



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2019



Statens revisionsverks särskilda
berättelse till riksdagen: Rapport om
övervakningen av finanspolitiken 2019

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)

ISSN 1796-9654 (PDF)

URN:NBN:VTV-B202019RD

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-B202010RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b202010rd)

GRANO OY

HELSINGFORS 2019

Till riksdagen

Statens revisionsverk övervakar och utvärderar finanspolitiken som det nationella och oberoende finanspolitiska tillsynsorgan som avses i EU:s stabilitetspakt (finanspakten) och EU-lagstiftningen. Bestämmelser om tillsynsuppdraget finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och i den finanspolitiska lagen (869/2012).

Tillsynen över finanspolitiken inbegriper uppställandet av de styrande reglerna och bindande målen för finanspolitiken samt utvärderingen av deras uppfyllelse. Tillsynen omfattar efterlevnaden av det medelfristiga målet (medium term objective, MTO) för de offentliga finanserna, korrigeringsmekanismen för MTO, uppgörandet och genomförandet av planen för de offentliga finanserna och efterlevnaden av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. I tillsynen ingår också att bedöma realismen i de makroprognoser som ligger till grund för finanspolitiken och att i efterhand bedöma prognosernas tillförlitlighet i enlighet med statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014; ändrad genom förordning 601/2017)¹. Genom tillsynen bidrar revisionsverket till reglernas transparens och begriplighet samt de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet.

I enlighet med 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar Statens revisionsverk denna första berättelse om övervakningen av finanspolitiken under innevarande valperiod till 2019 års riksdag.

Helsingfors den 12 december 2019

Tytti Yli-Viikari
generaldirektör

Matti Okko
direktör

Huvudsakligt innehåll

Målsättningen för finanspolitiken under den nya regeringsperioden är omfattande. Balansmålet verkade inte speciellt krävande då regeringsprogrammet var under beredning, men den negativa utvecklingen av regeringsperiodens utgångsläge och utsikterna för de närmaste åren har gjort det mer utmanande att nå målet.

Revisionsverket hade inget att anmärka gällande efterlevnaden av den finanspolitiska lagstiftningen, och planen för de offentliga finanserna 2020-2023 möter i väsentliga delar kraven i lagstiftningen. Trots att målen möter åtagandena kommer det i ljuset av de nuvarande prognoserna inte att vara möjligt att uppnå dem utan tilläggsåtgärder. I den gällande planen för de offentliga finanserna har regeringen inte lagt fram exakta metoder med vilka utvecklingen kan vändas så att målen kan nås.

Enligt gällande uppskattning föreligger det en risk att Finland 2020 inte kommer att leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Detta beror dels på att regeringens program för framtidsinvesteringar av engångsnatur inleds 2020, dels på att de för regeringsperioden fastställda permanenta utgiftsökningarna genomförs innan den positiva effekten av ökade skatteintäkter avspeglas på det strukturella saldot. Det är med andra ord möjligt att det i den offentliga sektorns strukturella saldo och utgiftsutveckling uppstår en betydande avvikelse från regelverket.

Enligt nuvarande uppgifter är överskridningen av tröskelvärdet för betydande avvikelse i det strukturella saldot dock liten. Trots osäkerhetsmomenten i bedömningarna uppmanar revisionsverket statsrådet att ta hänsyn till risken för en betydande avvikelse från åtagandena enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Den slutliga bedömningen av regelefterlevnaden 2020 görs våren 2021.

I regeringsprogrammet tar regeringen på lämpligt sätt hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt genom åtgärder för att öka dels sysselsättningen, dels produktiviteten i den offentligt finansierade servicen. Dessa mål, om de realiseras, bidrar till hållbarheten i de offentliga finanserna. Regeringsprogrammet ger en god utgångspunkt för beredningen av en reform av social- och hälsovården.

Regeringens sysselsättningsåtgärder ska ge 60 000 nya arbetstillfällen. Med beaktande av sysselsättningspotentialerna är detta ett uppnåbart mål, såvida åtgärderna bereds och genomförs på ett målmedvetet sätt. Då man tar hänsyn till skillnaderna i sysselsättningspotentialen i olika befolkningsgrupper är riktade reformer sannolikt det effektivaste sättet på vilket sysselsättningsmålet kan nås.

Nu i början av regeringsperioden verkar finanspolitiken varken uttalat konjunkturförstärkande eller konjunkturförsvagande. Det är på sin plats att i enlighet med regeringsprogrammet och planen för de offentliga finanserna göra granskningar under 2020 av sysselsättningsåtgärderna, de bestående tilläggsutgifterna och den senare delen av regeringens program för engångsinvesteringar.

Den mekanism för exceptionella konjunkturlägen som regeringen infört i regeln för utgiftsramen är motiverad som en beredskapsåtgärd mot en allvarlig lågkonjunktur. Ramen för statens utgifter har iakttagits vid beredningen av statsbudgeten 2020 och tilläggsbudgetarna 2019.

Finansministeriets BNP-prognos för 2019 hör till de högsta prognoserna. Däremot ligger ministeriets BNP-prognoser för 2020 och 2021 under både medianen och medelvärdet för prognoserna. Finansministeriets ekonomiska prognos, som utgör underlaget för planen för de offentliga finanserna, kan utifrån granskningen inte anses vara orealistisk på det sätt som avses i regelverket.

Innehåll

1	De ekonomipolitiska och finanspolitiska målen under valperioden 2019–2023	11
1.1	Den finanspolitiska målsättningen är i huvuddrag konsekvent	12
1.2	Mekanismen för exceptionella konjunkturlägen i utgiftsramsystemet äventyrar inte ramsystemets trovärdighet	16
1.3	Hållbarare offentlig ekonomi kan nås med sysselsättningsåtgärder samt genom att reducera risker och förbättra produktiviteten	18
1.4	Sysselsättningsökningen enligt målet kan uppnås med rätt riktade åtgärder	22
1.5	I skattepolitiken behövs starkare skatteunderlag	26
2	Efterlevnad av EU:s regler för finanspolitiken och ramregeln	31
2.1	Risk för betydande avvikelse från kraven i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del 2020	32
2.2	Finland följer kriterierna i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del 2019 och 2020	37
2.3	Finland har iakttagit ramarna för statens utgifter	39
3	Planen för de offentliga finanserna och underliggande Finansministeriets prognoser	43
3.1	Planen för de offentliga finanserna uppfyller i väsentliga delar kraven i lagstiftningen	43
3.2	Inga stora avvikelser mellan Finansministeriets prognos som utgör underlag för planen för de offentliga finanserna och andra prognosinstitut	45
	Referenser	51

the \mathbb{R}^n is a linear space over \mathbb{R} with the usual addition and scalar multiplication. The inner product is defined by

$$\langle x, y \rangle = x_1 y_1 + x_2 y_2 + \dots + x_n y_n \quad (1)$$

where $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ and $y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ are vectors in \mathbb{R}^n .

The norm of a vector x is defined by

$$\|x\| = \sqrt{\langle x, x \rangle} = \sqrt{x_1^2 + x_2^2 + \dots + x_n^2} \quad (2)$$

The distance between two vectors x and y is defined by

$$d(x, y) = \|x - y\| = \sqrt{(x_1 - y_1)^2 + (x_2 - y_2)^2 + \dots + (x_n - y_n)^2} \quad (3)$$

The angle between two vectors x and y is defined by

$$\cos \theta = \frac{\langle x, y \rangle}{\|x\| \|y\|} \quad (4)$$

The orthogonal projection of a vector x onto a vector y is defined by

$$\text{proj}_y x = \frac{\langle x, y \rangle}{\|y\|^2} y \quad (5)$$

The orthogonal distance from a vector x to a vector y is defined by

$$d(x, y) = \|x - \text{proj}_y x\| \quad (6)$$

The orthogonal distance from a vector x to a subspace S is defined by

$$d(x, S) = \inf_{y \in S} \|x - y\| \quad (7)$$

The orthogonal distance from a point x to a line L is defined by

$$d(x, L) = \inf_{y \in L} \|x - y\| \quad (8)$$

The orthogonal distance from a point x to a plane P is defined by

$$d(x, P) = \inf_{y \in P} \|x - y\| \quad (9)$$

The orthogonal distance from a point x to a hyperplane H is defined by

$$d(x, H) = \inf_{y \in H} \|x - y\| \quad (10)$$

The orthogonal distance from a point x to a sphere S is defined by

$$d(x, S) = \inf_{y \in S} \|x - y\| \quad (11)$$

1 De ekonomipolitiska och finanspolitiska målen under valperioden 2019–2023

Regeringen siktar på att de offentliga finanserna är i balans i slutet av valperioden, vilket i takt med att prognoserna försämrats har blivit ett svårt mål att nå. Målet gäller under förutsättning att det råder en normalsituation för den globala ekonomin, som är en befogad om än flertydig precisering. Det är också motiverat att i enlighet med regeringsprogrammet och planen för de offentliga finanserna granska utgiftsbesluten och genomförandet av sysselsättningsåtgärder som en helhet under regeringsperioden. Mekanismen för exceptionella konjunkurlägen i utgiftsramsystemet medger visst handlingsutrymme vid en eventuell exceptionell lågkonjunktur.

Det är möjligt att nå regeringens sysselsättningsmål på 60 000 personer, men det kräver att åtgärderna bereds och genomförs på ett målmedvetet sätt. Vid beredningen av åtgärderna bör man ta hänsyn till både skillnaderna i sysselsättningspotentialen inom olika befolkningsgrupper och orsakerna till dessa skillnader. Enligt en jämförelse av sysselsättningsläget per åldersgrupp mellan Finland och de övriga nordiska länderna finns den största sysselsättningspotentialen i de äldre åldersklasserna.

För att stödja en hållbar offentlig ekonomi krävs dessutom åtgärder för att effektivisera den offentligt finansierade servicen. Regeringsprogrammet ger en god utgångspunkt för beredningen av en reform av social- och hälsovården. Med tanke på hållbarheten och riskhanteringen i den offentliga ekonomin bör dessutom de risker som är förknippade med statsgarantier tas extensivt i beaktande vid en ökning av garantifullmakterna.

Skattekvoten i Finland har minskat något sedan ingången av 2000-talet då det var som störst. Det är bra att det inte har ställts upp särskilda mål för utvecklingen av skattekvoten under regeringsperioden vilket skulle onödigt begränsa urvalet av möjliga finanspolitiska åtgärder. Man bör sträva efter att minska skattesubventionerna.

1.1 Den finanspolitiska målsättningen är i huvuddrag konsekvent

De finanspolitiska målen för regeringsperioden täcker ett brett spektrum. Enligt de uppställda målen ska de offentliga finanserna fås i balans, sysselsättningsgraden höjas och ojämlikheten och inkomstskillnaderna minskas, och vidare ska Finland bli klimatneutralt (se tabell 1). Regeringen lägger därmed i sitt program tydligt fram även de andra målen för de offentliga finanserna, utöver den ekonomiska politiken, och fastställer att målet för den ekonomiska politiken är att öka välfärden. Samtliga mål är också i princip mätbara, även om det i målsättningen saknas en närmare definition av ojämlikhet, med undantag för inkomstskillnader.

Balansmålet för de offentliga finanserna är både tidsmässigt och verkningsmässigt nära kopplat till sysselsättningsmålet, trots att de sysselsättningsfrämjande metoderna kan påverka balansen i de offentliga finanserna på olika sätt. Hur målen för ojämlikhet, inkomstskillnader och koldioxidneutralitet påverkar den offentliga ekonomin under valperioden är en mer komplex fråga, och dessutom har målet för koldioxidneutralitet ett annat tidsspann än de andra målen.

I både regeringsprogrammet och den första planen för de offentliga finanserna som lämnats för regeringsperioden uppställs målet att de offentliga finanserna ska vara i balans 2023. Det är ett ambitiöst mål. I planen för de offentliga finanserna ingår Finansministeriets prognos i vilken regeringens fastställda mål har beaktats. Enligt prognosen kommer underskottet i de offentliga finanserna att vara 1,4 procent i förhållande till BNP 2023. Balansmålet verkar ändå inte speciellt ambitiöst då regeringsprogrammet var under beredning, i synnerhet i relation till de då gällande prognoserna. Enligt Finansministeriets uppskattning av den totalekonomiska utvecklingen skulle underskottet 2023 vara cirka 0,6 procent. Detta var mindre än exempelvis prognosen hösten 2015 för det offentliga underskottet vid utgången av den då innevarande valperioden.

