

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2025



STATENS REVISIONSVERKS BERÄTTELSE
TILL RIKSDAGEN
B 23/2025 RD



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2025

B 23/2025 rd

Till riksdagen



Statens revisionsverk övervakar och utvärderar finanspolitiken som ett nationellt och oberoende finanspolitiskt tillsynsorgan enligt EU:s finanspakt och EU-lagstiftningen. Bestämmelser om tillsynsuppdraget finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och i den finanspolitiska lagen (869/2012).

Övervakningen av finanspolitiken inbegriper uppställande av de styrande reglerna och bindande målen för finanspolitiken samt utvärdering av deras uppfyllelse. Övervakningen 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 övervakningen ingår också att bedöma realismen i de makroekonomiska prognoser som ligger till grund för finanspolitiken och att i efterhand utvärdera prognosernas tillförlitlighet i enlighet med statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014). Genom övervakningen bidrar revisionsverket till reglernas transparens och begriplighet samt de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet.

Med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar statens revisionsverk denna särskilda berättelse om övervakningen av finanspolitiken till 2025 års riksdag.

Helsingfors den 17 december 2025

Matti Okko
direktör

Matthias Strifler
senior nationalekonom

Rapporten har skrivits av Jenni Kellokumpu, Peetu Keskinen, Arto Kokkinen, Mika Sainio, Sini Salmi, Ville Seppälä och Matthias Strifler.

Information om publikationen

L 1796-9549

ISSN 1796- 9549 (häft)

ISSN 1796-9654 (pdf)

urn:nbn:vtv-B232025rd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B232025rd>

Dnr D/693/04.04.01/2025

PunaMusta Oy

Helsinki 2025

Innehåll

Referat	7
1 Ekonomisk konjunktur och de offentliga finanserna	11
1.1 Konjunkturen är fortfarande svag – en långsam återhämtning har inletts	12
1.2 Den kontinuerliga skuldsättningen i de offentliga finanserna är oroväckande	17
1.3 Finansministeriets prognos för 2026, som ligger till grund för budgeten, är realistisk – i prognosen för 2025 är den inhemska efterfrågan mycket optimistiskt bedömd	21
2 Utvärdering av regeringens finanspolitik	29
2.1 I ljuset av prognoserna kommer regeringen inte att uppnå sina mål för underskottet i de offentliga finanserna eller för att få skuldkvoten att börja minska	30
2.2 Regeringens åtgärder gör finanspolitiken åtstramande från och med 2025, men det offentliga primärsaldot förblir ändå strukturellt negativt	40
2.3 Ramsystemet är viktigt för att stabilisera skuldkvoten	44
3 Det nya inhemska finanspolitiska regelverket	53
3.1 De finanspolitiska reglernas betydelse kan komma att öka	54
3.2 Den nationella övervakaren kan rekommendera korrigerande åtgärder till regeringen	57
3.3 EU-reglerna får en stark ställning, men i sin helhet blir regelverket komplext	60
3.4 Det föreslås att uppgiften att övervaka finanspolitiken flyttas från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken	62
4 EU:s finanspolitiska regler	65
4.1 Undantagsklausulen skapar utrymme för att öka försvarsutgifterna	65
4.2 Finland riskerar att bryta mot EU:s finanspolitiska regler trots undantagsklausulen	69
5 Klimat- och finanspolitiken	75
5.1 Rapporteringen av klimatfinansieringen i budgeten bör utvecklas	75
5.2 Utnyttjandet av handel med utsläppsenheter mellan EU-medlemsländer i klimatpolitiken kräver mer information och samordning	77
Källförteckning	87

Referat



Den finländska offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP) samt den kontinuerliga ökningen av nettoskulden i de skuldackumulerande sektorerna, dvs. stats- och lokalförvaltningen, är oroväckande. Nettoskuld avser skuld från vilken de finansiella tillgångarna har dragits av.

I synnerhet statsförvaltningens djupa underskott har ökat och ökar fortfarande den offentliga sektorns skuld. Sedan finanskrisen har den offentliga sektorns utgifter oavbrutet överskridit inkomsterna, eftersom utgifterna har ökat snabbare än inkomsterna. Strukturella faktorer och i synnerhet den åldrande befolkningen förklarar en stor del av den offentliga sektorns sammanlagda utgifter och slutligen även skuldkvotens ökning. Dessutom har utgifterna ökat i huvudsak i sådana uppgiftsklasser, såsom pensionsutgifter, som inte främjar den ekonomiska tillväxten på lång sikt.

I sitt regeringsprogram har statsminister Orpos regering eftersträvat närpå balans mellan inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna och att hejda ökningen av skulden i de offentliga finanserna före utgången av regeringsperioden. Målen är motiverade. För att uppnå målen har regeringen utarbetat en anpassningshelhet på 10 miljarder euro. Förutom anpassningsåtgärderna på 6 miljarder i regeringsprogrammet, beslutade regeringen våren 2024 om inkomst- och utgiftsåtgärder på 3 miljarder euro, och hösten 2025 om ytterligare åtgärder på 1 miljard euro för 2027. Förutom anpassningshelheten har regeringen beslutat om ett investeringsprogram på cirka 4 miljarder euro. Utöver dessa vidtar regeringen också andra åtgärder.

Utifrån de ekonomiska prognoserna är det inte realistiskt att nå regeringens mål om ett nominellt saldo på 1 procent, utan saldot förväntas ligga kvar på en nivå över 3 procent. Skuldkvoten förväntas stiga till över 88 procent, men ökningen av skuldkvoten stabiliseras tillfälligt före utgången av valperioden. Den tillfälliga stabiliseringen av skuldkvoten uppnås bland annat genom en engångsöverföring på en miljard euro från Statens pensionsfond 2027 för att täcka statens budgetutgifter. Överföringen sänker den offentliga sektorns skuldkvot i Finland men minskar samtidigt de finansiella tillgångarna i motsvarande grad, och nettoskuldkvoten förblir oförändrad. Åtgärden förbättrar inte hållbarheten i de offentliga finanserna.

Uppnåendet av regeringsprogrammets mål har också försvårats av konjunkturen, vars utveckling har varit avsevärt svagare än vad som förutspåddes i början av regeringsperioden. Det är dock viktigt att regeringen har satt upp mål som främjar de offentliga finansernas skuld hållbarhet och som ligger i linje med efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regler. Inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna bör balanseras över valperioderna och på lång sikt för att hållbarheten i de offentliga finanserna ska kunna tryggas.

Finlands försvarsutgifter har inte ökat i förhållande till ekonomins storlek, dvs. BNP, efter finanskrisen. Försvarsutgifterna ökas avsevärt genom regeringens beslut. Det finns goda grunder för att öka försvarsutgifterna, men en plan för finansiering av dem och omprioritering av utgifterna måste utarbetas så snart som möjligt. Även den yttre säkerheten förutsätter en hållbar utveckling av de offentliga finanserna.

I det nationella finanspolitiska regelverk som regeringen har föreslagit följs underskottet både inom de skuldackumulerande sektorerna och i hela de offentliga finanserna. Uppföljningen görs utifrån det valperiodsmål som regeringen har fastställt och som en parlamentarisk arbetsgrupp har förberett. När målet för valperioden fastställs påverkas det både av EU:s finanspolitiska regler och av målet som sträcker sig över flera valperioder. Hur strama målen blir påverkas särskilt av skuldkvoten och dess förväntade utveckling, men skuldkvoten följs inte upp när efterlevnaden av reglerna bedöms.

Det föreslagna regelverket kan öka betydelsen av de finanspolitiska reglerna och därigenom stärka hållbarheten i de offentliga finanserna. För det första kan den parlamentariska dimension som ingår i regelverket öka det valperiodsöverskridande engagemanget för de finanspolitiska reglerna. För det andra integreras EU:s finanspolitiska regler starkt i det nationella regelverket. För det tredje kan en förstärkt roll för övervakningen av finanspolitiken öka den ekonomisk-politiska diskussionen och trycket på regeringen att följa reglerna.

Det nya regelverket är dock mycket komplext, vilket kan försvåra förverkligandet av de positiva effekterna. I regelverket ingår många olika mål och flera nationella tilläggsэлемент som delvis avviker från EU-reglerna, och EU-reglerna är i sig redan komplexa. Komplexiteten försämrar regelverkets begriplighet, vilket är en central förutsättning för att reglerna ska följas och vara effektiva.

I EU:s finanspolitiska regelverk infördes 2025 en nationell undantagsklausul som ger medlemsländerna tillfälligt handlingsutrymme för att finansiera ökande försvarsutgifter. Finland riskerar att bryta mot EU:s finanspolitiska regler trots undantagsklausulen. Undantagsklausulen undanröjer inte problemen med den långsiktiga skuldållbarheten. För att säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet bör den övriga finanspolitiken anpassas till de växande försvarsutgifterna redan under den tid då undantagsklausulen är i kraft. Dessutom bör flexibiliteten användas enbart för sitt egentliga syfte, dvs. för finansiering av försvarsutgifter, och inte för att öka det allmänna finanspolitiska handlingsutrymmet.

Finansministeriets ekonomiska prognos, som ligger till grund för statsbudgeten, är realistisk och prognosen för den ekonomiska tillväxten 2025 är optimistisk i förhållande till andra prognosinstitut. Enligt prognoserna håller konjunkturen på att vända mot det bättre, men det finns emellertid många negativa risker. Finanspolitikens nivå är fortfarande stimulerande i lågkonjunkturen, men impulsen ser enligt nuvarande uppgifter ut att bli åtstramande 2025–2026. Regeringens diskretionära åtgärder blir också åtstramande. Regeringen siktar på att sänka utgiftsnivån med 1,5 miljarder euro i fråga om de utgifter som ingår i ramen före utgången av 2027. Även om målet delvis håller på att uppnås saknas fortfarande utgiftsbeslut om investeringsprogrammet och stödet till Ukraina i utgiftsramen. Dessa höjer fortfarande ramnivån och kan påverka möjligheten att nå målet 2027.

1 Ekonomisk konjunktur och de offentliga finanserna

Konjunkturläget är fortfarande svagt hösten 2025, men under sommaren och den tidiga hösten har förbättringstecknen ökat. Ekonomins anpassning till de viktigaste bakomliggande faktorerna verkar fortfarande ta tid. Dessa faktorer är den höga prisnivån, de rätt höga räntorna, följderna av Rysslands anfallskrig samt de geopolitiska spänningarna särskilt mellan de stora samhällsekonomierna och den osäkerhet de orsakar för världsekonomin och den internationella arbetsfördelningen.

Konjunkturutsikterna förbättras ändå gradvis, och en långsam och bräcklig återhämtning har inletts 2025. Riskfaktorerna är dock många. Särskilt osäkerheten kring den internationella handeln har ökat, och den internationella handelns roll som en del av stormakternas geopolitik har stärkts 2025.

I Finland har den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP) mer än fördubblats efter finanskrisen och 2024 var den 82 procent. Skuldkvoten ökar av både konjunkturrelaterade och konjunkturoberoende, dvs. strukturella, skäl.

Den kontinuerliga ökningen av skuldkvoten är oroväckande. I den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten ingår skulden men inte de finansiella tillgångarna. Också nettoskulden, som beaktar de finansiella tillgångarna, har ökat snabbt efter finanskrisen och är nu cirka 39 procent. Detta innebär att om staten, lokalförvaltningen och övriga socialskyddsfonder (undantaget arbetspensionsanstalterna) skulle använda sina finansiella tillgångar för att amortera skulden, skulle den minska till cirka hälften.¹ Före finanskrisen, under tidigt 2000-tal, var nettoskulden i förhållande till BNP nära noll.

Den viktigaste orsaken till skuldsättningen är stats- och lokalförvaltningens underskott. I synnerhet statsförvaltningens djupa och bestående underskott sedan början av finanskrisen har ökat och ökar fortfarande den offentliga sektorns skuld. Utgifterna inom de offentliga finanserna ökar mycket snabbt i förhållande till intäkterna och bruttonationalprodukten. Efter finanskrisen har utgiftsökningen varit kraftigast inom social trygghet och hälso- och sjukvård, vilket främst beror på befolkningens åldrande.

Att korrigera obalansen mellan utgifter och inkomster är ännu viktigare än tidigare, eftersom skuldkvoten redan har stigit till över 80 procent och det finanspolitiska handlingsutrymmet krymper oroväckande snabbt. Dessutom bör man ta hänsyn till att i den nuvarande säkerhetsmiljön är det särskilt viktigt att se till handlingsutrymmet och hållbarheten i de offentliga finanserna.

Vid den tidpunkt som Finansministeriets prognos för realekonomin 2025 publicerades var den fortfarande mycket optimistisk. Särskilt prognoserna för faktorerna bakom den inhemska efterfrågan är ovanligt höga jämfört med de övriga. Ministeriets prognoser för

¹ Grov sett stämmer detta, men det bör noteras att den offentliga sektorns skuld också innehåller tekniska skuldposter (såsom ARA-lån) och å andra sidan olikvida tillgångsposter (till exempel lånefordringar). Dessa förbättrar skuldållbarheten, men är inte särskilt lätta att sälja. Hur som helst hjälper nettoskulden – skillnaden mellan finansiella nettotillgångar och skulden – att gestalta de offentliga finansernas skuldållbarhet.

efterfråge- och utbudsvariablerna 2026 samt för underskotts- och skuldkvoten, arbetslöshetsgraden, inflationen och bytesbalansen ligger inom det 95-procentiga prognosintervallet för prognospopulationens förväntningsvärde. Således kan Finansministeriets oberoende prognos, som budgeten för 2026 bygger på, anses vara realistisk på det sätt som förutsätts i EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Den optimistiska förväntade BNP-nivån 2025 påverkar dock prognosen för 2026. Det kan leda till att skatteintäkterna för 2026 överskattas, om tillväxten 2025 blir sämre än väntat. Under de senaste åren har skatteintäkterna varit lägre än väntat, vilket har lett till ett större behov av upplåning än väntat. Hösten 2025 är Finansministeriets prognoser för skuldkvoten i de offentliga finanserna åren 2025 och 2026 dock försiktiga och mer pessimistiska än konsensusprognosen.

1.1 Konjunkturen är fortfarande svag – en långsam återhämtning har inletts

Konjunkturläget är fortfarande dämpat och svagt hösten 2025, men under sommaren och den tidiga hösten har förbättringstecknen ökat. Färgtonen i färgdiagrammet för konjunkturläget inom övervakningen av finanspolitiken har sedan hösten 2023 varit blå, vilket beskriver det svaga konjunkturläget (figur 1).² Ekonomins anpassning till de viktigaste bakomliggande faktorerna verkar fortfarande ta tid. Dessa faktorer är den höga prisnivån, de rätt höga räntorna, följderna av Rysslands anfallskrig samt de geopolitiska spänningarna särskilt mellan de stora samhällsekonomierna och den osäkerhet de orsakar för världsekonomin och den internationella arbetsfördelningen. Dessutom har osäkerheten och stormaktsgeopolitikens roll i den internationella handeln ökat under 2025.

Den snabba avmattningen av inflationen har upphört efter undantagsåren 2022–2023. Förändringen i konsumentprisindexet (KPI), som beskriver inflationen, var endast 0,22 procent i juli 2025 (figur 1, kolumn 3). I september var motsvarande siffra 0,5 procent. Inflationen är låg och ligger under genomsnittet för den långsiktiga konsumentprisökningen, och den tillhörande blå färgtonen signalerar ett svagt konjunkturläge.

Den snabbt avtagande inflationen och de dämpade konjunkturutsikterna i Europa och Finland har lett till en snabb sänkning av de centrala styrräntorna. Styrräntorna har halverats sedan hösten 2023, men de är fortfarande på en klart högre nivå än under finans- och coronakrisen (2009–2022). Europeiska centralbanken har hållit räntorna oförändrade sedan juni 2025, vilket innebär att perioden med räntesänkningar som inleddes sommaren 2024 möjligen har nått sitt slut.

Den höga prisnivån och de rätt höga räntorna har dock fortfarande en negativ inverkan på konsumenternas förtroende och i synnerhet förtroendet för det konjunkturkänsliga byggandet. Trots att inflationen har avtagit och räntorna har sjunkit verkar det fortfarande ta tid särskilt för konsumenterna och för hela ekonomin att anpassa sig till den nya pris-

2 Färgdiagrammet över konjunkturläget är en mätare som baserar sig på data från ekonomiska indikatorer och som beskriver konjunkturläget i Finland med hjälp av färgkoder. Ju fler indikatorer som samtidigt står på rött, desto sannolikare är det att vi upplever goda ekonomiska tider, och ju fler indikatorer som står på blått, desto sannolikare upplever vi dåliga ekonomiska tider. Mer information om färgdiagrammet över konjunkturläget finns på webbplatsen för färgdiagrammet, i den finanspolitiska övervakningens rapport från december (2021b) samt i den finanspolitiska övervakningens bedömning från juni (2021a), (Strifler, M. & Kokkinen, A., 2021a).

nivån. Detta syns i att den blå tonen i de ekonomiska förtroendeindikatorerna har blivit ljusare relativt långsamt under det gångna året. Å andra sidan syns redan en tydlig förbättring exempelvis i industrins (kolumn 8) och detaljhandelns (kolumn 11) förtroende.

År	Lediga jobb, förändring	Kapaci- tets utnyttjande- grad	KPI, förändring	Konsument- förtroende	Löne- summa- index, förändring	Tjänster - förtroende	Bygg- verksamhet - förtroende	Industri - förtroende	Sysselsättnings- grad, förändring	Arbets- löshets- grad, förändring	Detalj- handel - förtroende	Samlings- indikator (viktad)
2025												
9	-0,59	-0,01	-0,72	-0,50		-0,54	-0,57	0,41	-0,34	-0,33	0,45	-0,24
8	-0,48	-0,35	-0,72	-0,72	-0,77	-0,19	-0,81	0,04	-0,88	-0,41	0,21	-0,45
7	-0,78	-1,02	-0,86	-0,48	-0,88	-0,35	-1,36	-0,16	-1,06	-0,46	0,08	-0,64
6	-0,64	-0,72	-0,86	-0,80	-0,37	-0,26	-1,13	-0,43	-1,05	-0,50	0,32	-0,60
5	-1,64	-0,83	-0,72	-0,80	-0,37	-0,46	-1,05	-0,47	-0,67	-0,72	0,87	-0,69
4	-1,42	-0,74	-0,72	-0,68	0,21	-0,65	-0,99	-0,48	-0,20	-0,55	0,82	-0,55
3	-1,23	-0,50	-0,72	-0,84	-0,33	-0,59	-1,30	-0,20	-0,55	-0,47	-0,25	-0,58
2	-1,21	-0,37	-0,72	-0,97	-0,37	-0,49	-1,01	-0,38	-1,65	-0,59	-0,39	-0,72
1	-1,26	-0,80	-0,62	-0,86	-0,77	-0,57	-0,68	-0,47	-0,55	-0,44	-0,33	-0,68
2024												
12	-1,32	-0,72	-0,62	-0,72	1,08	-0,56	-1,40	-0,51	-1,36	-0,36	0,20	-0,56
11	-1,38	-0,64	-0,47	-0,62	-0,52	-0,55	-0,79	-0,38	-1,06	-0,43	-0,95	-0,66
10	-1,44	-0,84	-0,42	-0,54	-0,55	-0,49	-1,10	-0,75	-0,95	-0,44	-0,61	-0,72
9	-1,50	-0,84	-0,57	-0,80	0,10	-0,63	-1,38	-0,78	-1,55	-0,56	-1,12	-0,81
8	-1,56	-0,67	-0,38	-0,66	-0,66	-0,64	-1,34	-0,55	-1,66	-0,57	-1,84	-0,83
7	-1,62	-0,60	-0,47	-0,66	-0,15	-0,36	-1,17	-0,71	0,14	-0,22	-1,23	-0,55
6	-1,67	-0,97	-0,33	-0,64	-0,15	-0,62	-1,29	-0,80	-1,23	-0,47	-0,92	-0,78
5	-1,73	-0,58	-0,23	-1,19	-0,73	-0,97	-1,47	-0,72	-1,32	-0,49	-1,61	-0,90
4	-1,73	-0,73	-0,04	-1,64	-0,92	-1,00	-1,32	-1,00	-1,08	-0,46	-1,29	-0,96
3	-1,65	-0,92	0,11	-1,15	0,03	-1,08	-1,51	-0,86	-1,49	-0,53	-0,44	-0,84
2	-1,20	-0,98	0,50	-1,07	0,36	-1,02	-1,71	-0,74	-0,88	-0,43	-0,53	-0,64
1	-1,02	-0,88	0,65	-1,03	-0,30	-0,72	-1,64	-0,99	-0,48	-0,51	-0,33	-0,62

Figur 1: Finanspolitiska övervakningens färgdiagram över konjunkturläget (24.10.2025). Källa: Statistikcentralen, arbets- och näringsministeriet, Europeiska kommissionen, Finlands Näringsliv och finanspolitiska övervakningens beräkningar (Strifler och Kokkinen, 2021a).

