerhet i sådana förhållanden, där det politiska beslutsfattandet i övrigt är instabilt.

Finanspolitiska regler på grundlagsnivå är en sällsynthet. I Europeiska unionen och andra västeuropeiska länder förekommer sådana finanspolitiska regelverk på grundlagsnivå i Tyskland, Schweiz och Polen. I Frankrike är anhängiggjort ett projekt där man avser att en regel enligt tyskt mönster som begränsar underskottet i den offentliga ekonomin och statsfinanserna ska tas in i grundlagen.

Ett p.g.a. det likartade rätts- och samhällssystemet speciellt intressant jämförelseobjekt för Finland är Sverige, som även ofta nämns som ett gott exempel i den internationella finanspolitiska diskussionen. I Sverige föreskrivs om ett förfarande med utgiftstak, som motsvarar ramförfarandet i statsfinanserna, i lagen om statsbudgeten (1996:1059). Bestämmelserna om utgiftstaket i den svenska lagen om statsbudgeten har förnyats år 2009 med lag 2009:1444 och bestämmelserna har kompletterats ytterligare år 2010. Den svenska lagen innehåller däremot inte själva den finanspolitiska regeln, utan föreskriver om det mot ramförfarandet svarande förfarandet med utgiftstak som en procedur. Lagen föreskriver också hur regeringen ska rapportera om målsättningarna för finanspolitiken har uppnåtts, och lagens 39 § förutsätter att regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Detta krav har tagits i i den svenska budgetlagen med en år 2010 gjord reform (SFS 2010:716). Den svenska budgetlagen och utgiftstaken är förpliktande för regeringen när budgeten bereds. Lagens 42 § föreskriver, att Finns det risk för att ett beslutat tak för statens utgifter kommer att överskridas, ska regeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. I Sveriges riksdagsordning föreskrivs dessutom om den s.k. vårbudgeten som innehåller riktlinjer för den ekonomiska politiken och finanspolitiken. De egentliga bindande fleråriga utgiftstaken besluts i samband med behandlingen av den egentliga budgeten, men även de är huvudsakligen riktade till regeringen och styr beredningen.

Det av Europeiska kommissionen föreslagna direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk förutsätter inte att de i direktivet avsedda finanspolitiska reglerna skulle finnas i lag. På basis av de allmänna principer som har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis kommer verkställandet av direktivet emellertid att ha en klar juridisk grund. Enligt den uppfattning som fåtts vid Statens revisionsverks revision vore det tillräckligt, att förordningen och lagen om statsbudge-

303 Kommissionens förslag till rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk KOM (2010) 523 slutlig.

304 IMF_Fiscal Rules, - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009,s.11.

ten och bestämmelserna och föreskrifterna i statsrådets principbeslut om principerna för uppgörande av ram- och budgetförslag samt verksamhets- och ekonomiplaner skulle förnyas så, att i dem förutsätts finanspolitiska regler som följer direktivet. För att inkludera kommunekonomin i det erforderliga finanspolitiska ramverket vore en komplettering av kommunallagens bestämmelser om basserviceprogrammet ett tillräckligt sätt att uppfylla kraven i direktivet.

En stark politisk förbindelse till regeln samt öppenhet och tillräckliga reella sanktioner vid ogrundad avvikelse från regeln är väsentliga för att de finanspolitiska reglerna ska lyckas. Kostnaderna i sämre rykte och skyldigheten att förklara sig bör vara större än den kortfristiga nyttan av att avvika från linjen. I sista hand är det fråga om hur viktig man i samhället generellt betraktar en stabil och hållbar offentlig ekonomi och hur detta bedöms i den offentliga diskussionen.

Från dessa synpunkter föreligger inte ett generellt behov av att genom lag föreskriva om ramförfarandet som system för planering av statsfinanserna. Lagen borde inte heller belastas med bestämmelser som inte gäller saker som hör till de i grundlagen föreskrivna lagförbehållen och således till området för substanslagar. Om den interna planeringen i statsförvaltningen behöver man i sig inte föreskriva genom lag. Saken blir en annan om man vill utsträcka planeringsskyldigheten till aktörer med självstyre.

Grundlagens bestämmelser om statsfinanserna känner inte till möjligheten att föreskriva om bindande finanspolitiska regler som gäller riksdagens i grundlagen avsedda beslutsfattande om budgeten. En eventuell lagstiftning skulle därför i likhet med den svenska budgetlagen gälla närmast regeringen och den beredning som utförs av den.

Fördelen med att föreskriva om ramförfarandet i statsfinanserna och själva de finanspolitiska reglerna i lag är, att samhällets starkaste och värdefullaste styrningsinstrument, lagen, då ger ett normativt budskap om ansvaret för skötseln av den offentliga ekonomin.

I den finländska offentliga ekonomin råder ett betydande och strukturellt hållbarhetsgap. När hållbarhetsgapet ska åtgärdas riktar sig trycket i avgörande grad mot kommunalbeskattningen, om reformer i skattesystemet och sätten för produktion och finansiering av servicen inte görs.[305] Denna aspekt måste beaktas också när man granskar behoven av att utveckla reglerna för finanspolitiken och lagstiftningsgrunden för dem.

Svagheten och risken med den utgiftsregel som ingår i ramen för statsfinanserna är dess bundenhet till valperioderna. Den tidsmässiga bundenheten för den finanspolitiska regeln borde kunna förlängas så, att den kan sträcka sig också till följande valperiod och kunde fungera rullande. I säkerhets- och försvarspolitiken har man med hjälp av förfarandet med redogörelser hos riksdagen kunnat söka en längre tids förbindelse till linjedragningar som kräver långsiktighet. Detta förfarande skulle i sig lämpa sig också för behoven i fastställandet av den finanspolitiska linjen. Som början på nästa valperiod kunde man i stället för den sedvanliga ramredogörelsen ge en utvidgad finanspolitisk redogörelse, i vilken förutom ramen och regeringens ekonomisk- och finanspolitiska linjedragningar för valperioden också skulle ingå ett hållbarhetsprogram för den offentliga ekonomin på längre sikt och med detta förenade finanspolitiska regler, som alltså skulle sträcka sig utöver valperioden.[306] Denna redogörelse för en längre linje kunde förnyas exempelvis i mitten av regeringsperioden och i detta skede utsträckas också till följande valperiod. Ett årligen rullande rambeslut om statsfinanserna kunde fattas enligt

305 Se närmare om denna analys i kapitel 8.2.

306 Denna skulle således innehålla den i finansutskottets betänkande FiUB 20/2010 avsedda planen för att stabilisera de offentliga finanserna och åtgärda hållbarhetsgapet.

denna längre linjedragning, och det skulle inte nödvändigtvis behöva föras till riksdagen som redogörelse varje år.[307]

Tryggandet av hållbarheten i den offentliga ekonomin förutsätter enligt revisionsverkets uppfattning vidlyftiga lagberedningsåtgärder och reformer som tryggar tillväxten. De måste också vara väl koordinerade inbördes. Man borde göra en utvärdering av det, hurudana resurser på längre sikt produktionen av de i grundlagen som subjektiva rättigheter föreskrivna offentliga tjänsterna och förmånerna kräver, och särskilja detta från definieringen av resursbehov på vanliga lagars nivå. Därefter borde man granska hur arrangemangen enligt grundlagen kan skötas i föränderliga förhållanden och vilket behovet är att ändra på nivån för och inriktningen av övriga offentliga verksamheter, tjänster och förmåner. Planeringen bör basera sig på dynamiska verkningar så, att exempelvis adekvata resurser kan inriktas på investeringar och förebyggande verksamhet som verkligen stävjar kommande utgifter och kostnadstryck, liksom även på verksamheter som tryggar och utvecklar folkhushållets tillväxt och konkurrenskraft. Detta kräver en exceptionellt omfattande planering och beredning över gränserna mellan förvaltningsområdena.

I detta läge kunde en lag om statens samt stats- och kommunrelationens ekonomiska planering och finanspolitiska måluppställande vara en motiverad och behövlig lösning för tryggande av hållbarheten i den offentliga ekonomin. Lagen skulle gälla beredningen av statens budgetförslag och styra den därtill anknutna beredningen och författningsberedningen på förvaltningsområdena. En modell för den kunde för sin del vara bestämmelserna om uppställande av finanspolitiska målsättningar och förfarandet med utgiftstak i den svenska budgetlagen. Till sitt innehåll kunde den delvis påminna om ramlagen om PARAS-projektet. Lagen om tryggande av hållbarhet i den offentliga ekonomin skulle innehålla bestämmelser om beredningen av statens budgetförslag samt en finanspolitisk regel som styr basserviceprogrammet och planeringen av kommunernas statsandelar och utjämningen av skatteintäkterna. Om regeringen skulle önska ge ett budgetförslag som avviker från lagen, borde den samtidigt föreslå en ändring av lagen om tryggande av hållbarheten i den offentliga ekonomin. I förhållanden med majoritetsregering och majoritetsparlament hindrar detta i sig inte på något sätt att den finanspolitiska regel som framgår av lagen ändras. Den särskilda lagstiftningsprocessen skulle emellertid tvinga regeringen att motivera avvikelsen. Härvid skulle motiveringarna bli föremål för offentlig prövning och de kostnader i form av sämre rykte som är förenade med otillräckliga motiveringar skulle stiga.[308] Detta skulle inverka stärkande på den finanspolitiska linjens hållfasthet.

Statens revisionsverk anser det vara motiverat att man överväger att stifta en lag om tryggande av hållbarheten i den offentliga ekonomin. Alternativt kunde i lagen om statsbudgeten och i anknytning till kommunallagens bestämmelser om basserviceprogrammet tas in procedurbestämmelser som svarar mot den svenska lagen om statsbudgeten. Alternativet till stiftandet av en lag är att på annat sätt skapa ett förfarande för att lägga fram stora strategiska finanspolitiska målsättningar som sträcker sig över valperioden och med dem förenade finanspolitiska regler. De är en nödvändig förutsättning för att den offentliga ekonomin ska stabiliseras och hållbarhetsgapet åtgärdas i Finland.

307 FiUB 9/2008 rd.

308 Enligt IMF:s analyser och på basis av dem givna rekommendationer är detta särdeles väsentligt med tanke på de finanspolitiska reglernas funktionsduglighet, se IMF: Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009.

9 Extern utvärdering och finanspolitiska institutioner

9.1 Sammanfattning

Europeiska kommissionen, OECD och IMF framhåller behovet av extern oavhängig utvärdering av iakttagandet av de finanspolitiska reglerna. En oavhängig utvärdering förbättrar dessutom den ekonomisk-politiska diskussionen och således demokratins funktionsduglighet. I ett flertal länder har också inrättats oavhängiga organ för utvärdering av finanspolitiken, finanspolitiska institutioner. OECD har för Finland rekommenderat att det inrättas ett av regeringen och finansministeriet oavhängigt organ för utvärdering av finanspolitiken. I den internationella diskussionen nämns Finanspolitiska rådet i Sverige som en god praxis.

En av regeringen oavhängig utvärdering av finanspolitiken blir till nytta för demokratins funktionsduglighet och finanspolitikens resultat endast om den är tillräckligt sakkunnig och systematisk. Detta kräver också tillräckliga resurser.

