



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om tillsynen över finanspolitiken 2015



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om tillsynen över finanspolitiken 2015

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (HÄFT.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
URN:NBN: VTV-B172015RD
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-B172015RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b172015rd)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINGFORS 2015

Till riksdagen

Statens revisionsverk granskar beredningen och genomförandet av finanspolitiken som en del av sitt uppdrag enligt grundlagen. Dessutom övervakar och granskar statens revisionsverk finanspolitiken i egenskap av ett nationellt oberoende finanspolitiskt tillsynsorgan som avses i EU:s stabilitetspakt (den finanspolitiska pakten) och Europeiska unionens lagstiftning. Bestämmelser om tillsynsuppdraget finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och den så kallade finanspolitiska lagen (869/2012). Tillsynen omfattar utvärdering av utfärdandet och förverkligandet av de regler som styr finanspolitiken. Genom tillsynen bidrar revisionsverket till att reglerna är transparenta och förståeliga samt främjar stabiliteten och hållbarheten i den offentliga ekonomin. Inom tillsynen över finanspolitiken övervakar revisionsverket uppgörandet och genomförandet av planen för de offentliga finanserna, tillförlitligheten i makroprognoser och iakttagandet av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Revisionsverket övervakar också att det medelfristiga målet (MTO) för de offentliga finanserna iakttas samt den tillhörande korrigeringsmekanismen.

På basis av 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar statens revisionsverk denna särskilda berättelse om de viktigaste observationerna vid övervakningen av finanspolitiken till 2015 års riksdag.

Helsingfors den 8 september 2015

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Budgettillsynschef

Heidi Silvennoinen

Denna särskilda berättelse till riksdagen innehåller statens revisionsverks rapport om övervakningen av finanspolitiken 2015. Rapporten behandlar styrningen av den offentliga ekonomin som helhet, efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och iakttagandet av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

Revisionsverket anser att det är bra att styrningen av den offentliga ekonomin har blivit mer intensiv. Detta bygger på förordningen om en plan för de offentliga finanserna, som förutsätter en ännu mer övergripande och långsiktigare styrning av den offentliga ekonomin än tidigare. Detta avspeglas även i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Tidigare har regeringsprogrammen fokuserat på statsfinanserna och riktlinjerna i regeringsprogrammen har inte granskats med tanke på den offentliga ekonomin som helhet.

Enligt revisionsverkets uppfattning är det bra att den finanspolitiska målsättningen har integrerats i de långsiktiga utsikterna för den offentliga ekonomin. Den planerade förstärkningen av de offentliga finanserna med 10 miljarder euro är i sin helhet periodiserad för en tillräckligt lång tidsperiod som sträcker sig över valperioden. Detta förutsätter förbindelse till en långsiktig finanspolitik och ekonomisk politik, vilket kommer att utgöra en ny utmaning för finanspolitiska beslut, som hittills främst fattats enligt valperiod.

Det behövs betydande strukturella reformer i Finlands ekonomi. Statsminister Juha Sipiläs regering fortsätter de strukturella reformer som inleddes under den föregående valperioden. I regeringsprogrammet förutsätts det att de verkningar av hållbarhetsunderskottet som eftersträvas genom reformer utvärderas innan lagförslag ges och verkställs. Överenskommelse om slutledningar i utredningen om hållbarhetsutskottet samt om eventuella ytterligare åtgärder ska ingås så att den lagstiftning som anknyter till reformerna kan behandlas enligt principerna om god lagberedning. Om detta förverkligas bidrar det till att beslut de facto kan fattas under valperioden.

Enligt statens revisionsverks observationer vid övervakningen av finanspolitiken var de utgifter som omfattas av ramen för statsfinanserna cirka 34 miljoner euro lägre i den slutliga budge-

ten för 2014 jämfört med utgiftsramen. Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att rambegränsningen har varit sträng vid rambere­dningen 2015.

Utgifterna utanför ramarna har varit fortsatt stabila trots lågkonjunkturen. Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att finansinvesteringar har använts till utgifter som liknar bidrag vid rambere­dningen 2015. Detta ska avstås från.

Revisionsverket har gjort en bedömning av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten utifrån en övergripande analys. Revisionsverket konstaterar att Finland iakttog den förebyggande delen under 2014. Revisionsverket anser att efterlevnad av utgiftsstadgan med en klar marginal innebär att Finland iakttagit den förebyggande delen, trots att det finns en betydande avvikelse i den strukturella saldote­ren. Enligt revisionsverkets bedömning kan den svagare strukturella saldote­ren bero på både de oförväntat låga skatteinkomsterna och de ökade konjunkturberoende arbetslöshetsutgifterna. Å andra sidan har dessa utgifter ökat betydligt långsammare än vad utgiftsregeln skulle ha tillåtit när det gäller tillväxttakten för utgifter. Därför anser revisionsverket att den totala utgifternas måttliga utveckling stöder efterlevnaden av den förebyggande delen.

Revisionsverket har också gjort en utvärdering av efterlevnaden av den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt revisionsverkets uppfattning finns det i Finland tills vidare inte skäl att inleda förfarande vid alltför stora underskott, eftersom överskridandet av det nominella underskottet är litet. Om anpassningen av den offentliga ekonomin sker enligt regeringsprogrammet, kan överskridandet av underskottskriteriet bli tillfälligt. Det är meningsfullt att utvärdera effekterna av de åtgärder som fastställs i det nya regeringsprogrammet först hösten 2015 när regeringen beslutar om den första planen för de offentliga finanserna för valperioden. Finland iakttar tills vidare skuld­kriteriet i den korrigerande delen. Utifrån prognoserna kommer skuld­kriteriet likväl att brytas 2016.

Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska fungera under en fortsatt lågkonjunktur. Flexibilitetselementen i den förebyggande delen, vilka beaktar bland annat ekonomiska förhållanden och eventuella strukturella reformer, är bra för att ekonomin inte ska behöva anpassas så kraftigt under lågkonjunkturer. I Finland håller detta på att leda till en situation där efterlevnaden av den förebyggande delen inte garanterar en tillräcklig marginal jämfört med kriterierna i den korrigerande delen.

Innehåll

1	Styrning av den offentliga ekonomin som helhet	11
1.1	Plan för de offentliga finanserna 2016-2019	12
1.2	Målsättning i regeringsprogrammet	15
2	Iakttagande av ramarna för statsfinanserna	21
2.1	Bedömning av iakttagande av ramarna för statsfinanserna	23
2.2	Ramkalkyl 2014	24
2.3	Ramkalkyl 2015	28
2.4	Utgifter utanför ramarna	30
3	Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten	34
3.1	Bedömning av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten	36
3.2	Bedömning av den förebyggande delen	37
3.3	Bedömning av den korrigerande delen	49
	Referenser:	55

1 Styrning av den offentliga ekonomin som helhet

Revisionsverket anser att det är bra att styrningen av den offentliga ekonomin har blivit mer intensiv. Detta bygger på förordningen om en plan för de offentliga finanserna, som förutsätter en ännu mer övergripande och långsiktigare styrning av den offentliga ekonomin än tidigare.

Detta avspeglas även i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, där den offentliga ekonomin betraktas som en helhet. Tidigare har regeringsprogrammen fokuserat på statsfinanserna och riktlinjerna i regeringsprogrammen har inte granskats med tanke på den offentliga ekonomin som helhet. Enligt revisionsverkets uppfattning är det bra att den finanspolitiska målsättningen har integrerats i de långsiktiga utsikterna för den offentliga ekonomin. Den planerade förstärkningen av de offentliga finanserna med 10 miljarder euro är i sin helhet periodiserad för en tillräckligt lång tidsperiod som sträcker sig över valperioden. Detta förutsätter förbindelse till en långsiktig finanspolitik och ekonomisk politik, vilket kommer att utgöra en ny utmaning för finanspolitiska beslut, som hittills främst fattats enligt valperiod.

Det behövs betydande strukturella reformer i Finlands ekonomi. De viktiga strukturellerna inleddes redan under den föregående regeringen. Målsättningarna i det strukturpolitiska programmet under den föregående valperioden var goda, men att omvandla dem till tillräckligt konkreta åtgärder så att målen skulle kunna ha uppnåtts blev ett problem.

Statsminister Juha Sipiläs regering fortsätter de strukturella reformer som inleddes under den föregående valperioden. Verkställandet av reformerna och uppföljningen av reformernas effekter förutsätter konkretisering och en noggrann konsekvensbedömning av åtgärderna. I regeringsprogrammet förutsätts det att hållbarhetsunderskottets verkningar som eftersträvas genom reformerna utvärderas innan lagförslag ges och verkställs. Överenskommelse om slutledningar i utredningen om hållbarhetsutskottet samt om eventuella ytterligare åtgärder ska ingås så att den lagstiftning som anknyter till reformerna kan behandlas enligt principerna om god lagberedning. Om detta förverkligas bidrar det till att beslut de facto kan fattas under valperioden.

Styrningen av den offentliga ekonomin som helhet har blivit mer intensiv

1.1 Plan för de offentliga finanserna 2016–2019

Styrningen av den offentliga ekonomin som helhet stärktes betydligt genom beslut som fattades under den föregående valperioden. Detta är en följd av införandet av EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU) på nationell nivå. I och med detta utfärdades statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) i februari 2014. Förordningen förutsätter en ännu mer övergripande och långsiktig styrning av den offentliga ekonomin än tidigare. Planen för de offentliga finanserna ska innefatta delar som gäller statsfinanserna, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder.

Den 2 april 2014 godkände statsrådet planen för de offentliga finanserna 2016–2019. Planen är den föregående valperiodens sista, den så kallade tekniska planen för de offentliga finanserna, och därför innefattar den inga nya beslut. Planen utgör samtidigt Finlands stabilitetsprogram. Den tekniska planen utgör ett underlag för den första planen för de offentliga finanserna under den innevarande valperioden. Den nya regeringen fattar beslut om denna första plan hösten 2015.

Styrkan i förfarandet med planering av de offentliga finanserna är att de offentliga finanserna därmed måste granskas som helhet. Sedan 2011, när statens revisionsverk gav riksdagen sin första valperiodsrapport om granskningen av finanspolitiken, har revisionsverket ansett att det är viktigt att i Finland införa ett styrsystem som omfattar hela den offentliga ekonomin och som är förenlig med planen för de offentliga finanserna (B 20/2010 rd). I princip ger förfarandet med planering av de offentliga finanserna bättre verktyg än tidigare för att styra den offentliga ekonomin som helhet och lösa problem i den offentliga ekonomin.

I valperiodens första plan för de offentliga finanserna ska regeringen ställa upp mål för statsfinanserna, den kommunala ekonomin och hela den offentliga ekonomin. För varje sektor av den offentliga ekonomin ska målen för den finansiella ställningen ställas upp så att de främjar uppnåendet av det medelfristiga mål som fastställts för hela den offentliga ekonomin. Planen för de offentliga finanserna ska också omfatta åtgärder för att uppnå de avsedda målen. Förverkligandet av målen ska följas upp varje år på våren i samband med översynen över planen för de offentliga finanserna. Detta förutsätter konkretisering och en noggrann konsekvensbedömning av åtgärderna.

Revisionsverket har rekommenderat införandet av ett styrsystem för hela den offentliga ekonomin

I enlighet med den finanspolitiska lagen (869/2012), Europeiska unionens stabilitetspakt (den finanspolitiska pakten) och lagstiftningen om styrning av den ekonomiska politiken övervakar statens revisionsverk faktaunderlaget för planen för de offentliga finanserna samt uppgörandet och genomförandet av planen. Vid statens revisionsverks övervakning av finanspolitiken fästs uppmärksamhet vid att planen för de offentliga finanserna görs upp i enlighet med bestämmelserna om planen och att planen är förenlig med Europeiska unionens stabilitetspakt (den finanspolitiska pakten) och stabilitets- och tillväxtpakten. Uppmärksamhet fästs också på frågan om huruvida målen för stabiliteten och hållbarheten i de offentliga finanserna på lång och medellång sikt kan uppnås med hjälp av planen. Vid övervakningen av finanspolitiken utvärderar statens revisionsverk också tillförlitligheten i finansministeriets officiella makroekonomiska prognoser som används som underlag för planen för de offentliga finanserna.

Statsfinanser

Anslagsramen för statsfinanserna ingår i planen för de offentliga finanserna och den ska vara konsekvent i förhållande till målet för statsfinansernas finansiella balans. Målet för statsfinansernas finansiella balans ställs upp första gången i den första planen för de offentliga finanserna för valperioden 2016–2019 hösten 2015. Rambeslutet våren 2015 bygger på valperiodens ram som har setts över för åren 2016–2019 med beaktande av de beslut som fattats, pris- och strukturkorrigeringar och den ekonomiska prognosen våren 2015. Rambeslutet utgör ett underlag för beslutsbaserade åtgärder under den innevarande valperioden och innefattar därför inga nya politiska riktlinjer.

Kommunal ekonomi

Makrostyrningen av den kommunala ekonomin sker med hjälp av planen för de offentliga finanserna. Den del av planen som gäller den kommunala ekonomin innehåller en granskning av läget inom den kommunala ekonomin och av effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin. Granskningen kompletterar programmet för kommunernas ekonomi. De frågor som gäller den kommunala ekonomin i *planen för de offentliga finanserna 2016–2019* ingår i programmet för kommunernas ekonomi 2016–2019. I det tekniska programmet för kommunernas ekonomi uppställs inget mål för det strukturella saldoto inom den kommunala ekonomin och inte heller någon euromässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder som är konsekvent med det avsedda må-

Revisionsverket övervakar uppgörandet och genomförandet av planen för de offentliga finanserna

Målet för statsfinansernas finansiella balans ställs upp i den första planen för de offentliga finanserna under valperioden

let. Den nya regeringen ställer upp dessa i valperiodens första plan för de offentliga finanserna hösten 2015.