Hösten 2025 syns det svaga konjunkturläget fortfarande tydligt på arbetsmarknaden. Antalet lediga arbetsplatser (kolumn 1) och sysselsättningsgraden (kolumn 9) minskade kraftigast 2024, men minskningen har avtagit under 2025. Antalet lediga arbetsplatser har minskat till samma nivå som i början av förra årtiondet. Den säsongsutjämnade sysselsättningsgraden (cirka 71 procent) bland 15–64-åringarna ligger på samma nivå som i början av våren 2021, då ekonomin började återhämta sig från coronakrisen. (Statistikcentralen, 2025.)

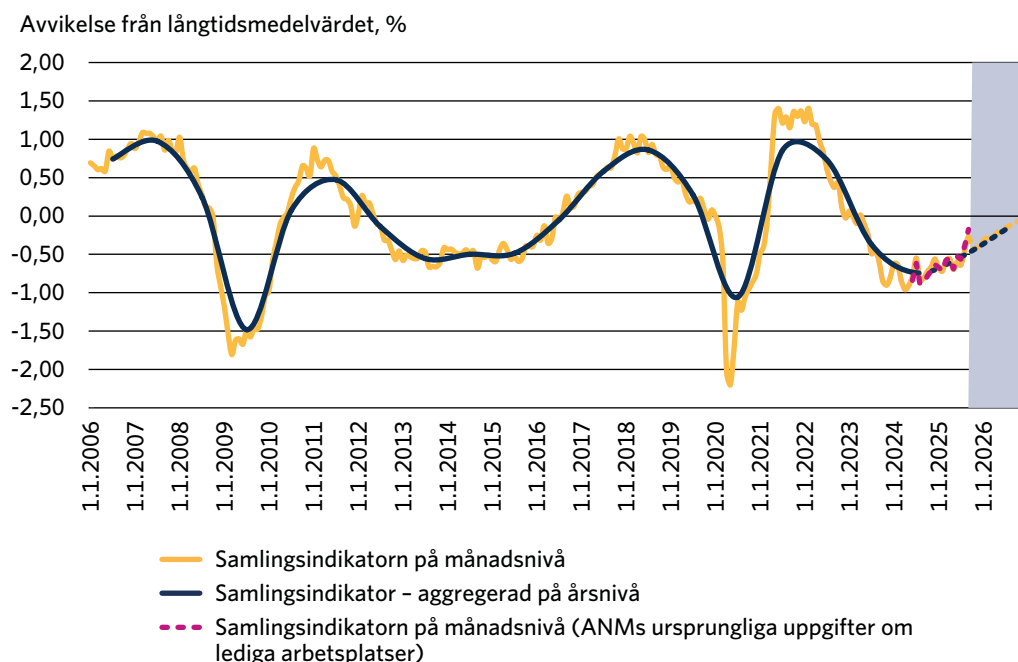
När det gäller lediga arbetsplatser är det bra att notera att det har funnits problem i statistikföringen (ANM, 2025). Från juni till december 2024 erhöles inte uppgifter om alla förmedlade arbetsplatser för statistiken. Problemet har påverkat tolkningen av förändringen i antalet lediga arbetsplatser både under den aktuella perioden och från juni till december 2025. Med Arbets- och näringsministeriets ursprungliga material framstår situationen 2024 som alltför dålig, medan situationen 2025 framstår som alltför god. Mot bakgrund av statistikproblemet har övervakningen av finanspolitiken beslutat att korrigera ministeriets ursprungliga tidsserie i färgdiagrammet.³ Efter korrigeringen verkar antalet lediga

3 För att åtgärda problemet har övervakningen av finanspolitiken beslutat att interpolera antalet lediga arbetsplatser linjärt från maj 2024 till januari 2025.

arbetsplatser fortfarande visa en nedåtgående trend hösten 2025, fastän statistiken ger en annan bild.

Aktuell och tillförlitlig statistik är nödvändig för att bedöma konjunkturläget och i slutändan också som stöd för planeringen av finanspolitiken. Arbets- och näringsministeriet bör följa etablerade principer för statistikföring och omedelbart informera om problem i datainsamlingen om sådana uppstår.

För närvarande framstår de lediga jobben och sysselsättningen som blåtonade i färgdiagrammet, men något ljusare än 2024 – och av ovan nämnda skäl är det klokt att fortsättningsvis förhålla sig något försiktigare till färgtonen för de lediga arbetsplatserna. Den blå färgen på arbetslösheten (kolumn 10) och lönesummaindexet (kolumn 5) signalerar tillsammans med övriga indikatorer ett fortsatt ganska svagt konjunkturläge.



Figur 2: Samlingsindikatorn på månadsnivå (gul linje) och årsnivå (blå linje) samt prognosen för innevarande och nästa år (grå bakgrund) Prognoserna baserar sig på uppgifter i färgdiagrammet samt på andra statistikuppgifter som varit tillgängliga senast 24.10.2025. Källa: Statistikcentralen, Arbets- och näringsministeriet, Finlands Näringsliv, Europeiska kommissionen. Beräkningar och prognoser: övervakningen av finanspolitiken (ks. myös Strifler & Kokkinen 2021b).

Samlingsindikatorn på månadsnivå, som beskriver konjunkturläget i Finlands ekonomi, har legat under noll sedan 2023, vilket innebär att konjunkturutsikterna har varit negativa sedan dess (figur 2). Nedgången i samlingsindikatorn fortsatte under 2023, och takten i konjunkturavmattningen saktade in i slutet av 2023 och i början av 2024. Under 2024 pendlade samlingsindikatorn fram och tillbaka, vilket indikerar osäkerhet kring den ekonomiska utvecklingen. År 2025 har utvecklingen i samlingsindikatorn äntligen stabiliserats och till slut vänt uppåt, även om den fortfarande ligger under noll hösten 2025.

Det är bra att notera att den finanspolitiska övervakningens korrigerings av statistiken över lediga arbetsplatser inte väsentligt påverkar samlingsindikatorn (figur 2). En liten förbättring sker under 2024 och en liten försämring under 2025. Samlingsindikatorn verkar förbli relativt stabil, och statistikproblemet ser inte ut att påverka den konjunkturbild som färgdiagrammet ger i någon större utsträckning. Problemet försvinner dock inte helt och det tillför en viss ytterligare osäkerhet i mätningen av konjunkturläget hösten 2025. Det är också bra att komma ihåg att osäkerheten och stormaktsgeopolitikens roll i den internationella handeln har ökat under 2025.

De ekonomiska konjunkturutsikterna har stabiliserats och förbättrats 2025, och konjunkturen tycks äntligen ha passerat 2024 års bottenläge. Den senaste utvecklingen talar för att en så kallad mjuk landning (eng. *soft landing*), dvs. en anpassning av ekonomin utan en kraftig ekonomisk kollaps, håller på att förverkligas. Konjunkturen är dock fortfarande svag, och ekonomins anpassning till de viktigaste bakomliggande faktorerna, såsom den höga prisnivån, verkar fortfarande ta tid. Dessutom måste ekonomin anpassa sig till den osäkerhet som handelskriget och de geopolitiska hoten medför.

Enligt innevarande och nästa års prognos för färgdiagrammets samlingsindikator fortsätter ekonomin att anpassa sig till de negativa konsekvenserna av den osäkerhet som höga prisnivåer, rätt så höga räntenivåer och krig, ekonomiska sanktioner, ökade handels hinder och geopolitiska spänningar ger upphov till. Den långsamma förbättringen av konjunkturläget i Finland verkar således fortsätta under den närmaste framtiden (figur 2). Konjunkturåterhämtningen förväntas fortfarande vara långsam och skör. Den långsamma förbättringen av köpkraften är huvudfaktorn bakom den tröga återhämtningen, å andra sidan kan en rätt svag utveckling av reallönerna förbättra Finlands relativa konkurrenskraft på längre sikt.

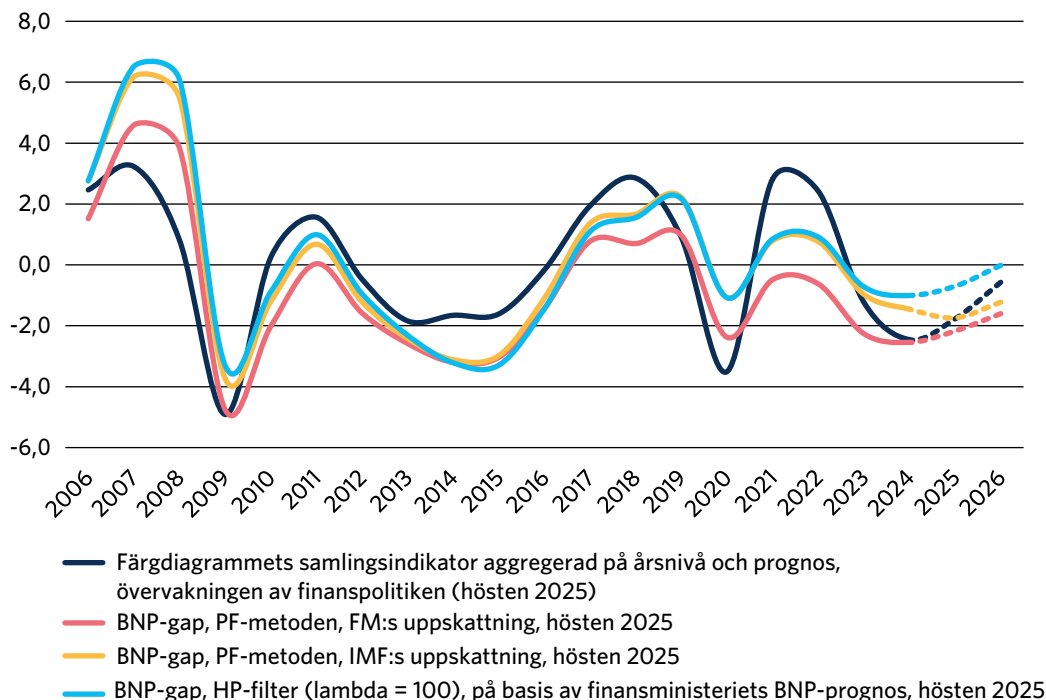
Samlingsindikatorn förväntas nå nollgränsen, dvs. långtidsgenomsnittet, i slutet av 2026. Prognosen liknar i stort sett den från våren 2025, men är något mer optimistisk efter de förbättringstecken som setts under sommaren och tidiga hösten. Riskerna för en sämre utveckling är dock betydande, och de har ökat väsentligt under 2025.

Den finanspolitiska övervakningens färgdiagram över konjunkturläget och dess samlingsindikator ger en bild av konjunkturläget i Finlands ekonomi direkt baserat på indikatorer som bedömer konjunkturläget. Färgdiagrammet kompletterar den konjunkturbild som skillnaden (dvs. gapet) mellan den observerade BNP-nivån och dess trend (dvs. den långsiktiga potentialen) ger.⁴ För att få en bredare bild av konjunkturläget på årsnivå, kan färgdiagrammets samlingsindikator på årsnivå jämföras med Finansministeriets och Internationella valutafondens (IMF) estimat av BNP-gapet samt med BNP-gapet som beräknats med hjälp av HP-filtret⁵ (figur 3).

4 Vid bedömningen av konjunkturläget delas den observerade BNP-tillväxten in i en konjunkturdelen och i trendtillväxten på lång sikt. Samlingsindikatorn används för att direkt mäta tillväxtens konjunkturdelen. Trendtillväxten på långsikt kan härledas från skillnaden mellan den observerade BNP-nivån och konjunkturdelen. I BNP-gapsmetoderna separeras först trendtillväxten från BNP-tillväxten. Därefter fås BNP-gapet som beskriver konjunkturdelen som skillnaden mellan den observerade BNP-nivån och trendtillväxten. Uppskattningarna av det finländska BNP-gapet preciseras ofta i efterhand (Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, 2024).

5 HP-filtrets BNP-gap kan beräknas som skillnaden mellan den observerade BNP-trenden och HP-filtrets trend (se närmare till exempel revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2022).

%, Gapet i förhållande till den uppskattade potentiella produktionen;
Samlingsindikatorn i förhållande till långtidsmedelvärdet



Figur 3: Färgdiagrammets samlingsindikator och prognos aggregerade på årsnivå, HP-filtret ($\lambda=100$) samt FM:s och Internationella valutafondens (IMF) uppskattningar av det årliga BNP-gapet. Prognos för åren 2025 och 2026 presenteras med streckad linje. Variationen i färgdiagrammets konjunkturindikator (standardavvikelse) har anpassats i förhållande till variationen i BNP-gapet (standardavvikelse). Källa: FM, IMF och övervakningen av finanspolitiken.

Prognosen för färgdiagrammets samlingsindikator på årsnivå ser rätt likadan ut som de prognoser som andra instanser har publicerat om skillnaden mellan den observerade BNP-nivån och den uppskattade långsiktiga potentiella BNP-nivån, dvs. BNP-gapet.

Enligt Finansministeriets prognos för BNP-gapet skulle den ekonomiska återhämtningen ske något långsammare än vad färgdiagrammets samlingsindikator, aggregerad på årsnivå, visar. På årsnivå skulle bottenkänningen enligt ministeriets prognos infalla 2024 och en relativt långsam återhämtning äga rum 2025 och 2026.

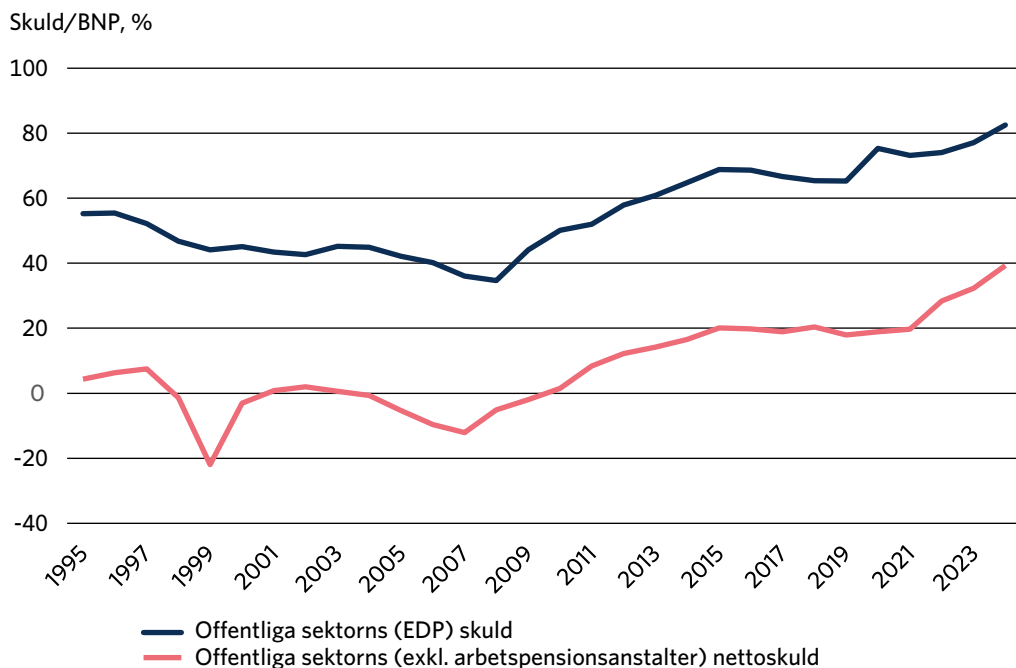
Enligt IMF:s prognos för BNP-gapet skulle konjunkturen böttna 2025 men ligga på en högre nivå än samlingsindikatorn. Å andra sidan skulle återhämtningen också vara något långsammare. Det är också bra att notera att IMF justerade sin uppskattning av BNP-gapet uppåt våren 2025. Den senaste uppskattningen ligger tydligt över noll under åren 2021–2022. Uppskattningen ligger nu bättre i linje med färgdiagrammets samlingsindikator, som visade en snabb ekonomisk återhämtning efter coronakrisen i realtid redan våren 2021 (Statens revisionsverk, 2021a).

Prognosen för BNP-gapet som beräknats med HP-filtret går i samma riktning som de övriga uppskattningarna, även om nivån är ännu mer optimistisk. Gemensamt för alla prognoser är att även om återhämtning skulle inträffa, skulle konjunkturläget fortfarande vara negativt 2026, dvs. nära nollgränsen eller under den.

1.2 Den kontinuerliga skuldsättningen i de offentliga finanserna är oroväckande

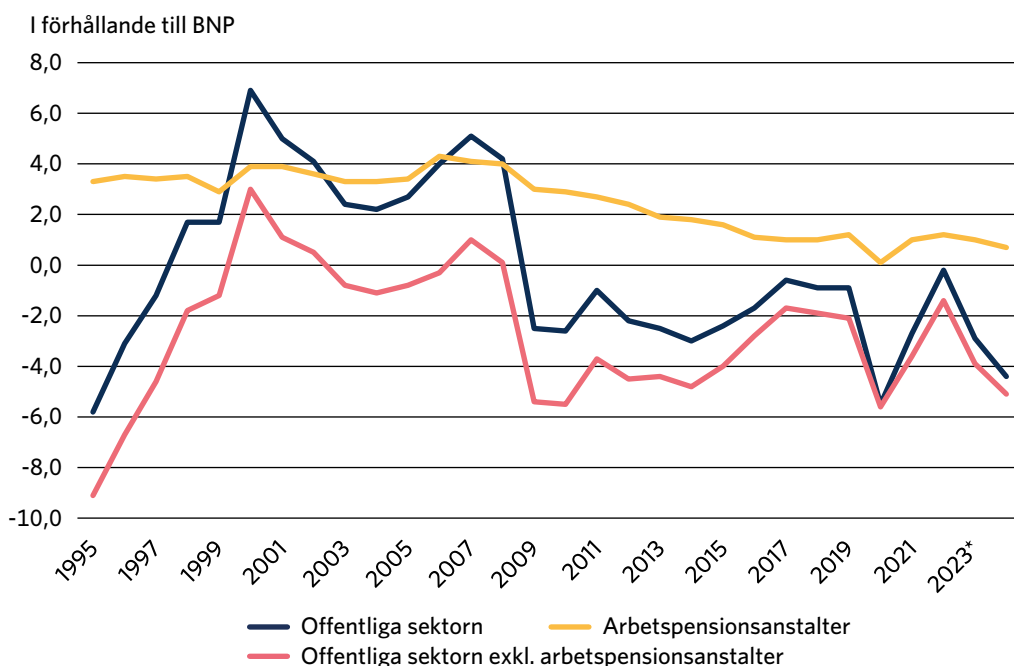
Den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten är ett centralt nyckeltal i bedömningen av de offentliga finansernas skuldhållbarhet och i de diskussioner som rör den. EU:s finanspolitiska regler och de analyser som anknyter till dem har i huvudsak byggts upp kring skuldkvoten (se kapitel 4), och skuldkvoten står i centrum även i den kommande nationella finanspolitiska regeln (se kapitel 3).

Den finländska offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten fortsätter att öka av både konjunkturrelaterade och konjunkturoberoende, dvs. strukturella, skäl. Före finanskrisen, år 2008, uppgick skulden till cirka 35 procent av BNP, och år 2024 var den 82 procent (figur 4). Skuldsättningen inom de offentliga finanserna i förhållande till BNP har ökat nästan kontinuerligt sedan finanskrisen, och under kriser har den vuxit ännu snabbare än vanligt. Endast 2016–2019 och 2021 minskade skuldkvoten något (cirka 3,5 och 2 procentenheter).



Figur 4: Den offentliga sektorns skuld i förhållande till BNP och den offentliga sektorns (undantaget arbetspensionsanstalternas) nettoskuld, dvs. skulden minus finansiella tillgångar. Källa: Statistikcentralen och finanspolitiska övervakningens beräkningar (2025).

I den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten ingår skulden men inte de finansiella tillgångarna. Finansiella tillgångar är till exempel depositioner, skuldebrev och aktier som ägs av offentliga samfund. För att få en mer heltäckande bild av den offentliga sektorns skuldhållbarhet är det bra att, utöver skuldkvoten, också följa upp den offentliga sektorns (undantaget arbetspensionsanstalterna) nettoskuldkvot (Statens revisionsverk, 2024).⁶ Nettoskuldkvoten avser skillnaden mellan skulden och de finansiella tillgångarna i förhållande till BNP. Det är motiverat att utelämna arbetspensionsanstalterna från denna granskning, eftersom deras finansiella tillgångar fungerar som täckning för pensionsskulder. Med andra ord används deras finansiella tillgångar till att betala framtida pensioner, och dessa tillgångar kan inte användas av andra sektorer, till exempel staten. Den finländska offentliga sektorns (undantaget arbetspensionsanstalternas) nettoskuld har utvecklats i samma riktning som bruttoskuldkvoten (figur 4). Fram till 2010 varierade nettoskuldkvoten kring noll – dvs. skulden och de finansiella tillgångarna var ungefär lika stora. Därefter, fram till 2024, ökade nettoskulden till 39 procent i förhållande till BNP.