Ramförfarandet i statsfinanserna är rätt lite känt utanför finansministeriet och riksdagens berörda utskott och organ. Detta begränsar den offentliga diskussionens möjligheter. Problematiskt i Finland är också det ringa intresset för makroekonomiska frågor och ekonomisk politik inom den oavhängiga akademiska forskningens krets. Den grupp av experter som i Finland följer med den ekonomiska politiken och detaljerna i den offentliga ekonomin är liten i vårt land.

Enligt Statens revisionsverks bedömning finns det i Finland ett behov av att stärka den oavhängiga sakkunnigutvärderingen av beredningen av olika politiska åtgärder. Detta gäller också utvärderingen av kostnaderna för och nyttan av stora författnings-, reform- och investeringsprojekt. Uppgiften lämpar sig för de existerande forskningsinstituten, t.ex. Statens ekonomiska forskningscentral VATT. Att den sakkunniga externa utvärderingen och forskningen kring finanspolitiken stärks vore enligt revisionsverkets förmenande också i övrigt till nytta.

Enligt Statens revisionsverk vore det viktigaste i Finland att öka öppenheten i beslutsfattande och den till detta anknutna offentliga diskussionen. Som en väsentlig del av detta ingår att vid de nuvarande institutionerna utöka den forskning som gäller alternativen för den ekonomiska politiken. Det är likaså nyttigt att ge universiteten ytterligare incitament och möjligheter att bedriva forskning kring finanspolitiken och delta i den offentliga finanspolitiska diskussionen.

Statens revisionsverk har definierat finanspolitikens faktaunderlag och verkningar samt tillämpandet och iakttagandet av reglerna för finanspolitiken som ett bestående område för revision. Revisionsverket utnyttjar i denna på grundlagen baserade externa revision av finanspolitiken också oavhängig forskning.

9.2 Behovet av extern övervakning och utvärdering

Betydelsen av extern övervakning av hur reglerna för finanspolitiken iakttas och sålunda hållbarheten i den offentliga ekonomin tryggas understryks i både Europeiska kommissionens och OECD:s rapporter. En internationell jämförelse visar att antalet olika slags oavhängiga organ för utvärdering av finanspolitiken håller på att öka. I fråga om Europeiska unionen har emellertid konstaterats, att trots att bedrivandet av en regelbaserad finanspolitik i sig har ökat, är övervakningen av hur reglerna iakttas emellertid förhållandes ringa eller svag.[309] Extern övervakning av de finanspolitiska regelverken är viktig också för tryggande av en tillräcklig öppenhet och transparens. På så sätt skapas också möjligheter för en offentlig diskussion.

I Finland är ramförfarandet i statsfinanserna det mest centrala av instrumenten för behärskande av finanspolitiken. Att bryta mot ramregeln leder för närvarande inte till formella sanktioner. Som ett slags sanktion vid brott mot ramregeln kan visserligen betraktas det påföljande sjunkande förtroendet för finanspolitiken och en eventuell försvagning av den ekonomiska utvecklingen. Att följa upp hur ramen förverkligas har varit ett ansvar så gott som enbart för finansministeriet som bereder rambesluten och budgetpropositionerna. Både planeringen, beredningen, förverkligandet och utvärderingen av detta har varit ett ansvar för samma instans och i mycket också samma personer. Det föreligger därför en risk att granskningsperspektivet blir snävt och objektiviteten i den givna informationen äventyras. Dessutom har som en risk med utgiftsreglerna konstaterats internationellt, att det kan förekomma en strävan att kringgå dem med arrangemang vilka som helhet taget försvagar transparensen i statsekonomin och skötseln av statsfinanserna.

Ramförfarandet är rätt lite känt utanför finansministeriet och detta för sin del begränsar den sakkunniga ekonomisk-vetenskapliga diskussionen om ramarna för finanspolitiken i Finland och om hur de för finanspolitiken uppställda målsättningarna ska uppnås. I dagsläget understryks detta problem av systemets svaga transparens. Således kan man konstatera, att i Finland ett bekantgörande av regelverket och den därtill anknuten extern övervakning är i central ställning för att möjliggöra en offentlig diskussion.

Som EU-medlem deltar Finland i den multilaterala uppföljningen (stabilitets- och tillväxtpakten, förfarandet vid överstort underskott), i samband med vilket i synnerhet stabiliteten och hållbarheten i den offentliga ekonomin följs noga. Likaså hänför sig samarbetet på OECD- och IMF-nivå i mycket stor utsträckning till finanspolitiken och tillståndet för den offentliga ekonomin. Tills nu har den inhemska uppföljningen emellertid varit mycket liten.

309 Se Europeiska kommissionen, DG ECFIN: Public Finance in the EMU 2009; Europeiska kommissionen: Recommendation for a Council Opinion on the updated stability programme of Finland, 2009–2013; OECD Economic Surveys, Finland, Volume 2010/4, April 2010, Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector, OECD Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials, OECD 2010. Internationella valutafonden IMF:s databas om finanspolitikens regler och Internationella Valutafonden IMF: Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009.

9.3 Självständiga finanspolitiska institutioner

I den ekonomisk-vetenskapliga litteraturen har finanspolitiska institutioner föreslagits som en lösning på problemet med den politiska beslutsprocessen. Bakgrunden till diskussionen är motsvarande utgångspunkter som i diskussionen på penningpolitikens område i fråga om de självständiga centralbankerna. I litteraturen har framförts ett flertal olika modeller för institutionens struktur och mandat.

De finanspolitiska råd som för närvarande är verksamma i Europa avviker från varandra både vad gäller deras uppgifter och deras inflytande. I Finland är Ekonomiska rådet ett av statsministern lett samarbetsorgan för regeringen, de viktigaste intresseorganisationerna och Finlands Bank. Ekonomiska rådet granskar centrala ekonomisk- och samhällspolitiska frågor med syftet att främja den med ekonomin anknutna diskussionen som föregår de ekonomisk-politiska besluten. Ekonomiska rådet har förutom statsministern 10–20 av statsrådet utsedda medlemmar, av vilka en del också är medlemmar av statsrådet.[310]

I Belgien har inrättats ett högt ekonomiskt råd (Conseil Supérieur des Finances, High Council of Finance), som koncentrerar sig på rådgivning och är sammansatt av både utomstående rådgivare och representanter för landskapen och kommunerna, statstjänstemän och centralbanksdirektörer. Formellt leds rådet av premiärministern. Rådet har till uppgift att följa med den offentliga ekonomins utveckling samt att ställa rekommendationer till finanspolitikens målsättningar på medellång och lång sikt. Rekommendationerna betraktas som inflytelserika särskilt på landskapsnivån.

I Danmark är ekonomiska rådet (Det Økonomiske Rådet, Economic Council) en liknande självständig rådgivande institution, där som ordförande fungerar tre toppexperter som i allmänhet är professorer. Experterna utses av regeringen och de ska vara fullständigt opartiska. Ordförandena utarbetar halvårsvis en rapport i vilken utvärderas den ekonomiska konjunkturen och finanspolitiken samt ställs ändringsförslag. Rapporten lämnas till regeringen, som har att kommentera den. Rapporterna får stor uppmärksamhet i media och de anses ha stor inverkan på politiken.

Också Tyskland har sitt eget av regeringen utsedda råd bestående av experter Sachverständigenrat, Council of Economic Experts). Rådets medlemmar är oavhängiga, akademiska eller på annat sätt erfarna ekonomister. Den av rådet årligen utarbetade rapporten analyserar folkhushållets utveckling ur olika vinklar, men innehåller inte rekommendationer till politiska åtgärder. Också i Tyskland har regeringen att svara på rapporten, men enligt den allmänna opinionen förefaller rapporten inte att vara av större betydelse.[311]

I Österrike är det ekonomiska forskningsinstitutet Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO, Austrian Institute for Economic Research) till sin juridiska ställning en självständig förening, som finansieras av förbundsstaten, delstaterna och samarbetspartner. Forsknings-

310 Statsrådets kanslis webbsidor: http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/fi.jsp, 16.12.2010.

311 Calmfors: Fiscal Policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? CESifo Economic Studies, 2003, 49:3.

institutet övervakas av en vetenskaplig kommitté, som består av oavhängiga sakkunniga till vilka hör både österrikiska och utländska akademiker och representanter för motsvarande internationella forskningsinstitut och organisationer. Forskningsinstitutet bedriver mångsidig ekonomisk forskning samt producerar information om ekonomin för finansministerns bruk. Alla de antaganden och prognoser som ligger till grund för uppgörandet av budgeten har gjorts av WIFO. WIFO:s prognoser har inte byggt på överdriven försiktighet, utan de har konstaterats reda sig synnerligen väl vid jämförelser med prognoser från olika finansierings- och forskningsinstitut. Förutom det ekonomiska forskningsinstitutet verkar i Österrike dessutom det självständiga statens skuldutskott (Staatsschuldenausschuss, Government Debt Committee), som har till uppgift att delta i diskussionen om finanspolitiken och särskilt att främja behövliga ekonomiska och skattereformer. Utskottet som har 15 medlemmar publicerar årligen en rapport med sina synpunkter på statsbudgeten, tillståndet för finanserna samt andra viktiga reformobjekt som det anser vara viktiga.

I Sverige grundades år 2007 Finanspolitiska rådet (Fiscal policy council), vars åtta oavhängiga medlemmar granskar regeringens finanspolitik i förhållande till dess yttersta målsättningar, dvs. ur perspektiven för långsiktig hållbarhet, överskott och anslagsramen samt konjunkturvariationerna. I bedömningarna beaktas också målsättningarna för en hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Avsikten är dessutom att bedöma klarheten i regeringens ekonomisk-politiska förslag och kvaliteten för deras motiveringar samt att väcka samhällelig diskussion om den ekonomiska politiken. Om sina bedömningar utarbetar rådet en rapport, i belysningen av vilken riksdagen kan betrakta den politik som bedrivs av regeringen.[312] Förutom rådet verkar i Sverige Konjunkturinstitutet, som är underställt finansdepartementet, och som gör upp prognoser samt analyserar och undersöker utvecklingen i den svenska och internationella ekonomin. Förutom Konjunkturinstitutet finns också ett annat statligt ämbetsverk, Ekonomistyrningsverket, som följer upp hur budgeten förverkligas.

I Holland fungerar flera självständiga institutioner, som envar har sin egen roll i finanspolitiken: Central Planning Bureau (CPB), statistikcentralen (Statistics Netherlands), revisionsdomstolen (The Netherlands Court of Audit) samt den nationella rådgivande gruppen för budgetprinciper (National Advisory Group on Budgetary Principles). CPB som självständigt expertinstitut har en central roll i Hollands ekonomisk- och finanspolitiska beslutsfattande, för dess prognoser om den ekonomiska tillväxten, pris- och löneutvecklingen samt tillståndet för de offentliga finanserna är grundvalen för budgeteringsprocessen. Därtill gör CPB analyser på olika instansers begäran. Före parlamentsval analyserar CPB de olika partiernas valprogram ur perspektivet för den offentliga ekonomin, den makroekonomiska utvecklingen samt köpkraften. Emedan analyserna baserar sig på enahanda bakgrundsantaganden, är de olika partiprogrammens ekonomiska verkningar jämförbara sinsemellan. Förfarandet ökar transparensen, eftersom partierna för analysen måste presentera sina förslag så tydligt, att deras verkliga kostnader och nytta framgår. CPB styr emellertid inte uppställandet av finanspolitiska målsättningar, utan denna uppgift ankommer på rådgivande gruppen. Den rådgivande gruppen för budgetprinciper består av representanter för både ministerier och självständiga expertor-

312 Finanspolitiska rådet i Sverige www.finanspolitiskaradet.se.

ganisationer såsom CPB och den holländska centralbanken. Den senaste tidens reformer av ramförfarandet i Holland har genomförts uttryckligen i enlighet med rådgivande gruppens förslag.