Syftet med programmet för kommunernas ekonomi är att utvärdera läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice. Målen på makronivå, såsom målet för den kommunala ekonomins finansiella balans, är inte direkt bindande för kommunerna eller samkommunerna, som skyddas av självstyrelse. Deras ekonomi styrs av kommunallagen. De skärpta ekonomibestämmelserna i den nya kommunallagen stöder dock uppnåendet av makromålen för den kommunala ekonomin. I valperiodsrapporten om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014 (B 20/2014 rd) ägnade revisionsverket uppmärksamhet åt att den euromässiga begränsningen för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder inte ensamt räcker till för att stabilisera den kommunala ekonomin, eftersom kommunerna har hamnat i svårigheter på grund av de uppgifter som tidigare fastställdes för kommunerna. Därför ska målet i det strukturpolitiska programmet för den föregående valperioden om att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser med en miljard euro förverkligas i sin helhet genast under den innevarande valperioden.

I programmet för kommunernas ekonomi granskas läget inom den kommunala ekonomin och förverkligandet av finansieringsprincipen

Socialskyddsfonder

I *planen för de offentliga finanserna 2016–2019* granskas också socialskyddsfonder, som i Finland ingår i den offentliga sektorn. Även för socialskyddsfonderna uppställs hösten 2015 ett mål för den finansiella balansen i valperiodens första plan för de offentliga finanserna. Målet ska främja uppnåendet av hela det fastställda målet för det strukturella underskottet i de offentliga finanserna.

Läget i Finlands ekonomi är allvarligare än vad prognoserna visade i slutet av 2014 och vintern 2015. Bevis på detta är bland annat att den gräns på 3 procent som fastställs för underskottet i artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i protokoll (12) till fördraget bröts 2014. Detta kunde inte prognostiseras i finansministeriets, Finlands Banks och Europeiska kommissionens prognoser i slutet av 2014. Att underskottsregeln bröts var framför allt en följd av utgiftsökningen, men inkomsterna har också varit mindre än förväntat. I detta sammanhang ska hänsyn tas till att även socialskyddsfondernas utgifter har ökat. Därmed har fondernas överskott minskat. De senaste åren har Finland iakttagit underskottsregeln på grund av socialskyddsfondernas överskott.

Om det strukturpolitiska programmet för den föregående valperiodens regering hade verkställts, skulle det ha bidragit till att stabilisera de offentliga finanserna och även främjat efterlevnaden av EU:s regler. Reformerna har effekt först på lång sikt och därför skulle verkställandet av programmet i slutet av valperioden inte förändrat den observerade utvecklingen för underskottet 2014.

Läget i Finlands ekonomi är allvarligare än förväntat

1.2 Målsättning i regeringsprogrammet

Under tidigare valperioder har regeringsprogrammen fokuserat på statsfinanserna och riktlinjerna i regeringsprogrammen har inte granskats med tanke på den offentliga ekonomin som helhet. I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering betraktas den offentliga ekonomin som en helhet. Detta bygger på förordningen om en plan för de offentliga finanserna, som förutsätter en ännu mer övergripande och långsiktigare styrning av den offentliga ekonomin än tidigare.

Dimensionering av finanspolitiken under valperioden 2015-2019

Till skillnad från de två tidigare valperioderna saknar regeringsprogrammet skrivning om att regeringen strävar efter en snabbare tillväxt än vad prognoserna ger. Revisionsverket anser att detta är bra. Däremot har det av finansministeriet beräknade hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin använts som underlag. Våren 2015 var det 5 procent i relation till bruttonationalprodukten, det vill säga cirka 10 miljarder euro.

Hållbarhetsunderskottet beskriver hur mycket saldot i de offentliga finanserna borde förbättras för att den offentliga skulden inte ska börja öka på ett okontrollerat sätt. Beräkningen av hållbarhetsunderskottet är en kalkyl över utgiftstrycket. Den beskriver vilken effekt den nuvarande utgifts- och inkomststrukturen har på den offentliga ekonomins utveckling, om anpassningsåtgärder inte vidtas inom den offentliga ekonomin. Beräkningarna sträcker sig långt in i framtiden och därför är de mycket känsliga för förändringar i bakgrundsantagandena.

Beräkningen är särskilt känslig för förändringar i de offentliga finansernas finansiella balans i utgångsläget. Detta innebär att när lågkonjunkturen avtar och de ekonomiska utsikterna på medellång sikt förbättras minskar även det beräknade hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna och att när utsikterna på medellång sikt i sin tur försvagas ökar det beräknade hållbarhetsunderskottet. På så sätt understryker revisionsverket att man ska förhålla sig till dessa beräkningar med viss reservation och att uppmärksamhet bör fästas vid de bakgrundsfaktorer som påverkar beräkningen i stället för vid enskilda poängvärden. Framför allt beräkningar av hur hälsovårdsutgifterna utvecklas är viktiga bakgrundsfaktorer. Hur hälsovårdsutgifterna utvecklas påverkas av hur behovet av

Dimensioneringen av finanspolitiken bygger på det hållbarhetsunderskott som beräknats av finansministeriet

I beräkningarna av hållbarhetsunderskottet ingår stor osäkerhet

omsorg och stöd samt produktiviteten i tjänsterna utvecklas. Osäkerheterna i beräkningarna ska också lyftas fram på ett tydligt sätt vid rapporteringen om beräkningarna.

Olika instansers senaste beräkningar av hållbarhetsunderskottet i Finlands offentliga ekonomi varierar från 2 till 7 procent. Etna har den lägsta beräkningen (2–2,5 procent i relation till bruttonationalprodukten) och OECD har den mest negativa beräkningen (7 procent i relation till bruttonationalprodukten). Gemensamt för alla beräkningar är att det finns ett hållbarhetsunderskott. Finansministeriets beräkning har gjorts enligt de överenskomna gemensamma metoderna och beräkningsprinciperna för EU och dessa finns allmänt tillgängliga. Därför anser revisionsverket att användningen av finansministeriets hållbarhetsberäkning vid uppskattningen av det långsiktiga anpassningsbehovet för den offentliga ekonomin kan motiveras.

Det är bra att den finanspolitiska målsättningen har integrerats i de långsiktiga utsikterna för den offentliga ekonomin. Dimensioneringen av regeringsprogrammet utifrån utsikter på kort eller medellång sikt misslyckas lätt, såsom vi såg under den föregående valperioden. I december 2014 rekommenderade revisionsverket i valperiodsrapporten om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014 att de långsiktiga utsikterna för Finlands ekonomi och de strukturella faktorerna i ekonomin beaktas vid planeringen och dimensioneringen av finanspolitiken för den valperiod som börjar (B 20/-2014 rd). Dessutom ska hänsyn tas till möjligheten att sätta in åtgärder vid rätt tidpunkt så att de inte i onödan försvagar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt.

Regeringen följer årligen i anslutning till ramförhandlingarna upp om åtgärderna är tillräckliga för att täcka hållbarhetsunderskottet på 10 miljarder euro, och fattar vid behov beslut om ytterligare åtgärder. Enligt revisionsverkets uppfattning är det bra att åtgärderna påverkar på lång sikt, trots att besluten enligt planerna ska fattas under valperioden 2015–2019. Det är också bra att det genast i början av valperioden finns en uppskattning av dimensioneringen av de åtgärder som behövs.

De planerade anpassningsåtgärderna på 4 miljarder euro för valperioden 2015–2019 gäller hela den offentliga ekonomin. Av beloppet hänför sig 3,3 miljarder euro till utgifter och 0,7 miljarder euro till inkomster. Anpassningsåtgärder som är kraftigare än detta kan påverka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt negativt. Under den föregående valperioden anpassades enbart statens utgifter med cirka 3 miljarder euro i netto. Enligt revisionsverket är det bra att den planerade förstärkningen av de offentliga finanserna med 10 miljarder euro i sin helhet är periodiserad för en tillräck-

Det är bra att regeringsprogrammet har integrerats i de långsiktiga ekonomiska utsikterna

Enligt revisionsverkets uppfattning är det bra att stabiliseringen av den offentliga ekonomin sträcker sig över valperioden

ligt lång tidsperiod som sträcker sig över valperioden. Detta förutsätter förbindelse till en långsiktig finanspolitik och ekonomisk politik, vilket kommer att utgöra en ny utmaning för finanspolitiska beslut, som hittills främst fattats enligt valperiod.

Genom regeringsprogrammet har regeringen utfäst sig att inte höja den totala skattegraden under valperioden. Enligt prognoserna våren 2015 stabiliseras skattegraden i Finland på cirka 44 procent i förhållande till bruttonationalprodukten under valperioden 2015–2019, om inga nya ändringar görs i skattegrunderna. Trots att skattegraden i Finland är hög i internationell jämförelse, saknas bevis på att beskattningen i vissa skatteslag inte skulle kunna skärpas utan att skatteinkomsterna minskar. Under valperioden 2015–2019 förväntas endast en mycket svag tillväxt. Därför leder en ekonomisk tillväxt inte till att skattegraden sjunker, vilket i sin tur skulle ge en höjningsmarginal för skatterna jämfört med riktlinjerna i regeringsprogrammet. En minskad bruttonationalprodukt skulle däremot innebära att beskattningen bör sänkas för att skattegraden inte ska stiga.

Det är viktigt att beakta att en skrivning i regeringsprogrammet inte utgör ett hinder för att utveckla skattesystemet. En förbindelse till målet möjliggör ändringar i skattestrukturen. Revisionsverket anser att det är viktigt att utveckla skattesystemet som helhet. Under den föregående valperioden förenklades inte skattesystemet i Finland och systemet som helhet beaktades inte på ett systematiskt sätt vid ändringar av skattegrunderna. Enligt revisionsverkets uppfattning ska man förhålla sig särskilt kritisk till användningen av skattestöden. En uppskattning av skattestöden är också nödvändig för att minska dem, eftersom stöden bidrar till ett invecklat skattesystem och kan medföra ineffektivitet.

Regeringen eftersträvar en bättre konkurrenskraft genom ett så kallat samhällskontrakt enligt en ambitiös tidsplan. Kontraktet skulle bidra till minskade enhetsarbetskostnader. Ett samhällskontrakt eller en motsvarande arbetsmarknadslösning som stärker kostnadskonkurrensförmågan och höjer kvaliteten på arbetslivet, om kontraktet eller lösningen blir av, skulle främja förutsättningarna ekonomisk tillväxt, sysselsättningen och stabiliseringen av den offentliga ekonomin. Om kontraktet inte införs vidtas enligt regeringsprogrammet ytterligare anpassningsåtgärder på 1,5 miljarder euro under valperioden 2015–2019. I så fall skulle dimensioneringen av direkta anpassningsåtgärder öka betydligt under valperioden. Revisionsverket anser att de direkta anpassningsåtgärderna på närmare 6 miljarder euro är betydande. Anpassningsåtgärderna kan bromsa den ekonomiska tillväxten mer än vad som angetts i olika instansers konsekvensbedömningar, om multiplika-

Det är viktigt att utveckla skattesystemet som helhet

Ett samhällskontrakt skulle främja förutsättningarna för ekonomisk tillväxt, sysselsättningen och stabiliseringen av den offentliga ekonomin

toreffekten av finanspolitiken är större än vad som antagits i beräkningarna. Dagsaktuella offentliga uppskattningar om finanspolitikens multiplikatoreffekter för Finland saknas.

Med direkta anpassningsåtgärder är det inte heller möjligt att korrigera strukturella problem inom ekonomin. Enligt revisionsverkets uppfattning bör fokus ligga på strukturella reformer. Även OECD har betonat vikten av strukturella reformer i sin senaste landsöversikt över Finland (OECD Economic Surveys, Finland, February 2014).

Strukture reformer

Det behövs betydande strukturella reformer i Finlands ekonomi. Regeringen har för avsikt att genomföra direkta anpassningsåtgärder samt strukturella reformer som ska stärka de offentliga finanserna med 4 miljarder euro. Detta omfattar en social- och hälsovårdsreform för 3 miljarder euro och en minskning av kommunernas uppgifter och de förpliktelser som styr utförandet av uppgifterna med en miljard euro. Under den föregående valperioden inleddes åtgärderna för sent och de genomfördes mycket långsamt, och därmed räckte tiden inte till.

De 19 social- och hälsovårdsområden som föreslås i regeringsprogrammet verkar vara ett för stort antal för att målet för att stärka de offentliga finanserna med 3 miljarder euro ska kunna uppnås. Målen om kostnadsbesparingar på 3 miljarder euro kan inte heller enbart uppnås genom omorganiseringar. Utöver dessa behövs absolut en tillräckligt radikal förnyelse av den flerkanaliga finansieringen. Det är möjligt att uppnå målet, men det förutsätter att förnyelsen planeras och genomförs med beaktande av en långsiktig kostnadskontroll.

Minskningen av kommunernas uppgifter och förpliktelser misslyckades under den föregående valperioden. I regeringsprogrammet förutsätts det nu att ministeriernas förslag till minskning av uppgifterna är specificerade och motiverade och omfattar konkreta åtgärder. På så sätt kan det säkerställas att de uppskattade ekonomiska effekterna kan uppnås. Enligt regeringsprogrammet utvärderas hållbarhetsunderskottets verkningar som eftersträvas genom reformerna innan lagförslag ges och verkställs. Regeringen har förbundit sig att före budgetmanglingen hösten 2015 utarbeta ett detaljerat åtgärdsprogram som gäller de uppgifter och skyldigheter som ska slopas. I höst lägger regeringen också fram de första konkreta förslagen.

Den eftersträvade förstärkningen av de offentliga finanserna med 3 miljarder euro genom social- och hälsovårdsreformen är ett ambitiöst mål

Konkretisering och noggranna konsekvensbedömningar av strukturella reformer är viktiga för att reformerna de facto ska kunna genomföras

Det är viktigt att precisera konkreta åtgärder så att åtgärdernas effekter på hållbarhetsunderskottet kan utvärderas och följas upp. Målsättningarna i det strukturpolitiska programmet under den föregående valperioden var goda, men att omvandla dem till tillräckligt konkreta åtgärder så att målen skulle kunna ha uppnåtts blev ett problem. Det är viktigt att satsa på konkretisering och en noggrann konsekvensbedömning av åtgärderna eftersom exempelvis utvärderingen av konsekvenserna av reformerna inom den kommunala ekonomin under tidigare år varit mycket svår och bristfällig.

Enligt regeringsprogrammet påförs kommunerna inga nya uppgifter under valperioden 2015–2019. Regeringen förbinder sig till att den lag som garanterar 100-procentiga statsandelar fortsätter att gälla. Om det blir nedskärningar i statsandelarna, minskar regeringen kommunernas uppgifter i samma utsträckning. Revisionsverket anser att detta är en god princip.

Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt den låga nivån på privata investeringar. Hur kapitalstocken utvecklas har en betydande effekt på ekonomins tillväxtpotential. Därför är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid den långsammare utvecklingen av investeringarna, som beror på lågkonjunkturen och strukturförändringarna i ekonomin. Regeringsprogrammet innehåller allmänna skrivningar om hur investeringar främjas. För att främja ekonomins tillväxtpotential bör Finland sträva efter att genomföra strukturella reformer som ökar totalproduktiviteten och effektiviteten i resursfördelningen på marknaden. Sådana är till exempel reformer som ökar arbetskraftens och dess kompetens rörlighet samt reformer som stärker resursfördelningen på nya och mer effektiva verksamheter. Åtgärder som främjar en effektiv användning av ICT och innovationer inom olika sektorer är också viktiga när det gäller att förbättra produktiviteten.

Under den innevarande valperioden påförs kommunerna inga nya uppgifter

Regeringens regel för utgiftsramen

Regeringen förbinder sig att iaktta den utgiftsregel som regeringen fastställt. Enligt regeln är de utgifter som omfattas av ramen år 2019 reellt 1,2 miljarder euro mindre än i den föregående valperiodens sista, den så kallade tekniska ramen av den 2 april 2015. Besparingarna i regeringsprogrammet gäller alla utgiftsslag, inklusive överföringsutgifter.

Ramregeln som fastställts av statsminister Juha Sipiläs regering är i sina huvuddrag likadan som de tidigare regeringarnas ramregler. Revisionsverket vill dock ägna uppmärksamhet åt vissa detaljer.

Ramregeln saknar den tidigare skrivningen om att regeringen inte kommer att använda skattestöd för att kringgå ramarna. I stället konstateras det att ramen behandlar olika ändringar i beskattningen lika om de har samma konsekvenser för den offentliga ekonomin. Enligt revisionsverkets uppfattning bör man förhålla sig kritisk till och undvika användning av skattestöd. Antalet skattestöd bör också minskas för att skattesystemet ska bli enklare.

I sin rapport *Finanspolitiska utgångsläget 2015–2019* har finansministeriet föreslagit en skatteregel för ramsystemet. Skatteregeln skulle ha omfattat både statsfinansernas finansiella balans och en konsekvent totalmarginal för beslutsbaserade skatteändringar under regeringsperioden. Skattestöd skulle ha ingått i skatteregeln.

Enligt revisionsverkets bedömning skulle en skatteregel som även omfattar skattestöd ha varit en god riktning i utvecklingen av ramsystemet. Denna regel skulle enligt revisionsverkets bedömning ha bromsat användningen av skattestöd. Trots att antalet skattestöd har minskat de senaste åren, är antalet fortfarande betydande. År 2014 identifierades 188 olika skattestöd. Det går dock inte att räkna ut något belopp för en cirka tredjedel av skattestöden. Till den del skattestöden har kunnat beräknas, utgjorde de cirka 24 miljarder euro 2014. Skattestöd bidrar till ett invecklat skattesystem och kan medföra ineffektivitet. Därför behövs en noggrann analys av skattestödens effekter så att det blir lättare att minska skattestöden.

Det är beaktansvärt att regeringens regel för utgiftsramen innehåller en skrivning om att regeringen förbinder sig till att genomföra alla de besparingar och beslut som behövs för att täcka hela hållbarhetsunderskottet på 10 miljarder euro under regeringsperioden. Effekterna av de direkta åtgärderna och strukturreformerna följs upp årligen i anslutning till ramförhandlingarna. Detta kräver att åtgärderna är konkreta så att deras effekter på hållbarhetsunderskottet kan utvärderas. Överenskommelse om slutledningar i utredningen om hållbarhetsutskottet samt om eventuella ytterligare åtgärder ska ingås så att den lagstiftning som anknyter till reformerna kan behandlas enligt principerna om god lagberedning. Om detta förverkligas bidrar det till att beslut de facto kan fattas under valperioden.

I regeringens regel för utgiftsramen omfattade ramsystemet och rambegränsningen inte statliga fonder utanför budgeten. Revisionsverket har rekommenderat att utgifter som betalas för fonder utanför budgeten ingår i ramregeln (B 21/2010 rd och B 2/2013 rd). Även finansministeriet rekommenderar i sin rapport *Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019* (Utveckling av ramsystemet för statsfinanserna 2015–2019) att utgifter som betalas för fonder ingår i ramarna (FM 23/2015).

Regeringens ramregel innehåller ingen skrivning om att användning av skattestöd ska undvikas

En skatteregel skulle ha varit bra vid utvecklingen av ramsystemet

Regeringens ramregel omfattade inte fonder utanför budgeten

2 Iakttagande av ramarna för statsfinanserna

Enligt statens revisionsverks observationer vid övervakningen av finanspolitiken var de utgifter som omfattas av ramen för statsfinanserna för 2014 cirka 34 miljoner euro lägre i den slutliga budgeten för 2014 jämfört med utgiftsramen. Uppskattningen i regeringens årsberättelse för år 2014 av att ramarna underskrids med cirka 34 miljoner euro kan anses vara korrekt. Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet kan 34 miljoner euro överföras till 2015 utan att ramen förhindrar detta.

Ramarna för statsfinanserna i Finland är reala och därför görs pris- och strukturjusteringar i ramarna under valperioderna. Detta gör att ramsystemet inte är transparent och det är svårt för utomstående att följa upp hur regeringens utgiftsregel förverkligas. Därför har statens revisionsverk årligen övervakat att ramarna iakttas.

Enligt revisionsverkets observationer har strukturjusteringarna vid ramberedningen 2014 gjorts enligt principerna för ramförfarandet. Informationen om grunderna för strukturjusteringar och hänförandet av justeringarna till olika moment var också tillräcklig i rambesluten och de allmänna motiveringarna i budgetpropositionerna. Mer än hälften av de justeringar av pris- och kostnadsnivån som gjordes i ramarna var lagstadgade vid ramberedningen 2014.

Enligt revisionsverkets observationer saknade rambesluten för 2013–2016 och 2014–2017 en specifikation av de ramutgifter som besparingarna gällde. Med tanke på transparensen i ramförfarandet rekommenderas en specifikation enligt moment av de besparingar i ramutgifterna som motsvarar sänkning av ramnivån.

Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att ram begränsningen har varit sträng vid ramberedningen 2015. Det verkar som om iakttagandet av ramarna vid ramberedningen 2015 är svårare än under tidigare år. För att behålla ramnivån för 2015 har det tillämpats förfaranden som avviker från förfarandena under tidigare år. Den ofördelade reserven för 2015 var negativ i *planen för de offentliga finanserna 2015–2018*. Orsaken var att den strukturjustering som omfattade inkomster av aktieförsäljning inte hade genomförts samtidigt med budgeteringen av tilläggsutgifterna, utan först i nästa skede av budgetberedningen. För att transparensen i ramförfarandet ska kunna säkerställas rekommenderas det att ramjusteringar och tillhörande anslagsbudgeteringar genomförs på ett symmetriskt sätt i samma skede av budgetberedningen.

Vid beredningen av budgetpropositionen för 2015 gjordes en strukturjustering där reparationsunderstöden, som tidigare in-

Ramarna för statsfinanserna iakttagts 2014

Rambegränsningen har varit sträng vid beredningen av ramen för 2015

gått i ramutgifterna, överfördes till statens bostadsfond och ramnivån sänktes i motsvarande grad med 25 miljoner euro. Eftersom reparationsunderstöden inte längre ingår i ramen kan understöden ökas utan att ramen förhindrar det. Enligt revisionsverkets uppfattning bör ramen omfatta statens bostadsfond med tanke på iakttagandet av ramen.

Utgifterna i budgeten är indelade i utgifter som omfattas av ramen och utgifter som inte omfattas av ramen. I utgifter utanför ramen ingår konjunkturrelaterade utgifter, såsom stöd för arbetslösa och utskomstskydd. Utgifterna utanför ramarna har dock varit fortsatt stabila trots lågkonjunkturen. Finansinvesteringarna, som ingår i utgifterna utanför ramarna, har däremot legat på en hög nivå sedan 2009. Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att finansinvesteringar har använts till utgifter som liknar bidrag vid ramberedningen 2015. Detta ska avstås från.

Utgifterna utanför ramarna har varit fortsatt stabila trots lågkonjunkturen

2.1 Bedömning av iakttagande av ramarna för statsfinanserna

Vid statens revisionsverk utvärderas iakttagandet av ramarna av enheten för övervakning av finanspolitiken. Utvärderingen av ramkalkylen omfattar upprepning av beräkningen av ramnivån och den ofördelade reserven i olika skeden av budgetberedningen. För att säkerställa att den strama utgiftslinjen förverkligas, jämförs den slutliga ramnivån för varje år även med utfallskalkylen för statsbudgeten. Bedömningskriterierna är öppenhet och transparens i rapporteringen om iakttagandet av ramarna och behållandet av ramnivån.

Materialet för revisionsverkets ramkalkyl utgörs av rambeslut, budgetpropositioner och budgetar jämte beredningsmaterial samt utfallskalkylen för statsbudgeten i statsbokslutet. Det sista rambeslutet som gäller ramen för 2015 ingår i *Planen för de offentliga finanserna 2015–2018*. Det beredningsmaterial som finansministeriet har lämnat till revisionsverket omfattar indelning av budgetanslagen i utgifter som omfattas av ramen och utgifter utanför ramen samt en beskrivning av de pris- och strukturjusteringar av ramnivån som har gjorts i olika skeden av budgetberedningen.

Riktigheten i prisjusteringarna säkerställs genom att justeringar riktas till olika huvudtitlar och i möjligaste mån till olika moment. Motiveringarna till de strukturjusteringar som har gjorts i ramnivån jämförs med riktlinjerna i regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering och med de principer för ramförfarandet som presenteras i finansministeriets *Kehyksäsi kirja* (Ramhandbok).

Ramkalkylen för 2014 och 2015, som ingår i denna rapport, sträcker sig i fråga om 2014 från statsminister Jyrki Katainens regerings första rambeslut (*Justerade ramar för statsfinanserna 2012–2015*) till den slutliga budgeten och i fråga om 2015 till den kompletterande första tilläggsbudgeten av den 24 februari 2015.

Övervakningen av finanspolitiken utvärderar hur ramarna för statsfinanserna iakttas

2.2 Ramkalkyl 2014

Enligt statens revisionsverks observationer vid övervakningen av finanspolitiken var de utgifter som omfattas av ramen för statsfinanserna för 2014 cirka 34 miljoner euro lägre i den slutliga budgeten för 2014 jämfört med utgiftsramen. Uppskattningen i regeringens årsberättelse för år 2014 av att ramarna underskrids med cirka 34 miljoner euro kan anses vara korrekt. Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet kan 34 miljoner euro överföras till 2015 utan att ramen förhindrar detta.

Revisionsverket har också jämfört utgiftsramen för 2014 med bokslutsutfallet. Ramregeln ställer inga begränsningar på utgifterna i bokslutet. Syftet med jämförelsen är att befästa den underliggande avsikten med den utgiftsregel som ingår i ramarna, det vill säga att bidra till att hålla igen på de av statens utgifter som ska betalas av skattebetalarna. I utfallskalkylen för statsbudgeten 2014 underskred anslagsutfallet det budgeterade anslaget med 611,9 miljoner euro. Enligt revisionsverkets beräkningar utgjorde utgifter inom och utanför ramen 432,4 miljoner euro respektive 179,6 miljoner euro av beloppet ovan, vilket innebär att utgiftsramen har iakttagits även med på tanke på bokslutsutfallen.

Enligt revisionsverkets observationer är ramjusteringarna av ramnivån 2014 i väsentliga delar förenliga med principerna för ramförfarandet. Grunderna för ramjusteringar har i fråga om 2014 gått genom från och med det första rambeslutet för valperioden 2011–2014 (*Justerade ramar för statsfinanserna 2012–2015*).

Den till beloppet största höjningen (cirka 2 miljarder euro) i ramnivån för 2014 gjordes i början av valperioden genom statsminister Jyrki Katainens regerings första rambeslut för 2012–2015 (5.10.2011). Merparten av ändringen av ramnivån berodde på att moment 33.40.60 (statens andel i de utgifter som föranleds av folkpensionslagen och vissa andra lagar) överfördes från ett moment utanför ramen till ett moment inom ramen. Detta ökade utgifterna inom ramen med cirka 3 miljarder euro. I regeringsprogrammet avtalades det dessutom om utgiftsökningar på cirka 600 miljoner euro. Höjningarna av ramnivån komparerades med utgiftsbesparingar på cirka 2 miljarder euro.

Strukturjusteringar gjordes i utgiftsramen för 2014 både genom rambeslut och i anslutning till beredningen av budgetpropositionen, den kompletterande budgetpropositionen och den första och den tredje tilläggsbudgetpropositionen för 2014. Dessutom gjordes strukturjusteringar av ramen för 2014 under budgetberedningen 2012 och 2013 och beredningen av planen för de offentliga finanserna för 2015–2018 och budgetpropositionen för 2015.

Ramarna har underskridits med 34 miljoner euro 2014

De gjorda ramjusteringarna är förenliga med principerna för ramsystemet

Till följd av dessa justeringar sjönk ramnivån med totalt 131,5 miljoner euro från och med det första rambeslutet för valperioden. Enligt revisionsverkets beräkningar uppgick de strukturjusteringar som sänkte eller höjde ramnivån till totalt cirka 0,6 miljarder euro respektive cirka 0,5 miljarder euro. Merparten av de strukturjusteringar som sänkte ramnivån berodde på att de ändringar som gjordes i grunderna för momenten för utkomstskydd för arbetslösa och bostadsbidrag utanför ramen beaktades i ramnivån. Grunderna för de strukturjusteringar som höjde ramnivån var i sin tur bland annat ombudgetering av anslag, budgetering av tilläggsutgifter till att motsvara andelen för en finansiär utanför staten och styrning av inkomster från utsläppshandeln till utvecklingssamarbetsprojekt. Strukturjusteringarna omfattade också användning av en fördelad reserv på 60 miljoner euro, överförd från föregående år, för projekt av engångskaraktär. I figur 1 presenteras grunderna för strukturjusteringar av ramarna i ramen för 2014.