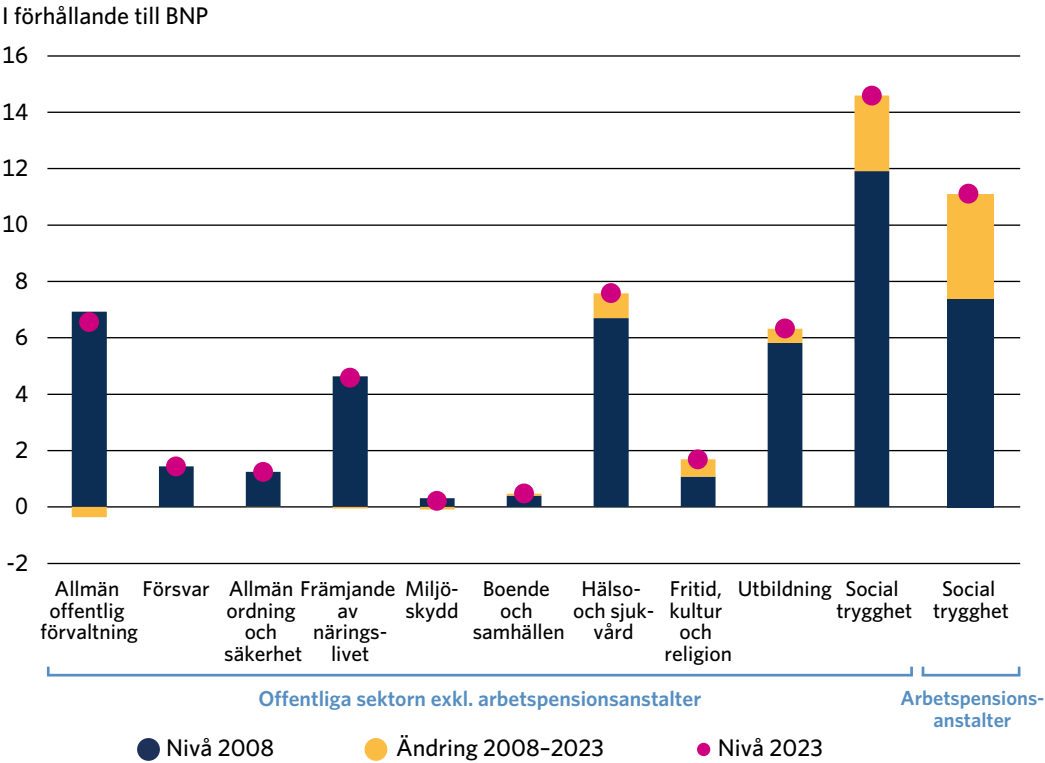
Figur 5: Den offentliga sektorns, arbetspensionsanstalternas och de skuldackumulerande sektorernas (staten, kommunerna, övriga socialskyddsfonder) saldo i förhållande till BNP. Källa: Statistikcentralen (2025).

Den viktigaste förklaringen till att både skuldkvoten och nettoskuldkvoten har ökat är primärsaldot (överskottet utan ränteutgifter) eller underskottet (överskottet inklusive ränteutgifter) (se Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2023, 2024a, 2024b). Under-

6 Även när det gäller de finanspolitiska reglerna skulle nettoskuldkvoten kunna vara ett bra alternativ vid sidan av den betydligt mer bekanta skuldkvoten (Revisionsverket, 2021).

skottet är skillnaden mellan inkomster och utgifter. Sedan finanskrisen har utgifterna inom de sektorer som ackumulerar skuld (staten, lokalförvaltningen och andra socialskyddsfonder än arbetspensionsanstalterna)⁷ oavbrutet överstigit inkomsterna. På så sätt har ett djupt och varaktigt underskott uppstått (figur 5). Samtidigt har arbetspensionsanstaltens utgifter varit mindre än deras inkomster, men skillnaden har minskat på grund av den snabba ökningen av utgifterna (se Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2024a). Med andra ord växer utgifterna i de offentliga finanserna mycket snabbt i förhållande till ekonomins bärkraft, vilket försvårar finansieringen av de offentliga utgifterna.

Efter finanskrisen, under åren 2008–2023, ökade den offentliga sektorns (undantaget arbetspensionsanstaltens) utgifter i förhållande till BNP särskilt inom social trygghet (2,7 procentenheter) och hälso- och sjukvård (0,9 procentenheter) (se figur 6).⁸ En tydlig utgiftsökning syns också inom uppgiftsklassen fritid, kultur och religion (0,6 procentenheter) samt inom utbildning (0,5 procentenheter). Endast inom den allmänna offentliga förvaltningen minskade utgifterna väsentligt (0,4 procentenheter).



Figur 6: Finlands offentliga skuld per uppgift i förhållande till BNP. Källa: Statistikcentralen (2025).

7 Det är skäl att särskilja arbetspensionsanstalterna från den övriga offentliga sektorn, eftersom deras överskott inte används för att amortera den offentliga sektorns skuld utan för nettoanskaffning av finansiella tillgångar. Arbetspensionsanstaltens nettoanskaffning av finansiella tillgångar syns i stock-/flödesjusteringen (Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2023).

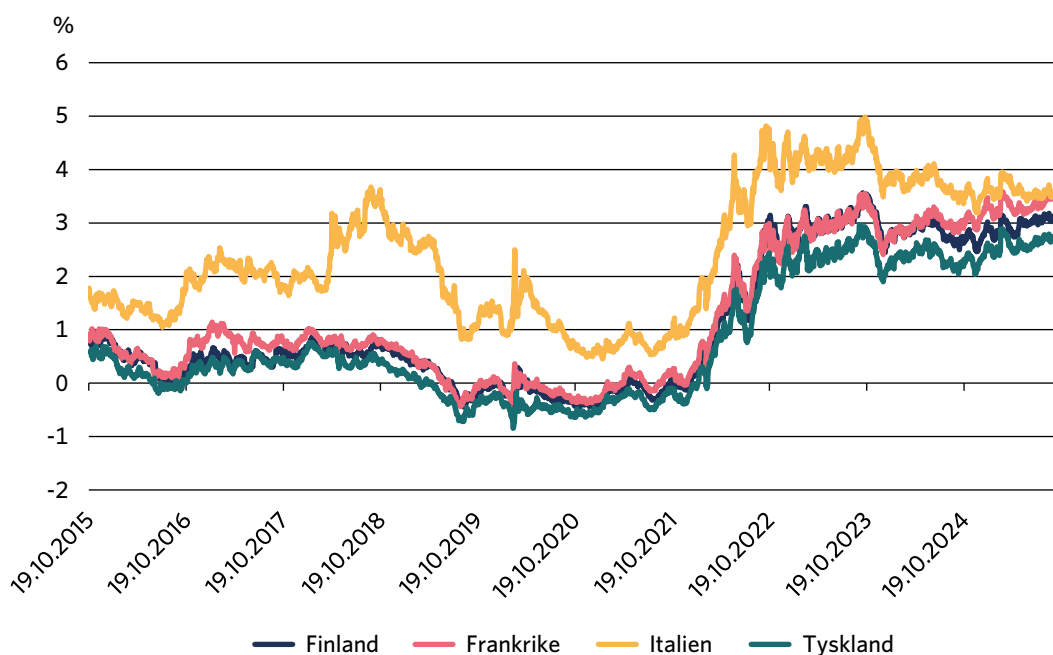
8 Analysen baserar sig på en uppgiftsindelning av den offentliga sektorns utgifter enligt den så kallade COFOG-klassificeringen, som beskriver den offentliga sektorns ekonomiska aktivitet.

Ökningen inom social trygghet och hälso- och sjukvård beror huvudsakligen på befolkningens åldrande. När utgifterna granskas närmare enligt underklass har enbart utgifterna för social trygghet som hänför sig till ålderdom (G1002) och utgifterna för öppen sjukvård (G0702) ökat med 1,8 respektive 0,7 procentenheter. Samtidigt ökar utgifterna också i många andra underklasser.

Efter finanskrisen har arbetspensionsanstaltarnas utgifter i förhållande till BNP ökat kraftigt (3,7 procentenheter) (figur 6). Bakom detta ligger i huvudsak de ökade pensionsutgifterna till följd av befolkningens åldrande.

Strukturella faktorer och i synnerhet den åldrande befolkningen förklarar en stor del av den offentliga sektorns sammanlagda utgifter och slutligen även skuldkvotens ökning. Dessutom har utgifterna ökat i huvudsak i sådana uppgiftsklasser, till exempel pensionsutgifter, som inte främjar den ekonomiska tillväxten på lång sikt.⁹

Att korrigera obalansen mellan utgifter och inkomster är ännu viktigare än tidigare, eftersom skuldkvoten redan har stigit till över 80 procent och det finanspolitiska handlingsutrymmet har krympt oroväckande snabbt. Dessutom är det särskilt viktigt att trygga handlingsutrymmet och överlag hållbarheten i de offentliga finanserna i den nuvarande säkerhetsmiljön. Även statsrådet konstaterar i försvarsredogörelsen att ”balanserade och hållbara offentliga finanser är en central förutsättning för att försvaret ska kunna utvecklas” (Försvarsministeriet, 2024).



Figur 7: Marknadpriserna för Finlands, Italiens, Frankrikes och Tysklands tioåriga skuldebrev på veckonivå 2015–2025. Källa: Centralbankerna, Trading Economics och Bloomberg.

9 Å andra sidan ökar exempelvis ökade utbildningsutgifter, som höjer utbildningsnivån, den ekonomiska tillväxten på lång sikt.

Det behövs alltså ekonomisk tillväxt och anpassningsåtgärder för att det framtida handlingsutrymmet för finanspolitiken inte ska minska för mycket (se kapitel 2). Dessutom bör Finland följa EU:s och våra egna finanspolitiska regler som fokuserar på att stärka den offentliga sektorns skuldhållbarhet (se kapitel 3 och 4).

Det långvariga underskottet och den växande skulden utsätter även de offentliga finanserna för stigande ränteutgifter. När både skuldbeloppet och räntenivån stiger, ökar även kostnaderna för skötseln av skulderna. (Se t.ex. Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2024b). Finlands och hela euroområdet marknadsräntor på tioåriga statsobligationer låg länge på en mycket låg nivå, men räntorna började stiga markant i början av 2022 till följd av Rysslands anfallskrig, inflationen och en stramare penningpolitik (se figur 7). Därefter stabiliserades räntorna på en högre nivå än tidigare år och hösten 2025 var räntan på Finlands tioåriga statsobligation kring 3 procent.

Under de senaste åren har ränteskillnaderna mellan euroländerna minskat, och räntenivåerna har rört sig alltmer i samma riktning. När man bedömer ränteskillnaderna mellan länderna bör man dock beakta att Europeiska centralbanken har verktyg, såsom riktade obligationsköp, som begränsar möjligheterna till att det uppstår stora ränteskillnader mellan euroländerna.

I jämförelse med andra länder i euroområdet betalar Finland för närvarande ingen betydande riskpremie på sin statsskuld. Ränteuppgången syns ändå i statens faktiska ränteutgifter, och den genomsnittliga räntan på emissioner av Finlands nya statslån har stigit påtagligt jämfört med tidigare. Detta utgör en strukturell belastning på de offentliga finansernas hållbarhet och minskar det finanspolitiska handlingsutrymmet ytterligare.

1.3 Finansministeriets prognos för 2026, som ligger till grund för budgeten, är realistisk – i prognosen för 2025 är den inhemska efterfrågan mycket optimistiskt bedömd

EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU och (EU) 2024/1265) styr hur de officiella prognoser som används i finanspolitikens planering ska bedömas på följande sätt: ”De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna ska jämföras med kommissionens senast uppdaterade prognoser och, när så är lämpligt, med andra oberoende organs prognoser. Budgetplaneringen ska baseras på det mest sannolika makroekonomiska scenariot eller på ett försiktigare scenario.”

Finansministeriets realekonomiska prognos för 2025 är vid tidpunkten för publiceringen i september 2025 fortfarande rätt optimistisk. Prognosen för BNP-tillväxten ligger i den övre delen av prognosintervallet. Detta verkar bero på mycket optimistiska prognoser för de inhemska efterfrågefaktorerna, den privata konsumtionen och investeringarna, som ligger ovanom den övre gränsen i det 95-procentiga prognosintervallet.

Finansministeriets prognoser för efterfråge- och utbudsvariablerna samt för underskotts- och skuldkvoten år 2026 ligger inom det 95-procentiga prognosintervallet. Således kan ministeriets oberoende prognos, som används som grund för budgeten för 2026, tolkas som realistisk på det sätt som anges i EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Det är dock skäl att notera att den optimistiska nivån för 2025 påverkar BNP-prognosen för 2026. Det kan i sin tur leda till att skatteintäkterna för 2026 överskattas, om tillväxten 2025 blir sämre än väntat.

Figur 8 visar prognoserna för BNP-tillväxten 2025.¹⁰ Prognoserna har gjorts upp under perioden 19.5.2024–14.10.2025. Liksom våren 2025 har prognosinstituten i regel sänkt sina tillväxtprognoser för 2025, vilket syns som en nedgång över tid i tillväxten både i konsensusprognosen och i tillväxten enligt prognosintervallet. Vid varje ny prognos har mängden tillgänglig information om den ekonomiska tillväxten under de kvartal som redan passerat under året ökat.

I prognosen som publicerades den 22 september 2025 förutspår Finansministeriet att bruttonationalproduktens volym ökar med 1,0 procent år 2025. Under höstens prognosrunda uppstår dock på grund av budgetprocessen en lång fördröjning för ministeriet mellan den tidsgräns då prognosen måste vara tillgänglig och publiceringen av den.¹¹ Prognosen har sänkts från den förväntade tillväxten på 1,5 procent i prognosen hösten 2024 och från den förväntade tillväxten på 1,3 procent i prognosen förra våren. Sedan våren 2025 har ministeriet hört till de mest optimistiska prognosinstituten när det gäller den ekonomiska tillväxten år 2025. Ministeriets BNP-prognoser har dock legat under prognosintervallets övre gräns. Vid tidpunkten för Finansministeriets tillväxtprognos på 1,0 procent är konsensusprognosen 0,6 procent, den nedre gränsen för BNP-tillväxtens prognosintervall 0,1 procent och den övre gränsen 1,1 procent.

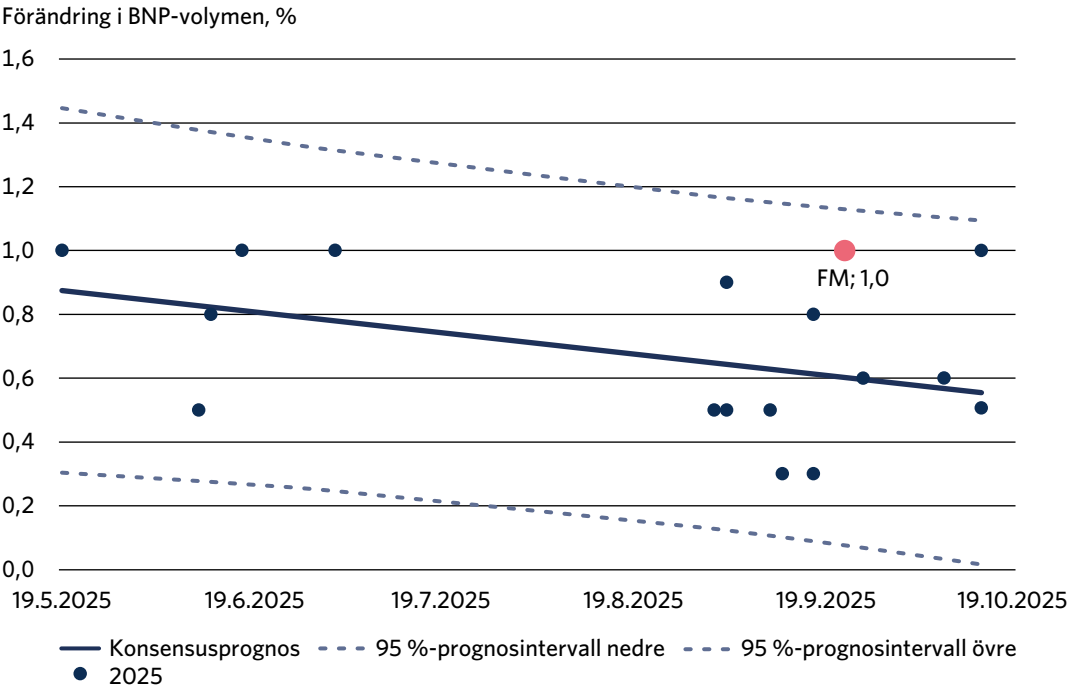
Ministeriets höstprognos för realekonomin år 2025 är delvis mer optimistisk än andra prognosinstitut (figur 9), vilket också var fallet i prognosen våren 2025. Prognosen för BNP-tillväxten, som ligger i den övre delen av prognosintervallet, verkar härröra från mycket optimistiska prognoser för de inhemska efterfrågefaktorerna, dvs. den privata konsumtionen och investeringarna. Båda dessa prognoser ligger ovanom den övre gränsen i det 95-procentiga prognosintervallet. Prognosen för exporttillväxten är lägre än konsensusprognosen och prognosen för importtillväxten är högre än konsensusprognosen. Därmed mildrar den lägre prognosen för tillväxten i den utländska (netto)efterfrågan (exporten minus im-

10 Prognosurvalet består av prognoser från 15 andra bedömare än Finansministeriet. Prognosinstituten är Akava Works, Aktia, Danske Bank, Näringslivets forskningsinstitut (ETLA), Pensionsskyddscentralen, Europeiska kommissionen, Internationella valutafonden (IMF), Kommunfinans, Labore, Nordea, OP Gruppen, OECD, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut, POP banken, Finlands hypoteksförening och Finlands Bank. Alla producerar inte prognoser i samma omfattning som Finansministeriet och underposterna i konsensusprognosen är inte nödvändigtvis enhetliga sinsemellan.

