

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2024

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2024 (B 22/2024 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- senior ekonom Matthias Strifler, Statens revisionsverk
- ekonomisk expert Peetu Keskinen, Statens revisionsverk
- finansråd Jenni Pääkkönen, finansministeriet
- ordförande, professor Niku Määttänen, Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- direktionsens rådgivare Essi Eerola, Finlands Bank
- prognoschef Juho Koistinen, Forskning om arbete och ekonomi LABORE.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Näringslivets forskningsinstitut ETLA.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Revisionsverkets rapport

Statens revisionsverk övervakar och utvärderar finanspolitiken som det nationella och oberoende finanspolitiska tillsynsorgan som avses i Europeiska unionens finanspakt och EU-lagstiftningen. Tillsynen omfattar fastställande av regler och bindande mål som styr finanspolitiken samt bedömning av hur de uppnåtts. Tillsynsuppgiften omfattar också en bedömning av huruvida de makroekonomiska prognoser som ligger till grund för det finanspolitiska beslutsfattandet är realistiska samt en bedömning i efterhand av prognosernas tillförlitlighet i enlighet med statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014).

I december 2024 lämnades en rapport till riksdagen och dess huvudbudskap om att stärka de offentliga finanserna är enligt sakkunniga fortfarande aktuella våren 2025. Revisionsverkets rap-

Betänkande ReUB 2/2025 rd

port och riksdagsdebatten om den bidrar till en ansvarsfull finanspolitik som stöder tillväxten i Finland.

Regeringens finanspolitik

Regeringen Orpo ställde i sitt program som finanspolitiskt mål upp att underskottet i de offentliga finanserna i slutet av valperioden är högst en procent i förhållande till bruttonationalprodukten och att skuldkvoten stabiliseras före utgången av valperioden. Våren 2024 sänktes underskotts-målet och regeringen har satt som mål att underskottet i de offentliga finanserna 2027 ska vara högst 1,3 procent i förhållande till bruttonationalprodukten.

För att nå sina mål har regeringen utarbetat en anpassningshelhet på sammanlagt 9 miljarder euro. Av detta består regeringsprogrammets åtgärdsdel på 6 miljarder euro av nedskärningar i utgifterna, effektivisering av välfärdsområdenas verksamhetssätt samt arbetsmarknadsreformernas sysselsättningseffekter. Våren 2024 fattade regeringen beslut om en tilläggsanpassning på cirka 3 miljarder euro som gäller åtgärder på både inkomst- och utgiftssidan. Enligt revisionsverket omfattar anpassningspaketet dock inte regeringens alla finanspolitiska åtgärder. Åtgärder som inte hör till helheten upphäver delvis besparingarnas och skattehöjningarnas effekter på de offentliga finanserna. Sådana beslut är enligt verket till exempel sänkning av arbetslöshetsförsäkringspremien och genomförande av investeringsprogrammet.

Sakkunniga fäster uppmärksamhet vid att regeringens investeringsplan också innehåller andra utgifter än sådana som klassificeras som investeringar. Enligt de sakkunniga är det också möjligt att de ökade utgifter som investeringarna medför inte nödvändigtvis endast är temporära. Detta är problematiskt, eftersom permanenta utgiftsökningar ökar behovet av upplåning i framtiden. Utskottet noterar att dessa drag också har ingått i motsvarande program för tidigare valperioder. Utskottet upprepar (ReUB 3/2024 rd) att det vid genomförandet av investeringsprogrammet är viktigt att se till att programmet inte på ett oförutsägbart sätt leder till utgiftsökningar och därmed äventyrar balanseringen av de offentliga finanserna.

Trots betydande anpassningsåtgärder ser det ut som att regeringens mål för underskottet och skuldkvoten inte kommer att uppnås. Enligt både revisionsverket och de sakkunniga som utskottet hört verkar det osannolikt att de anpassningsåtgärder som hittills vidtagits inom de offentliga finanserna räcker till för att uppnå regeringens underskottsmål. Enligt de prognoser som gjorts under vintern krymper den offentliga sektorns underskott från 4,2 procent i fjol till 3,5 procent 2025. Också skuldkvoten kommer enligt uppskattningar att stanna på en högre nivå i slutet av valperioden än vad regeringen ursprungligen eftersträvat.