Strukturförändringarnas inverkan på ramnivån **-131 mn €**

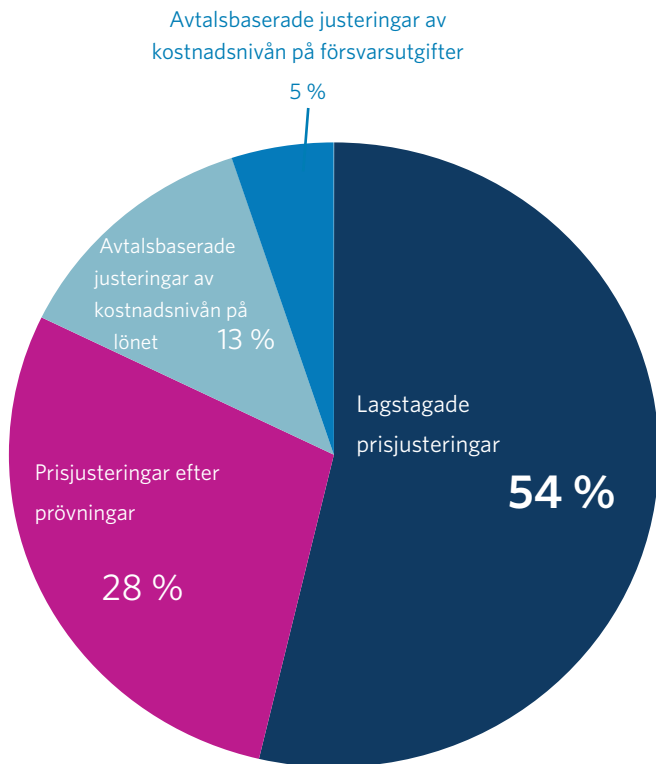
Källa: Rambesluten för 2012–2015, 2013–2016 och 2014–2017 samt budgetpropositionerna och tilläggsbudgetpropositionerna 2014.

Figur 1: Grunder för strukturjusteringar i ramen för 2014, fördelning i eurobelopp

Enligt revisionsverkets observationer hade strukturjusteringarna gjorts enligt principerna för ramförfarandet. Informationen om grunderna för strukturjusteringar och hänförandet av justeringarna till olika moment var också tillräcklig i rambesluten och de allmänna motiveringarna i budgetpropositionerna.

I ramen för 2014 gjordes den största justeringen av pris- och kostnadsnivån, cirka en miljard euro, vid övergången till prisnivån för 2013 i rambeslutet 2013–2016. Den näst största prisjusteringen, cirka 0,7 miljarder euro, gjordes vid övergången till prisnivån för 2014 i rambeslutet för 2014–2017. Höjningen av kostnadsnivån till prisnivån för 2014 justerades i enlighet med de nya prisprognoserna under budgetberedningen för 2014. Mer än hälften av justeringarna av pris- och kostnadsnivån, cirka 0,8 miljarder euro, utgjordes av lagstadgade prisjusteringar. Under beredningen av ramen för 2014 frystes de lagstadgade indexhöjningarna för kommunernas statsandelar, den statliga finansieringen av universitetens verksamhet och barnbidragen inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Motsvarande belopp drogs av från de årliga prisjusteringarna.

Den största justeringen av pris- och kostnadsnivån gjordes vid övergången till prisnivån för 2013



Källa: Rambesluten för 2012–2015, 2013–2016 och 2014–2017 samt budgetpropositionerna och tilläggsbudgetpropositionerna 2014.

Figur 2: Fördelning av prisjusteringarna i ramen för 2014.

Regeringen sänkte ramnivån för 2014 med totalt cirka 0,7 miljarder euro i anslutning till beredningen av rambesluten för 2013–2016 och 2014–2017. I motsats till en höjning av ramen är det möjligt att sänka ramen mitt under valperioden utan att ramens trovärdighet försvagas. I motiveringen till beslutet om att efter prövning sänka ramen konstateras det att den totala ramnivån sänks med ett belopp som motsvarar besparingarna i ramutgifterna. Enligt revisionsverkets observationer saknade rambesluten för 2013–2016 och 2014–2017 en specifikation av de ramutgifter som besparingarna gällde. Med tanke på transparensen i ramförfarandet rekommenderas en specifikation enligt moment av de besparingar i ramutgifterna som motsvarar sänkning av ramnivån.

2.3 Ramkalkyl 2015

Iakttagandet av ramen för 2015 har följts upp till och med den kompletterande första tilläggsbudgetpropositionen av den 24 februari 2015. Från och med *Planen för de offentliga finanserna 2015–2018* omfattar behållandet av ramnivån för 2015 förfaranden som avviker från de tidigare förfarandena under valperioden 2011–2014. Det verkar som om iakttagandet av ramarna har varit svårare 2015 än under tidigare år.

Avvikelser från de tidigare förfarandena är att den ofördelade reserven blev negativ vid beredningen av *Planen för de offentliga finanserna 2015–2018* samt att inkomster av aktieförsäljning användes för finansiering av tilläggsutgifter. Såsom det konstaterades i revisionsverkets valperiodsrapport om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014, berodde den negativa reserven på regeringens beslut om att finansiera det så kallade tillväxtpaketet med 150 miljoner euro av inkomsterna av aktieförsäljning. Granskat med tanke på ramkalkylen var problemet att den strukturjustering som höjde ramnivån och som omfattade inkomster av aktieförsäljning inte hade genomförts samtidigt med budgeteringen av tilläggsutgifterna, utan först i nästa skede av budgetberedningen. För att transparensen i ramförfarandet ska kunna säkerställas rekommenderas det att ramjusteringar och tillhörande anslagsbudgeteringar genomförs på ett symmetriskt sätt i samma skede av budgetberedningen.

I valperiodsrapporten om granskningen och övervakningen av finanspolitiken 2011–2014 ansåg revisionsverket att finansministeriet utvidgar ramregeln när ministeriet tolkar att försäljningen av aktier i Sampo kan likställas med statens aktieförsäljning, även om det är fråga om Solidium Oy:s aktieförsäljning. Revisionsverket konstaterade också att ramsystemet ska ha tydliga regler för hantering av statens bolagsförmögenhet och hantering av bolagens poster. Dessutom vill revisionsverket ägna uppmärksamhet åt att det finns risker i Solidiums intäktsföring med tanke på utveckling och förvaring av de balanstillgångar som ingår i nationaltillgångarna. För stora intäktsföringar är inte ekonomiskt ändamålsenliga (statens revisionsverks revisionsberättelse 6/2015).

I publikationen *Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2018* (Utveckling av ramsystemet för statsfinanserna 2015–2019) har finansministeriet konstaterat att regeln för inkomster av aktieförsäljning har föråldrats på grund av den försvagade statsekonomin. Regeln inkluderades därför inte längre i regeln för utgiftsramen i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Revisionsverket anser att detta är en god lösning.

År 2015 har det varit svårare än tidigare att iaktta ramarna

Det är bra att regeln för aktieförsäljning inte längre ingår i regeringens regel för utgiftsramen

Enligt revisionsverkets observationer hade användningen av den reserv som överfördes från 2014 inte specificerats enligt moment i motiveringen till strukturjusteringarna i tilläggsbudgetpropositionen för 2015. Enligt motiveringen ska reserven användas för utgifter av engångskaraktär. Om fördelningen av reserven på momenten inte framgår är det inte möjligt att säkerställa att det är fråga om en utgift av engångskaraktär. Vilka olika moment den reserv som överfördes från 2013 till 2014 var fördelad på hade klarlagts i tilläggsbudgeten för 2014.

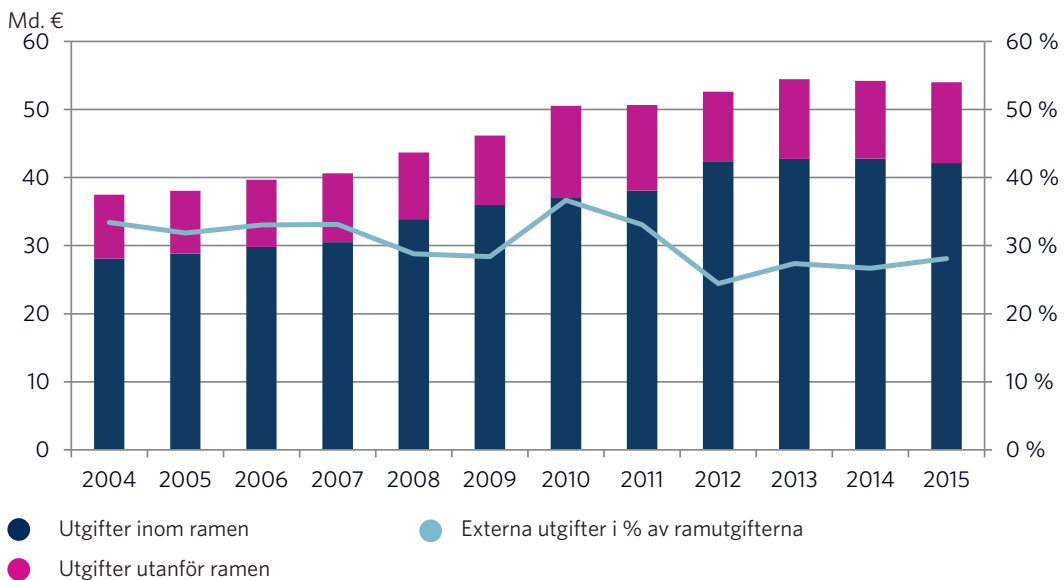
Vid beredningen av budgetpropositionen för 2015 gjordes en strukturjustering där reparationsunderstöden, som tidigare ingått i ramutgifterna, överfördes till statens bostadsfond och ramnivån sänktes i motsvarande grad med 25 miljoner euro. Eftersom reparationsunderstöden inte längre ingår i ramen kan understöden ökas utan att ramen förhindrar det. Enligt revisionsverkets uppfattning bör ramen omfatta statens bostadsfond med tanke på iakttagandet av ramen. Revisionsverket har redan tidigare rekommenderat att utgifter som betalas för fonder utanför budgeten ingår i ramregeln (B 2/2013 rd). Även finansministeriet rekommenderar i sin rapport *Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019* (Utveckling av ramsystemet för statsfinanserna 2015–2019) att utgifter som betalas för fonder ingår i ramarna (FM 23/2015). Denna rekommendation har dock inte beaktats i den regel för utgiftsramen som fastställts av statsminister Juha Sipiläs regering.

I den första tilläggsbudgeten för 2015 höjdes ramnivån med 19,1 miljoner euro så att nivån motsvarar inkomsterna från utsläppshandeln. Enligt motiveringen till strukturjusteringarna budgeterades motsvarande utgifter till utvecklingssamarbetsprojekt på moment 24.30.66 (egentligt utvecklingssamarbete). Av förklaringen till moment 24.30.66 framgår att samtidigt som anslagen under momentet ökades med 19,1 miljoner euro skars de också ned med cirka 15 miljoner euro genom ett sparbeslut av engångskaraktär. Eftersom ramnivån däremot inte justerades nedåt för att motsvara sparbeslutet om ramutgifterna, var det i tilläggsbudgeten möjligt att med ett motsvarande belopp höja andra anslag som omfattades av ramen. Därför får man den uppfattningen om förfarandet som helhet att inkomsterna från utsläppshandeln användes för andra utgifter än utvecklingssamarbetsutgifter, vilket strider mot riktlinjerna i regeringsprogrammet. I den första och den tredje tilläggsbudgeten för 2014 hade inkomsterna på ett tydligare sätt budgeterats för utvecklingssamarbetsutgifter.

Enligt revisionsverkets uppfattning bör ramen omfatta statens bostadsfond med tanke på iakttagandet av ramen

2.4 Utgifter utanför ramarna

Utgifterna i budgeten är indelade i utgifter som omfattas av ramen och utgifter som inte omfattas av ramen. I utgifter utanför ramen ingår konjunkturrelaterade utgifter, såsom stöd för arbetslösa och utskomstskydd. Ramen omfattar inte heller ränteutgifter för statskulden, kompensation till kommunerna till följd av skatteändringar och finansinvesteringar. En del av utgifterna utanför ramen utgörs av olika slags genomgångsposter, vilket innebär att en viss utgift har en motsvarande inkomst i budgeten. Sådana är utgifter motsvarande inkomster som erhålls från EU och utgifter motsvarande tippningsvinstmedel. Mervärdesskatteutgifter som inte omfattas av ramen har också motsvarande mervärdesskatteinkomster i budgeten. Detta slags poster som hade delats in i utgifter utanför ramen uppgick till cirka 3,5 miljarder euro 2014 och till cirka 3,4 miljarder euro 2015. Figur 3 visar utvecklingen av de utgifter som omfattas respektive inte omfattas av ramen 2004–2015.



Källa: Budgetpropositioner.

Figur 3: Ramutgifter och utgifter utanför ramen 2004–2015.

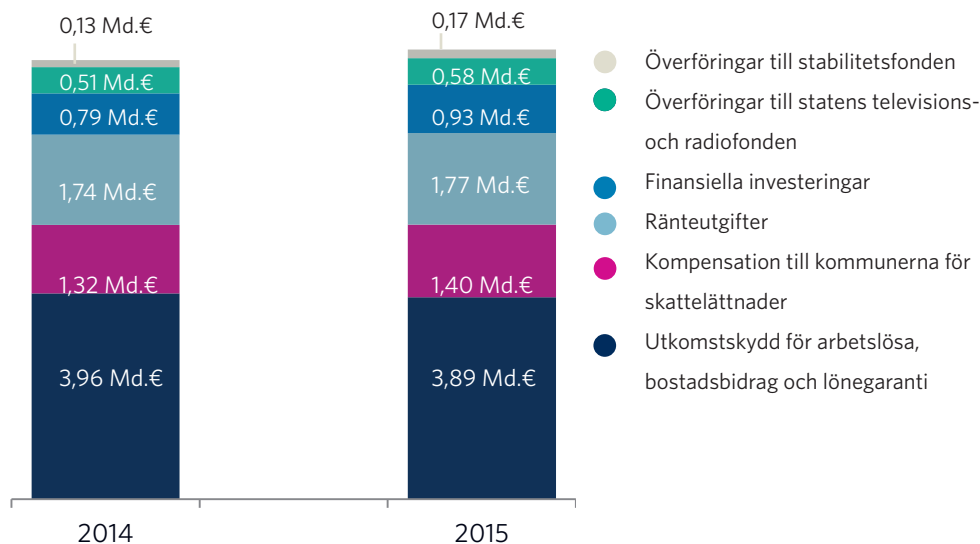
Den största enskilda utgiftsposten utanför ramen, cirka 3,9 miljarder euro per år, består av utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti. Dessa utgifter fungerar som så kallade automatiska stabilisatorer, vilket innebär att utgifterna förväntas öka under lågkonjunkturer och minska under högkonjunkturer. I och med att arbetslöshetsgraden stigit har utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa utanför ramen också fortsatt att öka 2014 och 2015. Under valperioden har det också gjorts beslutsbaserade ändringar i dessa utgifter och därför går det inte helt att jämföra den totala utgiftsnivån med tidigare år.