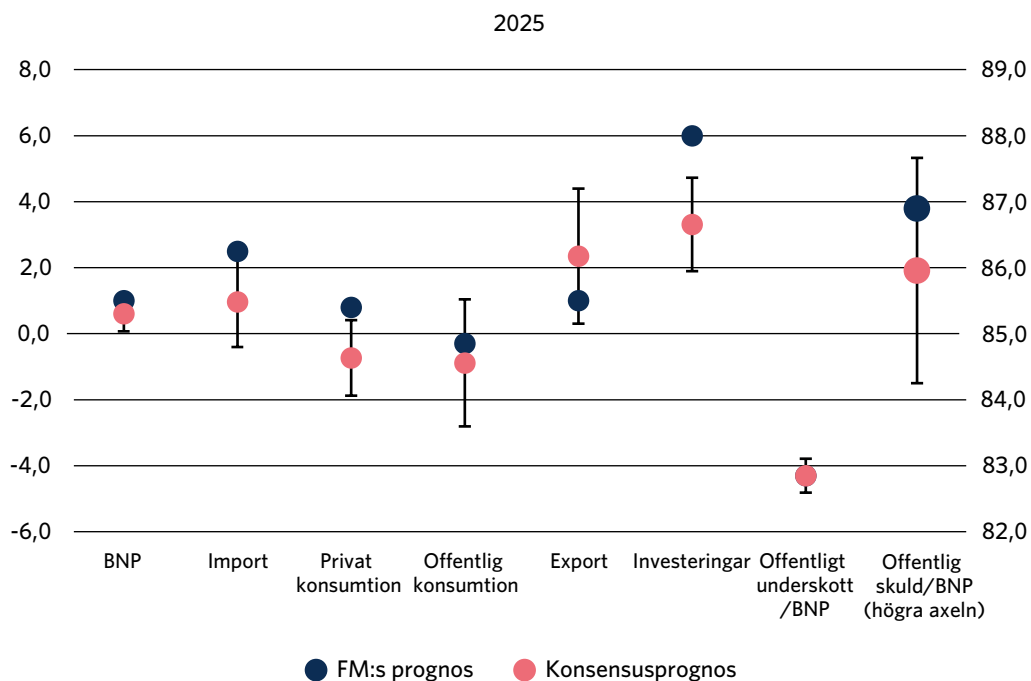
11 I praktiken har Finansministeriet haft tillgång till uppgifterna om det första kvartalet i kvartalsräkenskaperna inom nationalräkenskaperna, som Statistikcentralen publicerade i slutet av maj 2025, de månatliga uppgifterna i konjunkturindikatorn för produktionen för april-juni (som dock senare reviderades tydligt nedåt), samt andra offentliga statistikuppgifter som varit tillgängliga fram till den 22 augusti 2025. Ministeriet har också haft tillgång till de beslut som regeringen fattade vid budgetförhandlingarna den 1-2.9.2025. Statistikcentralen publicerade uppgifterna om det andra kvartalet 2025 den 29 augusti 2025, och enligt dem hade BNP och den privata konsumtionen, i motsats till förväntningarna, minskat jämfört med föregående kvartal. Dessa uppgifter hann inte komma med i Finansministeriets höstprognos för makroekonomin, som används i regeringens budgetprocess. Naturligtvis har även andra prognosinstitut haft ett tidigare cut off-datum för det material som funnits tillgängligt än själva publiceringsdagen. Tyvärr offentliggör inte alla prognosinstitut dessa datum. Av figur 8 framgår dock också att vissa prognosinstitut hade förutsett en lägre BNP-tillväxt än ministeriet redan tidigare under sommaren. Vissa har också förutsett en lägre BNP-tillväxt i början av hösten, innan offentliggörandet av Statistikcentralens kvartalsräkenskaper för det andra kvartalet den 29 augusti 2025. Prognosinstituten har också haft olika uppfattningar om den ekonomiska utvecklingen.

porten) effekten av de höga prognoserna för den inhemska efterfrågan på prognosen för BNP-tillväxten. Å andra sidan verkar det, i ljuset av de hittills publicerade statistiska uppgifterna om BNP, inte sannolikt att den ekonomiska tillväxten på 1,0 procent som Finansministeriet förutspår realiseras 2025. I skrivande stund har statistikuppgifter publicerats för de två första kvartalen 2025. EU-kommissionen publicerade sin höstprognos den 17 november. Kommissionen förutspådde en BNP-tillväxt på endast 0,1 procent för 2025 och en ekonomisk tillväxt på 0,9 procent för 2026. Dessa uppgifter hann inte komma med i analysfigurerna i denna publikation.

Den mycket höga tillväxtprognosen för investeringar för 2025 har påverkats av antagandet om leveranserna av de första F-35-jaktplanen i slutet av 2025. Jaktplanens inverkan på prognosen för investeringstillväxten är cirka två procentenheter och på prognosen för importtillväxten cirka en procentenhet. Prognosen för den offentliga sektorns underskottskvot är dock densamma som konsensusprognosen, -4,3 procent. Prognosen för skuldkvoten ligger dock ovanom konsensusprognosen, vilket indikerar att ministeriet förutser att andra faktorer än underskottet (den s.k. stock-/flödesjusteringen) påverkar upplåningen mer än vad de flesta andra prognosinstitut gör.



Figur 8: Tillväxtprognoserna för BNP-volymen år 2025 i prognosurvalet, Finansministeriets prognos, konsensusprognosen samt de övre och nedre gränserna i det 95-procentiga prognosintervallet. Källa: Prognosinstituten och övervakningen av finanspolitiken.



Figur 9: Finansministeriets prognoser för efterfrågan och utbud samt underskotts- och skuldkvoten för 2025, värdena i motsvarande konsensusprognoserna och i det 95-procentiga prognosintervallet vid tidpunkten då Finansministeriets prognos publicerades. Prognoserna för efterfråge- och utbuds-posterna uttrycks som procentuell volymtillväxt och det offentliga underskottet och skulden anges som procent av BNP. Källa: Prognosinstitutet och övervakningen av finanspolitiken.

Den finanspolitiska planeringen ska baseras på det mest sannolika scenariot eller på ett försiktigare scenario

Enligt EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU och (EU) 2024/1265) ska medlemsstatens finanspolitiska planering baseras på det mest sannolika makroekonomiska och finanspolitiska scenariot eller på ett försiktigare scenario. Direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk¹² ger följande vägledning för bedömningen av de officiella prognoserna: "De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna ska jämföras med kommissionens senast uppdaterade prognoser och, när så är lämpligt, med andra oberoende organs prognoser."

Den finanspolitiska övervakningen bedömer realismen i Finansministeriets (FM:s) prognoser med stöd av den ovan beskrivna vägledningen. Den jämför ministeriets prognoser med konsensusprognosen, som baseras på ett urval av EU-kommissionens och andra prognosinstituts prognoser, samt med det 95-procentiga prognosintervallet för prognospopulationens förväntningsvärde.

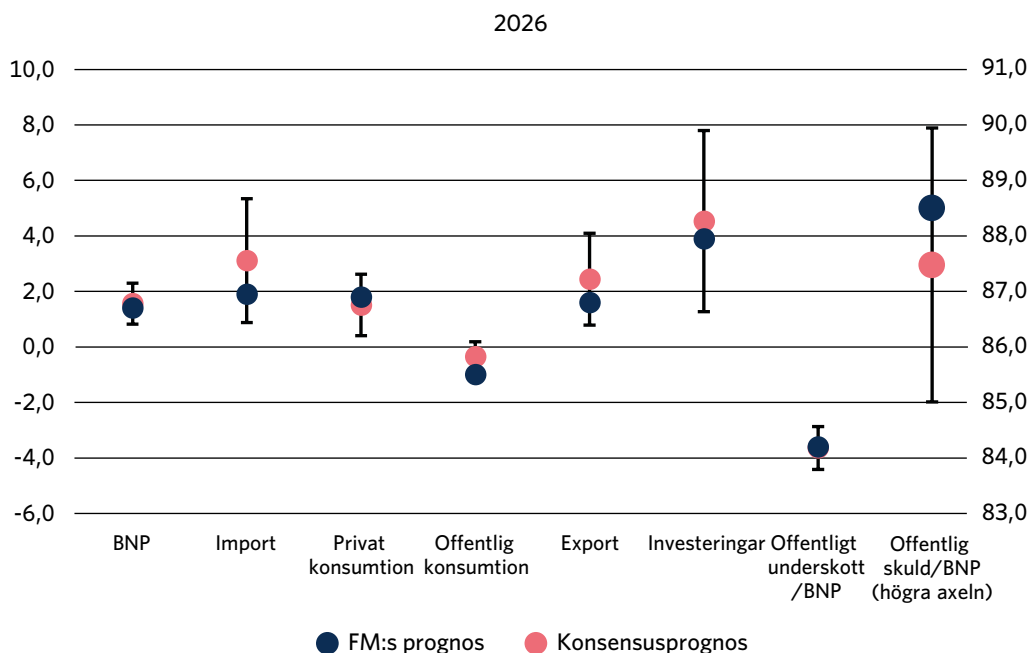
Utifrån observationerna i prognosurvalet (varifrån Finansministeriets prognos har avlägsnats) bildas ett förväntningsvärde (dvs. konsensusprognosen) med hjälp av regressionsanalys, på så sätt att tidpunkten då varje prognos producerats tas i beaktande. Med hjälp av prognosurvalet och det statistiska *t*-testvärdet bildas ett 95-procentigt prognosintervall för förväntningsvärdet för alla prognoser (dvs. populationen) för Finlands ekonomi. Förväntningsvärdet för hela prognospopulationens prognoser ligger med 95 procents sannolikhet inom detta intervall.

Därefter granskas för varje variabel om Finansministeriets prognosobservation vid samma tidpunkt ligger nära konsensusprognosen (dvs. förväntningsvärdet) som bildats av tidpunktens prognoser, och inom prognosintervallet. Om ministeriets prognos ligger inom det 95-procentiga prognosintervallet, alltså under den övre gränsen eller ovanom den nedre gränsen, kan den fortfarande vara mer återhållsam och försiktigare än prognosintervallets förväntningsvärde. Om ministeriets prognos ligger utanför prognosintervallet, befinner den sig i ett område som med endast 5 procents sannolikhet innehåller prognospopulationens förväntningsvärde.¹³

Det bör noteras att en prognos som avviker från det prognosintervall som tagits fram med hjälp av andra prognosinstitut i vissa speciellsituationer ändå kan träffa det faktiska statistikutfallet med det minsta prognosfelet. Det förutsätter dock i regel att prognosinstitutet har haft tillgång till mer information eller bättre prognosmetoder än andra som gjort prognoser vid samma tidpunkt.

12 Direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk har delvis genomförts nationellt genom den så kallade finanspolitiska lagen (869/2012), som trädde i kraft i början av 2013. De delar av direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk som gäller den finanspolitiska planeringen har genomförts genom statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014).

13 Utifrån fördelningen av stickprovsmedelvärdena för de regressionsparametrar som beräknats utifrån olika urval kan man uppskatta att regressionsparametern för populationens tidsvariabel ligger inom 95-procentsintervallet med 95 procents sannolikhet. När stickprovsmedelvärdet för regressionsparametern, den övre och den nedre gränsen för populationens förväntningsvärde vid 95 procents sannolikhet, som estimerats med hjälp av stickprovsfördelningen, multipliceras med tidsvariabeln uttryckt i numerisk form, erhålls det prognosintervall som visas i figuren.



Figur 10: Finansministeriets prognoser för efterfrågan och utbud samt underskotts- och skuldkvoten för 2026, värdena i motsvarande konsensusprognoser i det 95-procentiga prognosintervallet vid tidpunkten då Finansministeriets prognos publicerades. Prognoserna för efterfråge- och utbudsposterna uttrycks som procentuell volymtillväxt, det offentliga underskottet och skulden anges som procent av BNP. Källa: Prognosinstitutet och övervakningen av finanspolitiken.

Finansministeriets prognoser för efterfråge- och utbudsvariablerna samt för underskotts- och skuldkvoten för 2026 ligger alla inom prognosintervallet (figur 10). Utöver prognoserna för de variabler som behandlats i detta kapitelns figurer granskade övervakningen av finanspolitiken även prognoserna för arbetslösheten, inflationen och bytesbalansens underskott i förhållande till BNP. Ministeriets prognoser för 2026 och även för 2025 ligger inom prognosintervallet för dessa variabler.

Den oberoende prognos som används som grund för budgeten för 2026 kan enligt den finanspolitiska övervakningen anses vara realistisk på det sätt som avses i EU:s regelverk. Det bör dock noteras att den nivå som följer av den optimistiska prognosen för 2025 påverkar BNP-prognosen för 2026. Om BNP-tillväxten för 2025 är överskattad, är även den nivå för 2026 års BNP som bygger på den överskattad, vilket kan leda till överskattade prognoser för skatteintäkterna. För vissa av månaderna under 2025 har det naturligtvis också funnits tillgång till uppgifter om det faktiska skatteutfallet. Hur som helst var de offentliga inkomsterna åren 2021, 2023 och 2024 inte lika stora som utgiftsökningen, och de faktiska skatteintäkterna var ofta lägre än väntat. I prognoserna för de offentliga finansernas inkomst- och utgiftsvariabler används makroekonomiska prognoser som drivkrafter för den grundläggande utvecklingen. I prognoserna för variablerna läggs därutöver till de kända effekterna av diskretionära åtgärder.

2 Utvärdering av regeringens finanspolitik

I sitt regeringsprogram har statsminister Orpos regering eftersträvat närpå balans mellan inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna och att hejda ökningen av skuldkvoten i de offentliga finanserna före utgången av regeringsperioden. Regeringens finanspolitiska mål uppnås dock inte. Skuldkvoten stabiliseras tillfälligt 2027, men fortsätter därefter att öka. Det verkar alltså som att regeringsprogrammets mål om att få skuldkvoten in på ett nedåtgående spår som sträcker sig över valperioderna, eller åtminstone att stabilisera den permanent, inte kommer att uppnås. Målet om ett underskott i de offentliga finanserna på 1 procent år 2027 överskrids tydligt: enligt Finansministeriets oberoende prognos uppgår det offentliga underskottet till 3,4 procent år 2027. Den ekonomiska utvecklingen har varit svagare än vad man förutspådde i början av regeringsperioden, vilket har försvårat möjligheterna att nå målen.

Det är viktigt att regeringen sätter upp mål som främjar de offentliga finansernas skuld-hållbarhet och som ligger i linje med efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regler, och att den målmedvetet strävar efter att uppnå dem – dock så att det svaga konjunkturläget beaktas. Inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna bör balanseras över valperioderna och på lång sikt för att hållbarheten i de offentliga finanserna ska kunna tryggas.

Regeringen har beslutat om nya anpassningsåtgärder utöver de anpassningsåtgärder på 6 miljarder euro som ingår i regeringsprogrammet. Våren 2024 beslutade regeringen om inkomst- och utgiftsåtgärder på 3 miljarder euro, och hösten 2025 om ytterligare åtgärder på 1 miljard euro för 2027. Orsakerna till besluten var att utgifterna hade ökat mer än vad som hade förutsetts i regeringsprogrammet, samt de ytterligare utgiftsökningar som regeringen hade beslutat om och det sparbehov dessa medförde för att hålla sig inom utgiftsramen. I bakgrunden fanns också en svagare utveckling av skatteintäkterna än beräknat, att regeringens mål om att stabilisera skuldkvoten riskerade att äventyras samt hotet om överskridning av 3-procentsgränsen för underskott i EU:s finanspolitiska regler.

Av den anpassningsshelhet på 1 miljard euro som regeringen beslutat om förbättrar endast cirka 550 miljoner euro det offentliga underskottet år 2027. De återstående åtgärderna minskar behovet av bruttoupplåning 2027, men effekten på nettoskulden är mindre. Av helheten på en miljard euro minskar ungefär 750 miljoner euro lånebehovet permanent.

Regeringen har förbundit sig att uppnå 100 000 fler sysselsatta genom strukturella åtgärder före 2027. Regeringen har fattat beslut som uppskattas motsvara omkring 90 000 fler sysselsatta, men detta antal kommer sannolikt inte att uppnås före 2027 eftersom konjunktur-utvecklingen har varit betydligt svagare än vad man förutsåg i början av regeringsperioden.

Regeringens diskretionära åtgärder leder till en åtstramande finanspolitik från och med 2025. Även den finanspolitiska impulsen, dvs. förändringen i alla offentliga inkomster och utgifter (undantaget bruttoränteutgifter) i förhållande till konjunkturförändringen, ser ut att bli åtstramande 2025–2026. Om ekonomin växer och konjunkturen förbättras enligt prognoserna, är åtstramningen kontracyklisk i förhållande till konjunkturen. Det finns en risk för att ekonomin inte växer och att konjunkturen inte förbättras 2025. I så fall skulle åtstramningen i efterhand kunna visa sig vara procyklisk. Utgifterna i de offentliga finanserna är dock

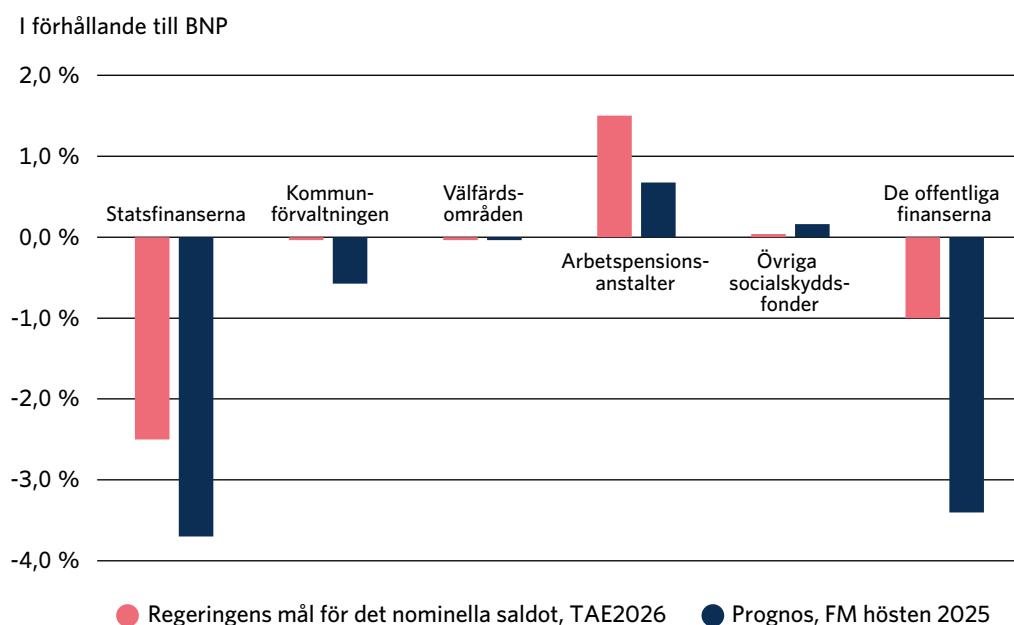
fortfarande strukturellt högre än inkomsterna, vilket främst beror på ökningen av de åldersrelaterade utgifterna till följd av den åldrande befolkningen.

Hittills under mandatperioden har regeringen inte genom sina beslut nått målet om att minska ramutgifterna med 1,5 miljarder euro i förhållande till ramen av den 23 mars 2023 (teknisk ram). Efter att budgetpropositionen för 2026 lämnats kan den sammantagna effekten av regeringens beslut uppskattas till -0,6 miljarder euro i förhållande till den tekniska ramen.

2.1 I ljuset av prognoserna kommer regeringen inte att uppnå sina mål för underskottet i de offentliga finanserna eller för att få skuldkvoten att börja minska

Statsminister Orpos regering satte i regeringsprogrammet upp som sitt finanspolitiska mål att underskottet i de offentliga finanserna ska vara högst 1 procent i förhållande till bruttonationalprodukten och att skuldkvoten ska stabilisera sig före utgången av valperioden och börja minska i ett perspektiv som sträcker sig över valperioderna. Enligt Finansministeriets prognos skulle av dessa mål endast en stabilisering av skuldkvoten 2027 uppnås – och även den endast tillfälligt. Det är dock viktigt att regeringen sätter upp mål som främjar de offentliga finansernas skuldållbarhet och som ligger i linje med efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regler, och att regeringen strävar målmedvetet efter att uppnå dem – dock så att konjunkturläget beaktas.

Enligt Finansministeriets oberoende prognos är underskottet i de offentliga finanserna 4,3 procent 2025, 3,6 procent 2026 och 3,4 procent 2027. Därmed ligger regeringen, mot bakgrund av den nuvarande prognosen, långt ifrån sitt mål om ett underskott på 1 procent (figur 11).

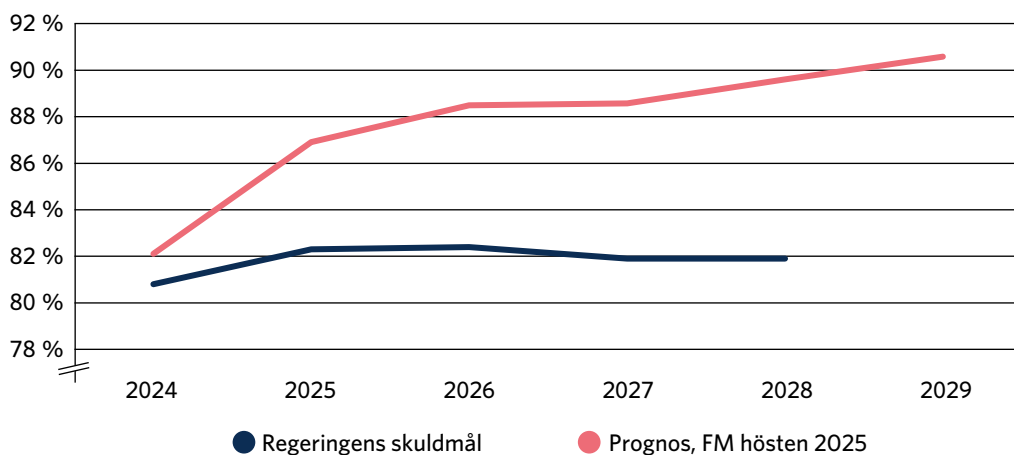


Figur 11: Den offentliga sektorns nominella saldo per undersektor 2027.

I Finansministeriets prognos bedöms att målen för de offentliga finansernas undersektorer för 2027 uppfylls för välfärdsområdenas del och överskrids något för de övriga socialskyddsfondernas del. Däremot ser övriga sektorer ut att inte nå sina mål. År 2027 förutspås statsförvaltningens nominella saldo vara drygt en procentenhet sämre än det uppsatta målet och kommunförvaltningens samt arbetspensionsinstitutionernas nominella saldo över en halv procentenhet sämre än målsättningen. De övriga socialskyddsfonderna förväntas överskrida sina mål något, och välfärdsområdesförvaltningens nominella saldo förväntas stärkas och uppnå nära balans.