Balansmålet för de offentliga finanserna är kopplat till villkoret att det råder en normalsituation för den globala ekonomin. Trots att denna formulering av villkoret lämnar rum för tolkningar är den på det stora hela motiverad. Om den globala ekonomin visar sig vara mycket svag under regeringsperioden är det möjligt att upprätthållandet av balansmålet ger upphov till obefogad konjunkturstärkande finanspolitik. Med tanke på att målsättningen ska vara transparent är det bra att förbehållet har uttryckts på för-

Utifrån prognoserna är det ett ambitiöst mål att få den offentliga ekonomin i balans 2023

Det är befogat att ta hänsyn till den globala ekonomin i balansmålet för den offentliga ekonomin

hand, så att det inte blir nödvändigt att justera målsättningen under valperioden. Dessutom är villkoret förenligt med logiken i den finanspolitiska lagstiftningen genom att fluktuationer i den globala ekonomin kan tolkas som konjunkturella faktorer och det primära målet enligt den finanspolitiska lagstiftningen är målet för det strukturella saldoot (som rensats på konjunkturella faktorer).

Det är bra att regeringen i sitt program inte har ställt upp mål för den absoluta offentliga skulden eller skattekvoten, vilket varit fallet i tidigare målsättningar. Med tanke på en hållbar skuldsättning är utvecklingen av den absoluta offentliga skulden av sekundär betydelse jämfört med utvecklingen av skulden och nettoskulden (inkl. relevanta offentliga tillgångar) i förhållande till BNP. Ett mål för skattekvoten skulle däremot onödigt begränsa de finanspolitiska åtgärder som står till förfogande under regeringsperioden.

Tabell 1: Regeringens finanspolitiska mål. Källa: Plan för de offentliga finanserna 2020–2023, Finansministeriet, Statistikcentralen.

Mål	Utgångsläge	Prognos
Den offentliga ekonomin är i balans 2023	Underskottet i den offentliga ekonomin är 0,8 procent av BNP 2018	Enligt Finansministeriets uppskattning av den totalekonomiska utveckling är underskottet i den offentliga ekonomin 1,4 procent av BNP 2023
Sysselsättningsgraden är 75 procent 2023, och regeringens åtgärder ökar antalet sysselsatta med 60 000 personer	Sysselsättnings-trenden är 72,4 procent i april 2019	Enligt Finansministeriets prognos är sysselsättningsgraden 73,1 procent 2023
Regeringens beslut bidrar till att minska ojämlikheten och inkomstskillnaderna	Ginikoefficienten, som är en mätare för relativa inkomstskillnader, är 27,7 år 2017	Uppgift saknas
Genom regeringens beslut ska Finland vara koldioxidneutralt 2035	År 2018 uppgick de totala utsläppen av växthusgaser till 56,5 miljoner ton koldioxidkvivalenter (CO ₂ e), exkl. kolsänkor	Uppgift saknas

Trots att det enligt prognoserna är svårt att uppnå målet för de offentliga finanserna, är det med stöd av gällande lagstiftning inte möjligt att märkbart lätta på det mål som ingår i planen för de offentliga finanserna. Finland har förbundit sig till den finans-

Den finanspolitiska pakten anger ramarna för målsättningen för de offentliga finanserna

politiska pakten enligt vilken Finland med beaktande av den nuvarande skuldnivån och de gällande utsikterna för ekonomisk hållbarhet ska sträva efter ett underskott på en halv procent eller ett starkare strukturellt saldo på medellång sikt. På motsvarande sätt ska de balansmål som uppställts i planen för de offentliga finanserna åtminstone leda till att målet för det strukturella saldot uppnås. Därför är det motiverat att eftersträva ekonomisk balans för att det ska finnas en säkerhetsmarginal mellan de nominella målen och det strukturella målet.

Finanspolitiken har varken en tydlig pro- eller kontraincyklisk dimension i början av regeringsperioden

Regeringsprogrammet och planen för de offentliga finanserna medför en ökning av de bestående offentliga utgifterna med cirka 1,4 miljarder euro. I planen för de offentliga finanserna fastställs att största delen av utgiftsökningarna träder i kraft 2020. En stor del av de diskretionära åtgärderna finansieras genom att intäkterna från skatter ökar. I regeringsprogrammet ingår ett program för engångsinvesteringar på totalt 3 miljarder euro 2020–2022. I planen för de offentliga finanserna beslutades om tilldelningen av sammanlagt 1,4 miljarder euro 2020–2022.

Programmet för engångsinvesteringar ska finansieras med statens kapitalinkomster. Däremot ska denna finansiering i huvudsak inte bestå av sådana kapitalinkomster som räknas som intäkter i statistiken över de offentliga finanserna. Detta beror på att endast försäljning av fast egendom stärker den offentliga sektorns finansiella balans (vid försäljning av egendom), medan försäljning av finansieringstillgångar inte påverkar underskottet. Därför ökar programmet för engångsinvesteringar underskottet i de offentliga finanserna, beroende på hur stor del av programmet finansieras genom försäljning av fast egendom.

Enligt planen för de offentliga finanserna är de bestående utgiftsökningar som regeringen beslutat om förlagda till början av regeringsperioden, medan de ändringar av skattegrunderna som ökar skatteinkomsterna först senare. En av ändringarna av skattegrunderna är att skattestödet för paraffinisk dieselolja slopas, vilket kompenserar för den nedskärning av företagsstöden som ingår i regeringsprogrammet. I framtiden vore det viktigt att sätta företagsstöden i prioritetsordning enligt deras effektivitet och slopa ineffektiva stöd.

Det är befogat att utgiftsbesluten i enlighet med regeringsprogrammet ses över i samband med beredningen av statsbudgeten 2021, ifall konsekvensbedömningar visar att regeringens beslut inte har bidragit till uppnåendet av etappmålet för sysselsättningen.

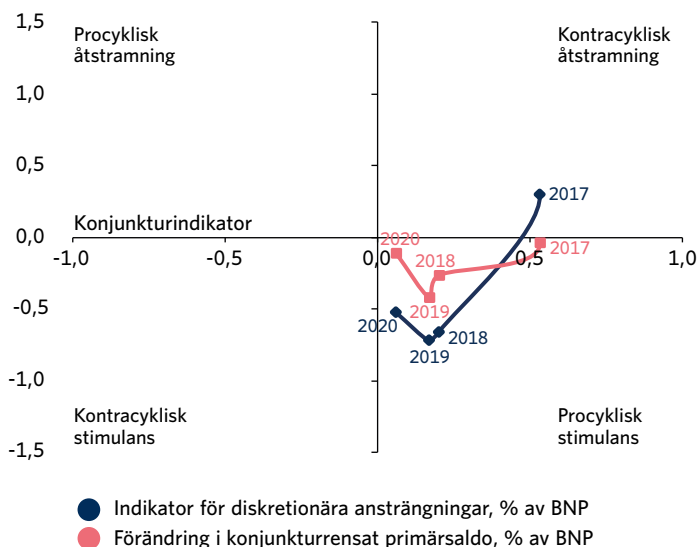
Utgiftsökningarna är koncentrerade till början av regeringsperioden

Dessutom är det ändamålsenligt att man i planen för de offentliga finanserna har kopplat besluten om resten av programmet för engångsinvesteringar (1,7 md euro) till granskningen av sysselsättningsåtgärdernas effekter och utgiftsökningarna.

Med tanke på att finanspolitiken bör vara konjunkturutjämnande ingår i granskningen dock en risk som hänför sig till konjunkturläget. Det kan uppstå en problematisk situation om konjunkturläget och konjunkturutsikterna är mycket dåliga vid granskningstillfället och man samtidigt konstaterar att de beslut som fattats inte främjar det uppställda sysselsättningsmålet i tillräcklig omfattning. Då är det möjligt att de eventuella finanspolitiska anpassningsåtgärderna stärker konjunktureren och på så sätt leder till att den redan avmattade ekonomiska utvecklingen försvagas ytterligare.

Finanspolitikens dimensionering till konjunkturläget kan analyseras med olika metoder som alla är förknippade med osäkerhet. Det är svårt att förutse konjunkturutvecklingen för nästa år eller ens under innevarande år. Enligt de indikatorer som revisionsverket använder (se figur 1) är finanspolitiken expansiv 2020. Indikatorerna tyder också på en svagt procyklisk inriktning, som visserligen är svagare än 2018 och 2019. Enligt tillgängliga bedömningar föreligger en nästan neutral finanspolitik 2021. Det är mycket möjligt att konjunkturbedömningarna förändras från vad de är i dag, vilket kan påverka slutsatserna om dimensioneringen av finanspolitiken enligt konjunkturläget.

Konjunkturbedömningarna kan ändras i efterhand



Figur 1: Dimensionering av finanspolitiken 2017-2020: indikator för diskretionära åtgärder och förändring i konjunkturrensat primärsaldo, % av BNP. Källa: Finansministeriet, Statens revisionsverks beräkningar.

1.2 Mekanismen för exceptionella konjunkturlägen i utgiftsramsystemet äventyrar inte ramsystemets trovärdighet

Ramregeln för statsminister Antti Rinnes regering är i huvuddrag i linje med de tidigare regeringarnas ramregler. Den största förändringen är introduktionen av en mekanism för exceptionella konjunkturlägen i regeln för utgiftsramen. I regeln har dessutom återintagits skrivningen att regeringen inte använder skattesubventioner för att kringgå ramarna. Gällande regeringens framtidsinvesteringar av engångskaraktär fastställs det att om reserveringen på 1,7 miljarder euro för resten av programmet blir oanvänd, ska ramnivån sänkas i motsvarande grad. En motsvarande villkorlig skrivning, det vill säga att ramnivån sänks i motsvarande grad om en del av ramreserveringen blir oanvänd, finns i regeringsprogrammet också i anknytning till anskaffning av jaktplan och återbäring av energiskatt. Med hänsyn till karaktären av dess utgifter är en sådan villkorlig skrivning om att vid behov sänka ramnivån befogad. Samtidigt medger den flexibilitet i ramen, som behövs om uppfattningen av hur utgifternas nödvändighet ändras under ramperioden.

Revisionsverket har lämnat synpunkter till tidigare regeringars ramregler i sin rapportering om övervakningen av finanspolitiken. En del av synpunkterna är fortfarande aktuella. I synnerhet borde regeringen beskriva finansinvesteringarna noggrannare i ramregeln. Med tanke på iakttagandet av principerna i ramregeln är det avgörande att de finansinvesteringar som inte omfattas av ramarna behåller sitt värde. Hur denna princip förverkligas bör göras mer transparent genom att tydligt nedteckna finansinvesteringens användningsändamål och livscykel samt säkerställa att investeringarna inte används för utgifter som omkostnader eller bidrag. Även hanteringen av aktiegåvor i relation till ramregeln borde ha beskrivits tydligare. I den tidigare i år publicerade rapporten Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023 lägger Finansministeriet fram väl motiverade förslag till hur dessa aspekter kan göras tydligare.

Syftet med mekanismen för exceptionella konjunkturlägen ska ge flexibilitet i ramen vid en eventuell allvarlig konjunkturedgång. En dylik mekanism är motiverad eftersom det då den fyraåriga regeln utarbetas är omöjligt att förutse om det under denna period kommer att inträffa en allvarlig lågkonjunktur, i vilket fall det kan vara motiverat med en utgiftsökning för att stimulera ekonomin,

Enligt ramregeln ska regeringen inte använda skattestöd för att kringgå ramen

Mekanismen för exceptionella konjunkturlägen ska ge flexibilitet i ramen vid en allvarlig konjunkturedgång

utan att ramregeln hindrar det. I den nya mekanismen har angivits kriterierna för situationer som kan utlösa mekanismen. Även beloppet för utgiftsökningen om mekanismen utlöses har fastställts exakt. Dessa två aspekter är viktiga egenskaper för att mekanismen ska vara trovärdig.

Det är omöjligt att göra en heltäckande bedömning av mekanismen för exceptionella konjunkturlägen innan den har utlösts första gången, eftersom hur mekanismen ska tillämpas lämnar rum för tolkningar. Å andra sidan går det att utifrån regeringsprogrammet göra vissa preliminära observationer av mekanismens användbarhet. I kriterierna för att utlösa mekanismen har beaktats dels sådana tydliga indikatorer av lågkonjunktur som kan analysera utifrån data från oberoende källor, dels den ekonomiska helhetsbilden, vilket är en balanserad metod för bedömning av konjunkturläget. I praktiken kan det vara svårt att reagera i tid på en konjunkturedgång, då man räknar med bland annat fördröjningen i framtagningen av uppgifterna om BNP-utvecklingen, tiden för beslutsprocessen för att aktivera mekanismen samt att arbetslöshet alltid reagerar på lågkonjunktur med en viss fördröjning.