Andra betydande utgiftsposter utanför ramen är ränteutgifter för statsskulden, kompensation till kommunerna för skattelättnader och finansiella investeringar. Räntenivån för statsskulden har varit fortsatt exceptionellt låg, vilket har minskat ränteutgifterna trots att statsskulden har ökat. De minskade ränteutgifterna har bidragit till att utgifterna utanför ramen totalt sett har legat på en fortsatt stabil nivå. De kreditvärderingsföretag som har gett det bästa kreditbetyget för finska statens långfristiga lån fastställde våren 2015 negativa utsikter för Finlands kreditbetyg, vilket kan påverka även ränteutgifternas utveckling.

Kompensationen till kommunerna för skattelättnader har varit fortsatt stor under 2014 och 2015. Som kompensation till kommunerna för förlorade skatteinkomster ökade statsandelen till följd av bland annat höjningar av arbetsinkomstavrdraget, grundavdraget och hushållsavrdraget, strykning av ränteavrdraget för studielån, begränsning av rätten att dra av räntorna på bostadslån och ett avdrag för barnfamiljer.

Utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa är den största utgiftsposten utanför ramen

Utgifterna utanför ramarna har varit fortsatt stabila trots lågkonjunkturen - detta bygger delvis på minskade ränteutgifter



Källa: Budgetpropositioner, kompletterande propositioner och tilläggsbudgetpropositioner för 2014 och 2015.

Figur 4: De väsentligaste utgifterna utanför ramarna 2014 och 2015.

Finansinvesteringar utgörs i regel av lån av engångskaraktär och övriga finansiella investeringar. Finansiella investeringar förväntas huvudsakligen bevara sitt värde. Åren 2014 och 2015 gjordes finansiella investeringar för 700–900 miljoner euro per år. Detta innebär att de redan sedan 2009 har varit fortsatta stora, även de senaste åren. Eftersom utgifterna länge har varit stora är det viktigt att göra en noggrann uppskattning av om investeringarna har bevarat sitt värde eller om det finns utgifter som kan klassificeras som statsstöd.

Tilläggsbudgetarna för 2014 innefattar beslut om satsning på att bygga en optisk kabel som går under vattnet från Finland till Tyskland samt om tilläggsfinansiering av Finlands Industriinvestering Ab:s kapitalplaceringsverksamhet och av Tekes förvaltade lån för forsknings- och innovationsverksamhet. Sådana utgifter har i princip klassificerats som finansiella investeringar. I budgeten för 2015 beviljades i sin tur 97 miljoner euro som finansiell investering för att grunda Terrafame Oy så att bolaget kan delta i företags- och ägararrangemangen eller avtalsarrangemangen för gruvan i Talvivaara. Terrafame Oy kan lägga ned gruvverksamheten i Talvivaara om man inte kan hitta någon som vill fortsätta verksamheten. I rapporten *Kehysjärjestelmän kehittäminen* (Utveck-

Sedan 2009 har de finansiella investeringarna varit stora

ling av ramsystemet) (FM 17/2011) konstateras det att användningen av utgifterna för finansiella investeringar inte bör utökas till att omfatta utgifter som liknar bidrag, till exempel genom att kapitalisera bolag som går med förlust eller som på ett systematiskt sätt minskar på sitt kapital.

Den finansiering som har beviljats åt Terrafame Oy utanför ramen verkar också vara avsedd för bidragsverksamhet. Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att utgiftsökningarna till följd av Talvivaara Sotkamo Oy:s konkurs också har budgeterats för utgifter som omfattas av ramarna. Detta kan göra det svårt att uppskatta statens totala utgifter för konkursen. Den separata finansieringen för att förhindra miljöskador, som har reserverats för utgifter inom ramen, uppgår till 150 miljoner euro. Finansieringen har uppskattats tryggas verksamheten för förebyggande av föroreningar i miljön fram till hösten 2015.

I den första tilläggsbudgeten för 2015 har utgifterna för Terrafame Oy ändå behandlats som utgifter inom ramen.

Användningen av utgifterna för finansiella investeringar bör inte utökas till att omfatta bidragsliknande utgifter

3 Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten

Statens revisionsverk konstaterar att Finland 2014 följde stabilitets- och tillväxtpakten. Revisionsverket har gjort en bedömning av efterlevnaden av den förebyggande delen av pakten utifrån en övergripande analys. I den förebyggande delen ingår en bedömning av uppnåendet av det medelfristiga målet och efterlevnaden av utgiftsregeln.

Finland bryter mot den förebyggande delen när det gäller det medelfristiga målet. Utifrån finansministeriets material ökade det strukturella underskottet i den offentliga sektorn i Finland till 1,4 procent av bruttonationalprodukten 2014. Med andra ord har det strukturella saldot försvagats med 0,6 procentenheter jämfört med 2013, varför avvikelserna från målet är betydande. Däremot var ökningen i den offentliga sektorns totala utgifter 2014 klart mindre än den maximala ökningstakten som fastställts för utgifterna.

Utifrån den övergripande analysen konstaterar revisionsverket att Finland iakttog den förebyggande delen under 2014. Revisionsverket anser att efterlevnad av utgiftsstadgan med en klar marginal innebär att Finland iakttagit den förebyggande delen, trots att trots att det finns en betydande avvikelse i det strukturella saldot. Enligt revisionsverkets bedömning kan det svagare strukturella saldot bero på både de oförväntat låga skatteinkomsterna och de ökade konjunkturberoende arbetslöshetsutgifterna. Revisionsverket anser att de totala utgifternas måttliga utveckling stöder efterlevnaden av den förebyggande delen.

Revisionsverket har också gjort en utvärdering av efterlevnaden av den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Utifrån statistiken våren 2015 bryter Finland mot underskottskriteriet eftersom underskottet är 3,2 procent av bruttonationalprodukten enligt de uppgifter som publicerades i slutet av mars. År 2014 steg den offentliga skuldsättningen i relation till BNP till 59,3 procent, vilket innebär att Finland har följt skuldkriteriet. Efterlevnaden av reglerna för den korrigerande delen utvärderas även utifrån prognoserna, och enligt dessa kommer den offentliga skuldsättningen att överskrida den fastställda gränsen under 2015 och att ligga över 60 procent under 2016 och 2017. Revisionsverket anser att överskridandet 2015 ännu kan motiveras med solidaritetsöverföringar till andra EU-länder. Utifrån prognoserna kommer skuldkriteriet likväl att brytas 2016.

Enligt revisionsverkets uppfattning finns det i Finland tills vidare inte skäl att inleda förfarande vid alltför stora underskott, ef-

tersom överskridandet av det nominella underskottet är litet. Det är likväl meningsfullt att utvärdera effekterna av de åtgärder som fastställs i det nya regeringsprogrammet först hösten 2015 när regeringen beslutar om den första planen för de offentliga finanserna för valperioden. Därmed är det för tidigt att bedöma om det är fråga om ett tillfällig överskridande. Dessutom iakttog Finland skuldriteriet 2014. Det är inte heller enligt kommissionens bedömning i juni 2015 aktuellt att inleda förfarandet vid alltför stora underskott. Finland befinner sig på så sätt ännu i ett läge där landet följer den förebyggande delen. Nästa gång gör kommissionen en bedömning av läget hösten 2015 i anslutning till Finlands preliminära budgetplan.

Det ska beaktas att trots att Finland har följt reglerna för den förebyggande delen, kommer kriterierna i den korrigerande delen att brytas. Därför vill revisionsverket ägna uppmärksamhet åt att den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten måste fungera under en fortsatt lågkonjunktur. Flexibilitets-elementen i den förebyggande delen, vilka beaktar bland annat ekonomiska förhållanden och eventuella strukturella reformer, är bra för att ekonomin inte ska behöva anpassas så kraftigt under lågkonjunkturer. I Finland håller detta på att leda till en situation där efterlevnaden av den förebyggande delen inte garanterar en tillräcklig marginal jämfört med kriterierna i den korrigerande delen.

3.1 Bedömning av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten

I denna rapport om övervakningen av finanspolitiken utvärderar revisionsverket hur reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten har iakttagits. En del av reglerna är i kraft även genom Finlands lagstiftning, den så kallade finanspolitiska lagen (869/2012) som trädde i kraft vid ingången av 2013.¹

Revisionsverket utvärderar efterlevnaden av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten utifrån beräkningar och prognoser från finansministeriet (FM), som FM har publicerat i sin rapport *Plan för de offentliga finanserna 2016–2019*. Planen innehåller ett stabilitetsprogram, som har presenterats för kommissionen. Revisionsverket har på egen hand utifrån FM:s material och kommissionens prognos våren 2015 verifierat den beräkning av det strukturella saldot som avses i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Utifrån stabilitetsprogrammet som FM lämnat in har revisionsverket dessutom beräknat den offentliga sektorns totala utgifter i enlighet med utgiftsregeln i den förebyggande delen. Revisionsverket konstaterar att FM:s beräkningar för det strukturella saldot är för det mesta korrekta och tillförlitliga. Revisionsverket påpekar att finansministeriet bör se till den interna kvalitetskontrollen av sin beräkningsfunktion.

Revisionsverkets siffror i denna rapport kan avvika från de siffror som FM har presenterat i planen för de offentliga finanserna, eftersom ministeriets beräkningar bygger på dess egna prognoser. Skillnaderna är dock huvudsakligen så små att de inte rapporteras i denna rapport. Tolkningen av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten bygger främst på tolkningarna i rapporten *Vade mecum on Stability and Growth Pact* (Europeiska kommissionen, 2013).² Kommissionens rapport är inte juridiskt bindande, men den innehåller kommissionens tolkningar av tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten. Revisionsverket baserar sina tolkningar även på andra promemorior av kommissionen³ och på kommissionens tolkningar av utvärderingsrapporterna om Finland, av vilka den senaste är en uppdaterad bedömning av den 10 juni 2015 om Finlands stabilitetsprogram 2015. Statens revisionsverk är ett oavhängigt organ för övervakning av finanspolitiken och därmed är kommissionens tolkningar inte juridiskt bindande för revisionsverket. Revisionsverket strävar efter att iakttä kommissionens tolkningar av stabilitets- och tillväxtpaktens juridiska normer och tillämpning. Revisionsverket motiverar även skilt om det anser att kommissionens synsätt inte lämpar sig eller inte är ändamålsenligt i finska förhållanden.

3.2 Bedömning av den förebyggande delen

Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del består av följande två pelare: 1) medelfristigt mål som uppställs med hjälp av strukturellt saldo, och 2) utgiftsmål som fastställer tillväxttakten för den offentliga sektorns totala utgifter. Bedömningen av regelefterlevnaden omfattar följande tre steg:

- 1 Uppnående av medelfristigt mål (*Medium Term Objective, MTO*) eller en tillräckligt snabb anpassningsbana mot MTO
- 2 Iakttagande av utgiftsregeln (*Expenditure Benchmark*).
- 3 Övergripande analys av efterlevnaden av punkterna 1 och 2.

Medelfristigt mål och strukturellt saldo

Den första pelaren i den förebyggande delen utgörs av uppnående av det medelfristiga målet (*Medium Term Objective, MTO*). Målet ställs upp med hjälp av strukturellt saldo. I detta sammanhang beskriver det strukturella saldot differensen mellan inkomsterna och utgifterna för den offentliga sektorn (staten, kommunerna och socialskyddsfonderna) i relation till bruttonationalprodukten, efter avdrag för effekterna av konjunkturväxlingar samt av engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder från det nominella saldot. Användning av det nominella saldot som mätare för finanspolitik beaktar inte de förändringar som de automatiska stabilisatorerna medför för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. När effekterna av konjunkturväxlingar dras av från det nominella saldot får man en bild av den offentliga sektorns finansiella balans i en situation där ovan avsedda förändringar saknas i ekonomin. Det strukturella saldot ska därmed fungera som mätare för beslutsbaserad finanspolitik.

Det medelfristiga målet ställs alltid upp för tre år i sänder. För Finland har detta mål ställts upp så att det strukturella underskottet får utgöra högst 0,5 procent av bruttonationalprodukten. Bedömningen av om det medelfristiga målet har uppnåtts sker enligt följande: Först bedömer man om ett land har uppnått detta mål eller inte. Om landet inte har uppnått sitt mål, det vill säga det strukturella underskottet överskrider det fastställda målet, granskas förändringen i strukturellt saldo. Det strukturella saldot bör förändras så att det kan ske en anpassning i riktning mot MTO i landet.