Skuldkvoten stabiliseras *tillfälligt* i slutet av regeringsperioden, år 2027, men fortsätter därefter att öka kraftigt och överstiger 90 procent 2029 (figur 12). En av de största orsakerna till att målen inte nås är att den ekonomiska tillväxten inte har utvecklats i enlighet med prognosen för 2023, och i ljuset av de senaste prognoserna kommer den inte heller att utvecklas så gynnsamt som man förutspådde ännu under beredningen av regeringsprogrammet år 2023.

I förhållande till BNP



Figur 12: Utvecklingen av den offentliga sektorns skuldkvot. Källa: Ekonomisk översikt, hösten 2025 och Planerna för de offentliga finanserna 2025-2028 och 2026-2029.

Skuldkvoten stabiliseras *tillfälligt* i slutet av regeringsperioden särskilt på grund av att Statens pensionsfond i Finlands (VER) överföring till statsbudgeten ökas: den årliga överföringen höjs med cirka 66 miljoner euro 2026 och med 166 miljoner euro från och med 2027, och dessutom görs en engångsöverföring på 1 miljard euro 2027. Utan denna engångsöverföring på 1 miljard euro skulle skuldkvoten fortsätta att öka och uppgå till 88,9 procent av BNP.

Engångsöverföringen kommer inte utan kostnad. I utkastet till regeringens proposition (RP 126/2025, s. 10) konstateras att ”de alternativkostnader som den extra överföringen medför för staten kan bedömas genom att man jämför den avkastning som fonden fått på sina placeringar med statens räntekostnader för skuldhanteringen. Utgångspunkten

för de alternativa beräkningarna är att staten genom extra överföringar till statsbudgeten skulle kunna minska skulden, men samtidigt gå miste om den antagna avkastningen på placeringarna [...] Med ett avkastningsantagande på 5,5 procent och en skuldhanteringskostnad på 2,5 procent skulle alternativkostnaden uppgå till cirka 2 miljoner euro det första året och cirka 36–42 miljoner euro under de följande tre åren.” Det är också värt att notera att överföringen på 1 miljard euro inte har någon inverkan på de offentliga finansernas nettoskuld (skillnaden mellan skulder och finansiella tillgångar) (se även kapitel 1.2).

Utgångspunkten är att de medel som samlats i Statens pensionsfond är avsedda att täcka statens pensionsutgifter. Trots att staten om den så önskar kan använda medlen också för annat, bör man överväga i vilken utsträckning medlen kan användas för att finansiera andra utgifter än pensionsutgifter och vilka konsekvenser en sådan engångsöverföring kan få. Från Statens pensionsfond gjordes överföringar till statsbudgeten också under statsminister Stubbs regeringsperiod, då fondens överföring höjdes med cirka 500 miljoner euro 2015.¹⁴

Det finns en risk för att extra och omfattande överföringar, om de upprepas, sänker tröskeln också för framtida regeringar att använda fondens medel till annat än pensionsutgifter för de statsanställda. Utgångspunkten för fondens verksamhet är att budgetöverföringarna inte får sättas på spel ens på lång sikt. Om extra överföringar skulle bli en återkommande praxis, skulle det kunna leda till att risknivån i placeringsportföljen måste sänkas. Då skulle placeringsavkastningen i sin tur minska.

En annan orsak till att skuldkvoten stabiliseras tillfälligt är regeringens beslut om att minska bevilningsfullmakten för ARA-räntestödslån. Regeringen höjde bevilningsfullmakten för räntestödslån till 2,25 miljarder euro i den första tilläggsbudgeten för 2024 för att möta lågkonjunkturen inom byggbranschen. För 2025 sänktes nivån på bevilningsfullmakten med 500 miljoner euro jämfört med föregående år, vilket innebär att den uppgår till 1,75 miljarder euro. Vid ramförhandlingarna våren 2025 beslutade regeringen att minska bevilningsfullmakterna för lån för bostadsproduktion från och med 2026: den årliga fullmakten är 1 miljard euro. Vid budgetförhandlingarna hösten 2025 beslutade regeringen dessutom att bevilningsfullmakten för räntestödslån ska minskas ytterligare med 365 miljoner euro från och med 2027, och att 135 miljoner euro av 2027 års fullmakt ska överföras till 2026. Därmed är den nya bevilningsfullmakten 500 miljoner euro 2027. Från och med 2028 är den årliga bevilningsfullmakten 635 miljoner euro.

Trots att regeringen har angett¹⁵ att man i beviljandet av fullmakten ska prioritera projekt som inleds snabbt under budgetåret 2026, kan mängden nya lån ändå bli större än det belopp på 300 miljoner euro som förutsågs för 2027 i Finansministeriets höstprognos 2025 på grund av fördröjningar i låneuttag och outnyttjade fullmakter som överförs från föregående år.

I statsminister Orpos regeringsprogram fastställdes att ”fullmakterna att bevilja räntestödslån och borgenslån för statsunderstödd bostadsproduktion dimensioneras bättre än tidigare så att de återspeglar det övriga konjunkturläget inom byggbranschen. Detta innebär att fullmakterna ökas vid lågkonjunkturer och minskas vid högkonjunkturer eller konjunktur-

14 Dessutom överfördes 100 miljoner euro från Statsgarantifonden under statsminister Stubbs regeringsperiod 2014.

15 Anpassningsshelhet budgetmanglingen 2025

uppgångar (fullmakterna är så att säga kontracykliska).” Beslutet våren 2025 att minska bevilningsfullmakten för räntestödslån för åren 2026–2029 ligger sannolikt i linje med konjunkturläget inom byggbranschen åtminstone när det gäller 2026, eftersom byggandet väntas återhämta sig efter den långvariga lågkonjunkturen i branschen (Finansministeriet 2025a).

Bakgrunden till skrivningen i regeringsprogrammet om ARA-räntestödslån och besluten våren och hösten 2025 om att minska bevilningsfullmakterna torde också vara den metodändring som Statistikcentralen gjorde sommaren 2022, genom vilken räntestödslån för hyresbostäder och bostadsrättshus statistikförs som en del av den offentliga sektorns skuld. Ändringen ökade den offentliga skuldkvoten med 5,9 procentenheter 2021. Hur som helst kan regeringens beslut att avsevärt minska de årliga bevilningsfullmakterna under ramperioden 2026–2029 anses vara motiverade.

Statsunderstödd bostadsproduktion behövs både av bostadspolitiska och konjunkturpolitiska skäl. På grund av lågkonjunkturen inom byggbranschen beräknas ARA-produktionens andel uppgå till hela 60 procent av bostadsbyggandet 2024, medan andelen var cirka 15 procent 2022 och omkring 48 procent 2023. Trots detta har nivån på bevilningsfullmakterna under tidigare år varit för hög i förhållande till stödet för hushållens boende. För att främja arbetskraftens rörlighet och rikta stödet till låginkomsttagare bör tyngdpunkten i bostadsbidragen ligga på personer i stället för på bostäder (Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken 2024).¹⁶

Vid budgetmanglingen hösten 2025 beslutade regeringen om ett nytt anpassningspaket på 1 miljard euro för 2027

Statsminister Orpos regering åtog sig i sitt regeringsprogram sommaren 2023 att stärka de offentliga finanserna med 6 miljarder euro 2027. Redan följande vår 2024 beslutade regeringen om en ny åtgärdsdel som stärker de offentliga finanserna med cirka 3 miljarder euro. Av anpassningsdel utgjorde 1,7 miljarder euro inkomståtgärder och 1,3 miljarder euro utgiftsbesparingar. Utan ytterligare anpassningsåtgärder skulle underskottet i de offentliga finanserna ha överskridit gränsen på 3 procent i EU:s finanspolitiska regler.

En del av de anpassningsåtgärder på 3 miljarder euro som beslutades våren 2024 var nödvändiga för att följa utgiftsramen. Välfärdsområdenas sammanlagda underskott blev större än väntat 2023, och dess inverkan på den lagstadgade efterhandsjusteringen av välfärdsområdenas finansiering 2025 överskred det som man hade förberett sig på i utgiftsramen. Med de ytterligare anpassningsåtgärderna skapades utrymme i ramen för den årliga höjningen av ramreserven med 425 miljoner euro, som gjordes för den lagstadgade efterhandsjusteringen av välfärdsområdenas finansiering.

Av den överenskomna anpassningen på 3 miljarder euro riktades 1,2 miljarder euro mot utgifterna 2025, 1,4 miljarder euro mot utgifterna 2026 och 1,3 miljarder euro mot utgifterna 2027. Av dessa utgör besparingarna i utgifter utanför ramen cirka 100 miljoner euro per år. Av de besparingar som riktas mot ramutgifterna behövdes cirka 500 miljoner euro för att följa ramen 2025–2026 och 350 miljoner euro för att följa den 2027. Därmed användes cirka 0,8 miljarder euro för att sänka ramnivån 2027.

16 Rapport från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken 2023. Översättning till finska.

Som helhet innebar anpassningshelheten på 3 miljarder euro att 2,65 miljarder euro 2027 utgjorde ytterligare anpassning jämfört med regeringsprogrammet, eftersom 350 miljoner euro behövdes i besparingar för att följa ramen.

I samband med budgetmanglingen hösten 2025 beslutade regeringen om en ny anpassningshelhet på 1 miljard euro för 2027 (tabell 1). Av anpassningshelheten utgör 266 miljoner euro inkomståtgärder och 746 miljoner euro utgiftsåtgärder. Av utgiftsåtgärderna utgörs 389 miljoner euro av minskningar i de utgifter som ingår i utgiftsramen. Regeringen har inte meddelat någon motsvarande sänkning av ramnivån. (Se även kapitel 2.3).

Utgiftsåtgärderna innefattar även en minskning av bevilningsfullmakten för räntestödslån med 365 miljoner euro. Dess direkta effekt på utgifterna är avsevärt mindre. Minskningen av bevilningsfullmakten för räntestödslån påverkar framför allt mängden räntestödslån och därmed bedömningen av skuldkvoten 2027, eftersom räntestödslån statistiskförs som en del av den offentliga skulden.

Av anpassningspaketet på 1 miljard euro uppgår de åtgärder som påverkar de offentliga finansernas underskott till 547 miljoner euro 2027, förutsatt att besparingarna i ramsutgifterna inte upphävs av lika stora utgiftsökningar. De återstående åtgärderna minskar behovet av bruttoupplåning 2027, men effekten på nettoskulden är mindre. Av helheten på en miljard euro minskar ungefär 750 miljoner euro lånebehovet permanent.

Tabell 1: Anpassningshelheten på 1 miljard euro som regeringen beslutade om hösten 2025

● Inkomståtgärd ● Utgiftsåtgärd

Inkomståtgärder och utgiftsåtgärder	Miljoner euro 2026	Miljoner euro 2027	Permanent eller tillfällig?	Förbättrar det offentliga underskottet	Minskar den offentliga bruttoskulden	Ramnivån har sänkts mot utgiftsåtgärden
● Punktskatter, försörjningsberedskapsavgift och beskattning av pensionärer med höga inkomster	50	126	-	-	-	-
● Punktskatter	0	50	Permanent	Ja	Ja	-
● Försörjningsberedskapsavgift	30	56	Permanent	Ja	Ja	-
● Beskattning av pensionärer	20	20	Permanent	Ja	Ja	-
● VER:s och Forststyrelsens intäktsföringar	8	120	-	-	-	-
● VER	0	100	Permanent	Nej	Ja	-
● Forststyrelsen	8	20	Permanent	Ja	Ja	-
● Gallring av skattestöd	0	20	Permanent	Ja	Ja	-
● Räntestödslånefullmakter	0	365	Permanent	Nej	Ja	Nej
● Företagsstöd	31	141	-	-	-	-

Inkomståtgärder och utgiftsåtgärder	Miljoner euro 2026	Miljoner euro 2027	Permanent eller tillfällig?	Förbättrar det offentliga underskottet	Minskar den offentliga bruttoskuden	Ramnivån har sänkts mot utgiftsåtgärden
● Investeringsprogrammet	0	40	Tillfällig	Ja	Ja	Nej
● Business Finland	15	15	Permanent	Ja	Ja	Nej
● Ett Finland med ren energi	0	50	Tillfällig	Ja	Ja	Nej
● Nedsättning av företagsstöd, prisstöd för lotsning i Saimen, energistöd, regionalt transportstöd, aravalån	16	16	Permanent	Ja	Ja	Nej
● Utvecklings-samarbete och integrationsfrämjande	20	50	-	-	-	-
● Utvecklingssamarbete	20	20	Permanent	Ja	Ja	Nej
● Integration	-	30	Permanent	Ja	Ja	Nej
● FoU-finansiering	25	95	Tillfällig	Ja	Ja	Nej
● FPA-ersättningar	60	60	Tillfällig	Ja	Ja	Nej
● Specialistutbildning inom social- och hälsovården + villkorlig återbetalning av läkemedels-ersättningar	30	30	-	Ja	Ja	-
● Läkemedels-ersättningar	30	15	Permanent	Ja	Ja	Nej
● Specialistutbildning	0	15	Tillfällig	Ja	Ja	Nej
● Ämbetsverkens omkostnader (utredning av ämbetsverksstrukturen)	0	25	Permanent	Ja	Ja	Nej
Totalt	224	1012	-	-	-	-
Varav effekt som förbättrar underskottet	224	547	-	-	-	-
Varav bestående effekt på underskottet	-	287	-	-	-	-

Regeringen har beslutat att stärka de offentliga finanserna genom att skärpa olika punktskatter, försörjningsberedskapsavgiften och beskattningen av pensionärer med höga inkomster. Den stärkande effekten av dessa åtstramningar på de offentliga finanserna beräknas uppgå till 246 miljoner euro 2027. Besluten om dessa skatteslag kan anses vara bra, eftersom de inte har någon minskande effekt på arbetsutbudet.

De nya utgiftsbesluten i budgetmanglingen hösten 2025 är de tillfälliga nedsättningarna i investeringsprogrammet (-40 miljoner euro 2027), den permanenta minskningen

av Business Finlands innovationsstöd (-15 miljoner euro), nedskärningen av bevillningsfullmakterna för spetsprojekten i Ett Finland med ren energi (-50 miljoner euro 2027), minskningen av kommunernas integrationsrelaterade skyldigheter (-30 miljoner euro 2027), nedskärningen av FPA-ersättningarna för läkarbesök¹⁷ (-60 miljoner euro), den fullständiga kanaliseringen av de villkorliga återbetalningarna av läkemedelsersättningar till staten (-30 miljoner euro 2026 och -15 miljoner euro 2027)¹⁸, förlängningen till 2027 av de tidigare beslutade besparingarna i specialistutbildningen inom social- och hälsovården från 2026 (-15 miljoner euro 2027) samt minskningen av ämbetsverkens omkostnader (-25 miljoner euro 2027). Dessutom minskas finansieringen av utvecklingssamarbetet med 20 miljoner euro 2026, men till humanitärt katastrofbistånd tillförs ett engångsbelopp på 20 miljoner euro, vilket innebär att någon nettobesparing inte uppstår.

Budgetmanglingens beslut att minska den finansiering för FoU-verksamhet som baseras på FoU-lagen (lagen om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet) är inte optimalt med tanke på Finlands långsiktiga ekonomiska tillväxt. Det sänder en dålig signal till företagen om regeringens engagemang för den statliga finansieringen av forsknings- och utvecklingsverksamhet och gör finansieringen svår att förutse, även om nedskärningarna inte är stora: -25 miljoner euro 2026 och -95 miljoner euro 2027. Av denna anledning kan nedskärningarna ha en negativ inverkan på företagens FoU-satsningar och framför allt därigenom på den långsiktiga ekonomiska tillväxten.

FoU-lagen uppdateras så att Finansministeriets senaste ekonomiska prognos beaktas i lagen vartannat år i stället för vart fjärde år. Enligt den senaste ekonomiska prognosen uppskattas 2030 års BNP i löpande priser till cirka 340 miljarder euro, medan den enligt den tidigare prognosen uppskattades till cirka 360 miljarder euro. Enligt den gällande FoU-lagen skulle den senaste ekonomiska prognosen ha beaktats först i samband med beredningen av budgetpropositionen för 2028.

Enligt Finansministeriets senaste prognos bör statens FoU-finansiering uppgå till cirka 4,1 miljarder euro 2030, medan den tidigare prognosen uppskattade beloppet till cirka 4,3 miljarder euro. Enligt den uppdaterade beräkningen uppgår de årliga höjningarna enligt FoU-lagen till cirka 240 miljoner euro från och med 2026, i stället för tidigare 280 miljoner euro. Enligt utkastet till regeringens proposition (138/2025, s. 4) skulle finansieringen för 2027 bli 80 miljoner euro lägre än enligt den gällande lagen. Den lägre finansieringsnivån för 2027 har också en minskande effekt på finansieringen för 2028 och 2029, eftersom de reviderade årliga höjningarna för dessa år skulle beräknas utifrån denna lägre finansieringsnivå. Dessutom skulle en del av finansieringen av Sitras FoU-verksamhet framöver räknas som en del av statens finansieringsandel. År 2027 uppgår denna finansiering till 15 miljoner euro, vilket minskar statens FoU-finansiering med motsvarande belopp 2027.

Tidpunkten för de direkta utgifts- och inkomståtgärder som regeringen beslutat om under regeringsperioden förefaller lyckad i förhållande till konjunkturen, eftersom den

17 FPA-ersättningen för besök hos allmänläkare och specialistläkare sänks från 30 euro till 8 euro. Ändringarna gäller inte de övriga utvidgningarna som gjorts av FPA-ersättningarna (bl.a. fertilitetsbehandlingar, mun- och tandvård, gynekologmottagning och fysioterapi) eller försöket med valfrihet för personer som fyllt 65 år.

18 Bedömningen av de villkorliga återbetalningsavgifterna för läkemedelsersättningar höjs så att den motsvarar de faktiska återbetalningarna. Ökningen av återbetalningsavgifterna med 60 miljoner euro används i sin helhet till att minska statens finansieringsandel av sjukförsäkringen. Av detta belopp har 30 miljoner euro för 2026 och 15 miljoner euro för 2027 beaktats som en del av den nya anpassningshelheten. De återstående 30 miljonerna euro 2026 och 45 miljonerna euro 2027 används för att ersätta tidigare sparbeslut vars spareffekter kommer att bli mindre än tidigare uppskattningar.

diskretionära finanspolitiken var stimulerande 2023–2024 och övergår till att bli åtstramande från och med 2025. Om det ekonomiska konjunkturläget förbättras prognosenligt under dessa år, infaller den åtstramande effekten till största delen vid en tidpunkt som är lämplig med tanke på konjunkturen (se närmare kapitel 2.2).¹⁹ Utifrån de nuvarande ekonomiska prognoserna, regeringens mål och EU:s finanspolitiska regler är det sannolikt att åtgärder som stärker de offentliga finanserna behövs även i fortsättningen. Det är dock inte nödvändigtvis bra att genomföra snabbverkande anpassningsåtgärder förrän det är säkert att konjunkturen förbättras.

För att stärka de offentliga finanserna krävs ett konsekvent och flerårigt tillvägagångssätt som sträcker sig över valperioderna. Därför är det bra att en parlamentarisk överenskommelse nåddes hösten 2025 om den så kallade skuldbromsen, dvs. det nationella finanspolitiska ramverket, som syftar till att få skuldkvoten att sjunka genom att ett mål för valperioden och ett mål som sträcker sig över valperioderna fastställs för utvecklingen av underskottet i de offentliga finanserna. Vid fastställandet av underskottmålet beaktas skuldkvoten. Varje regering kan välja de anpassningsåtgärder som behövs för att uppnå underskottsmålet (se närmare kapitel 3). Vid valet av anpassningsåtgärder bör utgifts- och inkomstkategorierna samt de strukturella åtgärderna utvärderas på ett heltäckande sätt för att man ska kunna välja så gynnsamma metoder som möjligt för att stärka de offentliga finanserna och förbättra hållbarheten.

