Utlåtande StoUU 1/2016 rd– SRR 3/2016 rd

Stora utskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020 (SRR 3/2016 rd): Ärendet har remitterats till stora utskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 13.5.2016.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- finansråd Tuulia Hakola-Uusitalo, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jussi Huopaniemi, finansministeriet
- budgettillsynschef Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I enlighet med sitt ansvarsområde har stora utskottet granskat planen för de offentliga finanserna med avseende på de delar som gäller EU:s tillväxt- och stabilitetspakt. Utskottet beslutade i sammanhanget behandla reformprogrammet enligt strategin Europa 2020 eftersom de båda i sak närstående dokumenten ger möjlighet att bedöma funktion, inbördes beroende och genomslag hos styrsystemen för den nationella och den europeiska finanspolitiken. Den centrala frågan ur stora utskottets synvinkel är hur principen för parlamentariskt ansvar genomförs när Finland deltar i beslutsfattande som gäller styrinstrumenten för EU:s finanspolitik. Den centrala frågan ur demokratins synvinkel är om de val som riksdagen i det nationella förfarandet har fastsällt för Finlands finanspolitik förmedlas oavkortade till de ståndpunkter som Finland står för på EU-nivå.

Den europeiska styrperioden

Utskottet konstaterar att styrsystemet för Finlands nationella finanspolitik smälter så väl ihop med den europeiska styrperioden att det är skäl att separat påvisa hur de påverkar varandra.

Den europeiska styrperioden är en årlig process där Europeiska unionen koordinerar och övervakar finanspolitiken. Europeiska kommissionen och rådet utvärderar medlemsstaternas finans- och strukturpolitik, ger rekommendationer och övervakar hur de verkställs.

Den europeiska styrperioden inleds *i slutet av året* när kommissionen publicerar en årlig tillväxtutredning och en rapport om varningsmekanismer. Europeiska rådet definierar *i mars* de främsta finanspolitiska utmaningarna. Dessa frågor behandlas i stora utskottet *i december* och *i januari* i samband med hörandet om Ecofinrådet och *i mars* i samband med hörandet om Europeiska rådet. Eftersom det handlar om ett dokument inom kommissionens behörighet fattar utskottet inget beslut i ärendet.

I februari publicerar Europeiska kommissionen landrapporter om det finansiella läget i varje medlemsstat. Rapporterna tillställs medlemmarna i stora utskottet som bakgrundsdokument, men de förutsätter inte i sig riksdagens ställningstagande; det handlar om en rapport som kommissionen har utarbetat i eget namn. Men stora utskottet diskuterar rapporterna med finansministern innan Ecofinrådet sammanträder för att diskutera landrapporterna.

I april rapporterar medlemsstaterna till EU i stabilitets-/tillnärmningsprogrammen samt i de nationella reformprogrammen (programmet Europa 2020) om vidtagna och planerade åtgärder som säkerställer iakttagandet av EU:s finanspolitiska regler, stöder tillväxt och sysselsättning och förhindrar eller korrigerar makroekonomisk obalans. Årets stabilitets- och reformprogram är föremål för detta utlåtande. Stabilitetsprogrammet ingår i planen för de offentliga finanserna och behandlas därför i plenum efter en omfattande utskottsutfrågning. Reformprogrammet har årligen lämnats till stora utskottet för behandling. Eftersom reformprogrammet till sin karaktär är en utredning till kommissionen om regeringens tidigare godkända planer, såsom regeringsprogrammet, som har behandlats av riksdagen som nationella frågor, har stora utskottet inte separat tagit ställning till deras innehåll.

Kommissionen bedömer medlemsstaternas planer och framställer *i maj* förslag till landsspecifika rekommendationer. Medlemsstaternas ministrar diskuterar dessa rekommendationer *i juni* varefter de godkänns i Europeiska rådet *i juli*. Stora utskottet behandlar de landsspecifika rekommendationerna vid sina utfrågningar av statsministern och finansministern i fråga om Ecofinrådet och Europeiska rådet.

Den europeiska styrperioden kompletteras av euroområdets gemensamma budgetcykel; inom ramen för den utarbetar medlemsstaterna i euroområdet på våren samtidigt med stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet en plan för de offentliga finanserna på medellång sikt och på hösten en preliminär budgetplan. På grundval av planerna bedömer kommissionen hur stabilitets- och tillväxtpakten har blivit iakttagen. Eurogruppen diskuterar medlemsstaternas planer och läget för de offentliga finanserna i hela euroområdet.