Då man granskar de numeriska indikatorerna för utlösning av mekanismen mot historiska data, kan man utifrån slutliga BNP-data sluta sig till att mekanismen kunde ha aktiverats till exempel i slutet av 2008 eller början av 2009 samt åren 1990–1991. Genom att de nämnda perioderna var exceptionella lågkonjunkturer verkar mekanismen inte innehålla någon betydande risk för att indikatorerna skulle vara överkänsliga för ekonomiska trender och utlösa mekanismen alltför lätt. En större risk kan i själva verket vara att mekanismen inte utlöses vid rätt tidpunkt. Med andra ord kan en hög utlösningströskel leda till att stimulansåtgärderna sätts in för sent. Å andra sidan skulle mekanismens trovärdighet bli lidande om den reagerar snabbt innan konjunkturbilden har klarnat.

De numeriska indikatorerna i mekanismen för exceptionella konjunkturlägen identifierar allvarliga lågkonjunkturer

1.3 Hållbarare offentlig ekonomi kan nås med sysselsättningsåtgärder samt genom att reducera risker och förbättra produktiviteten

I regeringsprogrammet tar regeringen hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt genom åtgärder för att öka dels sysselsättningen, dels produktiviteten i den offentligt finansierade servicen. Dessa mål, om de realiseras, bidrar till hållbarheten i de offentliga finanserna. Regeringen har inte ställt upp separata mål för indikatorn på hållbarhetsgapet, vilket är ett befogat beslut. Revisionsverket ansåg i revisionen av hållbarhetsbedömningar av de offentliga finanserna² att det inte behövs särskilda mål för hållbarhetsindikatorerna i ramverket för målen och reglerna inom finanspolitiken och att finanspolitiken inte ska dimensioneras primärt utifrån information från hållbarhetsindikatorerna.

Hållbarhetsbedömningar är bäst lämpade för bedömning av behovet av strukturreformer och upprättande av en lägesbild av de offentliga finanserna. Enligt resultaten av revisionen bör perspektivet i bedömningarna av hållbarheten i de offentliga finanserna utvidgas till mer än S2-indikatorn för långsiktig hållbarhet, och det ska säkerställas att hållbarhetsaspekten tas upp heltäckande i planen för de offentliga finanserna. Dessutom är det viktigt att åtgärder som stödjer hållbarheten i de offentliga finanserna ingår genomgående i de finanspolitiska målen, till exempel genom målen för sysselsättningsutvecklingen.

Det finns många faktorer som begränsar användningen av hållbarhetsindikatorer inom finanspolitiken. De är mycket osäkra. Exempelvis har de underliggande premisserna för befolkningsprognoser en stor inverkan på indikatorerna, och förändringarna i demografiska faktorer (t.ex. nativitet och invandring) kan vara stora. En del faktorer som har en väsentlig inverkan på hållbarheten går inte heller att påverka direkt genom politiska beslut.

Schablonmässig tillämpning av indikatorn av hållbarhetsunderskott kan dessutom ge en felaktig bild av finanspolitiska anpassningsåtgärders effekt på hållbarheten i de offentliga finanserna, eftersom det i hållbarhetsberäkningarna är svårt att bedöma hur åtgärderna påverkar till exempel den ekonomiska tillväxten på lång sikt. Förändringar i beräkningsteknik och beräkningsantaganden ger upphov till stora skillnader i indikatorn för hållbarhetsunderskottet på lång sikt. Dessutom är en långsiktig hållbarhetsindikator inbyggd i EU:s medelfristiga reglering av finanspolitiken, vilket minskar behovet av separata mål för indikatorns utveckling.

De finanspolitiska målen ska omfatta åtgärder som stödjer en hållbar offentlig ekonomi

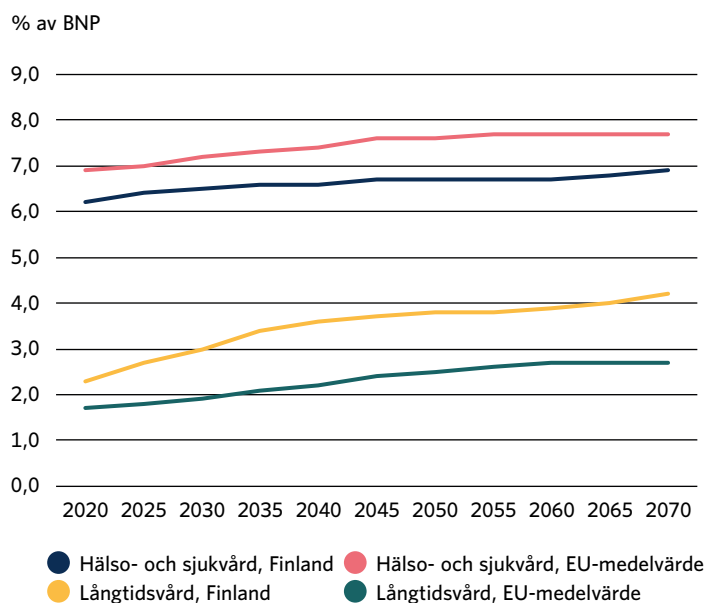
En social- och hälsovårdsreform kan ge bättre långfristig hållbarhet

En central åtgärd för att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna är att utveckla social- och hälsovården med beaktande av såväl de offentliga finanserna som tillgången till och kvaliteten på vården. Den totala utgiftsnivån inom social- och hälsovården i Finland ligger i dag kring EU-genomsnittet, men den åldrande befolkningen ökar utgiftstrycket. Detta tryck kan med fördel granskas med den indelning som används av EU-ländernas och kommissionens gemensamma arbetsgrupp för åldrandefrågor (Working Group on Ageing Populations and Sustainability, AWG).

Inom den egentliga hälso- och sjukvården är läget i Finland enligt AWG:s bedömning inte exceptionellt jämfört med de övriga länderna. I utgångsläget ligger Finlands hälso- och sjukvårdskostnader under EU-medelvärdet (figur 2). Enligt arbetsgruppens referensscenario kommer Finlands hälso- och sjukvårdskostnader att på lång sikt (till 2070) öka med 0,8 procent i förhållande till BNP, då EU-medelvärdet är 0,9 procent. Även före 2030 antas hälso- och sjukvårdskostnaderna öka i Finland på en mycket typisk nivå, 0,4 procent av BNP.

Det största utgiftstrycket uppkommer inom långtidsvården, som äldreården. Utgifterna för långtidsvården, som redan i utgångsläget ligger över EU-medelvärdet, kommer enligt arbetsgruppens referensscenario att öka i Finland på lång sikt med 2,1 procent av BNP, jämfört med EU-medelvärdet 1,2 procent. Utgiftskvoten för långtidsvården kommer att öka mest efter 2030. Fram till 2030 är den beräknade ökningen 0,8 procent.

Utgiftstrycket inom social- och hälsovården uppkommer främst inom äldreården



Figur 2: Utvecklingsspår för hälsovården och långtidsvården fram till 2070. Källa: EU-kommissionen, Ageing Report 2018, referensscenarier från arbetsgruppen för åldrandefrågor.

Regeringsprogrammet ger en god utgångspunkt för beredningen av en reform av social- och hälsovården. Att organiseringsansvaret överförs till betydligt större befolkningsunderlag än i dag är en förutsättning för att det i framtiden ska vara möjligt att leverera tjänster på ett ekonomiskt och verkningsfullt sätt. Även om kostnadsfördelarna realiserats varken snabbt eller automatiskt, ger större organiserande enheter ändå ett bättre utgångsläge för ekonomiska fördelar, bland annat genom skalfördelar i produktionen och större upphandlingar samt snabbare implementering av lönsamhetsstärkande nya lösningar (t.ex. digitalisering eller ledningssystem).

Regeringen har också tillsatt en utredning av en särlösning för social- och hälsovården i huvudstadsregionen. Detta är motiverat eftersom ett lyckat genomförande av reformen i huvudstadsregionen, med dess stora befolkningsunderlag, är avgörande för utfallet av hela reformen.

Regeringen har i sina riktlinjer i regeringsprogrammet fastställt landskapens uppgifter så att landskapen åtminstone i första skedet ska fokusera på social- och hälsovården och räddningsväsendet. Detta bidrar till snabbare beredning och lagstiftningsarbete samt förenklar genomförandet, som i vilket fall som helst kommer att vara en utmanande uppgift.

Ekonomiska fördelar kan nås med större organiserande enheter

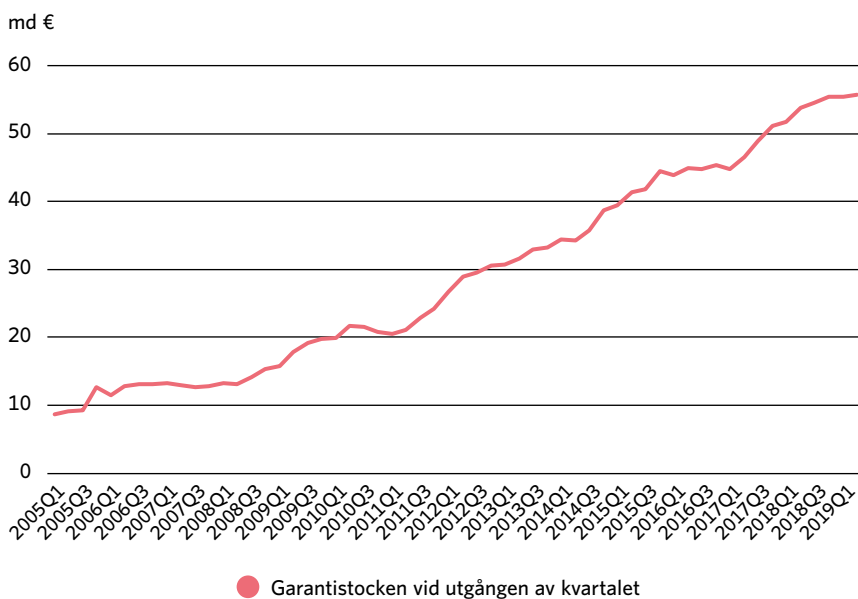
I takt med att beredningen av reformen framskrider blir det sannolikt nödvändigt att definiera kvantitativa finansiella mål. De finansiella målen bör basera sig på identifierade effektiviseringspotentialer. De finansiella målen ska dessutom ställas upp med beaktande av sådana åtgärder som i regel ökar kostnaderna, som att förbättra tillgången till eller kvaliteten på tjänsterna. Annars är de finansiella målen inte realistiska.

Enligt regeringsprogrammet inleder regeringen beredningen av införandet av en landskapsskatt. Införandet av skatten bör utredas eftersom den kan ha en betydande inverkan bland annat på landskapens ekonomiska incitament.

De finansiella målen för social- och hälsovårdsreformen ska vara realistiska

Statliga garantier utgör en allt större risk för de offentliga finanserna

Vid en bedömning av hållbarheten i de offentliga finanserna är det viktigt att man utöver kända utgiftstryck också beaktar eventualityförpliktelser, som kan medföra möjliga men mindre sannolika utgifter i stor skala. Speciellt viktigt är det att man fattar beslut med beaktande av de risker som följer av den offentliga sektorns garantier vars belopp i förhållande till BNP har ökat och är numera högst i Finland av alla EU-länder. Den snabba ökningen av statens garantier har fortsatt (figur 3). Utvecklingen är en följd av en kraftig ökning av exportgarantierna och statsborgen för bostadslån.



Figur 3: Utveckling av statens garantier 2005–2019. Källa: Statistikcentralen.

Finanspolitiska styrmekanismer begränsar inte en ökning av eventulförpliktelserna. Ur ett finanspolitiskt perspektiv är det lockande att öka förbindelserna eftersom de ibland kan bidra till att säkerställa sysselsättningsfrämjande projekt genomförs.

Riskhanteringen av statsgarantierna bör stärkas³ för att undvika alltför stor riskexponering. Borgensfullmakterna kan höjas endast på regeringens förslag och genom riksdagens beslut, men detta har inte hindrat att åtagandena har ökat snabbt. Enligt en färsk rapport om exportfinansiering⁴ har systemet med exportfinansiering positiva sysselsättningseffekter, samtidigt som resultaten tyder på att verksamhet inom ramen för exportgarantier i någon mån undantränger annan ekonomisk verksamhet inom samma område.

