

Sammanfattning

Finanspolitiska risker – internationella rekommendationer

Internationella organisationer ger med regelbundna mellanrum finanspolitiska rekommendationer. Europeiska unionen ger årligen landsspecifika rekommendationer under den europeiska planeringsterminen. Internationella valutafonden IMF ger Finland årliga rekommendationer utifrån IMF:s s.k. Artikel IV-konsultationer. OECD uppgör en landrapport vartannat år.

Rekommendationerna har mycket gemensamt

De tre organisationernas rekommendationer har haft ett ganska likartat innehåll åren 2012–2016. Vissa skillnader finns i rekommendationernas exakthet, ämnesområden och innehållsmässiga prioriteringar. Rekommendationerna har återkommit förhållandevis likadana år efter år under den aktuella perioden.

Deras tyngd och bindande verkan varierar. Generellt sett är det frivilligt att genomföra dem. Landsspecifika rekommendationer i anknäring till EU:s stabilitets- och tillväxtpakt och förfarandet för makroekonomiska obalanser har dock kopplingar till lagstiftningsbaserade sanktionsprocesser. Om ett medlemsland under den ekonomiska planeringsterminen får rekommendationer som följer av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt och förfarandet för makroekonomiska obalanser betyder detta i sig inte att landet blir föremål för processernas mer bindande förfaranden och rekommendationer.

Internationella organisationers rekommendationer utformas i en dialog mellan organisationen och nationella instanser. Oftast har rekommendationerna inte någon direkt och klart påvisbar effekt på landets beslutsfattande men påverkar innehållet i den finanspolitiska debatten, framförallt på längre sikt. I och med bl.a. regeringsprogrammets starka ställning som utformare av politikens innehåll minskar betydelsen av enskilda rekommendationer: det är en politisk utmaning att beakta rekommendationer som ges under regeringsperioden.

Kommunikationen bör utvecklas

Internationella finanspolitiska rekommendationer har betydelse genom att de bidrar till en mångsidigare finanspolitisk debatt, för in fler perspektiv och tillför externa synpunkter. Därför är det viktigt att rekommendationerna och, om möjligt, uppgifter om framstegen i genomförandet görs tillgängliga så aktuellt, tydligt och enkelt som möjligt.

Finska myndigheter publicerar de nya rekommendationerna från EU-, IMF- och OECD-processerna. Dagens praxis för publiceringen innebär dock inte nödvändigtvis att rekommendationerna är klart synliga eller lättillgängliga. I vissa delar saknas det en etablerad praxis för att tydligt presentera rekommendationernas innehåll på de inhemska språken.

Regelbunden information till riksdagen ges bara om rekommendationerna i den europeiska planeringsterminen. Informationen omfattar också finska myndigheters syn på framstegen i enlighet med det nationella reformprogrammet. Programmet innehåller en knapphändig institutionell beskrivning som inte motsvarar EU-kommissionens

anvisningar, vilket försvagar beredningen av programmet och bl.a. insynen i riksdagens delaktighet.

Endast EU:s rekommendationer följs upp heltäckande

Genomförandet av rekommendationerna följs inte upp heltäckande. Nationella myndigheters och EU-kommissionens uppföljning utgör en fast del av processen för EU:s landsspecifika rekommendationer. IMF:s och OECD:s rekommendationer följs endast upp av organisationerna själva och uppföljningen har brister i fråga om täckningen.

När man jämför Finlands beslutsfattande och rekommendationerna är besluten ganska ofta i linje med de internationella rekommendationerna. Detta innebär inte nödvändigtvis att åtgärderna har vidtagits på grund av de externa förslagen. Dessutom finns det ofta gradskillnader i genomförandet.

Vid utredningen framkom det vissa teman där man kan se skillnader mellan vidtagna åtgärder i Finland och rekommendationerna från EU, IMF och OECD åren 2012–2016. Dessa gäller t.ex. nedskärningar av anslag till forskning och utveckling samt aktiva arbetsmarknadsprogram, främjande av lokala förhandlingar och försvårande av tidiga pensionsavgångar samt föräldraledighetens och hemvårdsstödet längd.