OECD har i sin landsrapport om finanspolitiken i Finland på våren 2010 för sin del rekommenderat att ett sådant finanspolitiskt råd skulle inrättas i Finland. Extern uppföljning och utvärdering är till nytta endast under den förutsättningen att den baserar sig på en gedigen sakkunskap. Att förvärva en tillräcklig sakkunskap för analys av ramförfarandet i statsfinanserna förutsätter att man vidlyftigt och medvetet och även detaljerat sätter sig in i statsfinanserna och deras många slag av detaljer. En arbetsgrupp vid finansministeriet understödde att extern utvärdering ordnas under den förutsättningen, att dess sakkunskap tryggas.[313] Finansministeriet har på våren 2010 i samband med sin översikt av tillståndet för den offentliga ekonomin upprepat ståndpunkten, att en sakkunnig oavhängig utvärdering vore till nytta med tanke på de finanspolitiska reglernas trovärdighet och bundenheten till dem samt funktionsdugligheten för de informella sanktioner som genom offentligheten följer på brott mot de finanspolitiska reglerna.

Finanspolitiska rådet i Sverige fungerar i stor utsträckning som en aktör som utökar den offentliga diskussionen. Analytisk och kritisk diskussion som griper djupt in i frågorna förekommer litet i Finland jämfört med Sverige. Den grupp av experter som regelbundet följer med den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken är hos oss liten och begränsar sig närmast till de ekonomiska forskningsinstituten.

Särskilt problematiskt är det ringa intresset för makroekonomiska frågor och ekonomisk politik inom den oavhängiga akademiska forskningens krets. Att inrätta ett särskilt institutionaliserat externt utvärderingsförfarande skulle således åtminstone inte omedelbart innebära någon större förändring jämfört med nuläget, där utvärderingen sker närmast på eget initiativ förmedlat av den offentliga diskussionen. Ett externt utvärderingsinstitut kan å andra sidan ses som en långsiktigt verkande utvecklingsåtgärd, som med tiden kunde leda till att forskningen kring makroekonomi och överhuvudtaget den offentliga ekonomin breddas och sakkunskapen stärks.

Frågan om en särskild finanspolitisk institution eller ett råd bör ställas i relation till rådets eventuella uppgifter. Oavhängiga institutioner kan för det första leverera oavhängiga analyser av den ekonomiska utvecklingen och bedöma prislapparna på olika politiska åtgärder. Revisionsverket och riksdagens revisionsutskott har senast på hösten 2010 konstaterat behovet av bättra information om kostnader vs. nytta och kostnadseffekter i fråga om bl.a. trafikledsprojekt.[314] Uppgiften kan antas lämpa sig bäst för de nuvarande forskningsinstituten och det väsentliga är att ändamålsenliga bedömningar av verkningarna beställs i beredningsskedet.

Statens revisionsverk förenar sig med de internationella uppfattningarna om nyttan av en trovärdig och sakkunnig oavhängig övervakning och utvärdering med tanke på både finanspolitikens trovärdighet och verkningar, den offentliga diskussion som hör till demokratin och riksdagens finansmakt. Statens revisionsverks uppgift som i grundlagen fö-

313 Finansministeriet: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Finansministeriets publikationer 5a/2007, s. 101–102.

314 Se revisionsverkets årsberättelse till riksdagen B 20/2010 rd, effektivitetsrevisionsberättelsen om saken och revisionsutskottets betänkande ReUB 8/2010 rd.

reskriven högsta myndighet för revision av statsfinanserna är också att utvärdera finanspolitikens verkningar och tillförlitligheten och tillräckligheten för faktaunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet, i synnerhet riksdagens utövande av den finansiella makten. Extern revision av riktigheten och tillräckligheten för de uppgifter som beskriver statens ekonomiska ställning och dess utveckling är likaså en uppgift för statens revisionsverk. Statens revisionsverk kan således till vissa delar fungera i rollen som finanspolitisk institution och komplettera verksamheten vid en sådan institution.

Även framdeles kommer statens revisionsverk i sin grundlagsstadgade uppgift att utvärdera det, huruvida finanspolitikens faktaunderlag och öppenhet har varit tillräckliga och huruvida till riksdagen och offentligheten har getts till väsentliga delar riktiga och tillräckliga uppgifter samt huruvida de eventuella finanspolitiska reglerna har iakttagits.

Helhetsbedömningen av revisionen och den därpå baserade analysen av läget och behoven i Finland är, att den primära uppgiften i Finland är att ytterligare stärka öppenheten i det finanspolitiska beslutsfattandet och i uppnåendet av finanspolitikens målsättningar.

Att öka öppenheten och diskussionen samt forskningen inom ramen för de nuvarande institutionerna är de primära uppgifterna. Statens revisionsverk kommer för sin del att permanent inrikta revisionsresurser och sakkunskap på extern revision av finanspolitikens faktaunderlag, iakttagandet av regler och uppnåendet av målsättningar samt att här utnyttja undersökningar och i fortsättningen också ett råd bestående av experter. Ifall de ovan konstaterade primära åtgärderna förverkligas, ser statens revisionsverk inrättandet av ett separat finanspolitiskt råd som en positiv sak. Tillräckliga resurser för rådet och en möjlighet att sätta sig in i saker och ting med sakkunskap är de avgörande framgångsfaktorerna för rådet.

Statens revisionsverk har fastställt finanspolitikens faktaunderlag och verkningar samt iakttagandet av reglerna för finanspolitiken som ett bestående område för revision. Denna särskilda berättelse är den första rapporten över valperioden som avser att täcka hela valperioden och följer OECD:s regler om goda förfaranden i budgetprocessen.

10 Revisionsverkets ställningstaganden

Statens revisionsverk har granskat verkningsfullheten hos det statsfinansiella ramförfarandet som ett finanspolitiskt kontrollmedel under mandatperioden 2007–2010. Huvudfrågan i granskningen var om den i det statsfinansiella ramförfarandet och i ramsystemet fastställda utgiftsstadgan uppfyller på den ställda finanspolitiska mål och i vilken utsträckning det finanspolitiska regelverket har fungerat som det ska. De statsfinansiella ramarna bedömdes utifrån uppfyllandet av på finanspolitikens ställda mål, dvs. ramarnas verkningsfullhet. Ramarnas verkningsfullhet bedömdes dessutom utifrån principerna för god förvaltning genom en granskning av hur öppet och transparent det statsfinansiella ramförfarandet är. Granskningen är en del av den helhet för den externa granskningen av finanspolitiken som revisionsverket har genomfört.

I granskningen har man inte i någon större omfattning bedömt på vilket sätt regeringens finanspolitiska mål i deras helhet har uppnåtts eller hur framgångsrika enskilda ekonomisk- och finanspolitiska åtgärder har varit. I granskningen har man inte heller bedömt vilka konsekvenser ramarna och den regelbaserade finanspolitiken har haft för resulatuppfyllelsen i andra samhällspolitiska sektorer.

På basis av sin granskning konstaterar revisionsverket att det statsfinansiella ramförfarandet har varit framgångsrikt, men att transparensen och öppenheten i statens och den offentliga skötseln av finanserna kan förbättras ytterligare med många praktiska åtgärder. Trots det framgångsrika ramförfarandet befinner sig välfärdsstaten kontinuitet och finansbas i allvarlig fara. Revisionsverket framför följande mer detaljerade ställningstaganden och rekommendationer:

1 Det statsfinansiella ramförandet har varit framgångsrikt när det gäller att dämpa ökningen av i ramar ingående statliga utgifter och att skapa planmässighet i skötseln av finanserna

De statsfinansiella ramarna har hållit under mandatperioden 2007–2010. Det statsfinansiellt ramförfarandet har varit framgångsrikt i dämpningen av ökningar i statens utgifter. Ökningen av statens utgifter har varit långsammare än utgiftsökningarna i kommuner och socialskyddsfonder. De statsfinansiella ramarnas effekter när det gäller att dämpa ökningen av budgetutgifter har varit betydande under högkonjunkturen i ekonomin. Tack vare de dämpade utgiftsökningarna har Finlands statsfinanser och nationella ekonomi haft en förhållandevis god förmåga att bemöta de utmaningar som lågkonjunkturen skapade. Ramsystemet har på detta sätt lyckats väl i dess huvudmål att dämpa ökningen av statens utgifter, vilket betyder att förfarandet också har bidragit till stabilitet i ekonomin.

I granskningen bedömdes riktigheten hos avgivna uppgifter om ramars efterlevnad på basis av revisionsverkets beräkningar. Dessutom bedömdes öppenheten och tillräckligheten i rapporteringen av ramars efterlevnad på basis av statens bokslutsberättelser. I nuläget är rapporteringen om ramars efterlevnad och därigenom utgiftsstadgans genomförande knapp i bokslutsberättelserapporter

och svår att följa för personer som inte är insatta i budgetteknik.

Revisionsverket anser att man för ökad transparens i bokslutsberättelser på ett tydligt sätt ska föra fram vad som varit regeringens förslag om de anslag som ingår i ramen. Dessutom borde man i bokslutsberättelser specificera vilka anslag det är som ingår i och som står utanför ramarna, samt vad gäller tilläggsbudgetar under berättelseåret de tillägg som riksdagen har beslutat om. På detta sätt skulle det bli lätt för utomstående att se i vilken utsträckning anslagen i den den slutliga budgeten ryms inom den justerade utgiftsramen för berättelseåret.

Granskningen visar att det fortfarande är svårt för en utomstående att kontrollera efterlevnaden av ramar, även om den i anslutning till rambeslut presenterade informationen om pris- och strukturkorrigeringar har blivit bättre. På basis av Statens revisionsverks granskningsiakttagelser finns det dock inte skäl att förmoda att det skulle finnas fel eller brister i finansministeriets beräkningar. Revisionsverket föreslår att man i dokumentationen kring ram- och budgetberedningen under den kommande mandatperioden fäster särskild uppmärksamhet på förbättring av transparensen i ram- och budgetberedningen. Man bör överväga en minskning av antalet index som används för priskorrigeringar och att också på annat sätt förenkla priskorrigeringarna.

På ett allmänt plan visar granskningen att de statsfinansiella ramarna utöver en dämpning av ökningen i statens utgifter har fört in planmässighet, långsiktighet och konsekvens i statens verksamhets- och finansplanering. Detta har haft en effekt som har förbättrat stabiliteten och kvaliteten i finansernas skötsel.