Efter det att regeringsprogrammet utarbetades har det ekonomiska konjunkturläget varit svagt. En konjunktursvängning och ekonomisk återhämtning förväntades infalla i slutet av 2024. Återhämtningen har dock fördröjts och den svaga ekonomiska tillväxten har förvånat många som följer ekonomin. Sakkunniga anser trots allt att Finland har passerat botten för den konjunkturedgång som inflationen, stigande räntor och Rysslands anfallskrig orsakat. Finlands Banks prognos från december visar att ekonomin växer med 0,8 procent 2025 och med 1,8 procent och 1,3 procent de följande åren. Enligt finansministeriets prognos från i vintras är tillväxten 1,6 procent 2025 och 1,5 procent 2026 och 2027. Utfrågade sakkunniga hävdar att det finns stor risk för att ut-

Betänkande ReUB 2/2025 rd

vecklingen blir sämre än enligt prognoserna. Geopolitiska spänningar ökar instabiliteten i världsekonomin och leder till större osäkerhet, vilket kan leda till att hushållen fortsätter spara och till att företagen skjuter upp sina investeringar.

Sysselsättningen fortsätter att minska på grund av svag efterfrågan, men den väntas vända uppåt under 2025. Det försämrade sysselsättningsläget försvårar uppnåendet av regeringens mål, eftersom sysselsättningsåtgärderna har bedömts stärka de offentliga finanserna med cirka 2 miljarder euro. Regeringens sysselsättningsåtgärder siktar särskilt på att öka utbudet av arbetskraft, men på grund av det svaga konjunkturläget hotar effekten av dessa åtgärder att bli mindre än eftersträvat.

Förberedelser inför valperiodens halvtidsöversyn våren 2025 görs i ett läge där omvärlden är mycket oviss. Enligt sakkunniga är det i en föränderlig miljö särskilt viktigt att följa och uppdatera den ekonomiska lägesbilden. De kommande besluten ska också stå i samklang med omvärlden. Man har inte råd att avstå från den överenskomna helheten på 9 miljarder euro om man vill att skuldkvoten ska sluta växa. Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken anser att man med tanke på konjunkturpolitiken bör undvika ytterligare anpassningar som direkt försvagar den totala efterfrågan 2025. Det behövs dock fortfarande åtgärder som stärker hållbarheten i de offentliga finanserna på längre sikt. Eftersom tillväxten ännu är i sin linda och världsekonomin är osäker, bör man emellertid noggrant överväga tidpunkten för eventuella ytterligare åtgärder, eftersom åtstramad finanspolitik kan dämpa den förväntade ekonomiska tillväxten. Det är också viktigt att återställa konsumenternas förtroende för ekonomin.

Den offentliga sektorns skuld

Den offentliga sektorns skuld i Finland har ökat snabbt och skuldkvoten har mer än fördubblats efter finanskrisen, i synnerhet på grund av det bestående underskottet inom statsförvaltningen. Under de senaste dryga 15 åren har kriserna, den långsamma ekonomiska tillväxten och den åldrande befolkningen bidragit till att öka skuldkvoten. Betydande i fråga om hur skuldsättningen inom den offentliga sektorn utvecklas är också att de offentliga samfunden i Finland, med undantag av arbetspensionsanstalterna, har skuldsatt sig ända sedan finanskrisen 2008. Den offentliga sektorns skuld har också blivit större än i de övriga nordiska länderna.

Enligt finansministeriets prognos från december ser den offentliga skuldsättningen ut att stanna på en hög nivå i Finland. I prognosen stabiliseras skuldkvoten före 2027 och är cirka 85 procent på 2030-talet, om anpassningshelheten på 9 miljarder euro genomförs som planerat och ekonomin växer som väntat. I bedömningen antas bland annat att sysselsättningsåtgärderna får väntad effekt och att välfärdsområdenas egna åtgärder genomförs i sin helhet. Enligt prognosen stannar ökningen av skuldkvoten tillfälligt av vid decennieskiftet innan den åter börjar öka svagt. Också enligt Finlands Banks uppskattning ökar skuldkvoten ytterligare och är nära 90 procent 2027 på grund av stora underskott. Beräkningar av skuldutvecklingen, som bygger på bankens prognos från december, visar att ytterligare anpassningsåtgärder på 4,5 miljarder euro krävs för att under de kommande sju åren få bukt med ökningen av skuldkvoten.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är skuldsättningstrenden mycket oroväckande. Den offentliga skulden har ökat snabbt under kriser och det har gått långsamt att få ner den. Att få ner skulden till nordisk nivå skulle enligt utfrågade sakkunniga ta årtionden och förutsätta snabbare