Den målsatta förändringen beror på ekonomiska omständigheter, offentlig skuldsättning, hållbarheten i den offentliga ekonomin och eventuella strukturreformer. Om MTO inte har uppnåtts

Uppställande av medelfristigt mål med hjälp av strukturellt saldo

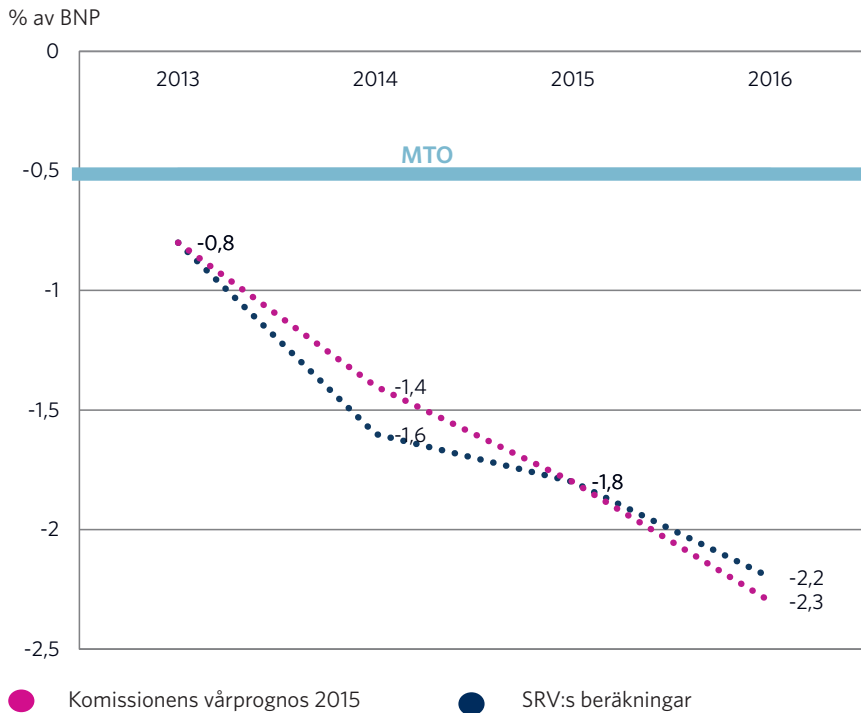
Finlands medelfristiga mål för det strukturella saldot är -0,5 % av BNP

bör det strukturella saldot förbättras med 0,5 procentenheter i en normal ekonomi. Under dåliga tider krävs en mindre förändring i strukturellt saldo. Det värde som revisionsverket och kommissionen använder under dåliga tider är 0,1 procentenheter. Under ekonomiskt goda tider och när hållbarheten i de offentliga finanserna är riskerad bör det strukturella saldot i sin tur förbättras mer: då är revisionsverkets och kommissionens värde 0,6 procentenheter. Om landet å andra sidan har uppnått MTO året innan granskningen gjorts, är den målsatta förändringen för det strukturella saldot noll, det vill säga det strukturella saldot bör ligga på samma nivå som det legat året innan.⁴

Om landet inte har uppnått det medelfristiga målet är det med tanke på efterlevnaden av den förebyggande delen avgörande huruvida avvikelsen från den målsatta förändringen är betydande. Avvikelsen i strukturellt saldo är betydande om den, antingen ensam för det år som granskningen gäller eller som medeltal för granskningsåret eller året innan, är större än 0,5 procentenheter respektive 0,25 procentenheter.

Enligt revisionsverkets beräkningar försvagades Finlands strukturella saldo till -1,4 procent av bruttonationalprodukten 2014. På så vis uppnådde Finland inte det medelfristiga målet 2014. Utifrån siffror som preciserades våren 2015 var Finlands strukturella saldo -0,8 procent av bruttonationalprodukten under 2013. På så vis har det försvagats med 0,6 procentenheter sedan 2013. Eftersom nedgången är mer än 0,5 procentenheter anser revisionsverket att avvikelsen från det fastställda målet för det strukturella saldot är betydande och att Finland på så sätt bröt mot målet enligt den första pelaren i stabilitets- och tillväxtpakten under 2014.

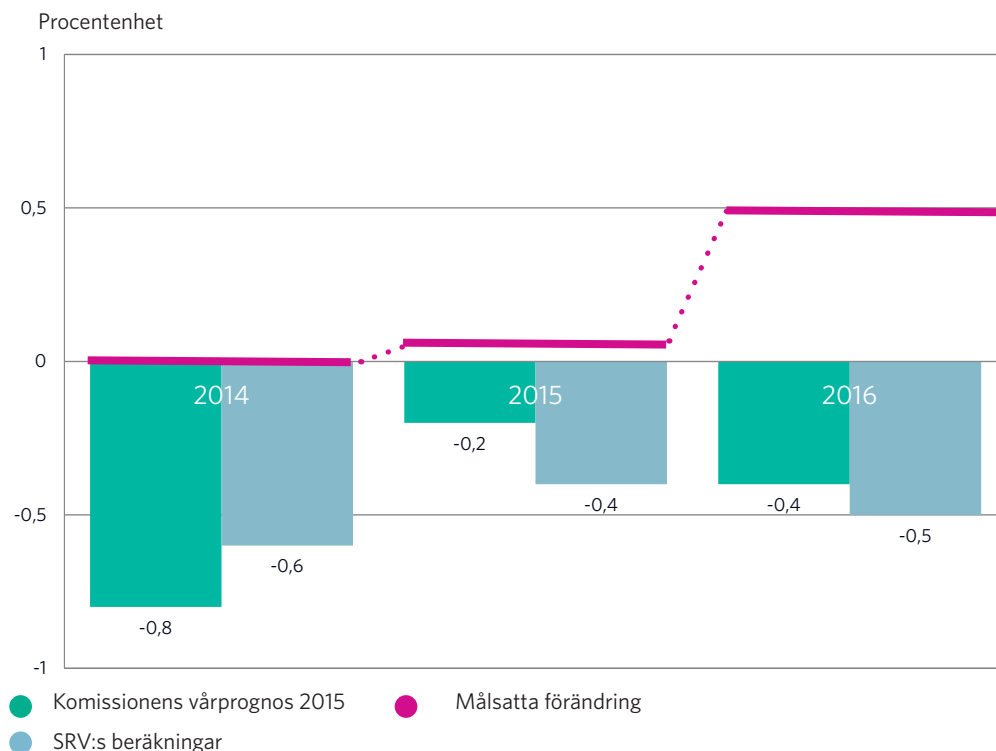
I figur 5 presenteras både revisionsverkets och kommissionens beräkningar av det strukturella saldots utveckling 2013–2016. Enligt båda beräkningarna blir Finlands strukturella saldo ännu svagare 2015 och 2016. Skillnaderna i beräkningarna beror på skillnaderna i uppskattningarna av produktionsgapet och engångsåtgärderna. Revisionsverket använder FM:s uppskattning när det gäller engångsåtgärderna, och den skiljer sig med 0,1 procentenheter från kommissionens beräkning för 2014.



Källa: Kommissionen och revisionsverkets beräkningar utifrån finansministeriets material.

Figur 5: Utveckling av Finlands strukturella saldo 2013-2016.

Om ett land inte uppnår sitt medelfristiga mål bör landets strukturella saldo förbättras enligt målet. Om den uppnådda förändringen i landets strukturella saldo avviker mer än 0,5 procentenheter från en målsatt förändring, anses det finnas en betydande avvikelse i det strukturella saldot. I figur 6 visas det hur mycket det strukturella saldot har försvagats 2014-2016 i förhållande till den målsatta förändringen för respektive år, både utifrån revisionsverkets beräkningar och utifrån kommissionens vårprognos 2015.



Källa: Kommissionen och revisionsverkets beräkningar utifrån finansministeriets material.

Figur 6: Målsatt förändring för och utveckling av strukturellt saldo 2014–2016.

Eftersom Finland uppnådde det medelfristiga målet 2013 är den målsatta förändringen för det strukturella saldot 2014 noll. Jämfört med nivån 2013 har det strukturella saldot försvagats med 0,8 procentenheter enligt kommissionens vårprognos och med 0,6 procentenheter enligt revisionsverkets beräkningar. Enligt båda parterna är avvikelserna från målet på så sätt betydande.

I *Plan för de offentliga finanserna 2016–2019* konstaterade statsrådet att det med beaktande av finansministeriets prognos våren 2015 fortfarande finns en sådan betydande avvikelse i det strukturella saldot i de offentliga finanserna som utgör en risk för att det medelfristiga målet inte kan uppnås. Planen omfattade dock inga nya åtgärder. Däremot ingår åtgärderna i det nya regeringsprogrammet och valperiodens första plan för de offentliga finanserna 2016–2019, som ges ut hösten 2015. Revisionsverket konstaterar att detta är förenligt med den nationella finanspolitiska lagen.

Den målsatta förändringen för det strukturella saldot 2015 är 0,1 procentenheter. Detta beror på det rådande dåliga läget inom ekonomin; under normala förhållanden skulle det krävas en för-

ändring i det strukturella saldöt på 0,5 procentenheter. Med andra ord bör det strukturella saldöt förbättras med 0,1 procentenheter jämfört med nivån 2014. Enligt finansministeriets prognos våren 2015 kommer det strukturella saldöt 2015 att försvagas med 0,4 procentenheter jämfört med nivån 2014. Enligt de beräkningar som revisionsverket har gjort utifrån finansministeriets material kommer förändringen i det strukturella saldöt på så vis att avvika med 0,5 procentenheter från målet under 2015. Avvikelsen är även 2015 betydande utifrån prognoserna våren 2015.

Enligt kommissionens ovan nämnda prognos blir den ekonomiska tillväxten i Finland åter normal 2016 och då är den målsatta förändringen för det strukturella saldöt 0,5 procentenheter jämfört med nivån 2015. Beräkningarna av det strukturella saldöt i figur 6 innehåller inga uppskattningar av effekterna av regeringsprogrammet på den offentliga ekonomin. Om de åtgärder som presenteras i regeringsprogrammet inte vidtas kommer det strukturella saldöt att försvagas ytterligare 2016, både enligt revisionsverkets beräkningar och enligt beräkningarna i kommissionens vårprognos.

Efter att ha publicerat sin vårprognos har kommissionen presenterat en ny uppskattning av det strukturella saldöts utveckling. Uppskattningen ingår i en bedömning av Finlands stabilitetsprogram, uppdaterad den 10 juni 2015, och bygger på regeringsprogrammet av den 27 maj 2015 och åtgärderna i programmet. Enligt kommissionens uppskattning kommer Finlands strukturella saldo 2016 att stärkas med 0,4 procentenheter jämfört med nivån 2015. Detta innebär att avvikelsen från målet är 0,1 procentenheter 2016. I beräkningarna har kommissionen beaktat både de planlagda anpassningsåtgärderna inom den offentliga sektorn 2016 och effekten av nedskärningarna inom den offentliga sektorn på den ekonomiska tillväxten. Till följd av anpassningsåtgärderna kommer det nominella underskottet att sjunka under 3 procent.

Utgiftsregeln

Den andra pelaren i den förebyggande delen utgörs av en utgiftsregel (*Expenditure Benchmark*). Utgiftsregeln fastställer en sådan tillväxttakt för den offentliga sektorns totala utgifter i vilken ett land fortsättningsvis uppnår sitt medelfristiga mål eller, om målet inte har uppnåtts, en sådan tillväxttakt i vilken landet närmar sig detta mål. Gränsen för ökningen i de totala utgifterna ställs på sammanställningen av utgifter i nettovärden så att det är möjligt att öka på utgifterna enligt övervägande, förutsatt att besluten finansieras med inkomster till motsvarande belopp. Utgiftsregeln begränsar på så sätt inte direkt utgiftsökningen om tilläggsutgifterna finansieras med motsvarande tilläggsinkomster. Om en viss inkomst-

post å andra sidan minskar utifrån beslut, ska utgifterna i motsvarande grad skäras ned eller så bör någon annan inkomstpost ökas.

Utgiftsregeln, det vill säga målnivån för utgifternas tillväxttakt, påverkas av om ett land har uppnått det medelfristiga målet (MTO) eller inte. Om MTO har uppnåtts får utgiftsökningen inte överskrida tillväxttakten för potentiell produktion på medellång sikt.⁵ Om ett land inte har uppnått MTO är utgiftsregeln strängare. För utgiftsökning fastställs en konvergensmarginal så att tillväxttakten för de totala utgifterna är långsammare än tillväxttakten för potentiell produktion på medellång sikt. Hur stor konvergensmarginalen blir påverkas av den offentliga sektorns storlek i det aktuella landet och den målsatta förändringen i landets strukturella saldo, så att den offentliga sektorns totala utgifter ökar i en sådan takt att landet uppnår MTO.

Efterlevnaden av utgiftsregeln granskas för hela den offentliga sektorn. I denna rapport granskar revisionsverket utgiftsökningen genom en analys i efterhand (ex post) för 2014. Bedömningen av efterlevnaden av utgiftsregeln sker enligt följande: Först görs avdrag för den offentliga sektorns totala utgifter till exempel i fråga om vissa arbetslöshetsutgifter, EU-avgifter och ränteutgifter. För korrigerade totala utgifter beräknas en real tillväxttakt som sedan jämförs med den i utgiftsregeln fastställda gränsen för ökning av totala utgifter. Om utgifterna har ökat snabbare än den nämnda gränsen granskas det om överskridandet av utgiftsregeln uppfyller definitionen ”betydande avvikelse”. I utgiftsregeln definieras betydande avvikelse som att skillnaden mellan den reala tillväxttakten för totala utgifter och den i utgiftsregeln fastställda gränsen i euro är större än 0,5 procent av bruttonationalprodukten för granskningsåret eller kumulativt över två år.

I bedömningen av efterlevnaden av utgiftsregeln är det första skedet att beräkna den reala ökningen i de totala utgifterna. Alla offentliga utgifter beaktas dock inte i bedömningen, utan det görs korrigeringar i den totala summan av utgifterna varefter de korrigerade totala utgifterna KSU1 och KSU2 erhålls. I tabell 1 beskrivs de korrigeringar som görs i den offentliga sektorns totala utgifter så att den första sammanställningen av utgifter (KSU1) erhålls. KSU1 beskriver de utgifter som de offentliga beslutsfattarna kan påverka genom sina åtgärder. Den andra sammanställningen av utgifter (KSU2) erhålls genom att det första beloppet minskas med beslutsbaserade åtgärders effekt på inkomster och med utgifter som finansieras med öronmärkta inkomster. Utifrån materialet från finansministeriet har revisionsverket beräknat de korrigerade sammanställningarna av utgifter KSU1 och KSU2 för 2013–2018. För 2013 anges verkliga värden, för 2014 preliminära värden och för 2015–2018 prognoser (tabell 1).