Ändringarna i arbetslöshetsförsäkringspremierna ska beaktas då regeringens finanspolitik bedöms

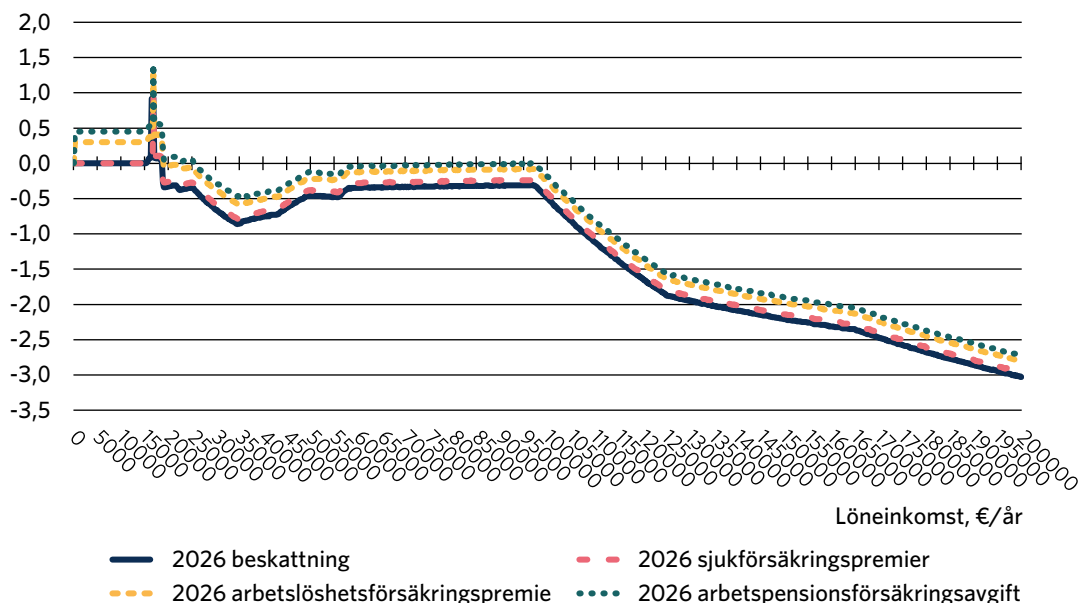
Den finanspolitiska övervakningen vid Statens revisionsverk (2023, s. 45) har påpekat att ändringarna i arbetslöshetsförsäkringspremierna ska beaktas då regeringens finanspolitik bedöms. Trots att det är Sysselsättningsfonden som lämnar ett förslag om ändring av arbetslöshetsförsäkringspremierna till regeringen, är det regeringen som föreslår att premierna ska ändras för riksdagen. Å andra sidan har regeringen också i praktiken möjlighet att göra andra ändringar i beskattningen för att kompensera för ändringar i socialskyddsavgifterna och på så sätt säkerställa att den skattenivå som regeringen valt förverkligas som helhet.

Våren 2025 beslutade regeringen i ramförhandlingarna om flera ändringar i beskattningen av löneinkomster för 2026 i syfte att förbättra incitamenten att arbeta och stärka hushållens köpkraft. De viktigaste ändringarna i beskattningen av förvärvs- och kapitalinkomster är en lindring av beskattningen för låg- och medelinkomsttagare, en ökning av den barnspecifika höjningen av arbetsinkomstavdraget samt en sänkning av den högsta marginalsattesatsen till cirka 52 procent.²⁰ Indexjusteringen av förvärvsinkomstbeskattningen genomförs i sin helhet, med undantag för de inkomstnivåer som berörs av sänkningen av de högsta marginalsatserna. Utan indexjusteringen skulle beskattningens progression skärpas, eftersom förvärvsinkomsterna ökar i takt med avtalsenliga lönehöjningar.

19 För 2025 har prognosinstituten dock tvingats sänka sina prognoser efter att de realiserade statistikuppgifterna visat sig vara sämre än väntat. För år 2025 finns det därmed å andra sidan en risk att tillväxten inte kommer i gång.

20 I regeringens proposition (RP 98/2025) föreslås också vissa åtgärder som skärper beskattningen. Det föreslås att rätten att dra av arbetsmarknadsorganisationernas medlemsavgifter i beskattningen slopas. Det föreslås också att det schablonmässiga avdraget för arbetsrum slopas för löneinkomsternas del.

Förändring i skattekvoten, %-enheter



Figur 13: Effekten av ändringarna i skatte- och premiegrunderna på löntagarnas skattekvot 2026. Källa: Finansministeriets beräkningar, HVSR-modellen.

I figur 13 har effekten av regeringens skattebeslut sammanställts för olika årsinkomster i ett hushåll med en vårdnadshavare och ett minderårigt barn. Regeringens föreslagna²¹ höjning av löntagarnas arbetslöshetspremie från nuvarande 0,59 procent till 0,89 procent av lönen samt höjningarna av arbetspensionspremien med 0,15 procentenheter²² och sjukförsäkringspremien med 0,09 procentenheter²³ neutraliserar effekten av de föreslagna skatteändringarna vid årsinkomster på 20 000–25 000 euro och försämrar incitamenten för att arbeta för de som tjänar allra minst, under 19 000 euro per år, jämfört med föregående år. För låg- och medelinkomsttagare som tjänar 25 000–55 000 euro per år halverar premieändringarna ungefär effekten av skattesänkningarna, och för dem som tjänar 60 000–100 000 euro upphäver eller nästan upphäver de skattesänkningarna. Vid årsinkomster på mer än 100 000 euro lindras beskattningen avsevärt 2026 trots premieändringarna.

Höjningen av arbetslöshetsförsäkringspremien minskar den beskattningsbara inkomsten. Av denna anledning minskar kommunernas och statens skatteinkomster enligt en grov uppskattning med cirka 180 miljoner euro. Dessutom ökar höjningen av arbetslöshets-

21 Enligt regeringens proposition (RP 119/2025) höjs arbetslöshetsförsäkringspremierna med 0,6 procentenheter från och med början av 2026. Hälften av höjningen av premien riktas till arbetsgivaren och hälften till arbetstagaren. Därmed skulle arbetsgivarens genomsnittliga avgift 2026 vara 0,92 procent av lönen och arbetstagarnas avgift 0,89 procent av lönen.

22 Höjningen av arbetspensionspremierna baserar sig på den pensionsreform som arbetsmarknadsorganisationerna och staten kom överens om år 2017. Arbetsmarknadens centralorganisationer har behandlat och godkänt premieändringarna för 2026 i enlighet med pensionsreformen 2017. Social- och hälsovårdsministeriet fastställer grunderna för arbetspensionsförsäkringspremien på ansökan av arbetspensionsförsäkringsbolagen. För 53–62-åringar sjunker arbetspensionspremien med 1,35 procentenheter.

23 Sjukförsäkringspremien gäller personer som tjänar minst 17 255 €/år.

försäkringspremien kommunernas och välfärdsområdenas arbetsgivaravgifter med cirka 100 miljoner euro. Därmed ökar premiehöjningen den offentliga sektorns upplåningsbehov med cirka 280 miljoner euro. Premiehöjningen förbättrar underskottet i de offentliga finanserna med cirka 450 miljoner euro. Mot bakgrund av prognoserna är tidpunkten för höjningen av arbetslöshetsförsäkringspremien lämplig i förhållande till konjunkturen: dimensioneringen av finanspolitiken blir åtstramande 2026 till följd av premiehöjningen och regeringens övriga diskretionära åtgärder (se även kapitel 2.2, figur 14).

År 2024 sänktes däremot arbetslöshetsförsäkringspremierna kraftigt: löntagarnas försäkringspremie sjönk med 0,71 procentenheter och arbetsgivarnas genomsnittliga försäkringspremie med 0,72 procentenheter. De omfattande premiesänkningarna förklarar varför dimensioneringen av finanspolitiken var stimulerande 2024, trots att många av regeringens diskretionära anpassningsåtgärder trädde i kraft samtidigt. Arbetslöshetsförsäkringspremierna sänktes ytterligare år 2025, om än måttligare: löntagarnas premie sjönk med 0,2 procentenheter och arbetsgivarnas genomsnittliga premie med 0,21 procentenheter. Tillsammans med regeringens anpassningsåtgärder blev dimensioneringen av finanspolitiken åtstramande år 2025, trots premiesänkningarna.

Regeringens åtgärder når inte målet om 100 000 fler sysselsatta

Finansministeriets budgetavdelning (2025b) bedömde våren 2025 att de sysselsättningsåtgärder som fram till dess hade lagts fram för riksdagen som regeringspropositioner hade en strukturell, dvs. konjunkturoberoende, effekt på cirka 90 000 personer, vilket innebär att 10 000 sysselsatta skulle saknas för att nå regeringens mål om 100 000 fler sysselsatta. Efter våren har Finansministeriets budgetavdelning bedömt effekten av följande regeringspropositioner, vilka ännu inte hade ingått i vårens bedömning (Finansministeriet 2025c, 2025d, 2025e, 2025f). Till följd av de sammantagna effekterna av dessa åtgärder förändras inte vårens uppskattning om 90 000 nya sysselsatta nämnvärt, eftersom åtgärdernas motverkande effekter på sysselsättningen tar ut varandra:

Finansministeriets budgetavdelning har bedömt sysselsättningseffekterna på samma sätt som under statsminister Marins regeringsperiod. Att bedömningarna är enhetliga är i sig bra, eftersom effekterna av olika regeringars sysselsättningsåtgärder då kan jämföras med varandra. Å andra sidan ger de strukturella bedömningarna en alltför positiv bild av effekterna i nuläget, eftersom de inte beaktar det svaga konjunkturläget.

I sin oberoende prognos hösten 2025 har Finansministeriets ekonomiska avdelning antagit att de åtgärder som regeringen genomfört för att främja arbetskraftsutbudet ökar antalet sysselsatta med endast några tiotusental personer fram till 2027 (Ekonomisk översikt hösten 2025, s. 64). På grund av den svaga efterfrågan på arbetsmarknaden, som är ett resultat av konjunkturläget, stannar effekten av regeringens åtgärder enligt prognoserna långt ifrån det eftersträfvade målet om 100 000 fler sysselsatta fram till 2027, eftersom det inte har varit möjligt att få arbete i det svaga konjunkturläget trots förbättrade incitament.

Även om åtgärder som ökar arbetskraftsutbudet är nödvändiga, borde de ha genomförts under en bättre konjunktur. Faktum är att tidpunkten för åtgärderna till och med kan ha förvärrat konjunkturläget. Målet i regeringsprogrammet att öka sysselsättningen genom sysselsättningsåtgärder och därigenom stärka de offentliga finanserna med 2 miljarder euro 2027 kommer sannolikt inte att uppnås. När regeringsprogrammet förbereddes var prognoserna för den ekonomiska tillväxten positivare än den faktiska tillväxten eller Finans-

ministeriets senaste prognoser för de närmaste åren, vilket har kunnat inverka på tidpunkten för besluten. Det är överlag utmanande att tidsmässigt anpassa besluten till det rådande konjunkturläget. I det nuvarande konjunkturläget är det inte sannolikt att målet om 100 000 fler sysselsatta uppnås före utgången av 2027. Det vore ändå möjligt att bereda fler strukturella åtgärder som förbättrar arbetskraftsutbudet, även om ikraftträdandet bör förläggas till ett bättre konjunkturläge. De offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt kräver en högre sysselsättningsgrad än i dag.

2.2 Regeringens åtgärder gör finanspolitiken åtstramande från och med 2025, men det offentliga primärsaldot förblir ändå strukturellt negativt

De åtgärder som Orpos regering beslutat om leder till att finanspolitiken blir åtstramande från och med 2025. Även den finanspolitiska impulsen, dvs. förändringen i alla offentliga inkomster och utgifter (förutom bruttoränteutgifter) i förhållande till konjunkturförändringen, ser ut att bli åtstramande 2025–2026. Det finns risk för att den finanspolitiska impulsen visar sig vara tillväxthämmande och åtstramande medan det fortfarande råder lågkonjunktur, om ekonomin inte växer och konjunkturläget inte förbättras 2025. Utgifterna i de offentliga finanserna är dock fortfarande strukturellt högre än inkomsterna, vilket främst beror på ökningen av de åldersrelaterade utgifterna till följd av den åldrande befolkningen.

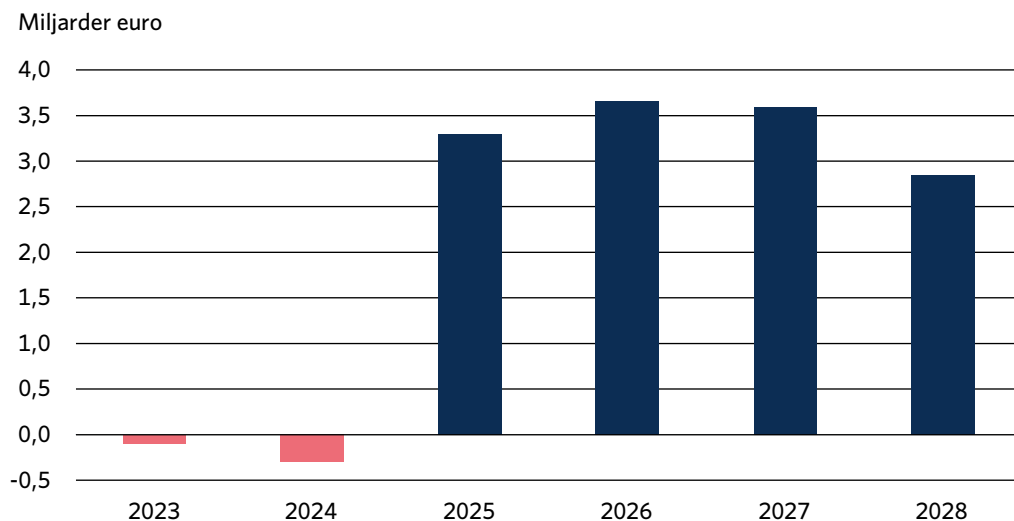
I denna rapport bedöms dimensioneringen av finanspolitiken på tre olika sätt. Först granskas omfattningen av den nuvarande regeringens diskretionära åtgärder. Därefter breddas bilden genom en granskning av hur utgifterna och inkomsterna inom de offentliga finanserna som helhet samt deras skillnad (saldot, undantaget bruttoränteutgifter) påverkar den övriga nationalekonomin, samtidigt som konjunkturläget beaktas. För det tredje analyseras vilken impuls (förändring och riktning) förändringen i skillnaden mellan utgifterna och inkomsterna i de offentliga finanserna ger till den övriga nationalekonomin, när förändringen i konjunkturläget beaktas.

Åren 2023 och 2024 ökade regeringens diskretionära åtgärder underskottet (figur 14). Regeringens diskretionära finanspolitik stimulerade nationalekonomin under dessa år med lågkonjunktur, eftersom ökningen av utgifterna för de diskretionära åtgärderna var större än ökningen av inkomsterna. Däremot förbättrar de åtgärder som regeringen beslutat om för åren 2025, 2026, 2027 och 2028 den offentliga sektorns underskott. Den nuvarande regeringens diskretionära finanspolitik blir alltså åtstramande år 2025, och de åtgärder som redan beslutats stramar åt finanspolitiken fram till 2028. Den åtstramande effekten av de beslutade åtgärderna mildras dock från och med 2027, vilket beror bland annat på skattesänkningarna vid halvtidsöversynen.

Om konjunkturläget förbättras 2025 och 2026 i enlighet med förväntningarna, infaller den åtstramande effekten vid en lämplig tidpunkt med tanke på konjunkturen. Enligt revisionsverkets färgdiagram över konjunkturläget och dess prognos (se kapitel 1.1) samt enligt de ekonomiska prognoserna och den konsensusprognos som bildats utifrån dem (se kapitel 1.3) förväntas konjunkturen förbättras 2025 och 2026.

Utifrån de kvartalsvisa BNP-uppgifter som hittills publicerats är den ekonomiska tillväxten 2025 fortfarande osäker. Under årets två första kvartal ökade BNP arbetsdagskor-

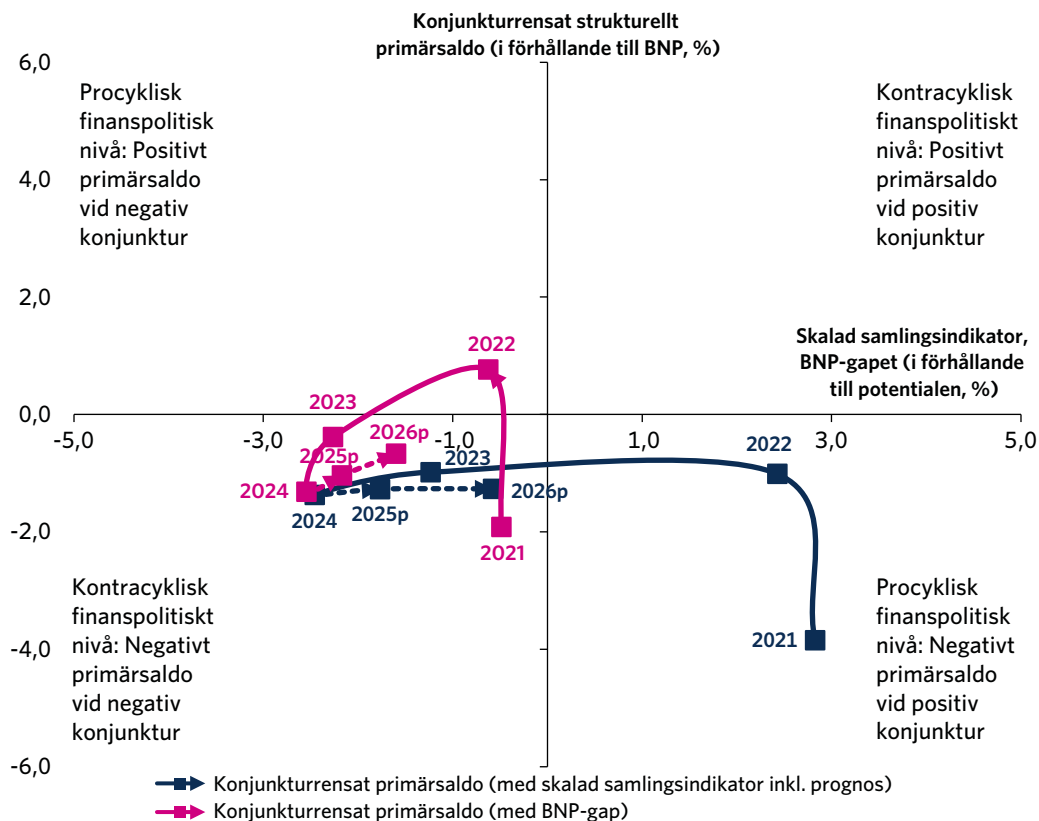
rigerat med 0,5 procent jämfört med de två första kvartalen 2024. Enligt den säsongs- och arbetsdagskorrigerade serien minskade BNP däremot med 0,3 procent under de två första kvartalen 2025 jämfört med de två sista kvartalen 2024. Utifrån samma uppgifter skulle BNP-tillväxten 2025 vara endast 0,04 procent, om säsongs- och arbetsdagskorrigerade BNP under tredje och fjärde kvartalet 2025 förblev på samma nivå som den som publicerats för det andra kvartalet. Uppgifterna för det tredje kvartalet, som publiceras i slutet av november, ger ytterligare klarhet i BNP-tillväxten 2025.



Figur 14: Effekterna av regeringens diskretionära åtgärder på den offentliga sektorns nominella saldo 2023–2029. Källa: Finansministeriet, Planen för de offentliga finanserna för 2026–2029, budgetpropositionen 2026, beräkningar av revisionsverket, finanspolitiska övervakningen. De diskretionära åtgärderna har beräknats som summan av de åtgärder som ingår i anpassningshelheten för 2026 och 2027 enligt uppgifterna i planen för de offentliga finanserna som publicerades våren 2025 samt enligt budgetpropositionen för 2026.

För att ge en uppfattning om storleksordningen på de åtgärder som regeringen beslutat om (figur 14) motsvarar den åtstramande effekten på cirka 3,3 miljarder euro 2025 ungefär 27 procent av underskottet det senaste statistikåret 2024 och utgör 1,2 procent av BNP i löpande priser. Den nuvarande regeringens diskretionära åtgärder, med en effekt på 3,3 miljarder euro, motsvarar till storleksordningen endast 2,1 procent av de samlade utgifterna i de offentliga finanserna 2024. Härnäst granskas därför skillnaden mellan alla utgifter och inkomster i de offentliga finanserna i förhållande till BNP, och skillnaden sätts i relation till konjunkturläget.

Det nominella primärsaldot i förhållande till BNP beräknas genom att från alla inkomster i de offentliga finanserna dra av utgifterna (undantaget bruttoränteutgifter), och skillnaden sätts sedan i relation till BNP. Uppgifterna för statistikåren 2023–2024 hämtas från Statistikcentralens nationalräkenskaper och för prognosåren 2025–2026 används Finansministeriets nationalekonomiska avdelnings oberoende prognos.