Betänkande ReUB 2/2025 rd

ekonomisk tillväxt samt insatser för att stärka de offentliga finanserna över valperioderna. Enligt sakkunniga är det trots allt motiverat att stoppa den växande skuldkvoten och på så sätt skapa buffertar i de offentliga finanserna inför framtiden. Problemet är att en skuldkvot som kontinuerligt växer minskar möjligheterna till en kontracyklisk finanspolitik som stimulerar ekonomin under förhållanden med svag tillväxt. Dessutom medför den åldrande befolkningen ett ökat utgiftstryck på de offentliga finanserna.

Av de skäl som anges ovan är långsiktiga åtgärder för att stärka de offentliga finanserna mycket viktiga. Sakkunniga anser därför att man bör satsa på nationella målsättningar som sträcker sig över valperioderna. De finanspolitiska reglerna kan tänkas fungera i enlighet med sitt mål om de dämpar skuldsättningen under konjunkturuppgång och inte begränsar kontracyklisk finanspolitik under recession. I Finland har utgiftsdisciplinen enligt utfrågade sakkunniga inte varit lika sträng under åren av ekonomisk tillväxt som exempelvis i Sverige, där det finanspolitiska regelverket innehåller ett balansmål för det strukturella saldot, det vill säga den offentliga sektorns saldo som rensats på konjunkturreffekten. Sveriges riksdag uppställer ett balansmål vart åttonde år i slutet av valperioden så att det nya målet proaktivt gäller de följande valperioderna. Anslagsramen fastställs i enlighet med balansmålet. Utskottet anser att det bör utredas hur motsvarande element som styr till långsiktigt beslutsfattande kan integreras tydligare än för närvarande också i Finlands nationella finanspolitiska regelverk.

Förutsättningar för framtida ekonomisk tillväxt

Problemet med Finlands ekonomi är den långsamma ökningen av den totala produktivitetstillväxten, vilket lett till att också den ekonomiska tillväxten länge varit långsam. Det här är bland annat en följd av FoU-investeringarna är få och av att kunskapskapitalet har minskat när utbildningsnivån bland unga har slutat stiga. Den strukturellt svaga ekonomiska tillväxten bidrar på lång sikt till att öka underskottet i de offentliga finanserna. Det är därför nödvändigt att främja den ekonomiska tillväxten också med tanke på hållbarheten i de offentliga finanserna. Därför fattade regeringen för ett år sedan våren 2024 beslut om tilläggsatsningar på forskning och utveckling så att det sammanlagda beloppet av de fullmakter och anslag för sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet som avses i statsbudgeten enligt lagen om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU-finansiering) före 2030 stiger till 1,2 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Även satsningar på humankapital är viktiga när det gäller att stärka ekonomins tillväxtpotential. Därför anser utskottet att nedgången i utbildningsnivån bör stoppas och tillgången på kompetent arbetskraft tryggas.

Enligt Statistikcentralen ökar statens FoU-finansiering med 13,8 procent i år jämfört med 2024. Utskottet anser att regeringens satsningar på FoU-finansieringen är betydande och ytterst viktiga för att trygga förutsättningarna för framtida tillväxt. Det är också viktigt att stödja förnyelsen av Finlands ekonomiska strukturer på alla tillgängliga sätt. Utskottet anser att det är nödvändigt att man vid valperiodens halvtidsöversyn våren 2025 fattar konkreta beslut för att förbättra ekonomins tillväxtpotential. Det anser också att det behövs särskilt sådana konkreta åtgärder som påskyndar den ekonomiska tillväxten och som inte kräver omedelbara ökning av de offentliga utgifterna eller kan genomföras kostnadsneutralt.

Betänkande ReUB 2/2025 rd

Hösten 2024 tillsatte statsminister Petteri Orpo projektet Kasvurihi för att komma med idéer om åtgärder som främjar hållbar ekonomisk tillväxt. Arbetsgruppen överlämnade sin slutrapport till statsministern den 28 februari 2025. De viktigaste förslagen i projektet gäller stöd till förnyelse av företagsverksamhet.