2 *Utgifter utom ramarna har gjort det möjligt att ta hänsyn till konjunkturläget. Verkningsfullheten hos skattestöd finns det skäl att granska noggrant och kritiskt*

Ramförfarandet har bestått provet som lågkonjunkturen ställde det inför ur konjunktursynpunkt. Eftersom konjunkturrelaterade utgifter står utanför ramarna i Finland har bindningen vid ramar inte hindrat konjunkturautomatiken från att fungera under lågkonjunkturen. Ramarnas bindande karaktär kan emellertid leda till att stimulansåtgärder riktas utanför ramarna på ett mindre ändamålsenligt sätt.

Budgetutgifter utanför ramarna har ökat närmast som en följd av konjunkturautomatiken och stimulansåtgärderna. Utgifter utanför ramarna var utöver finansinvesteringar resultatet av de automatiska stabilisatorer som ökar under en lågkonjunktur. Trafikinvesteringar har dessutom finansierats utanför de statsfinansiella ramarna av statliga bolag och affärsverk med cirka 110 miljoner euro. Detta visar dels otillräckligheten i finansieringen av trafikinvesteringar inom ramarna och dels behovet att tydliggöra förhållandet mellan ramar och extern finansiering. Genom statsbolag kan man i princip också kringgå ramarna. I stimulanssyfte använde man på årsbasis 2009 och 2010 cirka 200 miljoner euro av statens bostadsfonds medel till bidrag och räntestöd.

Skattestöd är en betydande post av utgiftskaraktär som står utanför ramarna. Mängden skattestöd har enligt resultaten från en undersökning av Statens ekonomiska forskningscentral VATT ökat på 2000-talet. Det statsfinansiella ramförfarandet innehåller incitament till att i första hand använda skattestöd som ett medel för att uppnå samhällspolitiska mål eftersom skattestöd inte är

föremål samma slags uppföljning och kontroll som i ramförfarandet. Jämsides med det statsfinansiella ramförfarandet bör man ytterligare skärpa uppföljningen av skattestöd både i anslutning till beslutsfattandet och i efterhand. Skattestöd bör endast användas när det med tanke på skattesystemets verkningsfullhet i dess helhet samt i bedömningen av resultatuppfyllelse vad gäller enskilda stöd är motiverat att använda skattestöd som ett politiskt instrument. Vid bedömningen av skattestöd ska man också ta hänsyn till deras beteendekonsekvenser.

3 *Balansreglerna i utgiftsstadgan har slopats, men då fanns det skäl till att göra detta*

Förutom de statsfinansiella ramarna finns två mål om statsfinansiell balans i regeringens Vanhanen II regeringsprogram. Enligt regeringsprogrammet hade regeringen som mål att det strukturella överskottet skulle uppgå till en procent av BNP i slutet av mandatperioden. I regeringsprogrammet utgick man också från att det statsfinansiella underskottet inte fick överskrida 2,5 procent av BNP ens i en situation där den ekonomiska tillväxten är exceptionellt svag. Regeringsprogrammet slår fast att regeringen eftersträvar en tillväxt av ekonomin och produktiviteten som är klart snabbare än vad prognoserna förutser. Dessutom har regeringen som mål att öka sysselsättningsgraden i en betydande omfattning och att minska den strukturella arbetslösheten. Målet var att på ett hållbart sätt minska arbetslösheten till en nivå på mindre än fem procent.

Till följd av den allvarliga ekonomiska krisen kunde de i regeringsprogrammet uppsatta målen för sysselsättning och offentliga finanser inte uppnås. Tillfälligtvis kan man av konjunkturskäl vara flexibel i fråga om det i linjedragningarna i regeringens politikria våren 2009 uppsatta målet förutsatt att man samtidigt fattar beslut om strukturella förstärkningar av de offentliga finanserna. Krisen och dess djup var inte möjliga att förutse i regeringsprogrammets beredningsskede 2007. Detta betonar behovet av flexibilitet i det finanspolitiska regelverket i en liten och öppen ekonomi som Finland inför externa chocker. På grund av den allvarliga ekonomiska krisen var det således motiverat att göra avsteg från de i regeringsprogrammet uppställda balansmålen. Statsfinansiella nedskärningar mitt i en lågkonjunktur skulle i onödan ha fördjupat lågkonjunkturen. Eftersom ökningen av underskottet i hög grad också berodde på de automatiska stabilisatorernas verkningar skulle en schablonmässig tillämpning av underskottsbegränsningen ha lett till att de automatiska stabilisatorerna inte hade tillåtits fungera på avsett sätt. Enligt regeringsprogrammet skulle man när underskottsmålet utlöstes ha fattat beslut om att förstärka statens finanser.

Sambandet mellan målen för balanstillstånd och utgiftsramar har varit bristfälligt. Utgiftsramen i regeringsprogrammet har inte sitt ursprung i regeringsprogrammets balansmål utan den är fastställd på basis av politiska överväganden. Vidare kan man fråga sig hur väl formulerade och dimensionerade de fastställda balansmålen har varit. I det statsfinansiella ramförfarandet saknas i praktiken konsekventa och trovärdiga mekanismer för tillämpning av underskottsbestämmelsen. På basis av dess ordalydelse och dess beredningshistoria är underskottsbegränsningen avsedd för att tillämpas i en lågkonjunktur av det slag som landet har upplevt. Statens revisionsverk ansluter sig till den av OECD och IMF framförda kritiken som går ut på att det bör finnas mer flexibilitet i det finanspolitis-

ka regelverket i en liten och öppen ekonomi som Finland. Udden i den framförda kritiken är att genomförandet av uppställda mål i en betydande omfattning hänger samman med den ekonomiska tillväxten. Det är dock bara i en begränsad omfattning som man i en liten och öppen ekonomi kan påverka den ekonomiska tillväxten med finanspolitiska medel.

För hanteringen av risker borde det i anslutning till beredningen av regeringsprogrammen definierade finanspolitiska regelverket bygga på prognoser av den mest sannolika utvecklingen från flera ekonomiska prognosinstitut. Detta är något som är motiverat att beakta när man överväger finanspolitikens dimensionering för den kommande mandatperioden.

4 *Säkerställandet av de offentliga finansernas hållbarhet som varit ett centralt mål för finanspolitiken har inte uppnåtts*

Målet för det statsfinansiella ramförfarandet och den med dess hjälp genomförda utgiftspolitiken har varit att säkerställa hållbarheten i statens finanser och de offentliga finanserna. I slutet av regeringsperioden kännetecknas statens finanser av tydliga underskott samtidigt som det också finns underskott i kommunernas finanser. Överskott i de offentliga finanserna finns endast hos socialskyddsfonderna. Inte heller finns några väsentliga ändringar av detta läge i sikte. Regeringsprogrammets mål att säkerställa hållbarheten och att bygga upp en buffert för att möta dr utmaningar som en åldrande befolkning ställer har inte uppnåtts.

I granskningen gjorde man en bedömning av hållbarhetsberäkningarna i fråga om de offentliga finanserna samt av den framförda beskrivningen av statens finansiella situation och de risker som hänger samman med hållbarheten. För att testa uppgiftsbasen om hållbarheten i de offentliga finanserna och bedöma effekterna av osäkerhetsfaktorer i hållbarhetsberäkningar som påverkar hållbarheten har statens revisionsverk låtit Näringslivets forskningsinstitut ETLA genomföra en undersökning av hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna.

ETLA:s stokastiska hållbarhetsberäkning som bygger på befolkningsprognosen tar hänsyn till osäkerheten i dessa. Sättet att beräkna hälso- och omvårdnadsutgifter bygger på både åldersstruktur och mortalitet. Med detta sätt att räkna blir ökningen av hälsovårds- och omvårdnadsutgifter mindre än i beräkningar som huvudsakligen bygger på åldersstrukturen. Förebyggande hälsovård och verksamhet som upprätthåller människors funktionsförmåga har när de är framgångsrika avsevärda möjligheter att dämpa utgiftstryck. Dämpningen av utgiftstryck i sektorn för omvårdnadsutgifter förutsätter å andra sidan också att man bryter sambandet mellan ökade inkomstnivåer och efterfrågan på offentliga tjänster.

Uppskattningen som ETLA framför om hållbarhetsunderskottet i den av revisionsverket beställda undersökningen ligger på 2,5 procentenheter av bruttonationalprodukten. Konfidensintervallet på 50 procent i anslutning till befolkningsprognoser och investeringsavkastningar ligger på cirka två procentenheter, medan ett konfidensintervall på 80 procent har en bredd på cirka fyra procentenheter. Trots osäkerheten finns det skäl att se allvarligt på det uppskattade underskottet. En exaktare uppskattning kommer att göras i ett senare skede av ETLA:s forskningsprojekt, men på basis av tidigare undersökningar kan man uppskatta att skatteuttaget på 2030-talet skulle kunna vara fem procentenheter högre än idag – eller att man

i stället genomför betydande nedskärningar av välfärdstjänster vars sannolika omfattning uppgår till 30–40 procent. Om till exempel befolkningsutvecklingen och investeringsavkastningarna skulle gå i en riktning där behovet av skattehöjningar är högre än fem procentenheter skulle det leda till en allvarlig finanskris där välfärdsstaten är hotad på allvar. Även om punktuppskattningen i ETLA:s beräknade hållbarhetsunderskott är mindre än andra instituts uppskattningar pekar den på en betydande risk för möjligheterna att upprätthålla en lika omfattande välfärdsstat som idag.

Granskningen visar hållbarhetsberäkningarnas känslighet inför finansieringsjämvikten vid utgångsläget för beräkningen. Lågkonjunkturen har således i en betydande omfattning påverkat uppskattningarna om hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna. Enligt dagens prognosutsikter är lågkonjunkturens konsekvenser för hållbarhetsunderskottet emellertid betydelselösa jämfört med andra faktorer. Följaktligen betonar revisionsverket betydelsen av rapportering av och information om hållbarhetsberäkningarna. Utöver punktuppskattningen som beskriver anpassningsbehovet i de offentliga finanserna är det nödvändigt att på ett tydligare sätt föra fram de faktorer som i bakgrunden påverkar hållbarhetsberäkningarna. Känsligheten hos indikatorerna för hållbarhetsunderskott för förändringar av finansieringsbalansen i utgångsläget betyder att uppskattningarna av de offentliga finansernas hållbarhetsunderskott blir mindre när lågkonjunkturen vänder och när de ekonomiska utsikterna på medellång sikt blir bättre. Detta ger upphov till en allvarlig risk för att strukturella faktorer som ligger bakom hållbarhetsberäkningarna inte uppmärksammas i det politiska beslutsfattandet.

Krisen spelar en betydande roll då den påminner om anledningarna till att man måste vara beredd på att den allmänna utvecklingen kan bli sämre än väntat, och att man också i ett sådant fall måste behålla sitt finansiella handlingsutrymme om det skulle uppstå en ny, överraskande och stor kris. Kortsiktiga positiva överraskningar som en tillfälligt hög ekonomisk tillväxt eller ett övergående gott beskattningsutfall är inte tillräckliga för att bemöta detta hot. Det centrala budskapet här är att beräkningarna också visar att den finländska nationella ekonomins och statens förmåga att stå emot en andra kris av samma slag som den nu upplevda finanskrisen och lågkonjunkturen är starkt försvagad. Detta är något som man enligt revisionsverkets uppfattning grundligt och allvarligt ska ta hänsyn till när man resonerar om finanspolitikens mål och medel för mandatperioden 2011–2014.