Efterlevnad av
utgiftsregeln 2014

Tabell 1: Sammansättning av den korrigerade sammanställningen av utgifter 2013-2018

	Poster enligt utgiftsregeln, md €	2013	2014	2015p	2016p	2017p	2018p
1	Offentliga utgifter totalt	116.7	119.6	122.0	124.8	127.7	131.2
-2	Ränteutgifter	2.6	2.6	2.5	2.4	2.4	2.4
-3	Utgifter för EU-program, som täcks helt med inkomster från EU-medel	1.2	0.9	1.3	1.2	1.1	1.2
-4	Förändringar i arbetslöshetsutgifterna till följd av konjunkturutvecklingen	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	0.3
-5a	Bildning av fast kapital(br.)	8.4	8.4	8.8	9.0	9.2	9.4
+5b	Bildning av fast kapital i genomsnitt(4år)	7.7	8.1	8.4	8.7	8.9	9.1
= KSU1	Korrigerad sammanställning av utgifter (KSU1)	111.6	115.1	116.9	120.0	123.3	127.0
- 6	Inverkan av beslutbaserade åtgärder på inkomster	1.5	0.7	0.8	0.4	0.4	0.1
- 7	Utgifter finansierade med öronmärkta inkomster	0.44	0.11	0.05	0.05	0.05	0.10
= KSU2	Korrigerad sammanställning av utgifter (KSU2)	109.7	114.3	116.1	119.6	122.9	126.7

Källa: SRV:s beräkningar utifrån finansministeriets material.

Den nominella ökningen i de totala utgifterna beräknas genom att de korrigerade totala utgifterna 2 (KSU2) för det år som granskningen gäller jämförs med de korrigerade totala utgifterna 1 (KSU1) för året innan granskningen gjorts. Genom denna jämförelse vill man beakta hur de beslutbaserade inkomsterna bidrar till att täcka utgifterna. Enligt revisionsverkets beräkningar var den nominella ökningen i de totala nettoutgifterna 2,4 procent 2014. För att siffrorna ska kunna jämföras med varandra ändras denna nominella ökning med hjälp av en BNP-deflator, som används av Europeiska kommissionen. Den deflator som kommissionen använder för 2014 är 2,1 procent. På så sätt är den reala ökningen i de totala nettoutgifterna 0,3 procent 2014 (tabell 2).

Tabell 2: Den reala ökningen i de korrigerade totala utgifterna beräknat med kommissionens BNP-deflator 2014-2018.

	2014	2015p	2016p	2017p	2018p
Ökning i de totala utgifterna (nominell)	2.4 %	0.8 %	2.3 %	2.4 %	2.8 %
BNP-deflator	2.1 %	1.4 %	1.4 %	1.4 %	1.4 %
Ökning i de totala utgifterna (real)	0.3 %	-0.6 %	0.9 %	1.0 %	1.4 %

Källa: SRV:s beräkningar utifrån finansministeriets material.

Sedan jämförs den reala ökningen i de korrigerade totala utgifterna med gränsen för ökning av totala utgifter enligt utgiftsregeln. Den utgiftsregel som ska följas beror på om landet i fråga har uppnått MTO vid utgången av året innan.

Eftersom Finland uppnådde det fastställda målet för det strukturella saldoto vid utgången av 2013, används den friare utgiftsregeln i fråga om granskningen i efterhand 2014. Detta innebär att Finlands offentliga utgifter reellt skulle ha fått öka med högst 0,8 procent 2014. Eftersom Finlands korrigerade offentliga totala utgifter reellt har ökat med 0,3 procent, konstaterar revisionsverket att Finlands offentliga totala utgifter har ökat betydligt långsammare än vad tillväxttakten för utgifter i utgiftsregeln skulle ha tillåtit.

I fråga om utgiftsregeln granskas avvikelserna från målet inte direkt som skillnad mellan den realiserade tillväxttakten och den tillväxttakt som utgiftsregeln tillåter, utan så att denna skillnad ändras till eurobelopp och beloppet sätts i relation till BNP. Beräknat på så sätt är Finlands offentliga totala utgifter i euro i relation till BNP 0,3 procent lägre än vad utgiftsregeln tillåter (tabell 3). Kommissionen har i sina beräkningar gjort samma bedömning om ökningen i Finlands offentliga totala utgifter i förhållande till den fastställda gränsen för utgiftsökning. Därmed har utgiftsregeln iakttagits 2014.

Finland följer
utgiftsregeln 2014

Tabell 3: Finlands utgiftsregel och efterlevnad av regeln 2014-2015

	2014	2015p
Utgiftsregel om MTO uppnått	0.8,	0.8
Utgiftsregel om MTO inte uppnått	-0.1	0.6
Har MTO uppnått vid utgången av den föregående perioden?*	Ja	Nej
Utgiftsregeln som ska följas	0.8	0.6
- Den reala ökningen i % av de sammanställda korrigerade utgifterna	0.3	-0.6
= Skillnaden mellan utgiftsregeln och ökningen i utgifterna, %-enheter	0.5	1.2
Beloppet för avvikelserna, €/bnp**	-0.3	-0.7
Är avvikelserna betydande?	Nej	Nej
Efterlevnad av utgiftsregeln?	Ja	Ja

Källa: SRV:s beräkningar utifrån finansministeriets material.

*Uppnåendet av MTO vid utgången av det år som föregick granskningsåret.

I fråga om 2014 granskas det sålunda om Finland har uppnått MTO vid utgången av 2013 eller inte.

** En negativt siffra innebär att de totala utgifterna har underskridit den tillåtna gränsen och en positiv siffra i sin tur att de har överskridit gränsen.

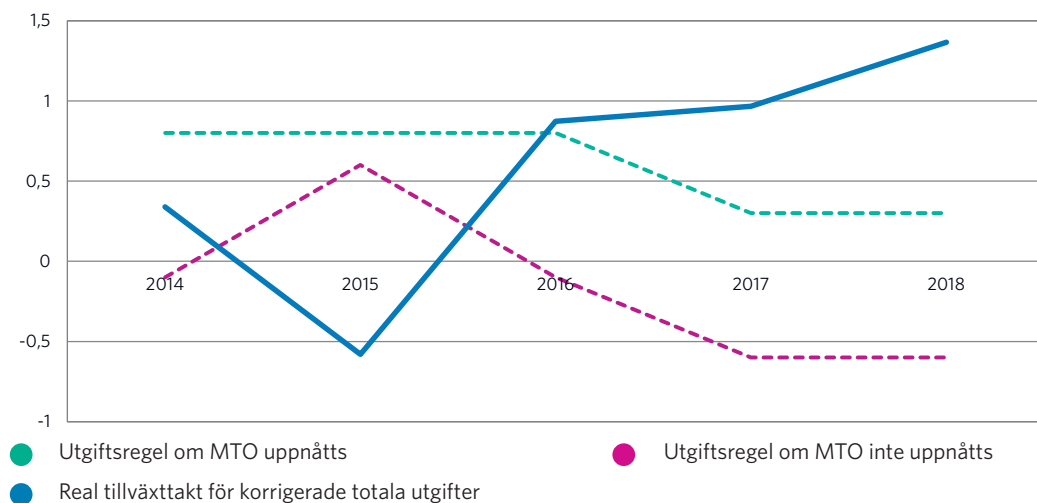
Dessutom presenterar revisionsverket i tabell 3 sin bedömning om efterlevnaden av utgiftsregeln 2015 utifrån FM:s material. Eftersom Finland inte uppnådde det medelfristiga målet 2014 används den strängare utgiftsregeln vid granskningen 2015. När den målsatta förändringen i det strukturella saldot för 2015 beaktas vid fastställandet av den strängare utgiftsregeln, får den offentliga sektorns totala utgifter öka med högst 0,6 procent 2015.⁶ Utifrån preliminära uppgifter från FM kommer de totala utgifterna att minska med 0,6 procent 2015. Dessutom är avvikelsen i eurobelopp i relation till BNP 0,7 procent mindre än vad utgiftsregeln tillåter. På så vis följer Finland utgiftsregeln 2015.

Figur 7 visar den reala ökningen i de totala utgifterna i förhållande till utgiftsregeln 2014–2018. Den uppskattade utgiftsutvecklingen som visas i figuren omfattar inte de utgiftsnedskärningar som föreslås i det nya regeringsprogrammet för 2016–2018.

Eftersom Finland enligt preliminära uppgifter inte kommer att uppnå MTO 2015, granskas också utgiftsutvecklingen för 2016 inom ramen för den strängare utgiftsregeln. När den målsatta förändringen i det strukturella saldot för 2016 tas i beaktande bör den offentliga sektorns totala utgifter minska med 0,1 procentenheter 2016. I figur 7 presenteras också revisionsverkets uppskattning av den eventuella utgiftsregeln för 2017–2018. Enligt prognoser kommer den potentiella tillväxten på medellång sikt i Finland att avta till 0,3 procent. Åren 2017 och 2018 skulle det friare värdet enligt utgiftsregeln därmed vara 0,3 procent och det snävare värdet -0,6 procent. Den strängare utgiftsregeln bygger på ett antagande om att den ekonomiska tillväxten återgår till en normal nivå, samt på den målsatta förändringen som fastställs för det strukturella saldot utifrån antagandet.

Det ska beaktas att stor osäkerhet ingår i den förväntade efterlevnaden av utgiftsregeln för de kommande åren, eftersom kommissionen framöver varje år kommer att uppdatera den gällande utgiftsregeln. I denna rapport presenterar revisionsverket en beräkning av ökningen i den offentliga sektorns korrigerade totala utgifter under de kommande åren utifrån de regler som gällde 2015.

Finland följer utgiftsregeln även 2015

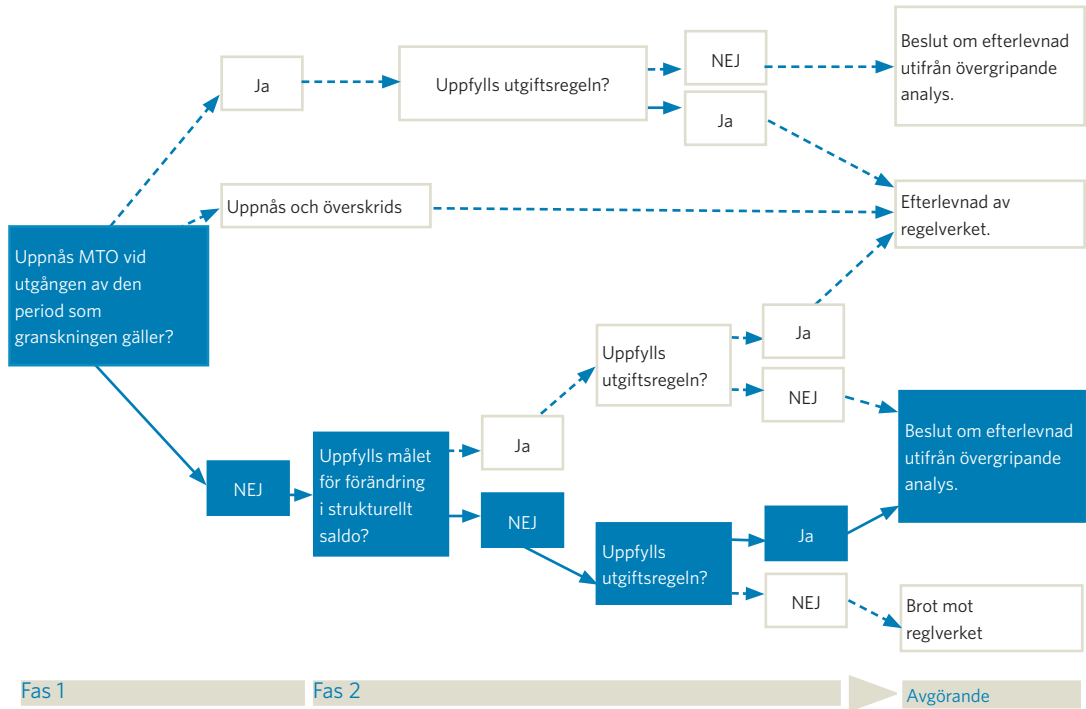


Källa: SRV:s beräkningar utifrån finansministeriets material.

Figur 7: De totala utgifterna och utgiftsregeln, 2014-2018.

Övergripande analys

De två pelarna i den förebyggande delen är separata regler, men de stöder varandra. Målet med båda reglerna är att säkerställa att de offentliga finanserna ska bli hållbara igen. Ett viktigt kriterium vid bedömning av regelefterlevnaden är betydande avvikelse. Om det inte finns någon betydande avvikelse i någondera regeln, har reglerna följts. Vid betydande avvikelse i endera av pelarna i den övergripande delen baseras bedömningen av regelefterlevnaden på en övergripande analys. Vid betydande avvikelse i båda pelarna, har landet brutit mot reglerna. Av figur 8 framgår bedömningen av efterlevnaden av den förebyggande delen enligt de två pelarna i reglerna 2014.



Figur 8: Efterlevnad av reglerna i den förebyggande delen 2014.

Eftersom Finland 2014 bröt mot det uppställda målet för strukturellt saldo men följde utgiftsregeln, ska efterlevnaden av den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten bedömas utifrån en övergripande analys. Målet för den övergripande analysen är att utreda orsaken till skillnaden i resultatet från de två pelarna.

När det gäller granskningen i efterhand gällande Finland 2014 konstaterar revisionsverket att skillnaderna mellan de två pelarna beror på följande omständigheter: Vid beräkningen av det strukturella saldot utelämnas konjunkturväxlingar från det nominella saldot genom att produktionsgapet viktas med marginalen i den offentliga sektorns inkomst- och utgiftsposter i förhållande till den rådande ekonomiska konjunkturen. I praktiken är det möjligt att upptäckta marginaler avviker från de marginaler som har estimerats utifrån statistiskt material. I så fall är det inte möjligt att genom konjunkturkorrigering kunna utelämna alla konjunkturberoende förändringar i utgifterna och inkomsterna från det nominella saldot. Om den offentliga sektorns inkomster minskar oväntat kan strukturellt saldo som mätare för finanspolitik undervärdera den beslutsbaserade politikens betydelse för saldobeloppet. Så var fallet 2014 när skatteinkomsterna blev lägre än förväntat till följd av den oväntat låga inflationen. På utgiftssidan har konjunkturkorri-

geringen eventuellt inte heller helt beaktat den inverkan som ökningen av de konjunkturberoende arbetslöshetsutgifterna hade på strukturella saldot 2014.⁷

De offentliga totala utgifterna som har beräknats enligt pelare två i den förebyggande delen rensas i sin tur från bland annat just konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter. Enligt uppgifter från FM har de konjunkturberoende arbetslöshetsutgifterna i Finland ökat med cirka 20 procent sedan 2013. Därför kan de ökade arbetslöshetsutgifterna förklara ökningen i det strukturella underskottet, samtidigt som utgifterna enligt utgiftsregeln har stigit mycket långsamt.