Regeringen fastställer i regeringsprogrammet att tillräckligheten av Finnveras fullmakter ska säkerställas med beaktande av behovet av riskhantering. Under regeringsperioden bör man betona riskhanteringsaspekten vid avvägande av höjningar av fullmakterna. Man bör beakta både förpliktelsernas olika risknivåer och statens kapacitet att bära riskerna överlag, med hänsyn till de befintliga ansvarsförbindelserna.

1.4 Sysselsättningsökningen enligt målet kan uppnås med rätt riktade åtgärder

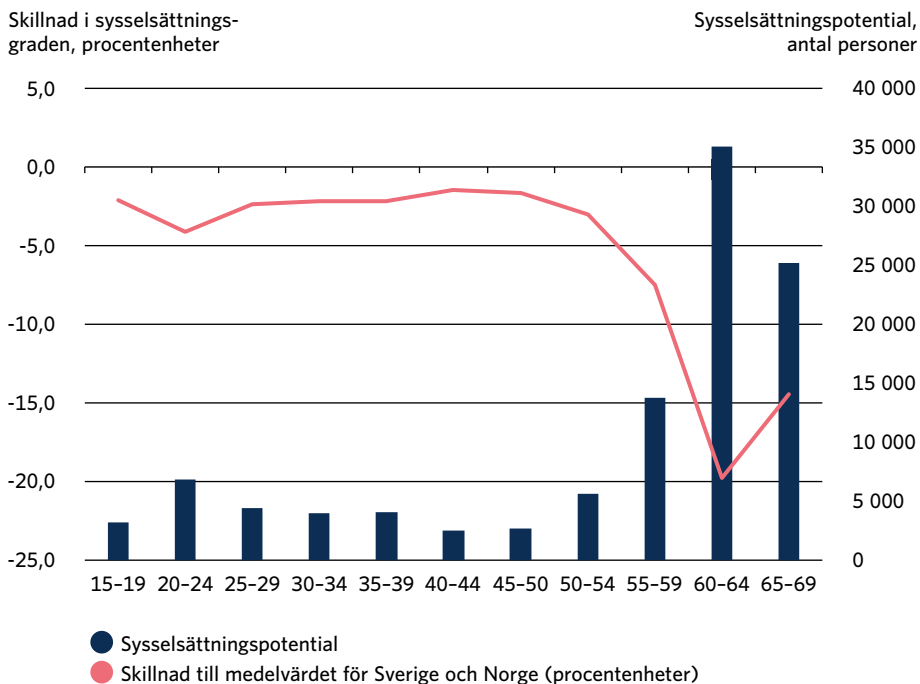
Den nya regeringen föreslår sysselsättningsåtgärder med vilka sysselsättningsgraden ska höjas till 75 procent (60 000 personer) 2023. Till dags dato finns det relativt lite konkret information om vad åtgärderna innebär, vilket gör det svårt att bedöma åtgärdernas inverkan på sysselsättningen. Åtgärder som lagts fram i regeringsprogrammet kan också motverka sysselsättningsmålet. Enligt regeringsprogrammet ska aktiveringsmodellen slopas. Enligt en rapport⁵ som tagits fram på uppdrag av Arbets- och näringsministeriet är det möjligt att modellen har ökat sannolikheten för att arbetslösheten upphör bland förmånstagare inom förtjänstskyddet. Det är i vilket fall som helst svårt att bedöma modellens effekt.

Vid beredningen av sysselsättningsåtgärderna bör man ta hänsyn till både skillnaderna i sysselsättningspotentialen inom olika befolkningsgrupper och orsakerna till dessa skillnader. I jämförelser av sysselsättningsgraden enligt ålder och kön i Finland med medelvärdet för de skandinaviska länderna framträder följande tre grupper med den största sysselsättningspotentialen: äldre, kvinnor i barnafödande ålder och unga. Det bör dock noteras att ungdoms-

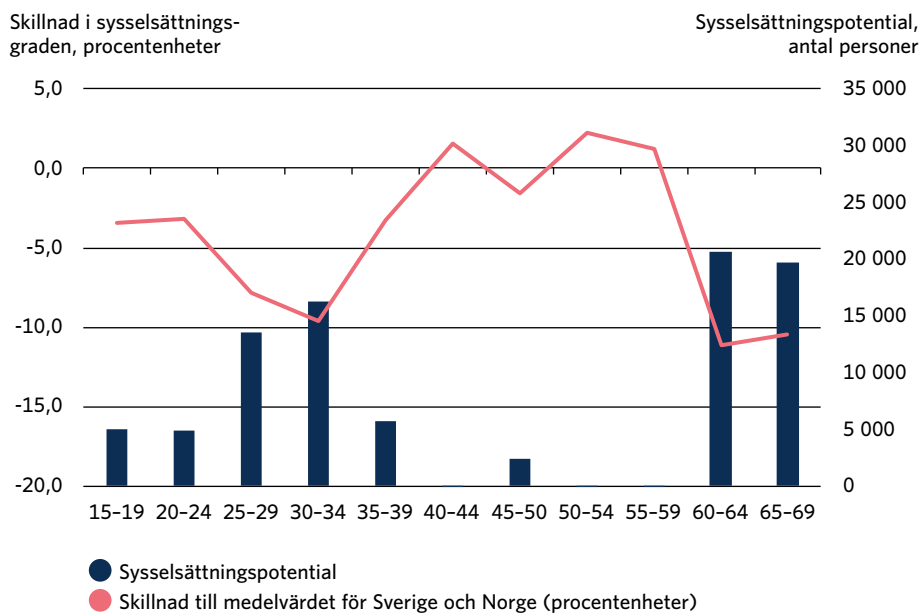
Finansiering av exporten har en positiv effekt på sysselsättningen, även om den kan undantränga annan ekonomisk verksamhet

I en nordisk jämförelse varierar skillnaderna i sysselsättningsgraden beroende på befolkningsgrupp

arbetslösheten i Danmark avviker klart från de övriga skandinaviska länderna. Om man dessutom utesluter Danmark från jämförelsen (som därmed omfattar Norge och Sverige), är det endast kategorierna unga kvinnor och äldre som har en anmärkningsvärd sysselsättningspotential i Finland (figur 4 och 5).



Figur 4: Skillnad i sysselsättningsgraden vid jämförelse mellan Finland och medelvärdet för Sverige och Norge samt sysselsättningspotentialen för män enligt åldersgrupp. Källa: Statens revisionsverks beräkningar utifrån data från Eurostat och Statistikcentralen.



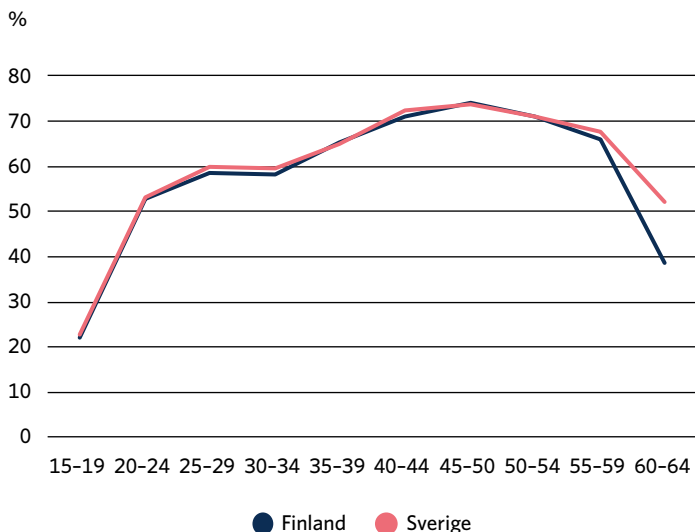
Figur 5: Skillnad i sysselsättningsgraden vid jämförelse mellan Finland och medelvärdet för Sverige och Norge samt sysselsättningspotentialen för kvinnor enligt åldersgrupp. Källa: Statens revisionsverks beräkningar utifrån data från Eurostat och Statistikcentralen.

En direkt jämförelse med Sverige ger kvalitativt likriktade resultat. Däremot om man tar hänsyn till hur vanligt deltidsarbete är i Sverige kan man i viss mån ifrågasätta sysselsättningspotentialen bland unga kvinnor. Deltidsarbete är mindre vanligt i Finland. Jämförelsen försvåras också av att föräldralediga i Sverige tas upp i statistiken som förvärvsarbetande och i Finland som inte förvärvsarbetande arbetskraft⁶. Därför ger en jämförelse av endast sysselsättningsgraderna ingen tydlig bild av skillnaderna mellan länderna, speciellt i fråga om småbarnsmammor. Till problematiken bidrar att systemen för familjeledighet är olika i Finland och i Sverige.

Som sysselsatt räknas i arbetskraftsutredningar i Finland en person som under referensveckan har utfört förvärvsarbete i minst en timmes tid. Också löntagare som varit frånvarande från arbetet under undersökningsveckan räknas som sysselsatt, om orsaken är moderskaps- eller faderskapsledighet. Eftersom statistikföringen och systemen för familjeledighet är olika i Finland och i Sverige ska jämförelserna omfatta uttryckligen de som arbetat under undersökningsveckan. Andelen personer i arbete under undersökningsveckan benämns arbetsnärvarograd. Med denna mätare finns det ingen betydande skillnad mellan kvinnor i Finland

Sysselsättningspotentialen är störst bland män över 55 år

och i Sverige (figur 6). Däremot finns det en märkbar skillnad mellan länderna i fråga om kvinnor med barn under tre år. Om sysselsättning mäts med arbetsnärvaro minskar skillnaden mellan finländska och svenska kvinnor från sex till cirka två procentenheter.



Figur 6: Arbetsnärvarograd för kvinnor. Källa: Statistikcentralen.

Arbetsåldersprofilen visar tydligt att den största sysselsättningspotentialen finns bland äldre, i synnerhet bland äldre män. Enbart i gruppen män 55–69 år finns en sysselsättningspotential på över 60 000 personer, som skulle räcka till för regeringens sysselsättningsmål. Den största sysselsättningspotentialen bland kvinnor finns i gruppen 60–69-åringar (40 000 personer).

På ett mer allmänt plan kan man konstatera att sysselsättningsgraden speciellt bland finländska män inte i någon åldersgrupp är högre än i de övriga länderna i Skandinavien. Därmed är det motiverat att genomföra reformer som inte är riktade till någon viss åldersgrupp. Då man tar hänsyn till skillnaderna i sysselsättningspotentialen i olika grupper enligt ålder och kön är riktade reformer ändå det sätt på vilket sysselsättningsmålet kan sannolikt kan nås utan att kostnaderna skjuter i höjden. Speciellt i fråga om äldre personer kan det vara skäl att granska incitaments- och stödsystemen, utbildnings- och arbetsrådgivningen och den aktiva sysselsättningspolitiken för äldre som en helhet.

Sysselsättningsgraden för finländska män är i alla åldersgrupper lägre än i de skandinaviska länderna

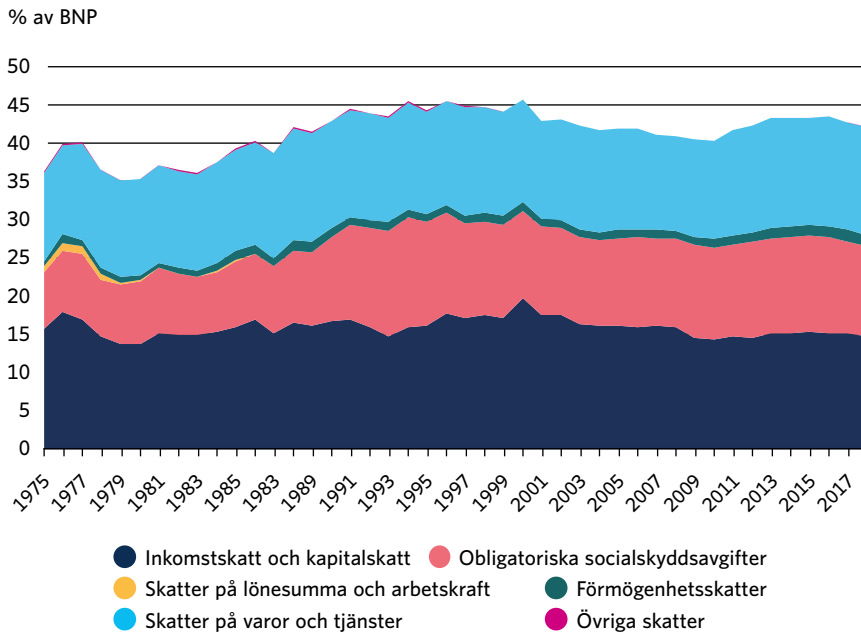
1.5 I skattepolitiken behövs starkare skatteunderlag

Enligt regeringsprogrammet ska regeringen genom att stärka skatteunderlaget både internationellt och nationellt säkerställa finansieringsunderlaget för välfärdssamhället i den digitala världsekonomin som utvecklas snabbt. Ett starkt skatteunderlag möjliggör också låga skattesatser och en rättvis beskattning, vilket främjar företagsverksamhet, sysselsättning, tillväxt och välfärd. Som stöd för regeringens klimatmål bereds en färdplan för hållbar beskattning, vars första etapp slutförs senast 2020 vid ramförhandlingarna. I färdplanen ingår en energiskattereform och en reform av beskattningen av fordonstrafiken, åtgärder som främjar cirkulär ekonomi samt utredning av möjligheten att införa utsläppsbaseade konsumtionsskatter. I regeringens första plan för de offentliga finanserna ingår just inga konkreta åtgärder för dessa mål.

