Revisionsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022 (SRR 1/2018 rd): Ärendet har lämnats till revisionsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 18.5.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- budgetråd Johanna von Knorring, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Veliarvo Tamminen, finansministeriet
- biträdande direktör Reijo Vuorento, Finlands Kommunförbund
- prognoschef Janne Huovari, Pellervon taloustutkimus PTT
- chefsekonom Eugen Koev, Akava ry
- ekonomisk expert Simo Pinomaa, Finlands näringsliv rf
- chefsekonom Ilkka Kaukoranta, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- chefsekonom Ralf Sund, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Enligt planen för de offentliga finanserna växer den finländska ekonomin snabbt med omfattande tillväxt. Sysselsättningen växer och arbetslösheten minskar. Tillväxten i ekonomi och sysselsättning stärker följaktligen också de offentliga finanserna. Att döma av nuvarande data kommer regeringen att uppnå sina viktigaste mål för den ekonomiska politiken, trots att det så sent som för ett år sedan verkade mycket osannolikt. Den goda ekonomiska konjunkturen överskuggar de strukturella faktorer som försämrar de offentliga finanserna. Finansministeriet bedömer att den ekonomiska tillväxten kan bli långsammare igen när konjunkturcykeln har jämnat ut sig. På arbetsmarknaden för det också en del stora frågor, som inte kommer att justeras av en positiv konjunkturutveckling.

Utskottet vill dock peka på följande omständigheter.

Hur finanspolitiken har dimensionerats

I betänkandet (ReUM 2/2018 rd) om rapport från Statens revisionsverk om övervakningen av finanspolitiken noterar utskottet att det är viktigt att se till att det finns tillräckligt stora buffertar för eventuella framtida nedgångar trots att underskottet i de offentliga finanserna snabbt minska tack vare den gynnsamma ekonomiska utvecklingen. Utgiftsökningen till följd av den åldrande befolkningen och minskningen av den arbetsföra befolkningen gör att underskottet och skulden i de offentliga finanserna riskerar öka på nytt på 2020-talet. Exempelvis en analys från Europeiska kommissionen visar att den stigande trenden kvarstår i skuldprognoserna på medellång sikt trots de planerade reformerna eftersom kostnaderna riskerar att stiga i takt med att befolkningen åldras. Den potentiella tillväxten har accelererat men den förväntas inte på medellång sikt återgå till samma nivå som före krisen. Det innebär att tillväxten trots återhämtningen blir långsammare än vad man vande sig med före den ekonomiska krisen. Man kan alltså inte räkna med att den förväntade tillväxten ska rätta till de långsiktiga problemen i de offentliga finanserna.

Sakkunnigbedömningarna om hur finanspolitiken har avpassats varierar en aning. En del anser att finanspolitiken är väl avpassad efter konjunkturläget, medan andra anser att finanspolitiken måste stramas åt. Å andra sidan måste det beaktas att det är svårt att bedöma finanspolitikens omfattning i realtid, eftersom alla angreppssätt är förknippade med metodologisk osäkerhet och bedömningar av konjunkturerna dessutom uppdateras tillsammans med prognoser. Exempelvis PTT bedömer att finanspolitiken är väl avpassad till konjunkturläget om man ser till siffrorna från finansministeriet. Bedömd enligt PTT:s egna siffror är finanspolitiken slapp, det vill säga stimulerande. Bakgrunden är en mer positiv kalkyl från PTT av tillväxten i år och nästa år än tillväxten enligt den prognos som finansministeriet presenterade våren 2018.

Det finns inget behov av att stödja den totala efterfrågan med en stimulerande finanspolitik, anser alltså de sakkunniga. Resultaten av den gynnsamma konjunkturen bör i stället användas till att stärka de offentliga finanserna eftersom hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna inte rättas till av det gynnsamma konjunkturläget. Enligt vissa bedömningar av hållbarheten i de offentliga finanserna räcker den nuvarande tillväxten på sikt inte till för att finansiera de förmåner och den service som vår gällande lagstiftning erbjuder medborgarna.

Dessutom kan stimulerande finanspolitik under en högkonjunktur resultera i att ekonomin blir överhettad. Det gäller dock att komma ihåg att en stimulerande finanspolitik hänger samman med att välfärdsutgifterna i samhället stiger automatiskt. Enligt finansministeriet stiger utgifterna till följd av den åldrande befolkningen med cirka 0,2 procent årligen. Det betyder att dessa utgifter fortsätter att stiga om inga beslut tas och trots att de offentliga utgifterna under den pågående valperioden har skurits ner med beslutsrelaterade åtgärder. Därför är det nödvändigt att införa strukturella reformer för att effektivisera den offentliga servicen. När ekonomin växer snabbt finns det goda möjligheter att reformera de ekonomiska strukturerna i större omfattning eftersom kraftig efterfrågan lindrar de ogynnsamma konsekvenser som reformerna eventuellt har på kort sikt.