5 *De statsfinansiella ramarnas täckning är för snäv. Det skulle vara motiverat att bredda ramarna till ramar som omfattar alla offentliga finanser*

De statsfinansiella ramarna täcker endast cirka en tredjedel av hela den offentliga ekonomins utgifter. Detta skapar problem för hållbarheten i de offentliga finanserna eftersom utgiftstrycket som beror på en åldrande befolkning riktas särskilt på kommunala tjänster och socialskyddsfonder. Detta betyder att det statsfinansiella ramförandet har begränsade möjligheter att säkerställa de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Enligt revisionsverket är det viktigt att man i bedömningen av det finanspolitiska regleringssystemet i Finland och särskilt i bedömningen av ramutgifternas nivåer tar hänsyn till de anpassningsbehov som hållbarheten

erfordrar. I den framtida utvecklingen av det finanspolitiska regelverket och i uppsättandet av mål under den kommande mandatperioden bör man fästa större vikt vid finansernas hållbarhet än vad som sker idag.

Revisionsverket anser att dämpningen av offentliga utgifter som är nödvändig för att uppnå hållbarhetsmålet förutsätter att statsfinansernas ramar utsträcks till att omfatta hela den offentliga ekonomin. Kommunernas finanser och socialskyddsfonderna skulle då ingå i ramarna för de offentliga finanserna som egna helheter. Det finns skäl till att infoga en ramgranskning av kommunernas finanser som del i bastjänstprogrammet och inom dennas ram i de finansiella förhållandena mellan staten och kommunerna. För de kommunala finansernas del är det nödvändigt att också begränsa den totala mängden kostnadsbelastningar på kommunerna som orsakas av statliga åtgärder och regleringar.

6 *När det gäller kommunernas finanser måste man beakta höjningstrycket på kommunalskatterna – kommunerna kommer sannolikt inte att kunna klara av sina uppgifter med nuvarande finansiering*

Staten har under mandatperioden 2007–2010 försökt att förstärka kommunernas finanser genom åtskilliga åtgärder. Dessa åtgärder har också under lågkonjunkturen hindrat kommunernas skatteintäkter från att rasa. På detta sätt har kommunernas finanser kunnat bevara sin ställning som en förhållandevis stabil del av de offentliga finanserna. Utgiftsökningen i de kommunala finanserna har emellertid varit fortsatt hög samtidigt som skuldsättningen i kommunerna har fortsatt. Förutom skuldsättningen har kommunernas planenliga avskrivningar, som med vissa reservationer ger en grov bild också av investeringsbehovet som är nödvändigt för att upprätthålla den offentliga servicestrukturen, och avskrivningsdifferensen mellan gjorda avskrivningar ökat, vilket är ett tecken på strukturell svaghet i kommunernas finanser. Kommunernas finanser täcker en avsevärd del av de offentliga konsumtionsutgifterna. Kommunerna kommer också att befinna sig i första ledet när landet ställs inför de finansiella konsekvenserna en åldrande befolkning. Enligt uppskattningar är det med nuvarande uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna och nuvarande finansieringssystem kommunernas finanser som står för cirka hälften av hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kommunernas finanser står inför avsevärda risker. Det finns ett avsevärt kommunalt skattehöjningstryck i kommunernas finanser. Följaktligen finns det betydande sannolikhet för att kommunerna inte kommer att klara av de uppgifter som de har att sköta idag.

För kommunernas del reser detta frågor om uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna och om finansieringssystemet. Dessutom är de regionala skillnaderna mycket stora, vilket ställer krav på nya åtgärder och angreppssätt i ordnandet av de finansiella förhållandena mellan staten och kommunerna.

7 *Behovet av och ändamålsenligheten hos statliga fonder som står utanför budgeten måste utredas separat*

Fonder som står utanför budgeten utgör ett förhållandevis stort undantag från riksdagens budgetmakt och det saknas en tydlig

helhetsbild av fondernas finanser. Av fonderna är det endast Statens Pensionsfond som i dagens nationalräkenskaper betraktas som en arbetspensionsfond som helt men indirekt omfattas av ramar. I takt med utvecklingen har man börjat fråga sig om alla nuvarande fonder behövs och om det föreligger i grundlagens 87 § avsedda tvingande skäl till att dessa uppgifter ska skötas av fonder. Under nästa mandatperiod skulle det vara önskvärt att för varje fond var för sig bedöma deras oumbärlighet för skötseln av deras uppgifter på ett framgångsrikt sätt, och när så behövs att organisera verksamheten och finanserna inom ramen för statsbudgeten.

I de delar som utanför budgeten stående statliga fonder inte sammanförs inom ramen för statens budgetekonomi bör dessa ställas under statsfinansiella ramar. De viktigaste fonderna i detta avseende är statens bostadsfond och gårdbrukets utvecklingsfond MAKERA.

8 Det finns skäl till att fortsätta den regelbaserade finanspolitiken som bygger på det statsfinansiella ramförfarandet under nästa mandatperiod

Ramförfarandet har skapat stabilitet och planmässighet i statens finanser. Revisionsverket anser på basis av de goda erfarenheterna av regelbaserad finanspolitik att det är motiverat att fortsätta tillämpningen av det finanspolitiska regelverket i Finland. Det statsfinansiella ramförfarandet skapar en tydlig grund och en modell för vidare utveckling av det finanspolitiska regelverket. Det skulle därför vara ändamålsenligt att fortsätta använda det statsfinansiella ramförfarandet i ett utvecklat och reformerat skick och att låta det omfatta alla offentliga finanser.

Eftersom hållbarhetsunderskottet medför allvarlig risk för välfärdsstatens kontinuitet och finansiering är det motiverat att ta en lösning av hållbarhetsunderskottet till en av de centrala utgångspunkterna för den ekonomiska och finansiella politiken samt även för lagberedningen under nästa mandatperiod. Detta påverkar både skatte- och utgiftspolitiken och bör beaktas vid dimensionering av finanspolitiken. Åtgärder som förstärker den ekonomiska tillväxten, förbättringar av produktiviteten både i den offentliga och privata sektorn, en ökning av befolkningens deltagande i arbetsmarknaden samt kostnadseffektiva åtgärder som främjar hälsa och funktionsförmåga ingår också som viktiga delar i ett ekonomiskt stabiliseringsprogram. För stabilisering är det viktigt med kontinuitet över mandatperiodgränser när det gäller finanspolitikens övergripande mål och stora linjer. Kontinuitet förbättrar trovärdigheten samt privathushållens och företagens möjligheter att planera sin framtid.

9 Det finns anledning till att ytterligare utveckla öppenheten i den administrativa beredningen av ramar – mängden planeringsspiraler måste minskas kraftigt

Den administrativa beredningen av statsfinansiella ramar är välorganiserad och arbetsfördelningen mellan finansministeriet och sektorministerierna är tydlig. Beredningen av ramar fungerar enligt revisionsverkets bedömning, men den besväras av att det är bråttom. Brådskan som planeringsspiralen orsakar försvagar kvaliteten i beredningen av ramar samt på ett generellt plan även ministeriernas verksamhet och ekono-

miska planering. När en plan blir färdig är man redan på väg att utarbeta nästa plan. Statens revisionsverk anser av denna anledning att det är viktigt att minska mängden olika planer och att också minska antalet lagstadgade system för sektorplanering samt att strömlinjeforma verksamhetsstyrningen på statsrådsnivån i dess helhet. Beredningen av ramar är del av budgetberedningen och detta har i överensstämmelse med tillämpade arbetssätt lett till att ministerierna i praktiken får göra sin budgetering två gånger.

I sektorministerierna kritiserar man att behandlingen i finansministeriet i praktiken sker med samma precision som i budgetmomenten och att ramtänkandets idé om att ministerierna ska allokera resurser inom förvaltningsområdesvisa ramar inte förverkligas. En momentspecifik behandling begränsar också möjligheten till omallokeringar och reformer. Kritiken beror i hög grad på att finansministeriet inte har godkänt att under olika moment gjorda besparingar används för reformer i ett förvaltningsområdes andra verksamheter. Finansministeriet har å sin sida generellt sett presenterat tydliga och godtagbara motiveringar för sitt agerande. Finansministeriet har inte godkänt att automatiska besparingar som beror på externa omständigheter används för omallokering av besparingar eller att besparingar av engångskaraktär används för ökning av utgiftsnivåer under andra moment. Den viktigaste kritiken är att finansministeriet inte redogör för sina motiveringar till ställningstaganden som avviker från sektorministeriernas förslag. Finansministeriet borde följaktligen i det nya uppgiftssystemet för ram- och budgetberedning förklara sina momentspecifika ställningstaganden och vidarebefordra sina motiveringar till ministeriet i fråga.

Statens revisionsverk anser att kvaliteten och öppenheten i ramförfarandet kan förbättras genom att grunderna för godkännande eller icke-godkännande av en omallokering av besparingar tillkännages i förväg i till exempel i finansministeriets föreskrifter för uppgörande av ramförslag eller i instruktionsbrevet som gäller beredning av ramar. Finansministeriet borde också starkt binda sig vid att följa dessa principer. Det finns ett behov av att förstärka sektorministeriernas ansvar för allokeringen av resurser inom deras förvaltningsområden och för beaktande av tväradministrativa behov.

Det skulle vara motiverat att offentliggöra de momentspecifika uppskattningsberäkningarna. Statens revisionsverks uppfattning är att ramförslag och momentspecifika uppskattningsberäkningar kan offentliggöras omedelbart efter att det statsfinansiella rambeslutet har fattats. Detta skulle också skapa bättre förutsättningar för forskningen och den offentliga debatten om finanspolitiken och grunderna för budgetering.

Regeringsprogrammens samband med beredningen av statsfinansiella ramar är svåra att verifiera. Ramberedning har en direkt koppling till regeringsprogram, men den momentspecfika granskningen och beredningen lösgör den ekonomiska planeringen från den politiska planeringen. Det är statsrådets kansli som svarar för uppföljningen av regeringsprogram, men när det gäller anslagsuppföljning är det viktigt att finansministeriet och statsrådets kansli samarbetar med varandra. Tväradministrativt samarbete är en utmaningsfylld uppgift när det gäller att följa upp regeringsprograms och ramars genomförande. Det finns skillnader mellan ministerierna i fråga om kopplingen mellan beredning av regeringsprogram och uppföljning å den ena och ramplanering å den andra sidan. I en del ministerier är beredningen av regeringsprogram frikopplad från ramplane-

ringen, vilket medför risk för att ett ministeriums inre syn på förenligheten mellan funktioner och anslag kan bli bristfällig. Det skulle vara motiverat att utsätta tväradministrativa helheter för granskning i varje processkede hela vägen från ministeriernas interna beredningsarbete. I anslutning till granskningen kunde man iaktta att ramar står i ett spänningsfyllt förhållande till flera sektoriella linjedragningar i regeringsprogrammen och att man i ministerierna delvis uppfattar ramar som en begränsning i genomförandet av regeringsprogram. Det finns skäl att fästa särskild uppmärksamhet på tillnärmning av finansiella ramar och linjedragningar samt linjedragningar om det samhällspolitiska innehållet på ett realistiskt sätt under den kommande mandatperioden.

Det är nödvändigt att den administrativa beredningen av ramar i högre grad än tidigare inriktas på uppnåendet av totalekonomiska mål. I så fall förverkligar man ett äkta ramtänkande och undviker att sakligt sett bereda en budgetproposition två gånger.