Minskning av hållbarhetsunderskottet spelade en central roll i beredningen av pensionsreformen

Behovet av strukturreformer har betonats i alla organisationers rekommendationer. Det centrala målet med strukturreformerna är att förbättra saldot i de offentliga finanserna långsiktigt. I praktiken uppvisar strukturreformerna stora variationer i effekternas riskkänslighet, vilket illustreras av den pensionsreform som trädde i kraft 2017 och den vård- och landskapsreform som nu förbereds.

Pensionsreformens beräknade positiva effekter på saldot i de offentliga finanserna har blivit mer sannolika genom tydliga målsättningar, starkt styrande finansiella mål i beredningsarbetet, små förändringskostnader och konsekvensbedömningar med olika beräkningsmodeller, vilka även ökar insynen i reformens effekter. Däremot försämras insynen i effekternas riskkänslighet av att man inte har gjort heltäckande känslighetsanalyser av konsekvensbedömningarna i regeringens förslag och av att underliggande antaganden i grundkalkylen har redovisats bristfälligt i förslaget.

I samband med utredningen gjorde Pensionsskyddscentralen känslighetsanalyser av reformens effekter på Statens revisionsverks uppdrag. Beräkningarna indikerar inte någon betydande känslighet. De visar dock på kort- och långsiktiga osäkerhetsfaktorer, vilket betonar vikten av systematisk uppföljning av reformens effekter.

Osäkerhet kring vård- och landskapsreformens effekter på de finanspolitiska riskerna

Vård- och landskapsreformen är riskkänslig på grund av sin omfattning och i dagsläget kan dess effekter inte bedömas tillförlitligt. Sparprognosen utgår från samma finansieringsmodell som sparmålet och inte från tydliga besparingsmekanismer på kostnadssidan. Vård- och landskapsreformen inbegriper också betydande förändringskostnader som utfaller med större automatik än de eftersträlvade besparingarna. Det här kombinerat med långsamma besparingar ökar osäkerheten kring reformens effekter.

Vård- och landskapsreformen har blivit mer riskkänslig med avseende på förbättring av saldöt i de offentliga finanserna till följd av reformens många mål och därav följande kompromisser mellan olika delområden. Huvudmålen i reformen är att bromsa kostnadsökningen och minska hälsoskillnaderna. Grundläggande val i reformprocessen har gjorts utan att bedömningar med syftet att säkerställa uppfyllelsen av huvudmålen spelat en stark styrande roll. Detta har ökat osäkerheten kring uppfyllelsen av sparmålen, som är centrala för hållbarheten i de offentliga finanserna.

Insynen i landskaps- och vårdreformens risker har generellt förbättrats av att man i beredningsmaterialet öppet redovisar konsekvensbedömningens svårighet samt bedömningarnas halvfärdighet och osäkerhet.

Revisionsverkets rekommendationer:

1. Praxisen för publicering av de internationella organisationernas rekommendationer bör utvecklas mot heltäckande inhemsk kommunikation av innehållet i nya rekommendationer.
2. Finansministeriet bör planera kommunikationspraxisen för den europeiska planeringsterminen som en helhet och beakta beslutsprocessens olika skeden samt övrig kommunikation om den europeiska planeringsterminen.
3. Ministeriet behöver utveckla avsnittet "Institutionella frågor och intressenternas deltagande" i Finlands nationella reformprogram i anknytning till den europeiska planeringsterminen. Avsnittet bör mer exakt beskriva t.ex. riksdagens och intressenternas del i beredningen av programmets åtgärder.
4. Regeringsförslag som gäller viktiga strukturreformer bör om möjligt inkludera en beskrivning av underliggande antaganden i konsekvensbedömningarna och en känslighetsanalys av reformernas effekter vid förändring av antagandena. Känslighetsanalyser behövs både på hållbarhetsunderskottsnivå och för underskottspåverkande variabler.