Å andra sidan vill utskottet påpeka att den pågående snabba tillväxten är en följd av ett gynnsamt internationellt konjunkturläge, som Finland kunde haka på tack vare sin egna åtgärder. Finland är en liten och öppen ekonomi, och vår ekonomi påverkas direkt av osäkerheten i den internationella ekonomin via efterfrågan inom exporten. Vissa andra konsekvenser kommer dessutom till på

grund av valutakurser och räntor. Trots de goda utsikterna finns det fortfarande en del risker i världsekonomin och därför bör vi beakta att det finns risk för att den internationella tillväxten avtar så småningom. Det i sin tur kan betyda att fortsatt tillväxt kommer i riskzonen. Då kan det hända att vi behöver tillfälliga stimulansåtgärder för att stödja efterfrågan här hemma. Under en högkonjunktur är det bra att räkna med att den inhemska efterfrågan kan behöva stöttas och det kan man göra genom att se över de ekonomiska strukturerna och stärka de offentliga finanserna.

Utskottet anser det viktigt att vi förbereder vår finanspolitik genom att ta hänsyn till vilka konsekvenser riskerna med den ekonomiska utvecklingen har på Finlands ekonomi och de offentliga finanserna.

Risker med utgiftsutvecklingen

Den kommande utgiftsramen för de offentliga finanserna är förknippad med stor osäkerhet i bedömningarna av kostnadseffekterna och därmed också av anslagsbehovet för de pågående stora reformerna. Anslagen till landskapen har beaktats i enlighet med de regeringspropositioner som behandlas i riksdagen. Bedömningarna av hur stora de initiala kostnaderna kommer att vara och hur stor del av kostnaderna som är bestående utgiftsökningar varierar dock stort. Följaktligen påpekar utskottet vikten av att planen för de offentliga finanserna ger en realistisk bild av ramen för 2019–2022. Om den kommande utgiftsutvecklingen underskattas, kan det hända att bilden av de offentliga finanserna antar en helt annan skepnad. Enligt utskottet lyfts inte risken med utgiftsutvecklingen fram tillräckligt tydligt i planen för de offentliga finanserna.

I planen ingår ett programmet för den kommunala ekonomin och den ger vid handen att kommunerna och samkommunerna fortsatt kommer att ha en stark ekonomi i år. Det hänger samman dels med att skatteinkomsterna stigit snabbare än förväntat, dels med att deras verksamhetsutgifter stigit i måttlig takt. Nästa år försämras dock den kommunala ekonomin när verksamhetsutgifter stiger snabbare och statsandelarna minskar. Också vård- och landskapsreformen har stor inverkan på kommunernas uppgifter och ekonomi. Enligt planen minskar utgifterna i den kommunala ekonomin med omkring 17,6 miljarder euro från och med 2020. I programmet för den kommunala ekonomin ingår en kalkyl över utgiftstrycket som visar att ökningsbehovet i kommunernas verksamhetsutgifter minskar i och med vård- och landskapsreformen, när de kraftigt ökade social- och hälsovårdsutgifterna övertas av stat och landskap. Det finns dock en del risker inbyggda i kalkylerna över utgiftsminskningen i kommunerna efter vård- och landskapsreformen. Sakkunnigbedömningar visar att kommunernas personalutgifter inte kommer att sjunka direkt så mycket som det angetts i kalkylerna och att utgifterna för IKT inte kommer att halveras trots att hälften av uppgifterna tas över av landskapen. Det beror på att exempelvis personal inte kan omorganiseras lika flexibelt som det antas i överföringskalkylerna. Följaktligen måste kommunerna aktivt anpassa sin verksamhet.

Siffrorna i planen för de offentliga finanserna ger ingen riktig bild av hur anslagen till landskapen kommer att räcka till. Under planeringsperioden kommer det sannolikt att behövas betydligt större anslag än det som avsätts i den finansiella ramen våren 2018. Målen för vård- och landskapsreformen bör således omformuleras i tillräckligt konkreta åtgärder för att det ska gå att göra en realistisk bedömning av det kommande utgiftstrycket. Än så länge har inga tillräckligt ingående kalkyler lagts fram för hur det är tänkt att man med specifika åtgärder ska uppnå kostnadsbespa-

ringen på tre miljarder euro fram till 2030. Samtidigt gäller det att komma ihåg att det är svårt att bedöma stora komplex och deras effekter för ekonomin. Dessutom eftersträvas effektiviseringar med reformen, och därför kommer det att ta tid innan kostnadsbesparingarna realiseras och de är att vänta först på längre sikt. Europeiska kommissionen bedömer att det finns en stor hållbarhetsrisk i Finlands offentliga finanser på medellång sikt. Den största orsaken till detta är att utgifterna riskerar att stiga när befolkningen åldras. Därför är reformerna för att förbättra produktiviteten i serviceutbudet av extra stor vikt. Vidare måste det vägas in att försörjningskvoten försämras snabbt på 2020-talet och att det kan äventyra tillgången till service om social- och hälsovården inte reformeras.