Utifrån sakkunnigutfrågningen lyfter utskottet fram tillgången till finansiering för företag och allokeringen av stöden. Enligt en internationell ekonomisk undersökning har företagsstöden ofta mer positiva effekter för små företag än för stora företag (Etna Raportit 145, 5.2.2024). Stora företag får gott om finansiering också från marknaden, så det vore enligt utskottet bra att ur denna synvinkel granska hur företagsstöden och finansieringen riktas. De nya företagens framgång baserar sig till stor del på tillräcklig tillgång till finansiering. Vid sidan av eller i stället för att stödja befintlig verksamhet behövs det enligt utskottet ett finansierings- och stödsystem som skapar ny tillväxt och förnyar de ekonomiska strukturerna.

Utfrågade sakkunniga har också som exempel lyft fram Finlands system för förlustutjämning. Enligt 119 § i inkomstskattelagen får ett företag dra av ett skatteårs förlust från resultatet under de tio följande skatteåren, i den mån resultat uppkommer. I Finland förlorar företagen rätten att dra av förluster som är äldre än tio år, medan ingen tidsgräns finns exempelvis i Sverige. Enligt sakkunniga kan Finlands system för förlustutjämning bli ett problem i fråga om nya företag där det tar tid att utveckla nya produkter eller tjänster, vilket leder till att också förlustperioderna blir långa. Som exempel på detta lyfter sakkunniga fram snabbt växande uppstarts företag.

EU:s finanspolitiska regler

EU:s reviderade finanspolitiska regler trädde i kraft i april 2024. Fokus i de reviderade reglerna ligger på skuldhållbarhetsanalys, som används för att beräkna referensscenariot per medlemsland för nettoutgifternas utveckling. Referensscenariot styr den största tillåtna tillväxtgraden för nettoutgifterna, det vill säga nettoutgiftsbanan. Det centrala syftet med reglerna är att trygga medlemsländernas skuldhållbarhet och på så sätt skydda andra länder mot skadliga effekter av överskuldssättning i ett av medlemsländerna. Mot denna bakgrund är det enligt de sakkunniga bra att skuldhållbarhetsanalysen har en viktigare roll än tidigare i det nya EU-regelverket och att man enligt reglerna strävar efter att på ett trovärdigt sätt få de höga skuldförhållandena att börja minska.

I enlighet med de nya reglerna lämnade Finland den 10 oktober 2024 in sin första plan på medellång sikt för 2025—2028 till Europeiska kommissionen. Planen innehåller inga nya åtgärder utöver åtgärderna enligt regeringsprogrammet och de åtgärder som fastställdes vid ramförhandlingarna våren 2024. I planen anses dessa åtgärder vara tillräckliga för att Finland ska följa sin nettoutgiftsbana. Enligt revisionsverket har Finlands första plan emellertid ingen styrande effekt på regeringens finanspolitik, eftersom den baserar sig på beslut som redan fattats.

Europeiska kommissionen publicerade sin bedömning av Finlands plan i november 2024 och rådet godkände planerna i januari 2025. Enligt kommissionens bedömning uppfyller den anpassning som Finland föreslår kraven i det nya regelverket. Iakttagandet av nettoutgiftsbanan övervakas i efterhand. Det sker första gången 2026, på basis av de faktiska uppgifterna för 2025. Finland har i sin första plan på bred front utnyttjat de möjligheter till flexibilitet som ingår i regelverket.

Betänkande ReUB 2/2025 rd

Dessutom ansökte Finland om förlängning av anpassningsperioden för de offentliga finanserna från fyra till sju år och blev beviljad denna förlängning.

Enligt finansministeriets prognos hösten 2024 följer Finland i stort sett den nettoutgiftsbana som Finland föreslagit för EU under de kommande åren. Revisionsverket konstaterar i sitt utlåtande att Finlands första plan i viss mån är optimistisk. Enligt planen vänder den offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten nedåt 2027, men som det konstateras ovan i detta betänkande fortsätter skuldkvoten att öka enligt prognoserna. Om de antaganden som ligger till grund för planen visar sig vara optimistiska, garanterar inte iakttagandet av nettoutgiftsbanan den eftersträlvade utvecklingen av skuldkvoten, enligt verket.