Det är nödvändigt att ytterligare förstärka samordningen mellan ramberedning och författningsberedning så att det blir möjligt att i författningsprojekt vars linjer stakas ut i ramar sörja för genomförandet av principerna för bättre regleringar och utarbetandet av precisa konsekvensbedömningar som en förutsättning för de senare. I beredningen av författningar måste man på ett bättre och ett mer enhetligt sätt än idag beakta de finanspolitiska målen som ligger bakom ramarna så att författningsberedningen inte utvecklas till en risk för de offentliga finansernas hållbarhet.

10 Uppgiftsbasen för mandatperiodens första rambeslut är av avgörande betydelse

Mandatperiodens första rambeslut är av avgörande betydelse för hela mandatperioden både vad gäller den totala dimensioneringen och finansieringen av olika funktioner. Tidtabellen för beredningen av det första rambeslutet är synnerligen snäv. Statens revisionsverk anser att beredningen av det första rambeslutet måste ges mer tid än idag och att grunderna till beslutet måste kunna öppnas bättre än idag. Den nya regeringens första rambeslut bygger på den föregående mandatperiodens sista så kallade tekniska ram genom att tilläggen och tyngdpunktsförändringarna i regeringsprogrammet läggs på denna grund. Ovanpå den tekniska ramen har man lagt till åtgärder vars finansieringsreservering direkt har lagts under budgetmoment som finns i bakgrunden för ramberäkningen, varvid den totala summan av utgifter inom ramarna blir den ram för mandatperioden där utgiftsstadgan ingår. Detta förfaringssätt som används för att fastställa mandatperiodens ramar betonar betydelsen av grundberäkningen som ramarna bygger på för var och en av förvaltningsområdena.

Därmed finns det skäl att i slutet av den föregående mandatperioden överväga en förbättring av beredningsgrunden till det första rambeslutet genom att med experthjälp utarbeta en spending review, dvs. en bedömning av de totala utgifterna. I grundberäkningen borde man på ett bättre sätt än idag framhäva de förbindelser som följer av grundlagen, annan lagstiftning och tidigare avgivna rättsliga förbindelser tillsammans med uppgifter om andra fortlöpande utgifter, och på samma sätt borde man på ett bättre sätt redogöra för vilka antaganden och prognoser beräkning-

en bygger på samt vilka konsekvenser justeringar av dessa kan leda till.

Av budgetanslagen och därmed också av de i ramar ingående anslagen är den största delen lagstadgade. Detta betyder att omallokering av anslag ofta förutsätter politiska beslut också när det är fråga om överföringar inom ett förvaltningsområde. Det reella handlingsutrymmet är således mycket litet. I detta sammanhang bör man å andra sidan notera att en del av lagstiftningen är av mycket gammalt datum. Utgiftsstrukturer och behoven av dessa finns det således skäl att granska på nytt på allvar då och då. Nuvarande praxis där anslagsökningar som orsakas av nya behov läggs ovanpå gamla utgiftsstrukturer i enlighet med de i regeringsprogrammet för stunden angivna prioriteringarna är inte ett för de offentliga finansernas hållbarhet ändamålsenligt förfarande. Det skulle vara mer ändamålsenligt att genomföra reformer utan att höja utgiftsnivån. Det nuvarande under åren för snabb ekonomisk tillväxt införda förfaringssättet har lett till att gamla utgiftsstrukturer släpas med från regeringsperiod till regeringsperiod på grund av att någon prioritering inte äger rum. Genuina omallokeringar skulle också förutsätta ett öppnande förvaltningsområdenas grundberäkningar. Om sektorministerierna är fria att agera inom utgiftstaket för det egna förvaltningsområdet utan momentkontroll från finansministeriets sida skulle prioriteringar i ideala fall kunna göras fortlöpande under mandatperioden. Detta skulle även gälla för den fortlöpande bedömningen av olika författningars tidsenlighet och nödvändighet. I intervjuerna med sektorministerier påtalades den momentspecifika granskningens stelbenthet och man ansåg att en grövre bedömning av förvaltningsområdenas ramar skulle vara ändamålsenlig för de ministerier vars utgifter närmast består av verksamhetsutgifter, medan en förändring av lagstadgade utgifter ovillkorligen förutsätter godkännande från politiskt håll.

11 Finansministeriet har varit lika framgångsrikt i sina prognoser som andra finländska prognosinstitut

Träffsäkerheten hos finansministeriets finansiella prognoser tål att jämföras med prognoser som utarbetas av andra finländska prognosinstitut. För transparensen är det viktigt att rapporteringen om finanspolitikens beredning ger en tydlig bild av de konsekvenser den totala ekonomiska utvecklingen och de finanspolitiska åtgärderna får för statens inkomster och utgifter.

Revisionsverket anser att konsekventa motiveringar och omsorgsfull riskanalys alltjämt är de viktigaste föremålen för prognosarbete och rapporteringsutveckling även om det redan har skett klara förbättringar i dessa avseenden. Det rekommenderas att finansministeriet som stående praxis inför framtagning och underhåll av de dokument som har utarbetats med anledning av riksdagens revisionutskotts ställningstagande i anslutning till undersökningen om träffsäkerheten hos skatteinkomstprognoser som revisionsutskottet hade beställt. Det finns emellertid skäl att betona att budgetpropositionen och dess bakgrundsmaterial som publiceras i Ekonomisk översikt redan i dagsläget bildar en omfattande helhet. Av denna anledning anses det inte vara nödvändigt att ta fram ytterligare material. Omfattningen och ansvällningen av material som bildar bakgrund till ram- och budgetberedningen var något som representanter för sektorministerier tog upp i de i anslutning revisionsverkets granskning genomförda intervjuerna. I stället för att ta

fram ytterligare material bör tyngdpunkten i utvecklingsarbetet läggas på att tydliggöra de antaganden och metoder som finns i bakgrunden för prognoserna. Den modell- och metodbeskrivning för utarbetande av inkomstbudgetar i budgetekonomin som publicerades på finansministeriets webbplats i mars 2010 är en viktig del av detta arbete.

Finansministeriet har på ett framgångsrikt sätt börjat förnya presentationen av skatteinkomstprognosers grunder och bakomliggande antaganden liksom presentationen av i dessa inneboende osäkerheter. Dessutom har man utarbetat en av riksdagen begärd uppskattning av den totala mängden skattestöd. I motiveringarna till momenten angående skatteinkomster i statens budget har ministeriet presenterat momentspecifika uppgifter om skattestöden. Det finns skäl att konsolidera dessa reformer till bestående praxis då de fungerar som riktmärken för hur osäkerheter i andra väsentliga uppgifter som ligger till grund för finanspolitiken samt risker i denna kan presenteras på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom är det nödvändigt att skapa en bättre och mer systematisk helhetsbild av den totala storleken av statens latenta skuld, hur utvecklingen av denna skuld påverkar statsfinansernas totala nivå samt av utvecklingen av statens nettoförmögenhet.

12 Öppenhet om finanspolitikens grunder, sakkunniga finanspolitiska bedömningar och offentliga analytiska finanspolitiska diskussioner är något som behövs i större omfattning

Det skulle vara motiverat att klargöra sambandet mellan statsfinansiella ramar och bredare finanspolitiska målsättningar på ett ännu tydligare och mer entydigt sätt. Här och i ramarnas motiveringar är det nödvändigt att på ett ännu öppnare sätt än idag beskriva de antaganden om påverkansförhållanden varigenom de i ramarna gjorda linjedragningarna förväntas verka.

Ramförfarandet är förhållandevis okänt utanför finansministeriet, vilket i sin tur begränsar möjligheterna till sakkunnig ekonomisk debatt om den finländska finanspolitikens ramverk och uppnåendet av på finanspolitiken ställda mål. I nuläget förstärks detta problem av bristande transparens i systemet. Med anledning härav kan man konstatera att spridning av kunskap om det i Finland gällande regelverket och om den externa kontrollen av detta regelverk är av central betydelse när det gäller att skapa förutsättningar för offentlig debatt i ämnet.

Det finns ett behov av att öka forskningen om ekonomisk politik och finanspolitik, dessas konsekvenser samt om olika handlingsalternativs förhållande till finanspolitikens långsiktiga mål. Likaså behövs det mer systematisk forskning än idag om verkningsfullheten hos finanspolitiken och dess beståndsdelar. Efterhandsforskningen av verkningsfullhet bör vara oberoende av och åtskild från den tillämpade forskning och de utredningar som syftar till att i förväg utfärda politikrekommendationer.

Revisionsverket bedömer att inrättandet av ett finanspolitiskt råd skulle kunna vara ett sätt att skapa bättre förutsättningar för offentliga bedömningar och offentlig debatt. Detta förutsätter dock att det finanspolitiska rådet tillförs tillräckliga resurser och tillräcklig sakkunskap. Viktigare än att inrätta en ny institution är emellertid att öka öppenheten om beslutsfattandets grunder och antaganden, förbättra forskningen om verkningsfullhet och öka den offentliga debatten samt främja ekonomers deltagande i debatten i existerande institutioner.

1 Lagar och förordningar

Förvaltningslag (434/2003).
Grundlagen.
Förordningen om statsbudgeten (1243/1992).
Finansministeriets föreskrift om verksamhets- och ekonomiplanering samt om uppgörande av ram- och budgetförslag, finansministeriet TM 0802, 2.4.2008.

2 Officiella källor

Council of Europe 2007. Recommendation CM/Rec. (2007)7.
EOAK 2732/2005. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu.
Euroopan unionin neuvoston lausunto Suomen tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2009–2013, 2010/C 138/03.
Hallituksen politiikkariihen kannanotto 24.2.2009. http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2009/Politiikkariihi_0209/fi.pdf.
HE 129/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
HE 133/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.
HE 158/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta.
HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 181/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain 30 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 ja 45 b §:n, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.
HE 188/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.
HE 202/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.
HE 262/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 37/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihuoltolain 29b ja29d §:n muuttamisesta.
HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.
HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
HE 83/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 28 §:n muuttamisesta.
Oikeusministeriö 2004. Hallituksen esitysten laatimisohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Oikeusministeriö 2007. Säädösehdotusten vaikutusarviointi - Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 53/2010, Valtion talousarvion tasapainottaminen. Perustuslakisääntelyn muutostarve. Helsinki 2010.
PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
SuVL 9/2010 vp. Suuren valiokunnan lausunto. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Eurooppa 2020-strategiasta.
TrVL 2/2009 vp – VNS 3/2009 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto 2/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010 – 2013.
TrVM 1/2008 vp – K 6/2008 vp, K 10/2008 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2008 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.
TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2009 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2008. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.
TrVM 2/2007 vp – K 14/2007 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 2/2007 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2006.
TrVM 5/2010 vp – K 11/2010 vp, K 13/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2010 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.
U 34/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission vakaus- ja kasvusopimusta koskevasta säädösehdotuspaketista.
Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehysehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista. Annettu 24.4.2003.
Valtiovarainministeriö 2007. Valtiontalouden tarkistetut kehykset vuosille 2008–2011, VM 17/214/2007, 25.5.2007
Valtiovarainministeriö 2009. Valtiontalouden kehykset vuosille 2011–2014, VM/2202/02.02.00.00/2009
VaVM 20/2010 vp – VNS 2/2010 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 20/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011–2014.
VaVM 33/2008 vp – HE 116/2008 vp, HE 199/2008 vp. Valtiovaranvaliokunnan mietintö 33/2008 vp. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2009. Hallituksen esitys vuoden 2009 talousarvioesityksen (HE 116/2008 vp) täydentämisestä.
VaVM 4/2005 vp – VNS 1/2005 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2005 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009.
VaVM 4/2006 vp – VNS 2/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2006 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2007–2011.
VaVM 6/2007 vp – VNS 1/2007 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 6/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2008–2011.
VaVM 9/2008 vp – VNS 2/2008 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012.
VaVM 9/2009 vp – VNS 3/2009 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013.
VNS 1/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2008–2011.
VNS 2/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011–2014.
VNS 3/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko: Liikennepolitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. (Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko).