Skattepolitiken är ett av de viktigaste verktygen med vilka regeringen arbetar för att uppnå målen – det vill säga öka sysselsättningen, motverka ökande ojämlikhet och inkomstskillnader, uppnå koldioxidneutralitet och öka välfärden i Finland. Skatteintäkter används för att finansiera samhällstjänster och samhällsförmåner och att jämna ut inkomstskillnader. Beskattning används också för att styra medborgarnas och företagens beteende.

Skattekvoten beskriver förhållandet mellan summan av skatter och obligatoriska socialskyddsavgifter i relation till bruttonationalprodukten. I Finland ökade skattekvoten från cirka 35 procent under senare delen av 1970-talet till cirka 46 procent vid millennieskiftet (figur 7). I början av 2000-talet minskade skattekvoten (till 40,5 % år 2010) varefter den började öka igen. De senaste åren har skattekvoten minskat något och 2018 var den 42,1 procent. Tyngdpunkten inom beskattningen har flyttats något från inkomst- och kapitalbeskattning till beskattning av varor och tjänster. De obligatoriska socialskyddsavgifternas andel av beskattningen har också ökat. Som helhet betraktad har förskjutningen av beskattningens tyngdpunkt varit relativt obetydlig.

Skattekvoten har minskat sedan millennieskiftet



Figur 7: Beskattningens utveckling per skatteslag 1975–2018, skatteuttaget i procent av BNP. Källa: Statistikcentralen.

Skattekvot, eller skattetryck, är en av de vanligaste mätarna på den offentliga sektorns storlek i internationell jämförelse, trots att uppgifterna inte är helt jämförbara. I Finland och i Sverige har skattekvoterna utvecklats i samma riktning de senaste årtiondena, visserligen så att Finland har haft en något högre skattekvot. De alla senaste åren har Sverige haft en högre skattekvot än Finland.

Det totala skatteuttaget är inte ett speciellt väl fungerande instrument för styrning av statsfinanserna, eftersom beskattningen ofta omfattar åtgärder med motsatta effekter. Att på förhand binda åtgärder som ska utföras under regeringsperioden till finansiering genom beskattning kan inskränka de finanspolitiska åtgärdernas omfattning och leda till skattepolitiska åtgärder som är oändamålsenliga med tanke på till exempel sysselsättning eller inkomstfördelning. Att avstå från att höja skatteuttaget begränsar likaså det urval av åtgärder som står till regeringens förfogande. Det är bra att regeringen i regeringsprogrammet inte har bundit skattekvoten till en viss nivå.

Det totala skatteuttaget är inte ett bra styrinstrument för ekonomin

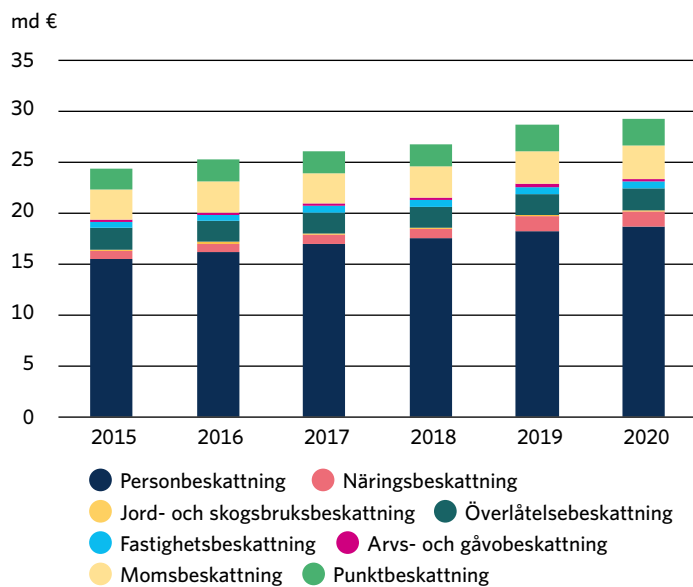
Det beräknade beloppet på skattesubventioner har ökat

Med skattesubvention avses sådana i beskattningslagstiftningen fastställda avvikelser från beskattningens normala grundstruktur, det vill säga det så kallade normala skattesystemet, som är avsedda som stöd. I praktiken avser skattesubventioner skattebefrielse, skatteavdrag, lägre skattesatser och andra liknande åtgärder med vilka man stöder en viss näring eller en viss grupp av skattskyldiga.

Det beräknade beloppet på skattesubventioner har ökat år för år (figur 8). En tredjedel av skattesubventionerna är sådana att det inte går att uppskatta ett belopp på dem. Subventionsbeloppet antas uppgå till cirka 29,2 miljarder euro enligt budgetpropositionen 2020. I budgetpropositionen 2015 var beloppet 24,4 miljarder euro. I budgetförhandlingarna beslutade regeringen att avskaffa skattstödet för paraffinisk dieselolja under regeringsperioden. Att avskaffa stödet ger uppskattningsvis 120 miljoner euro mer i skatteinkomst.

Beloppet på miljöskafliga subventioner ökar från 3,5 miljarder euro i budgetpropositionen 2019 till 3,6 miljarder euro i budgetpropositionen 2020. Miljöskafliga subventioner finns mest i skattesystemet, men förekommer också i vissa anslag.

Regeringen har dessutom beslutat att ytterligare inskränka rätten till ränteavdrag för bolån och sänka hushållsavdraget. Samtidigt fattade regeringen dock beslut om att minska den skattepliktiga andelen av de flyttningkostnader som arbetsgivaren betalar, vilket är en ny skattesubvention. Regeringens beslut i budgetförhandlingarna att påskynda avskrivning för investeringar och öka lättnaden vid moms skyldighetens nedre gräns ökar också subventionerna. Subventioner inskränker skattebasen och gör i många fall skattesystemet mer invecklat.



Figur 8: Utveckling av skattesubventionerna 2015-2020, miljoner euro.
 Källa: Budgetpropositionen 2020 och uppdaterade budgetarna 2015-2019.

2 Efterlevnad av EU:s regler för finanspolitiken och ramregeln

Revisionsverkets förhandsbedömning för 2019 är att Finland avviker från regeln för strukturellt saldo och utgiftsregeln enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del, men avvikelserna är inte betydande i regelverkets mening. Gällande 2020 föreligger en risk för att avvikelserna är betydande. Detta beror dels på att regeringens program för framtidsinvesteringar av engångsnatur inleds 2020, dels på att de för regeringsperioden fastställda permanenta utgiftsökningarna genomförs innan den positiva effekten av ökade skatteintäkter avspeglas på det strukturella saldot.

Trots en viss osäkerhet i beräkningarna, uppmanar revisionsverket statsrådet att ta hänsyn till risken för en betydande avvikelse. Den slutliga bedömningen av regelefterlevnaden 2020 görs våren 2021.

Förhandsbedömningen är att Finland följer kriterierna i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del 2019 och 2020. Den offentliga sektorns skuld i förhållande till totalproduktion var mycket nära referensvärdet på 60 procent och den förväntas överskrida referensvärdet 2021.

Revisionsverket har beträffande den nationella regeln för utgiftsramen gått igenom den kvantitativa beredningen av ramen för den nya valperioden, budgetpropositionen 2020 och tilläggsbudgetarna 2019. Genom granskningen säkerställdes att Finansministeriets ramberäkning har utförts i enlighet med regeringsprogrammets ramregel och ramprinciperna. På det stora hela har ramarna för statens utgifter iakttagits.

2.1 Risk för betydande avvikelse från kraven i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del 2020

I detta kapitel presenterar revisionsverket en preliminär bedömning av efterlevnaden av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten 2019 och 2020. Den slutliga bedömningen görs på våren efter respektive år. Bedömningen av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk bygger på av Finansministeriet erhållna uppgifter för stabilitetsprogrammet, utkast till budgetplan för 2020 och underlag till den ekonomiska översikten hösten 2019. Beräkningen följer de metoder som beskrivs i rapporten *Vade mecum on the Stability and Growth Pact* från Europeiska kommissionen.⁷

Målet i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är att säkerställa hållbara offentliga finanser, och efterlevnaden av dess regler bör förebygga uppkomsten av för stora underskott och skulder. I centrum av den förebyggande delen finns det medelfristiga målet (MTO), som är specifikt för varje medlemsland och anger målnivån för strukturellt saldo. Finlands medelfristiga mål är att uppnå ett strukturellt saldo på -0,5 procent av BNP i de offentliga finanserna.

Det strukturella saldot beskriver den offentliga sektorns finansiella balans i förhållande till BNP när effekten av konjunktursvängningar och tillfälliga åtgärder och engångsåtgärder har dragits av från den offentliga sektorns nominella saldo.

Uppnåendet av det medelfristiga målet granskas enligt två kriterier. Först görs en bedömning av om det strukturella saldot enligt målet har uppnåtts eller om den offentliga ekonomin i medlemslandet har utvecklats mot det saldo som krävs enligt målet. När det andra kriteriet eller utgiftsregeln (*Expenditure Benchmark*) bedöms jämförs utgiftsökningen i den offentliga sektorn med den fastställda utgiftsbegränsningen. Efterlevnad av utgiftsregeln hjälper landet att uppnå och hålla ett strukturellt saldo som är förenligt med det medelfristiga målet.

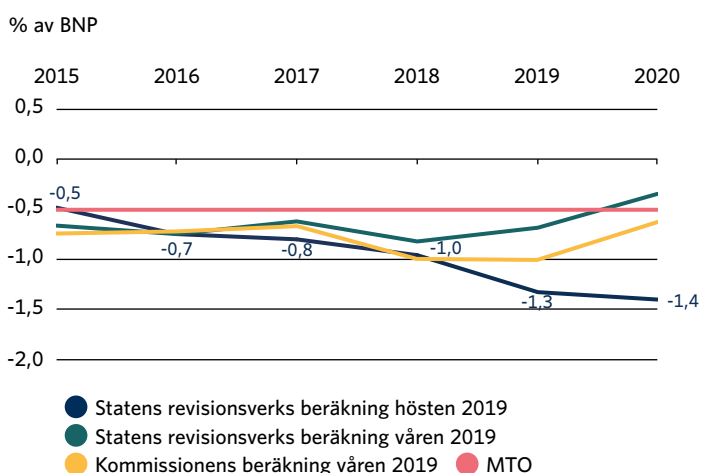
I processen där man bedömer efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten uppställs målen för varje bedömt år på sommaren året före. Efterlevnaden bedöms slutgiltigt på våren året efter. Mellan dessa etapper bedömer olika parter det aktuella läget och framstegen mot målet.

Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del ska förebygga uppkomsten av alltför stora underskott och skulder

Det strukturella saldodet ligger långt från målet

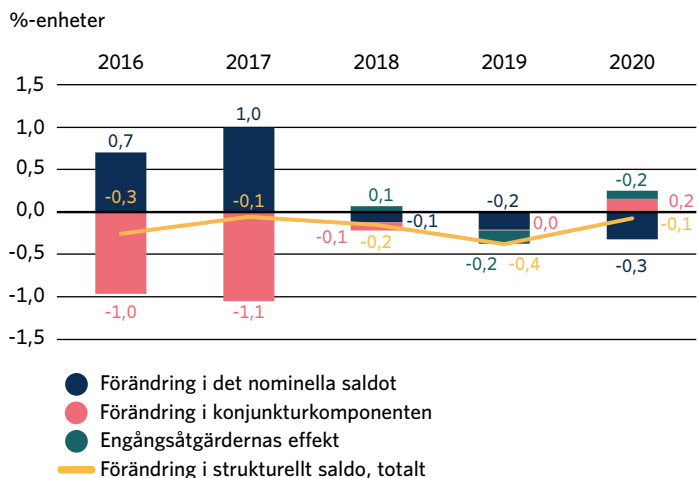
Prognosen för det strukturella underskottet i de offentliga finanserna 2019-2020 har försämrats jämfört med revisionsverkets bedömning våren 2019. Förändringen beror framför allt på att prognosen för det nominella saldodet har försämrats. Även konjunkturbilden har preciserats något. Konjunkturläget beskrivs av produktionsgapet, det vill säga skillnaden mellan observerad och potentiell BNP. Potentiell BNP beskriver ekonomins långsiktiga trend, som inte kan observeras utan måste estimeras. Enligt revisionsverkets bedömning kommer det strukturella underskottet att vara -1,3 procent av BNP 2019 och öka ytterligare till -1,4 procent av BNP 2020 i enlighet med figur 9 intill.