De sakkunniga som utskottet hört anser att processen för att fastställa den tillåtna tillväxttakten för nettoutgifterna enligt det reviderade regelverket är komplicerad och ogenomskådlig och innehåller element som är svåra att definiera. Kommissionens skuldållbarhetsanalys består av flera olika kriterier, antaganden och projektioner. Utvecklingen av skuldkvoten ska uppfylla lagstiftningens kriterier och skyddsmekanismer. Skyddsmekanismen för skuldållbarhet gäller de medlemsländer vars skuldkvot överstiger 60 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. För Finland, som skuldsätter sig snabbt, blir denna skyddsmekanism för skuldållbarhet bindande, vilket leder till ett stramt referensscenario för nettoutgifterna.

För Finlands del påverkas det strikta referensscenariot dessutom av den uppdaterade stock-/flödesjusteringen. Syftet med justeringen är att neutralisera de effekter som arbetspensionssystemet i Finland har på skuldållbarhetsberäkningen, vilket skärper det anpassningsbehov som krävs jämfört med en situation där justeringsposten inte beaktas. I Finland räknas arbetspensionsanstalterna till den offentliga sektorn. Därför förbättrar arbetspensionsanstalternas överskott den offentliga sektorns saldo. I Finland ökar den offentliga skuldsättningen således snabbare än vad som kunde förväntas utifrån den offentliga sektorns underskott. Utskottet fäster i sitt betänkande ReUB 3/2024 rd uppmärksamhet vid att arbetspensionsanstalternas överskott länge har säkerställt att Finland inte överskridit den underskottsgräns på 3 procent som fastställts för den offentliga sektorn, trots att statsfinanserna och den statliga lokalförvaltningen har uppvisat ett underskott.

Enligt prognoserna kommer Finland i år att överskrida den underskottsgräns på 3 procent som ingår i EU:s regler. På grund av Rysslands anfallskrig ansökte Finland hösten 2024 om undantag från reglerna för 2024 och 2025, vilket enligt revisionsverket i fortsättningen kan inverka på bedömningen av iakttagandet av både nettoutgiftsbanan och underskottskriterierna.

Problemet med EU:s finanspolitiska regelverk har varit att det är komplicerat. Med reformen har man därför också försökt förenkla regelverket. Enligt sakkunniga som utskottet hört är det reviderade systemet dock i likhet med sin föregångare mycket komplicerat och till vissa delar dåligt dokumenterat. Utskottet har tidigare upprepade gånger påpekat att EU:s finanspolitiska regler är komplicerade och ogenomskinliga (ReUB 3/2017 rd, ReUB 9/2018 rd, ReUB 2/2022 rd och ReUB 3/2024 rd). Enligt de sakkunniga visar revisionsverkets rapport väl hur också det nya regelverket håller på att bli komplicerat i och med tolkningar av reglerna och deras undantagsklausuler. Det verkar alltså inte ha skett någon förenkling av reglerna.

Betänkande ReUB 2/2025 rd

De sakkunniga som utskottet hört anser att revisionsverkets rapport är ingående och väl utarbetad. Särskilt avsnittet om EU:s nya finanspolitiska regelverk anses vara viktigt. Revisionsverkets rapport beskriver regelverket både mer allmänt och i fråga om de delar av regelverket som är bindande för Finland. För det nya regelverkets funktion och betydelse är det viktigt att det har ett starkt nationellt ägarskap. Därför anser utskottet att det är värdefullt att verket noggrant går igenom och på ett begripligt sätt beskriver tillämpningen av det nya komplicerade regelverket i sina årliga rapporter. Det möjliggör en diskussion om efterlevnaden av EU:s regler på nationell nivå. Utskottet anser det vara viktigt att så många som möjligt kan förstå hur reglerna fungerar och delta i diskussionen om de reviderade EU-reglernas betydelse för Finland.

Rapporten har formen av en berättelse till riksdagen och enligt utfrågade sakkunniga är den ställvis fortfarande ganska teknisk och kräver djup insikt i de ekonomiska termerna och de metoder som används. Tydligare fokus på slutsatser och rekommendationer skulle göra rapporten mer användbar som stöd för den offentliga debatten om finanspolitiken. Vidare skulle avsnitt med tekniska detaljer kunna placeras i bilagor eller offentliggöras som separata promemorior.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 22/2024 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 6.3.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Tomi Immonen saf
medlem Janne Jukkola saml
medlem Arja Juvonen saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Ville Merinen sd
ersättare Joakim Vigelius saf.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.