Genomslaget för de finanspolitiska styrsystemen

I sitt senaste betänkande om statsrådets EU-redogörelse (StoUB 1/2014 rd) gjorde stora utskottet följande bedömning om styrsystemet för den europeiska finanspolitiken: ”Utskottet menar att de delvis överlappande system för ekonomisk styrning som tagits fram av vissa medlemsstater under finanskrisen är så komplicerade att de försvagar den ekonomiska politiken. Det är inte effektivt att ett flertal rapporter till kommissionen om nästan ett och samma ämne behandlas i många olika förfaranden. Det egentliga värdet av ekonomisk-politisk samordning är att staterna och

marknaden får jämförbara uppgifter till underlag för sina bedömningar. […] Utskottet ser det som motiverat att förenkla systemet."

Bedömningen av genomslaget för de europeiska finanspolitiska styrsystemen måste utgå från förståelse för att de i samtliga fall är skapade för att effektivisera verkställandet av krav på hållbarhet för de offentliga finanserna som finns inskrivna redan i Maastrichtavtalet. Den europeiska styrperioden, euroområdets budgetcykel och det så kallade finansavtalet mellan medlemsstaterna skapades för att olika medlemsstater under olika tider hade avvikit från hållbarhetsåtagandet enligt grundfördraget och unionens organ hade visat sig oförmögna att påverka dessa medlemsstater. I detta perspektiv skapar exempelvis stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande del inte i sig nya materiella åtaganden för medlemsstaterna utan strävar genom att reglera förfarandena efter att göra det svårare att avvika från åtagandena i grundfördraget.

Med hänsyn till utskottens sektorsgränser anser stora utskottet att det inte är ändamålsenligt att i ett utlåtande till finansutskottet ta ställning till den makroekonomiska ändamålsenligheten hos EU:s finanspolitiska regler. Men utskottet påpekar att den betydelse som EU:s finanspolitiska regler har i fråga om att begränsa den nationella finanspolitiken bör sättas i relation också till de inhemska aspekter som begränsar vårt lands finanspolitiska rörelsefrihet, exempelvis befolkningens åldrande och hållbarhetsgapet. Analogt är det en utmaning för styrningen av finanspolitiken att samordna de strukturella reformerna med målet att uppnå ekonomisk balans.

Som man kan sluta sig till av presentationen av den europeiska styrperioden ovan har de utredningar som hör till styrperioden och som ska lämnas till kommissionen och de rapporter och rekommendationer som kommissionen lämnar till Finland inte medfört nämnvärt med extra arbete för stora utskottet. Å ena sidan baserar sig innehållet i utredningarna till kommissionen direkt på riktlinjerna för den nationella finanspolitiken som riksdagen har behandlat slutgiltigt med bindande verkan för stora utskottet. Å andra sidan är kommissionens rapporter och de landsspecifika rekommendationer som organen har godkänt slutliga dokument som medlemsstaterna ska iaktta. Tills vidare har kommissionens förslag till landsspecifika rekommendationer inte innehållit skrivningar som skulle ha gjort det nödvändigt att ge finansministern eller statsministern separata anvisningar.

Finlands riksdag avviker från flera andra medlemsstaters parlament i sitt sätt att hantera styrmedlen för den europeiska finanspolitiken. När den europeiska styrperioden introducerades väckte det i vissa medlemsstater ovisshet om förfarandets relation till budgetsuveräniteten hos medlemsstaterna och deras parlament. Bland annat därför togs i 2013 års finansavtal in en bestämmelse om en interparlamentarisk konferens som behandlar den europeiska finanspolitiken. Konferensen var särskilt viktig för de nationella parlament vars inflytande på sina länders EU-ståndpunkter är begränsat.

Ställningen för Finlands riksdag har inte påverkats av att den europeiska styrperioden infördes. Det beror på att Finland sedan 1990-talet har iakttagit en rambudgetering och Finlands system till vissa delar har tjänat som modell för den europeiska styrperioden. Den europeiska styrperioden är ur finländskt perspektiv en överflödig rapporteringscykel i ett förfarande där de avgörande besluten fattas i planen för de offentliga finanserna och i den nationella budgeten.