Det strukturella saldodet försämrats 2019-2020



Figur 9: Nivån för strukturellt saldo 2015-2020, % av BNP.

Ifall målet för det strukturella saldodet inte har uppnåtts ska man enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk bedöma om förändringen mot målnivån är tillräckligt stor. Det strukturella saldodet försämrats med 0,4 procentenheter mot föregående år under 2019. Det nominella saldodet försämrats 2019 (se figur 10). Det strukturella saldodet försvagas 0,1 procentenheter 2020 och produktionsgapet förväntas minska.



Figur 10: Förändring i strukturellt saldo fördelat på det nominella saldöt och konjunkturkomponenten.

Anpassningskravet för det strukturella saldöt mot det medelfristiga målet fastställs utifrån rådets rekommendation sommaren före det år som granskningen gäller. Rekommendationen bygger på regelverket och kommissionens vårprognos. Anpassningskravet kan enligt regelverket justeras på hösten före det granskade året och i samband med den slutliga bedömningen på våren efter granskningsåret. Justering aktualiseras om ekonomin försvagas betydligt eller om det beräknade strukturella saldöt är nära (närmare än anpassningskravet) det medelfristiga målet. Den nuvarande bedömningen är att det strukturella saldöt får försämrats med 0,2 procentenheter under 2019. Sommaren 2019 rekommenderade rådet en anpassning på 0,5 procentenheter för 2020.

Finland har gynnats av flexibiliteten i regelverket och med stöd av klausulen om strukturreformer beviljats flexibilitet för 0,5 procentenheter av BNP 2017–2019. I denna bedömning påverkar flexibiliteten efterlevnaden av både regeln för det strukturella saldöt och utgiftsregeln.

Enligt preliminär bedömning avviker Finland från regeln för strukturellt saldo 2019, men avvikelsen överstiger inte 0,5 procentenheter och är således inte betydande. En betydande avvikelse definieras som att avvikelsen från kravet är större än 0,5 procentenheter under ett år eller 0,25 procentenheter kumulativt över två år.

Enligt gällande beräkningar kommer avvikelsen från det strukturella saldöt att vara 0,6 procentenheter 2020, vilket enligt regelverket är en betydande avvikelse. Detta är i detta nu behäftat med osäkerhet, eftersom såväl uppskattningarna av det struktu-

Kravet på anpassning av det strukturella saldöt kan uppdateras från en granskning till följande

Finland har medgetts flexibilitet som gjort det lättare att iakttä reglerna 2017–2019

rella saldot och av anpassningskravet kan justeras före den slutliga bedömningen.

Revisionsverkets bedömning kan skilja sig från kommissionens, framförallt därför att beräkningarna bygger på Finansministeriets prognos medan kommissionen har sin egen prognos som underlag.

De offentliga utgifterna ökar snabbare än regelgränserna tillåter

I beräkningen enligt utgiftsregeln granskas utvecklingen av den offentliga sektorns utgifter i förhållande till den fastställda maximala utgiftsökningstakten. Denna begränsning av utgiftsökningstakten anger hur mycket utgifterna får öka för att landet ska uppfylla det medelfristiga målet eller hålla sig på anpassningsbanan mot det.

Från den offentliga sektorns utgifter avdras vid beräkningen arbetslöshetsutgifternas konjunkturberoende andel, ränteutgifter och utgifter för EU-program som finansieras med direkt EU-stöd. Dessa utgifter anses vara sådana som inte kan påverkas genom ekonomisk politik. Utgifterna för investeringar beräknas som ett genomsnitt över fyra år. Regelverket ger alltså möjlighet öka investeringarna under granskningsåret. Dessutom tillåter utgiftsregeln en utgiftsökning, om den finansieras med en inkomstökning till ett motsvarande belopp. Tabell 2 visar revisionsverkets preliminära beräkningar enligt utgiftsregeln 2019 och 2020. I tabellen beaktas även engångsåtgärder, vilket ingår i den samlade bedömningen.

Tabell 2: Beräkning enligt utgiftsregeln

	2018	2019	2020
Poster i utgiftsregeln, md euro			
Offentliga sektorns utgifter totalt	124.4	127.7	132.4
- Ränteutgifter	2.1	2.0	1.8
- Utgifter för EU-program, som täcks helt med inkomster från EU-medel	0.5	0.5	0.5
- Bildning av fast kapital (br.)	9.8	10.1	10.6
+ Bildning av fast kapital i genomsnitt (4 år)	8.9	9.4	9.9
- Förändringar i arbetslöshetsutgifterna till följd av konjunkturutvecklingen	0.4	0.1	0.0
+ Extraordinära utgifter	0	0	0
= KSU1 Korrigerad sammanställning av utgifter 1	120.6	124.5	129.4
- Utgifter finansierade med öronmärkta inkomster	0.1	0.1	0.1
Inverkan av diskretionära åtgärder på inkomsterna	-0.7	-0.4	0.4
Extraordinära inkomster	-0.2	0.2	0.0
- Inverkan av diskretionära åtgärder på inkomsterna, inkl. extraordinära inkomster	-0.6	-0.7	0.6
= KSU2 Korrigerad sammanställning av utgifter 2	121.0	125.1	128.7
Ökning av offentliga sektorns utgifter			
Ökning i de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (nominell), %	3.3	3.8	3.4
BNP-deflator	1.2	1.6	1.9
Ökning i de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (reell), %	2.0	2.1	1.5
Tillämplig utgiftsregel, Statens revisionsverks beräkning, reell	1.1	1.3	-0.1
Tillämplig utgiftsregel, Statens revisionsverks beräkning, nominell	2.3	2.9	1.9
Avvikelse			
Differens mellan utgiftsregeln och ökningstakten i de totala utgifterna, %-enheter	-0.9	-0.9	-1.6
Avvikelse, md €	-1.1	-1.1	-1.9
BNP, md €	234	242	249
Avvikelse, % av BNP	-0.5	-0.4	-0.8
Är avvikelserna betydande (<-0,5)?	Nej	Nej	Ja
Kumulativ avvikelse		-0,5	-0,6
Är den kumulativa avvikelserna betydande (<-0,25)?		Ja	Ja

Enligt revisionsverkets beräkningar ligger ökningstakten för den offentliga sektorns justerade totala utgifter över den fastställda gränsen enligt utgiftsregeln både 2019 och 2020. Därmed kommer det enligt preliminär bedömning att uppstå en avvikelse från utgiftsregeln bägge åren. År 2020 skulle det vara fråga om en väsentlig avvikelse som är betydande i regelverkets mening. Även den kumulativa avvikelsen 2019–2020 överskrider gränsen för betydande avvikelse. Om differensen understiger -0,5 procentenheter betraktas avvikelsen från utgiftsregeln som betydande. Också om differensen understiger -0,25 procentenheter i medeltal över två år betraktas avvikelsen som betydande.

De offentliga utgifterna ökar snabbare än utgiftsgränsen i reglerna tillåter

Risk för betydande avvikelse från förebyggande delen 2020

Revisionsverkets förhandsbedömning är att Finland avviker från regeln för strukturellt saldo 2019 men att avvikelsen inte är betydande. Likaså avviker Finland från utgiftsregeln 2019 men inte på ett betydande sätt.

Däremot föreligger det en risk att Finland 2020 inte kommer att leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Detta beror dels på att regeringens program för framtidsinvesteringar av engångsnatur inleds 2020, dels på att de för regeringsperioden fastställda permanenta utgiftsökningarna genomförs innan den positiva effekten av ökade skatteintäkter avspeglas på det strukturella saldoto.

Trots osäkerhetsmomenten i de preliminära bedömningarna uppmanar revisionsverket statsrådet att ta hänsyn till risken för en betydande avvikelse från åtagandena enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Den slutliga bedömningen av regel efterlevnaden 2020 görs våren 2021.

Slutliga bedömningen av 2020 görs våren 2021

2.2 Finland följer kriterierna i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del 2019 och 2020

I stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del granskas efterlevnaden av underskotts- och skuldkriterierna i EU-fördraget. Enligt skuldkriteriet får den offentliga sektorns bruttoskuld inte överstiga 60 procent av BNP. Underskottskriteriet fastställer i sin tur 3 procent av BNP som gränsvärde för den offentliga sektorns nominella underskott.

Enligt Statistikcentralen (21.10.2019) var den offentliga sektorns skuld 59 procent i förhållande till bruttonationalprodukten 2018, och Finansministeriet förutspår att skulden kommer att ligga kvar kring 59 procent 2019 och 2020. Under de år som omfattas av granskningen torde skuldkvoten ligga under referensvärdet på 60 procent, och Finland iakttar således skuldkriteriet.

Enligt Finansministeriets prognos ökar skuldkvoten 2021, vilket leder till att referensvärdet kan överskridas. Av prognosen framgår att skuldkvoten överskrider referensvärdet på 60 procent till följd av bland annat regeringens diskretionära utgiftsökningar och automatiska utgiftsökningar på grund av en åldrande befolkning, och de fastställda skattehöjningar räcker inte för att kompensera dem. I statsfinansiella ramarna ingår dessutom finansiering av nya jaktplan från och med 2021, vilket kommer att höja skuldkvoten ytterligare.

Den offentliga sektorns underskott var enligt Statistikcentralen (21.10.2019) 0,8 procent i förhållande till bruttonationalproduktion 2018, och Finansministeriets förutspår att underskottet ökar till 1,4 procent i förhållande till bruttonationalprodukten 2020. Fördragets referensvärde på 3 procent för underskottet kommer att underskridas klart under granskningsperioden. Så sent som i våras förutspådde Finansministeriet att de offentliga finanserna kommer att nå balans 2020.

Underskottet i statsfinanserna landar på cirka 1 procent av BNP. Lokalförvaltningens nominella saldo försvagades 2018 på grund av en obetydlig ökning av skatteinkomsterna samtidigt som konsumtionsutgifterna ökade. Enligt Finansministeriets prognos förvärras underskottet inom lokalförvaltningen även 2019 eftersom konsumtionsutgifterna har fortsatt öka kraftigt. Lokalförvaltningens nominella saldo belastas av ett ökande servicebehov då befolkningens åldras samt av en fortsatt hög investeringsnivå.

Utgifterna ökar
automatiskt på grund av
att befolkningen åldras

Tabell 3: Revisionsverkets bedömning av efterlevnaden av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten 2019-2020.

	Strukturellt saldo	Utgiftsregeln	Underskottskriteriet	Skuldkriteriet
2019	Risk för avvikelser	Risk för avvikelser	Efterlevs	Efterlevs
2020	Risk för betydande avvikelser	Risk för betydande avvikelser	Efterlevs	Efterlevs

2.3 Finland har iakttagit ramarna för statens utgifter

Revisionsverket har gått igenom den kvantitativa beredningen av tilläggsbudgetarna 2019, ramen för den nya valperioden och budgetpropositionen 2020. Genom granskningen säkerställdes att Finansministeriets ramberäkning har utförts i enlighet med regeringsprogrammets ramregel och ramprinciperna.

Den nya regeringen tillträdde efter den första kompletteringen av tilläggsbudgeten 2019. Det innebär att den andra och tredje tilläggsbudgeten 2019 lades fram under statsminister Antti Rinnes regeringsperiod. När regeringen Rinne tillträdde uppgick marginalen i ramen, det vill säga den ofördelade reserven, till 260 miljoner euro. Regeringen beslutade att ersätta den ofördelade reserven med en ny tilläggsbudgetreservering på 300 miljoner euro. Ändringen höjde ramnivån för 2019 med 40 miljoner euro.