Sammanfattningsvis konstaterar revisionsverket att det stora strukturella underskottet 2014 kan bero på både minskade inkomster till följd av en oförväntat låg inflation och ökade arbetslöshetsutgifter till följd av det svaga konjunkturläget. Särskilt de oförväntat låga skatteinkomsterna var en överraskning eftersom det nominella underskottet ännu enligt prognoserna hösten 2014 skulle ligga under 3 procent. Eftersom Finland däremot med klar marginal underskrider den tillväxttakt som fastställs för de offentliga utgifterna i utgiftsregeln, konstaterar revisionsverket att Finland 2014 följde reglerna i den förebyggande delen.

3.3 Bedömning av den korrigerande delen

Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten utgörs av underskotts- och skuldkriterier. Enligt underskottskriteriet får det nominella underskottet vara högst 3 procent av bruttonationalprodukten. Enligt skuldkriteriet får en medlemsstats offentliga skuld vara högst 60 procent av bruttonationalprodukten. Om en medlemsstat bryter mot någotdera kriteriet eller båda kriterierna, kan landet omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott (*Excessive Deficit Procedure, EDP*). Förfarandet vid alltför stora underskott kan i fråga om skuldkriteriet åskådliggöras med hjälp av faktiska siffror och i fråga om underskottskriteriet utifrån faktiska och planerade siffror. Överskridning av de nominella gränsvärdena kan likväl leda till en rapport i enlighet med artikel 126.3 som tar fasta på såväl faktiska siffror som planerade eller prognostiserade siffror i fråga om bägge kriterierna. I en rapport sammanställd i enlighet med artikel 126.3 presenterar kommissionen grunderna för att ett land omfattas eller inte omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott.

Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten utgörs av underskotts- och skuldkriterier. Enligt underskottskriteriet får det nominella underskottet vara högst 3 procent av bruttonationalprodukten. Enligt skuldkriteriet får en medlemsstats offentliga skuld vara högst 60 procent av bruttonationalprodukten. Om en medlemsstat bryter mot någotdera kriteriet eller båda kriterierna, kan landet omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott (*Excessive Deficit Procedure, EDP*). Förfarandet vid alltför stora underskott kan i fråga om skuldkriteriet åskådliggöras med hjälp av faktiska siffror och i fråga om underskottskriteriet utifrån faktiska och planerade siffror. Överskridning av de nominella gränsvärdena kan likväl leda till en rapport i enlighet med artikel 126.3 som tar fasta på såväl faktiska siffror som planerade eller prognostiserade siffror i fråga om bägge kriterierna. I en rapport sammanställd i enlighet med artikel 126.3 presenterar kommissionen grunderna för att ett land omfattas eller inte omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott.

Finland bryter mot underskottskriteriet med 0,2 procentenheter

Utifrån en statistik som Statistikcentralen publicerade den 31 mars 2015 utgjorde underskottet i den offentliga sektorn i Finland 3,2 procent 2014. Underskottet har försvagats med 0,7 procenten-

Finland bryter mot underskottskriteriet med 0,2 procentenheter

ter sedan 2013 och Finland har överskridit den fastställda gränsen på 3 procent för underskottet. Att det nominella kriteriet har brutits innebär dock inte automatiskt att förfarandet vid alltför stora underskott (EDP) inleds i Finland. Om 3-procentsgränsen endast överskrids i någon grad tillfälligt och undantagsvis, anses det att kriteriet har iakttagits. Överskridandet tolkas som tillfälligt om underskottet enligt kommissionens prognos kommer att sjunka under gränsen. Vid bedömning av underskottskriteriet beaktas också exceptionella förhållanden som en allvarlig ekonomisk lågkonjunktur.

I kommissionens rapport enligt artikel 126.3 av den 13 maj 2015 och analys av den 27 maj 2015 konstateras det om Finlands stabilitetsprogram att det nominella gränsvärdet för underskottskriteriet har överskridits. Kommissionen uppdaterade sin analys av Finlands stabilitetsprogram den 10 juni 2015. I den nya analysen beaktade kommissionen åtgärderna i det regeringsprogram som publicerades den 27 maj 2015. Om anpassningen av den offentliga ekonomin sker enligt regeringsprogrammet, kommer underskottet i de offentliga finanserna att ligga under 3 procent 2016. Kommissionen betraktar därmed överskridandet av underskottskriteriet som tillfälligt.

Det är också beaktansvärt att det beräknade underskottet i Finlands offentliga sektor justerades nedåt med 0,2 procentenheter i den statistik som Statistikcentralen publicerade den 31 mars 2015 jämfört med de preliminära uppgifter som centralen publicerades den 2 mars 2015. Därför är det möjligt att det beräknade underskottet ännu justeras uppåt eller nedåt i anslutning till Statistikcentralens statistikpublicering hösten 2015.

Finland har hittills uppfyllt det andra kriteriet i den korrigerande delen, det vill säga det fastställda kriteriet för den offentliga sektorns skuld, eftersom skulden utifrån Statistikcentralens statistikpublicering (31.3.2015) utgjorde 59,3 procent 2014. Skulden har ökat med 3,5 procentenheter sedan 2013 och kommer att nå den fastställda gränsen på 60 procent i stabilitets- och tillväxtpakten. Utifrån FM:s prognoser kommer den offentliga sektorns skuld att överskrida skuldskriteriet under 2015 och ligga över gränsen på 60 procent under de kommande åren (tabell 4).

Finland iakttar tillsvidare skuldskriteriet

Tabell 4: Den offentliga sektorns skuld i relation till BNP och den konjunkturkorrigerade skulden 2011-2019									
	2011	2012	2013	2014	2015p	2016p	2017p	2018p	2019p
Den offentliga sektorns skuld, % av bnp	48.5	52.9	55.8	59.3	62.5	64.4	66.0	67.0	67.8
Konjunktur korrigerad skuld, % av bnp*	42.6	52.1	52.6	53.2	56.8	60.9	64.1	66.6	68.2

Källa: FM, kommissionen, SRV:s beräkningar.

*Konjunkturkorrigerad BNP.

Trots att Finlands skuldförhållande utifrån preliminära uppgifter verkar bryta den nominella gränsen enligt skuldregeln under 2015, kan överskridandet motiveras med solidaritetsöverföringar till andra EU-länder. Från och med 2016 räcker solidaritetsöverföringar dock inte längre till för att förklara varför den nominella gränsen har brutits. Eftersom Finland utifrån prognoserna kommer att bryta det fastställda nominella gränsvärdet för den offentliga sektorns skuld under 2016 och framöver, finns det skäl att granska de kriterier som kommissionen använder vid sin bedömning av om ett medlemsland är tvunget att tillämpa förfarandet vid alltför stora underskott (EDP) i fråga om skuldreglerna. I fråga om iakttagande av skuldkriteriet bedöms följande faktorer:

- 1 Överskrider den offentliga skulden vid granskningstidpunkten 60 procent av BNP?
- 2 Om ja, betraktas utvecklingen av skulden med hjälp av ett så kallat bakåtblickande kriterium. Om skulden vid granskningstidpunkten ligger under det gränsvärde som fastställts enligt det bakåtblickande kriteriet, anses det att skuldkriteriet har iakttagits.
- 3 a) Om skulden överskrider det bakåtblickande kriteriet, granskas prognosen för skulden med hjälp av ett så kallat framåtblickande kriterium två år senare.
b) Dessutom fastställs om skuldkriteriet har överskridits på grund av konjunkturer?

I fråga om Finland är skedena 2 och 3a inte relevanta vid bedömningen av efterlevnaden av skuldreglerna, eftersom syftet med de bakåtblickande och framåtblickande kriterierna är att granska utvecklingen av skulden i länder där skuldförhållandet har varit betydligt högre än gränsvärdet på 60 procent, men ändå minskat i tillräckligt snabb takt. Därför är det i fråga om Finland viktigt att granska skede 3b, det vill säga om skuldkriteriet har överskridits på grund av konjunkturer.

Tabell 4 visar den konjunkturkorrigerade skulden för Finlands offentliga sektor i relation till BNP 2011–2019 utifrån revisionsverkets beräkningar. Den konjunkturkorrigerade skulden beräknas genom att den andel som beror på den rådande konjunkturen avdras från det nominella saldot. När ekonomin befinner sig i högkonjunktur ökar den konjunkturkorrigerade skulden. När ekonomin befinner sig i lågkonjunktur minskar skulden till följd av en konjunkturkorrigering. Den erhållna konjunkturkorrigerade skulden divideras med konjunkturkorrigerad BNP, som erhålls genom att den nominella bruttonationalprodukten korrigeras med den potentiella produktionens tillväxttakt och BNP-deflator. När en kon-

junkturkorrigering görs i den offentliga sektorns skuld i Finland, kommer Finland, så som tabell 4 visar, att överskrida gränsen på 60 procent 2016, eftersom den konjunkturkorrigerade skulden enligt revisionsverkets beräkningar kommer att uppgå till 60,9 procent.

Trots att det nominella underskottet i den offentliga sektorn i Finland bryter mot reglerna i den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, anser revisionsverket att överskridandet är litet. Åtgärderna i det nya regeringsprogrammet realiserar inte förrän hösten 2015 när regeringen beslutar om valperiodens första plan för de offentliga finanserna. Därmed anser revisionsverket att det är för tidigt att bedöma om det är fråga om ett tillfälligt överskridande. Enligt revisionsverkets uppfattning finns det i Finland tills vidare inte skäl att inleda förfarande vid alltför stora underskott med anledning av skuldkriteriet. Överskridandet av skuldkriteriet under 2015 kommer att förklaras med solidaritetsöverföringar till andra EU-länder. Enligt revisionsverkets beräkningar kommer den konjunkturkorrigerade skulden ändå att överskrida 60-procentsgränsen 2016.

Revisionsverket anser att den länge pågående ekonomiska lågkonjunkturen har inverkat på att de nominella gränserna för underskotts- och skuldkriterierna har brutits eller kommer att brytas. Uppskattningarna av hur underskottet och skulden har utvecklats bygger på en beräknad oförändrad politik och beaktar inte åtgärderna i det nya regeringsprogrammet. Utifrån dessa faktorer anser revisionsverket att det inte är fråga om någotdera kriteriet finns anledning att i detta skede inleda förfarandet vid alltför stora underskott i Finland.

Kommissionen har också samma syn i sin uppdaterade analys av Finlands stabilitetsprogram i juni 2015. Nästa gång gör kommissionen en bedömning av Finlands läge hösten 2015 utifrån sin höstprognos och Finlands preliminära budgetplan.

Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska fungera under en fortsatt lågkonjunktur. Trots att Finland har följt den förebyggande delen, kommer kriterierna i den korrigerande delen att . Flexibilitets-elementen i den förebyggande delen, vilka beaktar bland annat ekonomiska förhållanden och eventuella strukturella reformer, är bra för att ekonomin inte ska behöva anpassas så kraftigt under lågkonjunkturer. I Finland håller detta på att leda till en situation där efterlevnaden av den förebyggande delen inte garanterar en tillräcklig marginal jämfört med kriterierna i den korrigerande delen.

Referenser:

- 1 Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna
- 2 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, European Commission, Occasional Papers 151/May 2013.
- 3 "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact", (13.1.2015); "The significant deviation procedure in the preventive arm of the SGP. Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee." (3.4.2014)
- 4 Vid bedömning av efterlevnaden av den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten beaktas ekonomiska förhållanden så att den förändring i strukturellt saldo som krävs beror på de gällande ekonomiska förhållandena. Under goda tider ska förändringen i strukturellt saldo vara större och under dåliga tider mindre jämfört med normala förhållanden. Under exceptionella förhållanden är det möjligt att tillfälligt helt avvika från den målsatta förändringen för det strukturella saldot. Exceptionella förhållanden råder om det negativa produktionsgapet är tillräckligt brett eller om BNP sjunker. Revisionsverket ser det som problematiskt om sjunkande BNP används som enda kriterium för exceptionella förhållanden (se Utvärdering av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten 2014, Revisionspromemoria sidan 9). I denna rapport har revisionsverket beaktat de ekonomiska omständigheternas inverkan på den målsatta förändringen i strukturellt saldo samt tabell 1 på sidan 7 i kommissionens bedömning uppdaterad den 10 juni 2015 av Finlands stabilitetsprogram för 2015 "Addendum to the assessment of the 2015 Stability Programme for Finland". Kommissionen hänvisar i fråga om den målsatta förändringen i strukturellt saldo till sidan 28 i Vade mecum-rapporten med en presentation av de faktorer som ska beaktas. Den målsatta förändringen för 2015 presenteras också i kommissionens rapport till Finland sammanställd i enlighet med artikel 126.3, sidan 10. Kommissionen har uppdaterat kriterierna för fastställande av målet för strukturellt saldo med avseende på beaktande av ekonomiska omständigheter i det så kallade flexibilitetsmeddelandet av den 13 januari 2015, "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact".
- 5 Kommissionen definierar tillväxttakten för potentiell produktion på medellång sikt som tio års medeltal, så att man år t räknar medeltalet för perioden från år $t-5$ till år $t+4$.
- 6 Ett snävare värde som avses i utgiftsregeln för 2015 erhålls genom att ett omkalkulerat värde beräknas för konvergenismarginalen med beaktande av den målsatta förändringen i det strukturella saldot, se "The significant deviation procedure in the preventive arm of the SGP. Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee." (3.4.2014).
- 7 Konjunkturrättningen medför den största osäkerheten vid beräkningen av det strukturella saldot. I fråga om utgifterna baserar sig konjunkturrättningen av det strukturella saldot på semielasticiteten i de konjunkturberoende arbetslöshetsutgifterna, som beskriver sambandet mellan de konjunkturberoende arbetslöshetsutgifterna och produktionsgapet. I praktiken kan det hända att semielasticiteten som beräknas utifrån statistiskt material inte kan beakta alla förändringar i de konjunkturberoende arbetslöshetsutgifterna vilket försvagar det strukturella saldot. Revisionsverket har påpekat att det finns problem med användning av strukturellt saldo som en mätare för finanspolitiken (statens revisionsverks revisionsberättelse 13/2013).



STATENS REVISIONSVERK
ANTTIGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)