Figur 15: Den finanspolitiska dimensioneringen i förhållande till konjunkturer: det strukturella primärsaldot beräknat utifrån BNP-gapet och färgdiagrammets konjunkturindikator i förhållande till konjunkturer enligt BNP-gapet och färgdiagrammets konjunkturindikator åren 2021–2026. Primärsaldot har konjunktursats med hjälp av BNP-gapet (ljusröda punkter) och med hjälp av färgdiagrammets samlingsindikator (blå punkter). Variationen i färgdiagrammets konjunkturindikator (standardavvikelse) har anpassats i förhållande till variationen i BNP-gapet (standardavvikelse). (Se Strifler och Kokkinen, 2021c.) Prognoserna som beräknats med BNP-gapet för både konjunkturläget och det konjunktursade strukturella primärsaldot kan preciseras kraftigt i ett senare skede. Källa: Finansministeriet (2025) och övervakningen av finanspolitiken.

Det strukturella primärsaldot i förhållande till BNP fås genom att det nominella primärsaldot i förhållande till BNP utjämnas från konjunkturväxlingar. Utöver av det externt givna nominella primärsaldot i förhållande till BNP påverkas granskningen av utgifts- och inkomstnivån i de offentliga finanserna som helhet endast av uppfattningen om konjunkturläget.

Eftersom konjunkturbedömningen är central för bedömningen av hela den finanspolitiska dimensioneringen, bedöms konjunkturläget i Finland i den finanspolitiska övervakningens rapporter med två olika konjunkturindikatorer:

1. färgdiagrammets samlingsindikator, som utarbetats av den finanspolitiska övervakningen och som sammanställts utifrån indikatorer (och prognoser för dessa) som direkt utvärderar konjunkturläget och

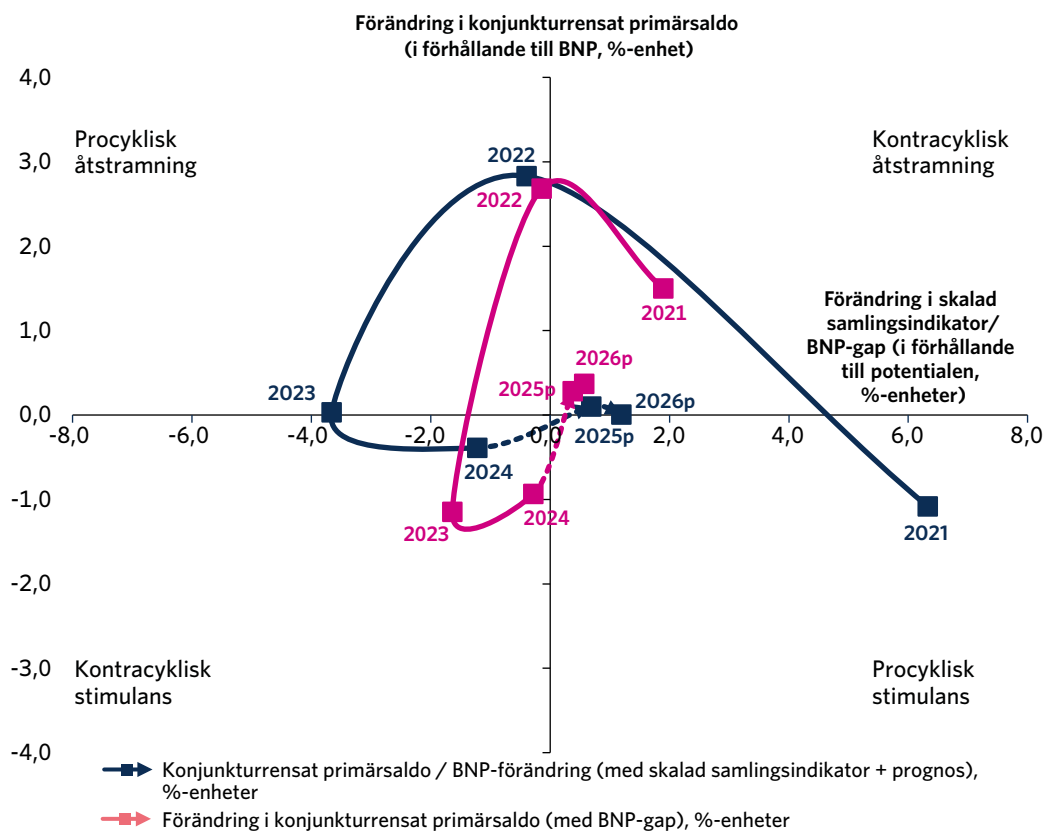
2. skillnaden mellan Europeiska kommissionens uppskattning av den potentiella produktionen (samt Finansministeriets prognoser) och den observerade BNP-nivån, dvs. BNP-gapet.

Bedömningen av konjunkturläget (dvs. gapet mellan den uppskattade långsiktiga potentiella BNP-nivån och den observerade BNP-nivån) fås indirekt i den senare konjunkturindikatorn. Det bör noteras att bedömningen av konjunkturläget med BNP-gapet revideras rätt mycket i efterhand (se kapitel 1.1, figur 3). Om BNP-gapet används som det enda verktyget för att mäta konjunkturen måste man vara medveten om risken att finanspolitikens dimensionering till konjunkturen misslyckas vid snabba vändningar i ekonomin. Däremot förändras konjunkturbedömningen enligt färgdiagrammets samlingsindikator knappt alls efter den första publiceringen. En konjunkturrensning som gjorts med hjälp av färgdiagrammets samlingsindikator orsakar inga extra revideringar av bedömningarna av det strukturella saldot.

Det konjunkturrensade strukturella primärsaldot i förhållande till BNP förblir negativt under 2025 och 2026, oavsett vilken av de två konjunkturrensade konjunkturindikatorerna som används (figur 15, punkterna ligger under nollstrecket på y-axeln). Detta beror på att utgifterna i de offentliga finanserna (undantaget bruttoränteutgifterna) är strukturellt, dvs. konjunkturoberoende, högre än inkomsterna. När det ekonomiska läget under granskningsperioden är svagare än den långsiktiga genomsnittliga tillväxten (dvs. när punkterna på x-axeln ligger till vänster om noll), fungerar finanspolitiken kontracykliskt på ett sätt som stimulerar nationalekonomin. Detta gäller för finanspolitikens samlade effekt, även om Finansministeriets underskottsprognos innehåller de utgiftsanpassningar och skattehöjningar som regeringen genomfört.

Den finanspolitiska impulsen, dvs. förändringen i det strukturella primärsaldot i förhållande till BNP, framstår som något åtstramande när den konjunkturrensats med hjälp av gapet och enligt de nuvarande prognoserna, samtidigt som konjunkturläget förbättras något under 2025 och 2026 (figur 16). När impulsen konjunkturrensats med hjälp av färgdiagrammets samlingsindikator framstår den som neutral, dvs. det strukturella primärsaldot ligger kring noll. Konjunkturläget förbättras snabbare med samlingsindikatorn än när det bedöms med BNP-gapet (se de blå punkterna i horisontell riktning 2024–2025 och 2026).

Prognosinstituten, inklusive Finansministeriet, har dock upprepade gånger tvingats sänka sina prognoser för Finlands ekonomiska tillväxt 2025 (se kapitel 1.3). Om ekonomin inte skulle växa och konjunkturläget inte skulle förbättras 2025, i strid med prognoserna i nuläget, finns det en risk för att den finanspolitiska impulsen visar sig vara åtstramande och tillväxthämmande medan det fortfarande råder lågkonjunktur. Samtidigt måste anpassningsåtgärder vidtas i de offentliga finanserna för att stoppa ökningen av den offentliga skuldens BNP-förhållande. Om ekonomin vänder och börjar växa finns det ingen konflikt mellan strukturpolitiken och konjunkturpolitiken.



Figur 16: Den finanspolitiska impulsen i förhållande till konjunkturförändringen: förändringen i det strukturella primärsaldot (konjunkturrensning enligt BNP-gapet och samlingsindikatorn) i förhållande till förändringen i både BNP-gapet och den finanspolitiska övervakningens samlingsindikator. Kalkylerna för 2025 och 2026 grundar sig på prognoser. Källa: FM och övervakningen av finanspolitiken.

2.3 Ramsystemet är viktigt för att stabilisera skuldkvoten

Ramsystemet begränsar ökningen av utgifterna inom statens budgetekonomi under regeringsperioden (Statens revisionsverk 2021). Ramsystemet bör fungera konsekvent i förhållande till regeringens finanspolitiska mål och inkomstpolitik, så att det bidrar till balans i statsfinanserna eller minskar skuldsättningen.

Under statsminister Orpos regeringsperiod har man förbundit sig att stabilisera skuldkvoten i de offentliga finanserna före regeringsperiodens slut. Ramsystemet har en viktig roll för att nå målet, eftersom det fastställer ett utgiftstak för cirka 87 procent av budgetutgifterna under hela regeringsperioden. Syftet med ramsystemet är att upprätthålla en förutsägbar utgiftsnivå under regeringsperioden. Ramsystemet gäller endast utgifter, vilket innebär att de inkomster som är centrala för att stabilisera skuldkvoten faller utanför systemet.

I de beräkningar av stabiliseringen av den offentliga skuldkvoten som används som underlag för beslutsfattandet vore det möjligt att beakta den utgiftsnivå som fastställs i ramsystemet bättre än i dag. Att beakta utgiftsnivån skulle bredda och fördjupa bilden av vilka effekter utgiftsbesparingar har, särskilt på skuldsättningen och underskottet i statsfinanserna.

Nivån på ramutgifterna fastställs i regeringsprogrammet, så de besparingar i ramutgifterna som beslutas under regeringsperioden förändrar inte den totala utgiftsnivån. De ändringar i enskilda anslag som görs inom ramen kallas omfördelningar, och deras syfte är att möjliggöra att den totala utgiftsnivån hålls. Regeringarna har också kunnat fatta ett behovsprövat beslut om att sänka ramen, även om detta inte nämns särskilt i ramregeln. Under Orpos regeringsperiod har man i samband med vissa sparåtgärder också fattat beslut om att sänka ramen, men i dessa fall har sänkningen av ramen gjorts i mindre omfattning än de beslutade sparåtgärderna.

Vid budgetförhandlingarna hösten 2025 beslutades om en anpassningshelhet på 224 miljoner euro för 2026 och 1 012 miljoner euro för 2027 (RP 99/2025 rd, s. A19). Av besluten ökar 58 miljoner euro inkomsterna 2026 och 246 miljoner euro 2027. Om de genomförs påverkar inkomstökningarna underskottet i statsfinanserna. Däremot ändrar de besparingar som riktats mot ramutgifterna – 132 miljoner 2026 och 350 miljoner 2027²⁴ – inte utgiftsnivån i förhållande till den tidigare fastställda ramen, eftersom besluten skapar utrymme inom ramen för ökning av andra utgifter. Nya utgiftsbeslut vid budgetförhandlingarna var till exempel ökade satsningar på måltidsstöd för studerande och på moderskapsunderstöd. Dessutom ökade välfärdsområdenas utgifter inom ramen. När de sparåtgärder som riktas mot ramutgifterna inkluderas i beräkningarna av anpassningen kan slutresultatet ge en missvisande bild av beslutens effekter på skuldsättningen och underskottet i statsfinanserna.

Den del av anpassningshelheten som står utanför utgiftsramen kan också påverka underskottet i statsfinanserna. Reformen av FPA-ersättningarna har förts in i ramen som en del av investeringsprogrammet och för 2026 gjordes en strukturell justering neråt på 29,2 miljoner euro av ramutgifternas nivå för att motsvara statens andel av regeringens sparbeslut på 60 miljoner euro. Om ett motsvarande belopp inte omfördelas för annan användning inom investeringsprogrammet och om ramen sänks även för 2027, minskar beslutet den totala nivån på statens utgifter med en strukturrättigering på 29,2 miljoner euro. Den besparing på 365 miljoner euro i fullmakterna för räntestödslån som beslutats för 2027 ligger också utanför ramen och kan minska skuldsättningen, eftersom räntestödslån räknas som en del av den statistiska statsskulden.

När de ramutgifter som motsvaras av ökade utgifter tas bort från beräkningen av anpassningshelheten på 1 miljard euro, minskar den sammantagna anpassningen av statsfinanserna. Resultatet av den uppdaterade beräkningen är uppskattningsvis 58 miljoner euro 2026 och 631 miljoner euro 2027. Inkomstberäkningarna innehåller också alltid en viss osäkerhet, som kan höja eller sänka den slutliga anpassningens storlek. Under de senaste åren har inkomsterna varit lägre än beräknat. Enligt bokslutet var skatteinkomsterna exempelvis 2024 sammanlagt 882,3 miljoner euro mindre än vad som angavs i budgeten och tilläggsbudgeterna för 2024.

24 För 2027 har uppskattningen av ramutgifternas nivå beräknats utifrån uppgifterna för 2026 och kan ändras något när uppgifterna preciseras.

År 2027 är den sammantagna effekten av regeringens beslut på ramen -0,6 miljarder euro i förhållande till den föregående regeringens senaste rambeslut

Statsminister Orpos regering förband sig i regeringsprogrammet till ramutgifter som är 1,5 miljarder euro mindre 2027 än i den ram för statsfinanserna som fastställdes den 23 mars 2023 (enligt prisnivån 2024) på grund av permanenta anslagsbeslut som skrivits in i programmet. De anslagsbeslut som skrivits in i regeringsprogrammet (bilaga B) innehöll dock även 0,5 miljarder euro i utgifter utanför ramen, så ramutgifterna minskade med endast med 0,9 miljarder euro genom besluten i programmet.²⁵ Hittills under regeringsperioden har regeringen inte genom sina beslut nått målet om att minska ramutgifterna med 1,5 miljarder euro i förhållande till ramen av den 23 mars 2023 (teknisk ram). Efter att budgetpropositionen för 2026 lämnats kan den sammantagna effekten av regeringens beslut uppskattas till -0,6 miljarder euro i förhållande till den tekniska ramen (tabell 2). Effekten av regeringens beslut kan fortfarande förändras om ramen sänks eller om nya beslut fattas om investeringsprogrammet eller stödet till Ukraina..

En diskretionär sänkning av ramnivån är ett sätt för regeringar att genom beslut minska utgiftsnivån, även om detta inte nämns i ramregeln. En diskretionär sänkning av ramnivån har varit ovanlig under tidigare regeringsperioder.

Efter att ramnivån fastställdes har regeringen Orpo fattat flera beslut om att sänka ramnivån samtidigt som den har fattat beslut om utgiftsbesparingar. Detta är motiverat i den meningen att genomförandet av utgiftsbesparingarna förutsätter att beslutet kombineras med ett beslut om att sänka ramen. Under regeringsperioden har ramen sänkts så att den sammanlagda ramminskande effekten av besluten för 2027 uppgår till -0,9 miljarder. Dessutom minskade regeringen tilläggsbudgetreserven från 400 miljoner till 300 miljoner euro för 2027. I tabell 2 har regeringens alla beslut som påverkar ramnivån sammanställts, och besluten om den diskretionära sänkningen av ramnivån visas sammanräknade på raden ”Sänkning av ramnivån”.

Att investeringsprogrammet och stödet till Ukraina inte inkluderades i regeringen Orpos ramnivå försvårar jämförelsen av ramnivån med tidigare regeringars ramnivåer. De höjer emellertid i realiteten ramutgifterna under regeringsperioden. Praxisen med utgifter utanför ramen som höjer ramutgifterna utvecklades mitt under föregående statsminister Marins regeringsperiod för att motsvara de ökade utgiftsbehoven till följd av coronapandemin och kriget i Ukraina. Praxisen passar dock inte in i ramsystemet, eftersom den gör det möjligt att fatta nya utgiftsbeslut utan rambegränsning – i praktiken innebär det alltså att rambegränsningen kringgås. Nivån på investeringsprogrammet har höjts under regeringsperioden från 4 miljarder euro till 4,5 miljarder euro, varav 4,2 miljarder euro höjer ramen. När man beaktar besluten i regeringsprogrammet om raderna *besparingar*, *utgiftsökningar*, *höjning av ramreserven för välfärdsområdena* och *icke-hänförliga utgifter* men också sänkningarna av ramnivån, investeringsprogrammet och stödet till Ukraina, uppgår den samlade effekten av regeringens beslut på utgiftsnivån i detta skede av regeringsperioden till -649 miljoner euro 2027 (tabell 2, nedersta raden).

25 För att korrigera felet fastställdes ramnivån så att de utgifter utanför ramen på 0,5 miljarder euro som ingick i de 1,5 miljarderna avlägsnades tekniskt från ramnivån. Den tekniska korrigeringen av ramnivån var dock onödig, eftersom rambeslutet enligt tidigare regeringsperioders praxis endast borde ha beaktat beslut som gäller ramutgifter. Om utgifter utanför ramen inte hade räknats med i de besparingar som skulle beaktas i ramnivån, skulle de inte heller ha behövt korrigeras tekniskt från sparbeloppet.

I tabell 2 presenteras alla beslut om ramnivån som fattats under regeringsperioden i förhållande till den föregående regeringens tekniska ram. En del av ändringarna i ramen är automatiska eller tekniska. Deras uppgift är att hålla ramnivån oförändrad när till exempel kostnadsnivån eller tidpunkten för utgifterna ändras.

Tabell 2: Alla beslut av statsminister Orpos regering som förändrat ramnivån i förhållande till den föregående regeringens tekniska ram, uppdelade efter ämneshelhet. I tabellen syns också den ofördelade reserven på raden "inte budgeterat i ramen" samt de utgifter som budgeterats utanför ramen. Effekten av regeringens beslut på ramnivån framgår av den sista raden. År 2024 blev 301 miljoner obudgeterade, varav 200 miljoner överfördes till 2025 och 101 miljoner förblev permanent outnyttjade.

Beslut om ramutgifter under statsminister Orpos regeringsperiod sammanräknade (mn euro)	2024	2025	2026	2027
Teknisk ram (utgångsläge)	74 840	75 473	75 382	75 541
Besparingar enligt regeringsprogrammet	-773	-1 349	-1 761	-2 382
Utgiftsökningar enligt regeringsprogrammet	385	635	710	787
Höjning av ramreserven för välfärdsområdena enligt regeringsprogrammet	-	680	340	-
Överföringar till ramen enligt regeringsprogrammet	383	383	384	384
Icke-hänförda utgifter enligt regeringsprogrammet	162	277	310	494
Tilläggsbudgetreserv	100	300	300	300
Grundändringar (inkl. precisering av besparingarna i regeringsprogrammet)	-64	-142	-171	-121
Tekniska korrigeringar (ändring av tidpunkt, ombudgetering, genomgångspost, teknisk ändring)	-697	-604	-370	-214
Stöd till Ukraina (ramen höjs i motsvarande mån som utgifterna)	64	144	295	346
Investeringsprogram (ramen höjs i motsvarande mån som utgifterna)	349	561	767	720
Användning av ofördelad reserv från föregående år	38	200	-	-
Pris- och kostnadsjusteringar	240	1 866	3 092	3 117
Sänkning av ramnivån	-	-627	-889	-915
Beräknad ramnivå för valperioden efter budgetpropositionen 2026 och den tredje tilläggsbudgeten 2025	75 028	77 796	78 390	78 059
Budgeterat i ramen	74 727	77 796	78 001	-
Inte budgeterat i ramen	301	0	389	-
Budgeterat utanför ramen	12 828	12 450	12 305	-
Budgeterat totalt	87 555	90 246	90 306	-
Bokslutets utfall	86 710	-	-	-
Effekten av regeringens beslut på ramnivån	288	620	72	-649

Antalet strukturförändringar i ramen har ökat

Det totala antalet strukturförändringar i ramen har ökat under varje regeringsperiod. Strukturförändringarna har sammanställts i tabell 1 enligt motiveringen för dem på raderna *grundändringar*, *tekniska korrigeringar*, investeringsprogram och *stöd till Ukraina*. Under den pågående regeringsperioden har det redan gjorts fler strukturförändringar i ramen än under hela den föregående regeringsperioden sammanlagt. Strukturförändringarna har betydelse eftersom de ändrar ramens totala utgiftsnivå. Strukturförändringar förutsätter alltid övervägande och en motivering i enlighet med ramregeln. I praktiken kan det dock vara utmanande att bedöma riktigheten i motiveringarna för strukturförändringarna och i det belopp som använts vid korrigeringen. Den stora mängden ändringar gör rambudgetsystemet komplext och ogenomskådligt.

Strukturförändringar som grundas på ett regeringsbeslut om ändringar i villkoren eller nivån för social trygghet utanför ramen kallas grundändringar. Syftet med grundändringarna är att säkerställa att besluten om höjning av den sociala tryggheten finansieras inom utgiftsramarna. De besparingar som beslutats i regeringsprogrammet i utgifterna utanför ramen har inte genomförts som förväntat och därför har det ursprungliga spar målet om 1,5 miljarder flyttats över till utgiftsramen genom grundändringar. Å andra sidan har man försökt minska ytterligare besparingar i ramutgifterna genom att söka nya, kompenserande besparingar utanför ramen. Som resultat har det uppstått två olika tolkningssätt när det gäller grundändringar som höjer ramen. Om en grundändring har ansetts kompensera för att sparbeslut som fattats i regeringsprogrammet inte får full effekt, har ramen kunnat höjas. Om en grundändring däremot har tolkats som ett nytt sparbeslut som stärker de offentliga finanserna, höjs inte utgiftsramen.