Ramförfarandet baserar sig på en politisk förbindelse, och därför kan den nya regeringen justera rörelsemarginalen i ramen under valåret.

Enligt revisionsverkets observationer har regeringen fastställt de fyraåriga ramarna för valperioden 2020–2023 enligt regeringsprogrammets ramregel. Enligt regeln för utgiftsramen är ramnivån 1,4 miljarder högre 2023 enligt prisnivån 2020 än i den så kallade tekniska ramen (4.4.2019). I ramnivån ingår en ofördelad reserv på 0,1 miljarder och en reservering för tilläggsbudgeten på 0,1 miljarder euro som inte ingick i den tekniska ramen. Utgiftsramen för valperiodens sista år 2023 innehåller en budgetlätnad på 1,4 miljarder euro jämfört med den tekniska ramen, då man från ser skattekompensationen på en miljard euro som gavs till kommunerna genom beslut under föregående valperiod. Att från se kompensationen motiveras av en lika stor minskning av utgifter utanför ramen, varigenom de totala utgifterna för skattebetalarna inte ökar.

Revisionsverket har granskat (tabell 4) den kvantitativa ledningen inom utgiftsramen för valperioden från den föregående regeringens tekniska ram till ramen för innevarande valperiod. Utgiftsramen för valperioden har upprättats enligt ramprinciperna.

Den nya regeringen kan justera ramnivån för valåret

Tabell 4: Kvantitativ uppföljning av siffervärdena i utgiftsramen från teknisk ram till ramen för valperioden 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Ramutgifter i den tekniska ramen 4.4.2019, mn euro	44 853	46 417	46 582	46 716
Reserveringar i den tekniska ramen	0	0	0	0
Ram för valperioden 7.10.2019	47 778	50 329	49 915	48 706
Ändring av ramen för valperioden jämfört med den tekniska ramen	2 925	3 912	3 334	1 990
Ramutgifter under valperioden BP 2020 och POF 2021–2023 (källa: FM)	47 378	49 039	48 615	48 462
Ändring av ramutgifterna BP 2020 och POF 2021–2023 – den tekniska ramen	2 525	2 622	2 034	1 746
Resten av ändringen från den tekniska ramen till ramen för valperioden	400	1 290	1 300	244
Reserveringar enligt POF 2020–2023 (källa: FM)				
Tilläggsbudgetreserv	300	300	300	100
Reservering för framtidsinvesteringar	0	840	850	0
Ofördelad reserv	100	150	150	144
Reserveringar totalt i ramen för valperioden	400	1 290	1 300	244
Differens av reserveringar i ramen för valperioden – Revisionsverkets beräkning av resten av ändringen från den tekniska ramen till ramen för valperioden	0	0	0	0

Statsminister Antti Rinnes regering fogade till budgeten, utöver sedvanliga reserveringar för tilläggsbudgetar och ofördelad reserv, även en reservering för framtidsinvesteringar. Beslut om användningen av denna reservering fattas vid beredningen av budgetpropositionen 2021. Detta innebär att utgiftsramen 2021 och 2022 innehåller en betydligt större rörelsemarginal än under de två andra åren.

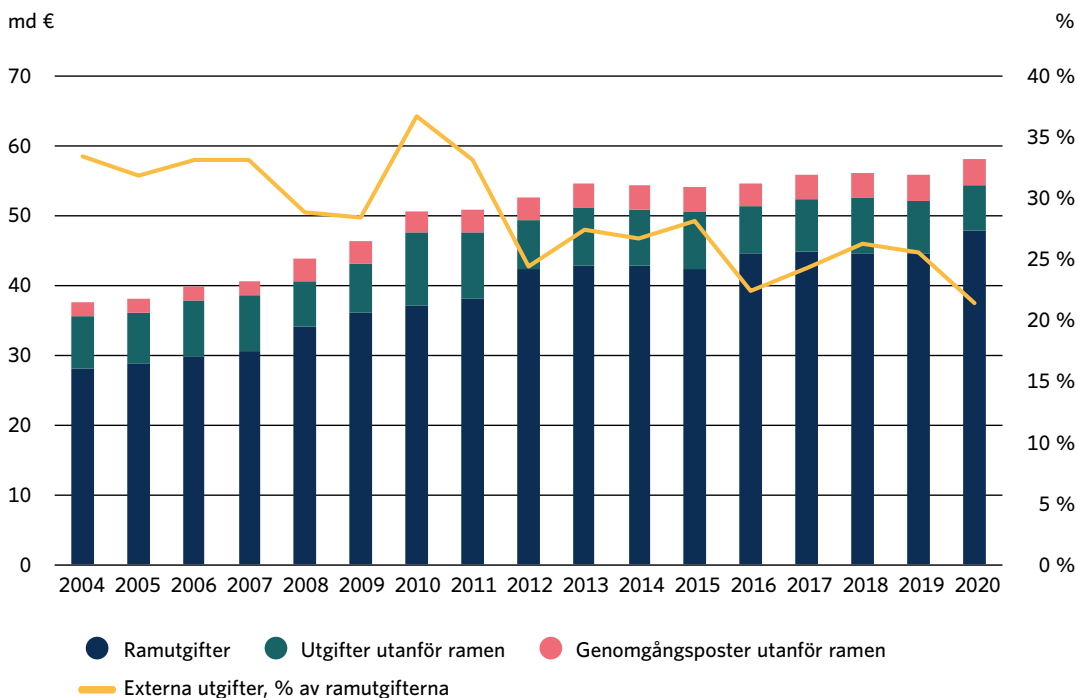
Lagstadgade och avtalsbaserade justeringar av prisindexen har tagits upp i ramen till fullt belopp, vilket inte var fallet under föregående valperiod, då största delen av indexhöjningarna hade frysts. De justeringar av pris- och kostnadsnivåerna 2020 som ingår i den slutliga ramen är till följd av den ändra prisprognosen dock mindre än i den tekniska ramen. Budgetpropositionen 2020 och ramen för 2020 motsvarar varandra eftersom de har beretts samtidigt.

Regeringen införde i ramförordet en ny stor reservering för framtidsinvesteringar

Utgifter utanför ramen

I utgifter utanför ramen ingår konjunkturella utgifter, såsom stöd vid arbetslöshet och utkomstskydd. Ramen omfattar inte heller ränteutgifter för statsskulden, kompensation till kommunerna vid

skatteförändringar och utgifter för finansinvesteringar. En del av utgifterna utanför ramen utgörs av olika slags genomgångsposter, varvid motsvarande inkomst i budgeten kan anvisas för utgiften. Genomgångsposter är till exempel utgifter som motsvarar de inkomster som erhålls från EU och tippningsvinstmedel.



Figur 11: Utveckling av utgifterna utanför ramarna 2004-2020, miljarder euro. Källa: Finansministeriet.

De konjunkturbetingade utgifterna har minskat inom alla anslag 2019 och 2020, även om det till följd av ändringar som gjorts i anslagsgrunderna under olika år gör det svårare att bedöma hur mycket av minskningen är ett resultat av att sysselsättningsläget blivit bättre. Enligt prognoserna kommer också ränteutgifterna för statsskulden att minska 2019 och 2020. I samband med regeringsperiodskiftet upptas i ramen 1,012 miljarder euro som betalts i kompensation för ändringar i beskattningsgrunder till kommunerna, vilket är den största enskilda faktor som minskar utgifterna utanför ramen 2020. Regeringen Rinnes beslut om ändringar i skatteinkomsterna och kompensationerna för dem till kommunerna omfattas inte av ramen fram till regeringsperiodskiftet. Beloppet av finansinvesteringar 2019 och 2020 är mindre än under tidigare år.

3 Planen för de offentliga finanserna och underliggande Finansministeriets prognoser

Målen för de offentliga finanserna läggs fram i planen för de offentliga finanserna på det sätt som stadgas i lag, och den finanspolitiska lagstiftningen har följts. I detta skede har det inte varit möjligt att specificera de åtgärder som behövs för att nå målen.

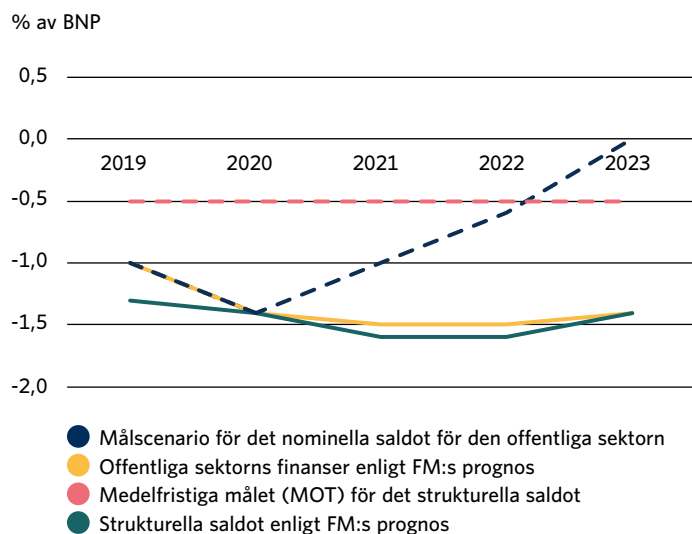
Finansministeriets BNP-prognos för 2019 hör till de högsta prognoserna. Däremot ligger ministeriets BNP-prognoser för 2020 och 2021 under både medianen och medelvärdet för prognoserna. Som helhet kan Finansministeriets ekonomiska prognos, som utgör underlaget för planen för de offentliga finanserna, utifrån granskningen inte anses vara orealistisk på det sätt som avses i regelverket.

3.1 Planen för de offentliga finanserna uppfyller i väsentliga delar kraven i lagstiftningen

I planen för de offentliga finanserna ställs i enlighet med 2 § i den s.k. finanspolitiska lagen (869/2012) upp ett medelfristigt mål (Medium-Term Objective, MTO) på -0,5 procent i förhållande till BNP för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. Målet har satts upp i enlighet med miniminivån i finanspakten. I planen för de offentliga finanserna anges de fleråriga målen för det nominella saldot i de offentliga finanserna i förhållande till BNP för såväl hela den offentliga sektorn som delsektorerna inom de offentliga finanserna. Målen är uppställda så att de åtminstone leder till att det mål som ställts upp för det strukturella saldot i de offentliga finanserna uppnås.

I ljuset av Finansministeriets prognos kommer målen för det strukturella saldot inte att uppnås (se figur 12). År 2023 kommer det strukturella saldot enligt ministeriet att vara -1,4 procent i förhållande till BNP. Detta är 0,9 procentenheter mer än regeringens medelfristiga mål (MTO) för det strukturella saldot, som dessutom är miniminivån enligt finanspakten. Regeringens mål för det nominella saldot är 0,0 procent av BNP 2023. Finansministeriets prognos för det nominella saldot 2023 är -1,4 procent i förhållande till BNP.

Enligt prognosen kommer det strukturella saldot att inte uppfylla målet 2023



Figur 12: Regeringens mål den offentliga sektorns finansiella balans och Finansministeriets prognoser. Källa: Finansministeriet, Plan för de offentliga finanserna 2020-2023.

Enligt 3 § i förordningen om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) ska i planen för de offentliga finanserna läggas fram uppskattningar om de viktigaste inkomst- och utgiftsposterna i de offentliga finanserna, inklusive delsektorer, både utifrån antagandet att den lagstiftning som inverkar på inkomster och utgifter inte ändras och utifrån antagandet att den lagstiftning som inverkar på inkomster och utgifter ändras på det sätt som statsrådet specificerar. Av de båda alternativen ska enligt förordningen presenteras verkningen på det strukturella saldot i de offentliga finanserna på medellång sikt och på hållbarheten på lång sikt. I planen ska dessutom presenteras nödvändiga specificerade åtgärder och deras beräknade ekonomiska konsekvenser för uppnående av de mål som ställts upp för det strukturella saldot. Några specificerade åtgärder har tillsvidare inte lagts fram i planen för de offentliga finanserna, vilket delvis beror på att regeringen tillträdde rätt så nyligen.

Enligt Finansministeriets prognos kommer underskottet inom lokalförvaltningen att vara 3,1 miljarder euro, det vill säga -1,2 procent i förhållande till totalproduktionen 2023. Enligt 3 § i förordningen om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) ska det i planen ställas en euromässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder och som är konsekvent med det uppsatta målet för det nominella saldot inom kommunalekonomin.

Statens åtgärder har en nästan neutral effekt på den kommunala ekonomin

Enligt målet för det nominella saldot inom kommunalekonomin ska underskottet vara högst 0,5 procentenheter i förhållande till totalproduktionen 2023.