VNS 3/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013.
VNT 1/2003 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmasta.
VNT 1/2007 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmasta.
VNT 2/2003 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmasta.

3 Revisionsverkets instruktioner, handböcker och övriga handlingar

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007. Muistio "Valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipoliittisen raportoinnin tarkastuksen valmistelu", 15.5.2007.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007. Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2007–2012.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Esiselvitysraportti "Finanssipolitiikan ennusteet", Diaarinro. 305/54/08.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Lausunto talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportista 252/31/08, 15.9.2008.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Muistio "Terveydenhuollon rahoitus", Diaarinro. 40/54/2008.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 10/2008 vp.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Esiselvitysraportti "Lainsäädännön taloudelliset vaikutukset", Diaarinro. 365/54/08.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Tarkastuskertomus "Perusopetuksen ohjaus ja rahoitusjärjestelmä", Diaarinro. 54/253/2007.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Teemasuunnitelma "Kunta- ja palvelurakenne", Diaarinro. 338/54/2009.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Tilintarkastuksen toimintayksikkö, Väliraportti "Kehysmenettelyn toimivuuden tarkastus vuonna 2008", 22.4.2009.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Tutkimuksia ja selvityksiä "Finanssipolitiikan sääntöjen tarve", Diaarinro 351/08/2009.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 12/2009 vp.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010. Päivitetty Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2010–2012.
Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 13/2010 vp.
Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 252/31/08 talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportissa, 15.9.2008.
Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 141/2007, Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen. Helsinki 2007.
Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 168/2008, Valtion kassanhallinta. Helsinki 2008.
Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 6/1999, Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi. Helsinki 1999.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 184/2009, Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Helsinki 2009.
Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010, Politiikkaohjelmat ohjauskeinona. Helsinki 2010.
Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 208/2010, Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Helsinki 2010.
Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos "Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi". Diaarinro 365/54/2008.
Statens revisionsverks utkast till effektivitetsrevisionsberättelse: "Statens ekonomiska ansvar". Diarienr. 434/54/2009.

4 Skriftliga källor

Alesina Alberto & Perotti Roberto 1996. Fiscal discipline and the budget process. The American Economic Review. 89:2 s. 401–406.
Alesina Alberto & Perotti Roberto 1999. Budget deficits and budget institutions. Poterba James M. & von Hagen Jürgen (toim.) Fiscal Institutions and Fiscal Performance s. 13–36. Chicago: The University of Chicago Press.
Alesina Alberto & Tabellini Guido 1988. Credibility and politics. European Economic Review 32:2–3 s. 542–550.
Alesina Alberto 1988. Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. The American Economic Review. 78: 4 s. 796–805.
Andersen Torben M. 2005. Is there a role for an active fiscal stabilization policy? CESifo Economic Studies 51: 4 s. 511–547.
Anderson Barry & Minarik Joseph J. 2006. Design Choices for Fiscal Policy Rules. OECD Journal on Budgeting 5:4 s.159–203.
Anderson Barry 2009. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. OECD Journal on Budgeting 2009/1, s. 1–11.
Auerbach Alan J. 1999. On the performance and use of government revenue forecasts, National Tax Journal, vol. 52, no.4, December, p. 765–782.
Azerki Rabah & Bruckner Markus 2010. Resource Windfalls and Emerging Market Sovereign Bond Spreads: The Role of Political Institutions. IMF Working Paper No. 10/179.
Barro Robert F. 1979. On the determination of public debt. Journal of Political Economy 87 s. 940–971.
Blanchard Olivier J. & Giavazzi Francesco 2004. Improving the SGP through a proper accounting of public investment. CEPR Discussion paper No. 4220.
Blinder Alan S. & Solow Robert M. 1973. Does fiscal policy matter? Journal of Public Economics 2:4 s. 319–337.
Blöndal Jón R. & Bergvall Daniel 2007. Budgeting in Austria. OECD Journal on Budgeting 7:3 s.39–75.
Bos Frits 2008. The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau. OECD Journal on Budgeting 8:1 s. 7–49.
Brunila Anne & Kinnunen Helvi 2002. Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. Euro & Talous No.1 s. 18–22.
Budnevich L. Carlos 2002. Countercyclical fiscal policy. A review of the literature, empirical evidence and some policy proposals. World Institute for Development Economics Research Discussion paper no. 14.

Buiter Willem H. & Grafe Clemens 2002. Patching up the pact: some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union. CEPR Discussion paper No. 3496.
Burnside Craig 2005. Fiscal sustainability in theory and practice: A handbook. The World Bank, Washington D.C.
Calmfors Lars 2003. Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? CESifo Economic Studies 49:3 s. 319–353.
Dáben Teresa & Detragiache Enrica & di Bella Gabriel & Milesi-Ferretti Gian Maria & Symansky Steven 2003. Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain. IMF occasional paper No. 225.
Eduskunta ja Valtioneuvoston kanslia 2008. Eduskuntasanasto. Kielikone Oy, Helsinki.
Euroopan komissio 2008. Euroopan komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Julkisen talouden laatu EU:n hallintajärjestelmässä, KOM (2008) 387 lopullinen.
Euroopan komissio 2008. Public Finances in EMU 2008.
Euroopan komissio 2009. Public Finances in EMU 2009, European Economy 5, June 2009.
Euroopan komissio 2010. Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, KOM (2010) 523.
Euroopan komissio DG ECFIN 2009. Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009.
Euroopan komissio DG ECFIN 2010. Public Finances in EMU 2010, European Economy 4, June 2010.
Fatás Antonio & Mihov Ilian 2003. The case for restricting fiscal policy discretion. The Quarterly Journal of Economics. 118:4 s.1419–1447.
Fatás Antonio & von Hagen Jürgen & Hughes Hallett Andrew & Strauch Rolf R. & Sibert Anne 2003. Stability and growth in Europe: towards a better pact. Centre for Economic Policy Research, London.
Fatás Antonio 2005. Is there a case for sophisticated balanced-budget rules? OECD Economics Department Working Papers No. 466.
Gali J. & Perotti R. 2003. Fiscal Policy and Monetary Integration. Econoomic Policy Vol. 18, Issue 37, s. 533–572.
Garnaut Ross 2002. Is macroeconomics dead? Monetary and fiscal policy in historical context. Oxford Review of Economic Policy 21:4 s. 524–531.
Getzen T. E. 1992. Population aging and the growth of health expenditures. Journal of Gerontology, Vol. 47(3).
Getzen T. E. 2001. Aging and Health Care Expenditures: A Comment on Zweifel, Felder and Meiers. Health Economics, Vol. 10.
Giuliano Paola & Mishra Prachi & Spilimbergo Antonio 2010: Democracy and reforms: Evidence from a new dataset, IMF Working Paper No. 10/173.
Golinelli Roberto & Momigliano Sandro 2006. Real-time determinants of fiscal policies in the euro area. Journal of Policy Modeling, 28:9, s.943–964
Haavio Markus 2009. Tuotantokuilu Suomessa, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 105, 1/2009, s.21–33.
Hakala Samu 2009. Miksi taantuma havaittiin jälkijunassa?, Tieto&trendit, 3/2009, s. 10–12.
Häkkinen U., Martikainen P., Noro A., Nihtilä E. ja Peltola M. 2006. Kuoleman läheisyys ja terveyden- ja vanhustenhuollon menot. Liite 1 raportissa Kautto ym. 2006.
Hallenberg Mark & Strauch Rolf & von Hagen Jürgen 2006. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. European Journal of Political Economy 23:2 s. 338–359.
Harrinvirta Markku & Puoskari Pentti 2001. Kehysbudjetointi poliittisena päätöksenteko¬prosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001, s. 445–459.

Ilmakunnas Seija & Kröger Antti & Romppanen Outi (ed.): Finnish Economy. Structural Indicators 2008, VATT 2008. Helsinki.
Jokinen Hannu 2009. Miksi emme vielä viime kesän lopussa nähneet taantumaa/lamaa? Kansantaloudellinen aikakausikirja, 105, 3/2009, s.335–340.
Jyränki Antero 2003. Valta ja vapaus. Talentum Media, Helsinki.
Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2001. Country report No. 01/203 Selected Euro-area countries: Rules based fiscal policy and job-rich growth in France, Germany, Italy and Spain. Report with supplementary information.
Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2007. Finland. Country report No. 07/279.
Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2007. Finland-2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission, 31.5.2007, IMF.
Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2007. Manual on Fiscal Transparency. Fiscal Affairs Department. Washington, D.C.
Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2010. Finland-2010 Article IV Consultation Concluding Statement, 7.6.2010, IMF.
Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2010. Global Financial Stability Report, October 2010.
Kansainvälisen valuuttarahasto IMF 2009. Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF.
Kautto M., Häkkinen U., Laine V., Parkkinen P., Parpo A., Tuukkanen J., Vaarama M., Vihriälä V. ja Volk R. 2006. Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Stakes.
Keilman N. 2005. Erroneous Population Forecasts. Pp. 7–26 in N. Keilman (ed.) Perspectives on mortality forecasting: Vol II Probabilistic models. Stockholm: Swedish National Social Insurance Board 2005 (Social Insurance Studies 2).
Keilman N. ja D. Quang Pham 2004. Empirical errors and predicted errors in fertility, mortality and migration forecasts in the European Economic Area, Discussion Papers 386, Research Department of Statistics Norway.
Keilman, N. 2005. Erroneous Population Forecasts. Pp. 7–26 in N. Keilman (ed.) Perspectives on mortality forecasting: Vol II Probabilistic models. Stockholm: Swedish National Social Insurance Board 2005 (Social Insurance Studies 2).
Kennedy Suzanne & Robbins Janine 2001. The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No 16.
Kiander Jaakko &Virén Matti 1999. Tarvitaanko vielä finanssipolitiikkaa?, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 3/1999.
Kinnunen Helvi & Railavo Jukka 2010. Politiikkasimulointeja julkisen talouden vahvistamisesta Suomessa, BoF Online 7/2010, Suomen Pankki, Helsinki.
Kinnunen Helvi 2006. Valtion menokehykset vakauttavat finanssipolitiikka. Euro & Talous No. 3, s.83–88
Kopits George & Craig Jon 1998. Transparency in government operations. IMF Occasional Paper No. 158.
Kopits George & Craig Jon 1998. Transparency in government operations, IMF Occasional Paper 158.
Kopits George 2001. Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF Working Paper No. 145.
Korkman Sixten 2008. Maailmantalous ja makrotalouspolitiikka. Suhdanne 2008 no 1.
Koske Isabell and Pain Nigel 2008. The usefulness of output gaps for policy analysis, OECD Economic Department Working Paper no 621, July 2008.
Krugman P. ja R. Wells 2006. The health care crisis and what to do about it. The New York Review of Books, Vol. 53 Number 5.