Arbetsmarknad och tillväxt

Utskottet understryker att det är viktigt med åtgärder som stöder tillväxt och sysselsättning.

Större sysselsättning ger de offentliga finanserna ett uppsving både genom minskade utgifter och genom ökade inkomster. Det är viktigt med åtgärder som ökar utbudet på arbetskraft och minskar den strukturella arbetslösheten. Den strukturella arbetslösheten är fortfarande hög i Finland, enligt vissa bedömningar, vilket tyder på problem med effektiviteten och flexibiliteten på arbetsmarknaden. Å andra sidan bör man beakta att prognoserna från i våras visar att det är möjligt att regeringens mål för sysselsättningstalet, 72 procent, blir verklighet. På lång sikt bör sysselsättningsnivån enligt sakkunnigbedömningarna ändå stiga ytterligare för att Finland ska kunna möta de långsiktiga utmaningarna i ekonomin. Samtidigt måste man hålla i minnet att sysselsättningstalet fortfarande är lägre i Finland än i de övriga nordiska länderna, där de offentliga utgifterna är stora i relation till ekonomins storlek precis som hos oss i Finland.

För närvarande har Finland enligt en bedömning från finansministeriet många lediga platser i relation till antalet arbetslösa arbetssökande. En del arbetslösa är därmed personer som har svårt att få jobb trots högkonjunktur. Det tyder enligt sakkunniga på ett matchningsproblem för utbud och efterfrågan på arbetskraft. I själva verket är matchning ett av de stora problemen på den finländska arbetsmarknaden vad gäller både regioner och kompetens, eftersom den kompetens arbetslösa arbetssökande har inte till alla delar matchar behoven på arbetsmarknaden. Enligt vissa sakkunniguttalanden har matchningsproblemen blivit större och arbetskraftsbristen kan bli en bromskloss för tillväxt.

När planen för de offentliga finanserna uppdaterades, fattade regeringen nya beslut om sysselsättning och arbetsliv, som tar sikte på större flexibilitet på arbetsmarknaden och större utbud på arbetskraft. Bland besluten märks rätt för personer över 25 år att studera kortvarigt vid arbetslöshet, justeringar av aktivitetsmodellen, revidering av arbetstidslagen, uppsägning på individuella grunder i mindre företag och rätt att avsluta tidsbegränsade anställningar utan skäl för personer under 30 år. Utskottet fick både positiv och negativ återkoppling på besluten. Mest beklagliga ansågs besluten att tillåta uppsägning på individuella grunder i mindre företag och att tidsbegränsa anställningar för unga arbetslösa. Forskningen ger motstridiga resultat vad gäller vilka effekter den typen av åtgärder har på sysselsättningen. Undersökningar visar att ett starkt uppsägningsskydd minskar både uppsägningar och rekryteringar, men att det är svårt att undersöka nettoeffekterna på den totala sysselsättningen och att resultaten är motsägelsefulla (Böckerman et al., Job Market (In)flexibility, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 2017).

Enligt vissa sakkunnigbedömningar som utskottet fått är den finländska arbetsmarknaden inte så stelbent som man i allmänhet tror. Ett exempel på detta som de sakkunniga lyfte fram var att det i Finland är lättare att säga upp anställda av produktionsmässiga och ekonomiska skäl än i andra europeiska länder. Det kan resultera i att internationella storföretag avvecklar sin verksamhet i Finland trots att den är lönsam, eftersom det är lättare att göra det i Finland än i många av de viktigaste konkurrentländerna. Å andra sidan har enskilda mycket starkt uppsägningsskydd i Finland.

Det är viktigt att införa nya incitament både för att underlätta att få anställning och för att underlätta för att anställa. Samtidigt bör man uppmärksamma möjligheterna att revidera arbetsmarknaden utan en alltför stor satsning från den offentliga sektorns sida. Om man ser till möjligheterna att stärka de offentliga finanserna är det viktigt att införa reformer som ger bästa möjliga incitamenteffekt med minsta möjliga kostnader.

Utskottet vill också påminna om behovet att stärka den ekonomiska tillväxtpotentialen och att tackla matchningsproblematiken med resoluta åtgärder. Hur tillväxten kommer att se ut på längre sikt beror i hög grad på hur den totala produktiviteten utvecklas. Följaktligen är investeringar i utbildning, forskning och produktutveckling av stor vikt för den ekonomiska tillväxtpotentialen. Enligt Europeiska kommissionen släpar dock våra investeringar i framför allt forskning och utveckling efter (Landsrapport för Finland 2018). Utskottet anser det viktigt att värna om den framtida tillväxtpotentialen med tillväxtinriktade investeringar och att utveckla utbildning och kompetens. Tillräckligt bra grundläggande utbildning hjälper oss att anpassa oss till framtida krav. Dessutom är bra utbildning det bästa medlet för att motverka de växande inkomstklyftorna och den ökande ojämlikheten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Eero Reijonen cent
medlem Päivi Räsänen kd

medlem Kaj Turunen saml
ersättare Pia Viitanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.