Stabilitetsprogrammen och strategin Europa 2020 har tills vidare inte varit särskilt effektiva i fråga om att främja strukturella reformer. Utskottet noterar att det nära sambandet mellan stabilitetsprogrammet och reformprogrammet EU 2020 inte framgår exempelvis av planen för de offentliga finanserna. Ändå verkställs strategin EU 2020 inom ramen för den årliga styrperioden. Eftersom målen för strategin EU 2020 är bärande principer för styrperioderna vore det motiverat att planen för de offentliga finanserna skulle specificera Finlands landsspecifika plan i relation till strategins fem allmänna mål (sysselsättningsnivå 75 %; 3 % av BNP till FoU-projekt; 20/20/20-målen för bekämpning av klimatförändringen; minskad avbruten skolgång och ökat antal högskoleexamina; minskad fattigdom och utslagning) samt framstegen i relation till de sju ”flaggskeppsprojekten” (innovationer, digital ekonomi, sysselsättning, ungdom, industripolitik, fattigdom och resurseffektivitet).

En specificerad granskning av planen för de offentliga finanserna med avseende på strategin EU 2020 vore motiverad också för att rådets rekommendation (EU 2015/1184) rekommenderar medlemsländerna att iaktta EU:s ”allmänna riktlinjer” för den gemensamma finanspolitiken med fokus på ”smart och hållbar tillväxt för alla”. Riktlinjerna är (1) att främja investeringar, (2) att främja tillväxt genom strukturreformer, (3) att undanröja viktiga hinder för hållbar tillväxt och sysselsättning, (4) att förbättra hållbarheten och tillväxtfrämjandet i de offentliga finanserna.

Stora utskottet instämmer i Europaparlamentets (resolution 25.6.2016) åsikt att den europeiska styrperioden bör vara mer öppen och genuint inkluderande. Beredningen av medlemsländernas stabilitetsprogram bör föregås av en dialog mellan arbetsmarknadens parter, lokal- och regionförvaltningarna och andra intressenter. Utskottet konstaterar att det bör öppnas för mer insyn i beredningen av landsrapporterna och de landsspecifika rekommendationerna. Dessa handlingar innehåller i typfallet politiska val vars grunder medborgarna bör kunna komma åt att bedöma. Utskottet bedömer att genom att stärka styrperiodens demokratiska berättigande kan också dess genomslag ökas.

Med avseende på en hållbar skötsel av de offentliga finanserna vore det angeläget att komplettera de numeriska reglerna med en budgeteringsram som beaktar de offentliga finanserna i sin helhet. I en sådan helhet vore det enligt utskottets uppfattning ändamålsenligt att också beakta sådana faktorer med inverkan på ekonomins hållbarhet som nu bedöms eller föreslås bli bedömda i rekommendationer som gäller makroekonomiska obalanser. Utskottet vill påpeka att förfarandet med makroekonomiska obalanser tills vidare inte har inverkat styrande på den europeiska finanspolitiken. Det kan bero på att de indikatorer som har använts eller föreslagits i förfarandet snarare har samband med följderna av den allmänna finanspolitiken än med orsakerna till den, eller att indikatorerna gäller fenomen som inte kan ändras omedelbart med politiska medel.

Slutligen fäster utskottet uppmärksamhet vid att det just inte har iakttagits några framsteg i minskningen av unionens byråkrati trots det relaterade projektets karaktär av flaggskepp. Att minska byråkratin är en faktor som direkt påverkar den ekonomiska tillväxten och som kan avancera endast genom målmedvetet agerande från den högsta politiska nivån.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Stora utskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne-Mari Virolainen saml
vice ordförande Anne Louhelainen saf
2 vice ordförande Tytti Tuppurainen sd
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Eva Biaudet sv
medlem Simon Elo saf
medlem Sari Essayah kd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Timo Harakka sd
medlem Anne Kalmari cent
medlem Emma Kari gröna
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Elsi Katainen cent
medlem Jari Leppä cent
medlem Sanna Marin sd
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Sampo Terho saf
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
ersättare Olavi Ala-Nissilä cent
ersättare Pekka Haavisto gröna
ersättare Jukka Kopra saml
ersättare Riitta Myller sd
ersättare Arto Pirttilahti cent
ersättare Sari Raassina saml.

Sekreterare var

utskottsråd Peter Saramo
utskottsråd Anna Sorto.