Krugman Paul 2005. Is fiscal policy poised for a comeback? Oxford review of economic policy 21:4 s. 515–523.
Kydland Finn E. & Prescott Edward C. 1977. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. Journal of Political Economy 85:3 s. 434–491.
Lahtinen Markus & Mäki-Fränti Petri & Määttä Kalle & Volk Raija 2009. Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009, Helsinki.
Laine Veli & Maiväli Mart 2010. Finland: Adjusting to an ageing population, ECFIN Country Focus, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 10.6.2010.
Lanne Markku 2007. Taloustilastojen merkitys empiiriselle makrotaloudelliselle tutkimukselle, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 103, 4/2007, s. 424–430.
Lanne Markku 2009. Ennustajien tappiofunktiot ja BKT-ennusteen rationaalisuus, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/2009.
Lassila Jukka & Tarmo Valkonen 2008. Population ageing and fiscal sustainability of Finland: a stochastic analysis, Bank of Finland Research Discussion Papers, 28, 2008
Lehtonen Sanna & Teemu Lyytikäinen & Antti Moisio 2008. Kuntien rahoitus ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistusten toteuttamiseksi, VATT-tutkimuksia 141, 2008, Helsinki.
Lienert Ian 2010. Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law, IMF Working Paper WP/10/254.
Ljungman Gösta 2008. Expenditure Ceilings – A survey. IMF Working paper WP/08/282.
Ljungman Göstä 2009. Top Down Budgeting – An instrument to strengthen budget management. IMF Working Paper WP/09/243.
Loikkanen Heikki A. & Nivalainen Henna 2010. Suomen kuntatalouden kehitys: miten tähän on tultu? Kuntien takauskeskukselle tehty raportti 18.6.2010, Kuntien takauskeskus. Helsinki.
Määttä Kalle 2007. Veropolitiikka – teoria ja käytäntö. Edita. Helsinki.
Meszarits Veronika & Seiwald Johann 2008. Budgetary reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system. Federal ministry of Finance Working paper 3/2008. http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/_start.htm?q=budget reform.
Milesi-Ferretti Gian Maria 2000. Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. IMF working paper 00/172.
Milgrom Paul & Roberts John 1992. Economics, Organization & Management. Prentice-Hall, Inc. Upper Saddler River, New Jersey.
Mishkin, F.S. 2007. Estimating potential output, speech at the Conference on Price Measurement for Monetary Policy, Federal Reserve Bank of Dallas, May 2007.
Moisio Antti & Loikkanen Heikki A. & Oulasvirta Lasse 2010. Public Services at the Local Level – The Finnish Way in Antti Moisio (toim.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsinki 2010, s. 155–184.
Monitoring European integration 13. Lontoo: Centre for economic policy research.
Murchison, S. and Robbins J. 2003. Fiscal policy and the business cycle: a new approach to identifying the interaction, Canadian Department of Finance Working Paper No. 2003–06
Musgrave R.A. 1939. The nature of budgetary balance and the case for the capital budget. American economic review 29 s. 260–271.
Myrsky Matti 2010. Valtiontalousoikeus. Talentum, Helsinki.
Mäenpää Olli 2008. Avoin, tehokas ja riippumaton eurooppalainen hallinto teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 2008, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 20, Joensuun yliopisto 2008, s. 375–422.

North D. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.
OECD 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD Journal on Budgeting.
OECD 2003. Budgeting in Finland. OECD Journal of Budgeting, Vol 2, Issue 2, s. 119–152.
OECD 2003. Fiscal stance over the cycle: Evidence from panel analysis. Appendix, Economic Outlook, No. 74. OECD, Paris.
OECD 2009. Economic policy reforms: Going for Growth 2009, OECD.
OECD 2009. Health at glance 2009, OECD.
OECD 2010. OECD Economic Surveys: Finland 2010. Volume 2010/4.
OECD 2010. OECD Public Governance Reviews: Finland 2010 – working together to sustain success.
OECD 2010. Tax Expenditures in OECD Countries. Paris.
Ogus, Anthony 1995. Rethinking Self-Regulation. Oxford Journal of Legal Studies Vol. 15, s. 97–108.
Orjala Hannele & Tyrkkö Ari 2009. Suhdannetilastoihin kuuluvat revisiot, Tieto&trendit, 3/2009, s. 5.
Oulasvirta Lasse 1996. Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta Universitatis Tamperensis ser.A vol 494, 1996, Tampereen yliopisto, Tampere.
Panther Stephan 2000. Non-Legal Sanctions. Teoksessa Bouckaert, Bouewijn & De Geest, Gerrit (toim.): Encyclopedia of Law and Economics, Volume I. General Works, History and Methodology. Cheltenham, Edward Elgar, s. 999–1028.
Pehkonen Jaakko 2002. Talousennusteiden osuvuus 1997–2001: valistuneita arvauksia, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 2/2002.
Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö 1990. Perustuslaki ja valtiontalous. Komiteanmietintö 1990:7.
Poterba J.M. 1995. Capital budgets, borrowing rules and state capital spending. Journal of Public economics 56 s. 165–187.
Poterba J.M. 1996. Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States, American Economic Review 86, s. 395–400.
Poterba J.M. 1997. Do budget rules work? Teoksessa Auerbach A. (toim.) Fiscal Policy, MIT Press, Boston.
Pöysti Tuomas 2006. Communicational Quality of Law – a Legal Informatics Perspective. Teoksessa Cecilia Magnusson Sjöberg & Peter Wahlgren (toim.), Festsrift till Peter Seipel. Norstedts Juridik, s. 463–493.
Pöysti Tuomas 2010. OECD:n maa-arvioinnin suositukset antavat hyvää perustaa seuraavan vaalikauden hallinnonuudistuksille. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Puheet, 31.5.2010.
Regeringskansliet. Finansdepartementet 2009. Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. Stockholm. Ds.2009:10. http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/28/56/72646266.pdf.
Riksrevisionen 2007. Regeringens skatteprognoser. RiR 2007:5. Stockholm.
Sen Amartya 1990. Justice: Means versus Freedoms. Philosophy and Public Affairs, Princeton University Press.
Sorjonen Pasi 2009. Mikä yllätti suhdanne-ennustajat tällä kertaa?, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 105, 3/2009, s. 347–353.
Steger Gerhard 2010. Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, OECD Journal on Budgeting Vol 2010/1, s. 12–17, OECD.
Suomen Pankki 2010. Talouden näkymät 1/2010, Euro & talous erikoisnumero, Helsinki.

Suomen Pankki 2010. Talouden näkymät 2/2010, Euro & talous erikoisnumero, Helsinki.
Tullock Gordon 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal 5:3, s. 224–232.
Tuori Kaarlo 1985. Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
Tyrväinen Timo 2007. "Suomen kasvuluvut arvontakoneesta?", Kansantaloudellinen aikakausikirja, 103, 4/2007, s. 431–436.
Vakkuri Jarmo & Kallio Olavi & Tammi Jari & Meklin Pentti & Helin Heikki 2010. Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU -ohjelman tutkimuksia nro 3, Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta nro 218, Helsinki.
Vakkuri Jarmo & Meklin Pentti 2009. Tutkimussuunnitelma 2. luonnos "Kehysmenettely tuottavuuden parantamisen instrumenttina valtion ja kuntien taloudessa", Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos.
Valtioneuvoston kanslia 2006. Politiikkaohjelmat hallitustyössä – Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.
Valtioneuvoston kanslia 2009. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT 2010. Verotuet Suomessa 2009, valmisteluraportit 5, lokakuu 2010.
Valtiovarainministeriö 2001. Budjettisanasto. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 7/2001.
Valtiovarainministeriö 2003. Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Työryhmäraportti 7.2.2003.
Valtiovarainministeriö 2007. Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.
Valtiovarainministeriö 2008. Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2008, Helsinki
Valtiovarainministeriö 2009. Taloudellinen katsaus syyskuu 2009. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 32a/2009.
Valtiovarainministeriö 2010. Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys, Valtiovarainministeriö 42/2010.
Valtiovarainministeriö 2010. Julkinen talous tienhaarassa – Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.
Valtiovarainministeriö 2010. Peruspalveluohjelma 2011–2014, Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010.
Valtiovarainministeriö 2010. Suomen vakausohjelman tarkistus 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a/2010.
Valtiovarainministeriö 2010. Taloudellinen katsaus, kevät 2010, Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2010.
Valtiovarainministeriö 2010. Valtiotason arkkitehtuurit -hanke – Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri. 29.6.2010. www.vm.fi.
Valtiovarainministeriön sisäiset prosessikortit.
Valtiovarainministeriön virkamiesmuistio 2.7.2010.
Vammalle Camila & Charbit Claire 2010. Fiscal Federalism, Recent Developments and Future Trends in Antti Moisio (ed.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsinki, s. 15–58.
Vesanen Tauno 1970. Valtiontalouden hoidosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 151. Porvoo.

Virén Matti 1999. Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/1999.
von Hagen Jürgen 1998. Budgeting Institutions for aggregate fiscal discipline. Working paper No 01. Center for European Integration Studies, University of Bonn, Bonn.
von Hagen Jürgen 2002. Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance, Economic and Social Review 33:3, s.263–284.
von Hagen Jürgen 2006. Fiscal rules and fiscal performance in the European Union and Japan, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 5330, London.
Wacker Jani 2009. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesta merkityksestä, Tampereen yliopisto.
Westerhout E. 2006. Does Ageing Call for a Reform of the Health Care Sector? CESifo Economic Studies, Vol. 52, 1–31.
Zweifel P., Felder S. and Werblow A. 2004. Population Ageing and Health Care Expenditure: New Evidence on the "Red Herring". Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice, Vol. 29, No. 4.

5 Webbkällor

Österrikes finansministerium. http://english.bmf.gv.at/Ministry/_start.htm.
Politikprogram. http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/fi.jsp.
Finanspolitiska rådet, Sverige. http://www.finanspolitiskaradet.se.
Talousneuvosto. http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/fi.jsp.
http://193.208.71.163/indox/tae/index.html.
http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/04_raportointi_ja_valvonta/index.jsp.
http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/talousarvio/fi.jsp.
http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/01_talousarvio/index.jsp.
http://tilinpaatoskertomus.vm.fi/.

6 Intervjuer

Jord- och skogsbruksministeriet, 15.4.2010, 1 person.
Social- och hälsovårdsministeriet, 22.4.2010, 1 person, 23.4.2010, 1 person och 16.11.2010, 1 person.
Statsrådets kansli, 26.4.2010, 1 person.
Trafik- och kommunikationsministeriet, 13.8.2010, 2 personer.
Finansministeriet, Budgetavdelningen, 30.8.2010, 5 personer och 9.9.2010, 1 person.
Finansministeriet, Nationalekonomiska avdelningen, 5.3.2010, 2 personer och 5.10.2010, 1 person.
Finansministeriet, finanscontrollerfunktionen, 9.3.2010, 2 personer.

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.)