Regeringen har i planen för de offentliga finanserna slagit fast att nettoeffekten av åtgärderna får öka omkostnaderna för den kommunala ekonomin med högst 520 miljoner euro 2023. Enligt planen för de offentliga finanserna bedöms den kumulativa effekten på den kommunala ekonomin av de åtgärder som ingår i utgiftsbegränsningen, inklusive justering av statsbidragen, vara i det närmaste neutral. Sammantaget gör utgiftsbegränsningen det varken lättare eller svårare att uppnå målet för det nominella saldot inom kommunalekonomin.

På det stora hela möter planen för de offentliga finanserna i väsentliga delar kraven i den reglerande förordningen. Statsrådet har också uppställt det medelfristiga målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna enligt stabilitets- och tillväxtpakten⁸. Utifrån revisionsverkets granskningar har Finansministeriets prognosverksamhet organiserats enligt bestämmelserna i lagen om finanspolitiken⁹. Därmed har den finanspolitiska lagen följts.

3.2 Inga stora avvikelser mellan Finansministeriets prognos som utgör underlag för planen för de offentliga finanserna och andra prognosinstitut

I enlighet med lagen om finanspolitiken (869/2012) och direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU) ska medlemsstaterna säkerställa att planeringen av de offentliga finanserna utgår från realistiska prognoser för makroekonomin och de offentliga finanserna. Enligt statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014, ändrad genom förordning 601/2017) ska Finansministeriet dessutom vid utarbetandet av ekonomiska prognoser beakta Statens revisionsverks slutsatser om prognoserna för makroekonomin och de offentliga finanserna.

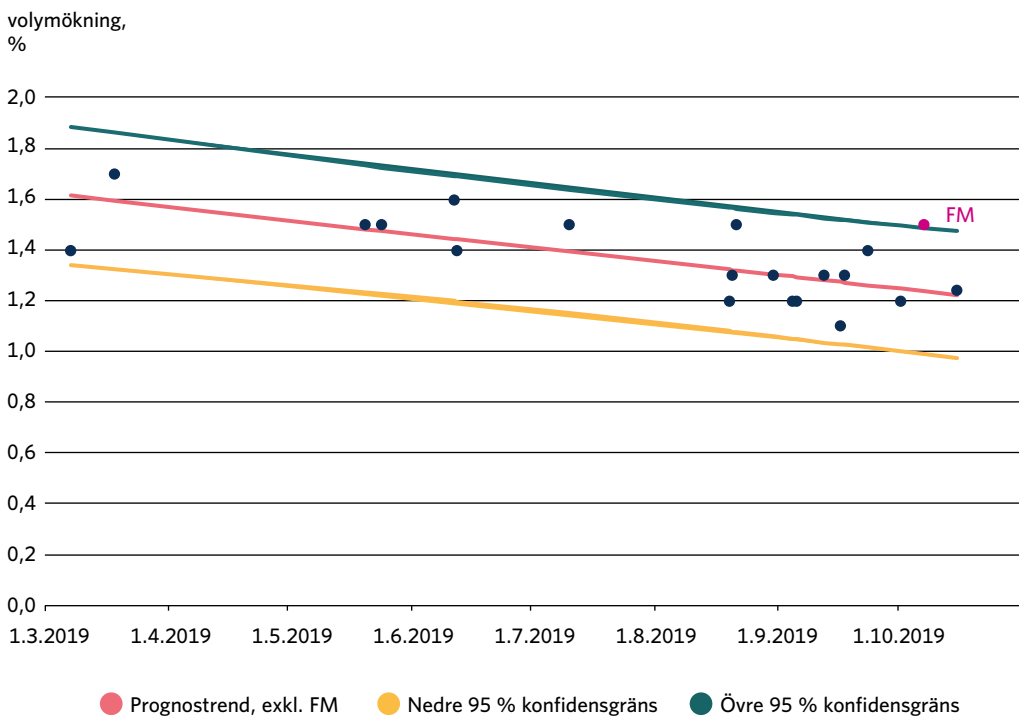
Budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna utgår från Finansministeriets konjunkturprognos och uppskattning för tillväxten på medellång och lång frist. Enligt Finansministeriets prognos för 2019 ökar BNP med 1,5 procent, med 1,0 procent 2020 och 0,9 procent 2021. Ramberedningen i våras utgick från tillväxtprognoser på 1,7 procent, 1,4 procent respektive 1,2 procent.

Planeringen av de offentliga finanserna ska utgå från realistiska prognoser

Höstprognosen för 2019 ligger över såväl medianprognosen (1,3) som medelvärdet (1,4) och hör till de högsta prognoserna från de bevakade prognosinstituten för Finlands ekonomi, av vilka sju förutspådde en tillväxt på minst 1,5 procent 2019 och tretton ansåg att tillväxten blir högst 1,4 procent. Då man ser på publiceringsdatumen för de senaste prognosöversikterna från samtliga prognosinstitut står det klart att prognoserna blir allt dystrare med tiden.

I figur 13 presenteras de senaste BKP-prognoserna för 2019 från prognoskällorna för Finlands ekonomi i förhållande till publiceringsdatum. Den mittersta linjen beskriver den linjära trenden i prognoserna (exkl. FM:s prognos) medan den undre och övre linjen beskriver t-fördelningen med konfidensintervallet 95 %. Figuren åskådliggör prognosutvecklingen över tid, så att ju senare prognosen har upprättats, desto mer information och preliminära uppgifter från Statistikcentralens nationalräkenskaper har det funnits att tillgå som underlag för prognosen. Med andra ord är de prognoser som upprättats i slutet av perioden sannolikt exaktare än prognoserna från början av perioden. Ur detta perspektiv kan Finansministeriets BNP-prognos för 2019 ses som optimistisk, genom att den ligger i stort sätt på samma nivå som övre 95 % konfidensgränsen för prognoserna vid samma tidpunkt.

BNP-prognoserna har blivit allt dystrare



Figur 13: BNP-prognoser för 2019. Källa: Prognosinstituten, Statens revisionsverk.

Däremot ligger Finansministeriets BNP-prognoser för 2020 och 2021 under både medianen och medelvärdet för prognoserna och är något försiktigare än den linjära trenden. De faller också inom konfidensintervallet 95 % för t-fördelningen till den linjära trend som beräknats utifrån ett sampel från prognoserna. Enligt detta räknesätt faller ministeriets övriga centrala prognosvärden inom konfidensintervallet, med undantag för prognoserna för sysselsättningsgrad och konsumentprisindex 2021 samt för privat konsumtion 2019 och 2020.

Finansministeriets prognos för sysselsättningsgraden är varje år mer optimistisk än den linjära trenden för de övriga prognoserna, men ligger ändå 2019 och 2020 mellan de högsta och lägsta prognoserna och inom konfidensintervallet. Endast 2021 ligger ministeriets prognos utanför konfidensintervallet och är högre än maximivärdet för de övriga prognoserna. På denna punkt bör det tas i beaktande att det för 2021 finns bara tre prognosinstitut utöver Finansministeriet, varmed samplet är mycket litet och intervallet blir smalt då prognoserna ligger mycket nära varandra.

Finansministeriets prognos för ekonomin kan anses vara konsekvent eftersom, som en följd av den optimistiska sysselsättningsprognosen, även ministeriets prognos för den privata konsumtionen ligger över den beräknade linjära trenden (och prognosen 2021 är högre än det högsta värdet i de övriga prognoserna) och framträder som ett draglok för BNP-tillväxten tillsammans med ökande export. Detta visar att ministeriets relativt positiva syn på ekonomin bygger på att sysselsättningen hela tiden blir bättre.

Jämfört med de övriga prognosinstituten har Finansministeriet en mer pessimistisk syn på den offentliga sektorns finansiella saldo, men enligt prognosen är underskottet ändå klart mindre än referensvärdet 3 procent. Finansministeriets prognos för offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (EDP-skuld) ligger nära den linjära trenden i de övriga prognoserna och är något mer optimistisk än de för 2021. Enligt Finansministeriets utvecklingsprognos överskrider EDP-skulden 60 procent av BNP först 2022, medan detta enligt den linjära trenden i de övriga prognoserna sker redan 2020.

Finansministeriets
sysselsättningsprognos
är i linje med
konsumtionsprognosen

	BNP	Import	Privat konsumtion	Offentlig konsumtion	Export	Investeringar	Arbetslöshet	Sysselsättningsgrad	Inflation	Bytesbalans	Offentliga sektorns finansiella saldo	Offentliga sektorns bruttoskuld
2018	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2
2019	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2020	2	2	1	2	2	1	2	0	0	1	1	2

- 2 FM:s prognos ligger inom konfidensintervallet 95 % och minimi-/maximiintervallet
- 1 FM:s prognos faller utanför konfidensintervallet 95 % eller minimi-/maximiintervallet
- 0 FM:s prognos faller utanför konfidensintervallet 95 % och minimi-/maximiintervallet

Figur 14: Graden av realism i Finansministeriets prognoser. Källa: Statens revisionsverks beräkningar utifrån prognoser.

I figur 14 åskådliggörs för om Finansministeriets prognoser faller utanför minimi-/maximiintervallet för de övriga prognoserna och/eller konfidensintervallet 95 % för den linjära trenden. Utifrån granskningen kan Finansministeriets prognos som utgör underlag för planen för de offentliga finanserna inte anses vara orealistisk på det sätt som avses i regelverket.

Medelfristiga utvecklingsprognoser hjälper att dra upp riktlinjerna för finanspolitiken

Finansministeriets medelfristiga utvecklingsprognoser för makroekonomin och utvecklingen av de offentliga finanserna utgör underlaget för planen för de offentliga finanserna. Enligt revisionsverkets granskning hösten 2019¹⁰ är metoderna för upprättande av de medelfristiga prognoserna allmänt taget ändamålsenliga. Enligt granskningen har Finansministeriet inkluderat diskretionära politiska åtgärder i prognosen genom tillämpning av korrekta förfaranden och utifrån EU-kommissionens anvisningar. Det slutliga budgetutfallet har avvikit rätt så mycket från de ursprungliga prognoserna, vilket beror på flera naturliga orsaker.

För det första är det svårt att upprätta ens en kortfristig prognos och på längre sikt får avvikelserna en multiplikatoreffekt. För det andra justeras prognoser till följd av sedermera genomförda politiska åtgärder om vilka det saknades beslut då den ursprungliga prognosen upprättades. På dessa grunder är en medelfristig prognos snarare ett hjälpmedel för dragningen av de finanspolitiska riktlinjerna än en exakt prognos av den mest sannolika utvecklingen.

Avvikelserna i prognoserna har flera naturliga orsaker

Enligt revisionsverkets beräkningar har den offentliga sektorns intäkter under de fyra åren efter granskningstidpunkten i regel överskattats. Resultatet ligger i linje med att realtidsbilden av konjunkturläget i regel har underskattats. Detta har sannolikt bidragit till att den medelfristiga ekonomiska tillväxten har överskattats och därigenom har inkomsten blivit mindre än förväntat. Å andra sidan har också de totala utgifterna i regel överskattats. Därigenom har prognoserna för den offentliga sektorns finansiella balans slagit in relativt bra, speciellt för de senaste granskade åren.

Referenser

- 1 Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna 120/2014. Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna, 1.9.2017.
- 2 Bedömningar av de offentliga finansernas hållbarhet i faktaunderlaget för finanspolitiken. Statens revisionsverks revisionsberättelser 16/2019.
- 3 Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser. Statens revisionsverks revisionsberättelser 4/2018.
- 4 Ali-Yrkkö, J. och Kuusi T.: Suurten vienninrahoitushankkeiden arvonlisä- ja työllisyysvaikutukset. (Mervärdes- och sysselsättningseffekterna av stora exportfinansieringsprojekt.) Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, 2018.
- 5 Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. ja Ylikännö, M.: Aktivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan, 2019. VATT Tutkimukset 189.
- 6 Kambur, O. och Pärnänen, A.: Suomi-Ruotsi-vertailu: Pienten lasten äitien työssäolossa ei suuria eroja. Tieto ja trendit, 2017.
- 7 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2018 Edition. Institutional Paper 075. March 2018. Brussels. PDF.
- 8 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.
- 9 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 (869/2012).
- 10 Medelfristiga utvecklingsprognoser i planeringen av de offentliga finanserna. Statens revisionsverks revisionsberättelser 17/2019.



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, FI-00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321 | WWW.VTV.FI | [@VTV_fi](https://twitter.com/vtv_fi)

ISSN 1796-9654 (PDF)