Under tidigare regeringsperioder har grundändringar inte krävt den ovan beskrivna prövningen av huruvida det rör sig om en besparing som ersätter tidigare sparbeslut eller en besparing som stärker de offentliga finanserna, utan sådana har alltid gjorts enligt samma principer. I praktiken är principerna för grundändringar som höjer ramen inte entydiga för närvarande. Därför är det nästintill omöjligt för övervakaren att bedöma om en strukturförändring har genomförts på korrekta grunder och i enlighet med ramssystemets principer.

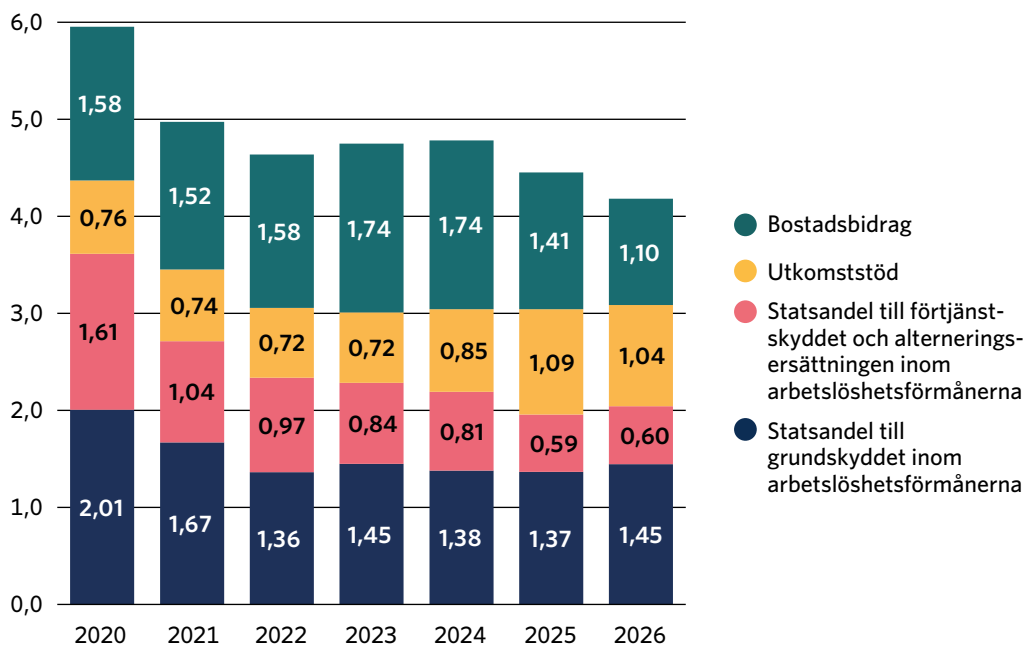
Till exempel den beräknade uppskattade spareffekten på 1,8 miljoner euro i regeringens proposition 112/2025 om allmänt stöd 2026 har tolkats som en grundändring som höjer ramen. Tolkningen är dock problematisk av två orsaker. För det första har det allmänna stödet inte ingått i sparbesluten i bilaga B till regeringsprogrammet och därför rättar grundändringen inte direkt till de besparingar som tidigare beaktats i ramen. För det andra syftar reformen av det allmänna stödet inte till besparingar i regeringsprogrammet, utan besparingarna har bedömts först i den konsekvensbedömning som gjorts för regeringens proposition. Beräkningen i regeringens proposition är också i ett vidare perspektiv ett bra exempel på osäkerheterna i de kalkyler som ligger bakom grundändringarna och på hur samtidigt beräknade minskningar i inkomsterna (–0,5 miljoner euro) och ökningar i andra utgifter (+0,3 miljoner euro) inte beaktas i grundändringarna i ramssystemet. Till skillnad från regeringens proposition har FPA inte angett någon utgiftsminskande effekt av reformen i sin bedömning.

Utgifter utanför ramen

I utgifterna utanför ramen ingår konjunkturbetingade utgifter, såsom stöd vid arbetslöshet och behov av utkomstskydd. Utanför ramen står dessutom utgifter för finansiella investeringar, ränteutgifter för statsskulden, överföring till statens televisions- och radiofond samt kompensationer till kommunerna för skatteändringar. En del av utgifterna utanför ramen består av genomgångsposter, varvid motsvarande inkomst i budgeten kan anvisas för utgiften. Sådana utgifter är utgifter som motsvarar inkomsterna från EU, mervärdesskatteanslag samt pensionsutgifter som betalas till andra pensionsanstalter.

Helhetsnivån på utgifterna utanför ramen förblivit stabil under den innevarande regeringsperioden, drygt 12 miljarder euro. Ränteutgifterna har ökat något och i budgetpropositionen för 2026 uppskattas de uppgå till 3,2 miljarder euro. I och med att Statens bostadsfond avvecklas tillkommer år 2026 ett nytt moment utanför ramen; fullmakter för statsstödd bostadsproduktion, för vilket 152 miljoner euro har budgeterats. De automatiska stabilisatorerna utanför ramen, dvs. de konjunkturutjämnande utgifterna för social trygghet, har sammantaget minskat under regeringsperioden (figur 17).

Miljarder euro



Figur 17: Konjunkturbetingade utgifter utanför ramen enligt budget- och tilläggsbudgetuppgifter. Utgifterna 2026 presenteras i enlighet med uppgifterna i budgetpropositionen, vilka preciseras under 2026.

Under regeringsperioden har många förändringar riktats mot utkomstskyddet för arbetslösa och bostadsbidraget, utanför ramen. Det stora antalet förändringar gör det svårt att bedöma hur konjunkturen påverkar utgifterna och hur utgifterna för närvarande fungerar som automatiska stabilisatorer. Statens revisionsverk har bedömt hur de grundändringar som gjorts i de konjunkturbetingade utgifterna har påverkat de automatiska stabilisatorernas storlek under perioden 1993–2021 (Statens revisionsverk, 2023). Grundändringarnas effekt på de automatiska stabilisatorerna bör också bedömas med hjälp av nyare material.

Under regeringsperioden har de konjunkturbetingade utgifterna minskat från 4,8 miljarder euro till 4,2 miljarder euro. Minskningen av bostadsbidragets volym förklaras både av nedskärningar i bostadsbidragets nivå och av att antalet mottagare minskat, vilket beror på att ägare av egen bostad och studerande inte längre omfattas av bostadsbidraget från och med 2025. Nedskärningar har gjorts i utkomstskyddet för arbetslösa och dessutom trädde en finansieringsreform i kraft år 2025, vilken har ökat kommunernas finansieringsandel av arbetslöshetsförmånerna och minskat statens andel.

När man granskar åren 2020–2026 (figur 17) syns de förändringar som gjorts under regeringsperioden både i den totala utgiftsnivån och i utgifternas inbördes proportioner. Utkomststödets andel av de automatiska stabilisatorerna har ökat från 13 procent till 25 procent, medan bostadsbidragets andel är på väg att sjunka till cirka 26 procent. Statens andel av grundskyddet inom arbetslöshetsförmånerna har under de flesta år legat på omkring 30 procent och den beräknas stiga till 35 procent 2026. Däremot har förtjänstskyddets andel av de automatiska stabilisatorerna minskat till 14 procent av de konjunkturbetingade utgifterna.

3 Det nya inhemska finanspolitiska regelverket

Det nya inhemska finanspolitiska regelverket har tagit form under hösten 2025 genom en snabb parlamentarisk process, baserad på det utkast som regeringen publicerade i juni 2025. I regelverket följs både underskottet, dvs. det nominella saldot, för de så kallade skuldackumulerande sektorerna (statsförvaltningen och den lokala förvaltningen) och för de offentliga finanserna upp som helhet. Uppföljningen baseras särskilt på det valperiodsmål som regeringen har fastställt och som en parlamentarisk arbetsgrupp har förberett. När målet för valperioden fastställs påverkas det både av EU:s finanspolitiska regler och av målet som sträcker sig över flera valperioder. Hur strama målen blir påverkas särskilt av skuldkvoten och dess förväntade utveckling, men skuldkvoten följs inte upp när efterlevnaden av reglerna bedöms.

Det föreslagna regelverket kan öka betydelsen av de finanspolitiska reglerna och därigenom stärka hållbarheten i de offentliga finanserna. För det första kan den parlamentariska dimension som ingår i regelverket öka det valperiodsöverskridande engagemanget för de finanspolitiska reglerna. För det andra integreras EU:s finanspolitiska regler starkt i det nationella regelverket. För det tredje kan en förstärkt roll för övervakningen av finanspolitiken öka den ekonomisk-politiska diskussionen och trycket på regeringen att följa reglerna.

Det nya regelverket är dock mycket komplext, vilket kan försvåra förverkligandet av de positiva effekterna. I regelverket ingår många olika mål och flera nationella tilläggslement som delvis avviker från EU-reglerna. Inhemska tilläggslement kan i vissa fall ha betydelse. Som helhet kan de dock onödigt komplicera regelverket utan att ge ett motsvarande mervärde. Komplexiteten försämrar regelverkets begriplighet, vilket är en central förutsättning för att reglerna ska följas och vara effektiva.

Det föreslås att uppgiften att övervaka finanspolitiken flyttas från Statens revisionsverk till Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. Samtidigt utökas tillsynsuppgifterna. En central ny uppgift är att fastställa Finansministeriets makroekonomiska prognoser, vilket ökar tillsynen över ministeriets prognoser. Överföringen av tillsynsuppgiften från revisionsverket till utvärderingsrådet, som verkar inom Finansministeriets förvaltningsområde, innebär risker. För att det nya regelverket ska fungera förutsätts att Finansministeriet inte får en alltför stark informationsmakt när det gäller den kunskapsgrund som reglerna bygger på. Utvärderingsrådet måste utvecklas till en trovärdig och kontinuerlig verifierare och vid behov fungera som en motvikt till Finansministeriet.

3.1 De finanspolitiska reglernas betydelse kan komma att öka

Regeringen har föreslagit (RP 167/2025 rd) en reform av Finlands nationella finanspolitiska regelram och av ramen för styrning av de offentliga finanserna. Reformen grundar sig dels på målen i regeringsprogrammet och dels på genomförandet av EU:s reformerade finanspolitiska regelverk (se t.ex. Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2024b). Regeringen lämnade sin proposition i november 2025. I propositionen beaktades den parlamentariska överenskommelse som nåddes i oktober och som majoriteten av riksdagspartierna ställde sig bakom (Parlamentariskt avtal om skötseln av de offentliga finanserna, 2025).

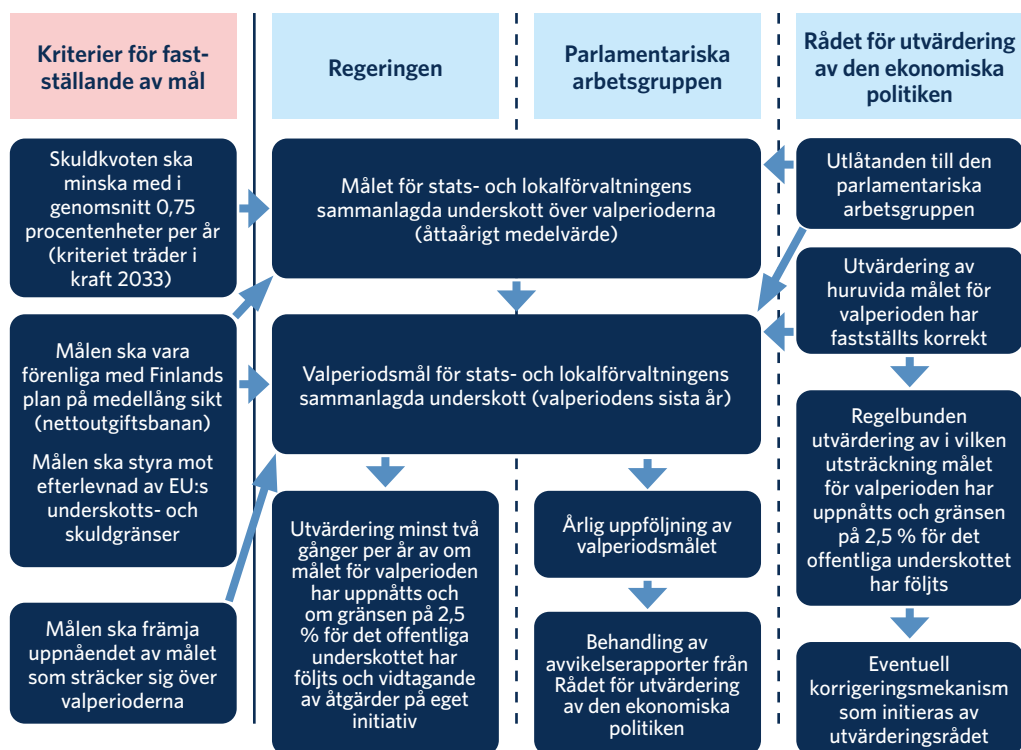
Revisionsverket framhäver att det finanspolitiska regelverket ska vara begripligt, tydligt och transparent. Därigenom kan det också uppstå ett politiskt engagemang i regelverket, vilket är en förutsättning för dess genomslagskraft. I förhållande till dessa mål bereddes reformen av den finanspolitiska lagstiftningen i en alltför hastig parlamentarisk process.

EU:s finanspolitiska regelverk trädde i kraft på valborg 2024 och den parlamentariska beredningen av det nationella regelverket hade kunnat inledas i god tid under 2024. I stället tillsattes först i september 2025 en parlamentarisk arbetsgrupp för att behandla det förslag som regeringen hade publicerat i juni 2025. Jämfört med det motsvarande projektet i Sverige (Från överskottsmål till balansmål, 2024) var beredningsprocessen mycket kort. Det är positivt att reformen till slut också bereddes parlamentariskt, men den omotiverat hastiga tidtabellen ökar sannolikheten för att man inte nådde det bästa möjliga slutresultatet.

Det föreslagna regelverket bygger på de mål för de offentliga finanserna som bereds parlamentariskt och fastställs av regeringen (figur 18). Det finns två mål som ska sättas upp: ett mål som sträcker sig över valperioderna och ett mål för valperioden. Varken regeringen eller den parlamentariska arbetsgruppen kan fritt bedöma hur strama målen ska vara, utan målen måste uppfylla ramvillkoren, dvs. de fastställandekriterier som i stor utsträckning bestäms av EU-lagstiftningen. Dessutom ska målet för valperioden vara i linje med målet som sträcker sig över valperioderna. Målet för valperioden fastställs i början av valperioden och avser det sista året av valperioden. Målet som sträcker sig över valperioderna fastställs senast vid halva valperioden och anges som ett genomsnitt för en åttaårsperiod.

Uppfyllelsen av målet för valperioden övervakas av Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, som kan aktivera den så kallade korrigeringsmekanismen om målet inte nås. Utöver att utvärdera om målet för valperioden uppnås utvärderar rådet bland annat om målet har fastställts på ett korrekt sätt. Förutom utvärderingsrådet utvärderar även regeringen utfallet av målet för valperioden minst två gånger per år, och den parlamentariska arbetsgruppen utvärderar målet årligen. Finansministeriet har en central roll i helheten, eftersom det både bereder ärenden som gäller de finanspolitiska reglerna för regeringen och fungerar som sekretariat för den parlamentariska arbetsgruppen.

Utöver de mål som regeringen fastställer ingår också ett långsiktigt mål för skötseln av de offentliga finanserna i regelverket. Enligt det ska skötseln av de offentliga finanserna bidra till att den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten är högst 60 procent och på längre sikt 40 procent.



Figur 18: Huvuddragen i det nya nationella finanspolitiska regelverket. Källa: Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken utifrån RP 167/2025.

Den parlamentariska arbetsgruppens medverkan i det finanspolitiska regelsystemet skapar förutsättningar för en parlamentarisk förbindelse till en ansvarsfull finanspolitik som sträcker sig över valperioderna. Arbetsgruppen kan öka beslutsfattarnas förståelse för de finanspolitiska reglerna och stärka deras engagemang för att följa dem.

Dessa effekter är dock inte automatiska. Det finns en risk för att den parlamentariska arbetsgruppens arbete blir en schematisk behandling av de tekniska beräkningar som finansministeriet tar fram. Det vore viktigt att övervakaren av finanspolitiken kan fungera som en trovärdig verifierare av de uppgifter som ministeriet lämnar och vid behov som en motvikt, samt att övervakaren förmår väcka diskussion om väsentliga frågor. Annars finns det en risk för att Finansministeriet får en alltför stor informationsmakt i förhållande till den parlamentariska arbetsgruppen och, mer allmänt, i den finanspolitiska debatten.

Efterlevnaden av regelverket följs upp på basis av underskotten, medan skuldkvoten fungerar som fastställandekriterium

Det nationella finanspolitiska regelverket som ingår i regeringens proposition (RP 167/2025) är i princip förenligt med EU:s finanspolitiska regelverk, vilket är positivt. Båda regelverken strävar efter att minska den offentliga sektorns skuldkvot på medellång sikt.

Det är viktigt att i det finanspolitiska regelverket skilja mellan de nyckeltal som används för att bedöma måluppfyllelsen och efterlevnaden av regelverket. Avvikelser i dessa förväntas leda till att regeringen fattar nya finanspolitiska beslut. Dessa kan kallas nyckeltal som följs upp inom regelverket (operationell indikator, eng. operational indicator).” Utöver detta används i regelverket nyckeltal som fungerar som ramvillkor eller fastställandekriterier och som utgör grunden för de beräkningar som görs när man fastställer mål baserade på de nyckeltal som ska följas upp.

Skuldkvoten fungerar i både EU-regelverket och det nationella regelverk som regeringen föreslår som fastställandekriterium. I inget av regelverken följs skuldkvoten upp när man utvärderar måluppfyllelsen eller efterlevnaden av reglerna (tabell 3).

De nyckeltal som följs upp i regelverken skiljer sig väsentligt åt. I EU-regelverket följs nettoutgifternas utveckling upp. Nyckeltalet Nettoutgifter beaktar, förutom utgiftsutvecklingen, även beslut som påverkar inkomsterna. I det nationella regelverket följs däremot utvecklingen av statens och lokalförvaltningens sammanlagda underskott (det nominella saldot) upp. I båda regelverken följs dessutom det totala offentliga underskottets utveckling upp, trots att de gränsvärden som tillämpas i utvärderingen skiljer sig åt. I båda regelverken följs de nyckeltal som ska övervakas regelbundet upp under hela valperioden, och deras utveckling kan utlösa korregeringsmekanismer som förutsätter att regeringen vidtar korregerande åtgärder (se kapitel 3.2).

Tabell 3: Nyckeltal som ingår i EU:s finanspolitiska regelverk och det föreslagna nationella finanspolitiska regelverket. I nyckeltalet Nettoutgifter enligt EU-regelverket beaktas även beslut som förändrar inkomsterna. Av fastställandekriterierna har det viktigaste nyckeltalet beskrivits. Källa: Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken, utifrån EU-lagstiftningen och RP 167/2025.

Regelverkets nyckeltal	Nationellt regelverk	EU:s regelverk
Nyckeltal som följs upp och som ligger till grund för övervakningen och efterlevnaden av regelverket	Stats- och lokalförvaltningens underskott (det nominella saldot): jämförs med det mål som regeringen fastställer i början av sin mandatperiod Offentligt underskott: jämförs med gränsvärdet, 2,5 % i förhållande till BNP	Nettoutgifternas utveckling: jämförs med den medlemslandsvisa nettoutgiftsbanan Offentligt underskott: jämförs med gränsvärdet, 3 % i förhållande till BNP
Nyckeltal som fungerar som kriterium vid fastställandet av målet	Den offentliga skuldens utveckling i förhållande till BNP	Den offentliga skuldens utveckling i förhållande till BNP

En fördel med nyckeltalet Nettoutgifter som följs upp i EU-regelverket är att det strävar efter att beskriva just effekten av de utgifter och inkomster som ligger inom regeringens beslutanderätt. En fördel med stats- och lokalförvaltningens sammanlagda underskott enligt det nationella regelverket är å andra sidan att dess utveckling i allmänhet har ett tydligare samband med skuldkvotens utveckling än nettoutgifternas utveckling. Underskottet påverkas nämligen fullt ut av utvecklingen i de offentliga skatteinkomsterna och de övriga inkomsterna, medan nyckeltalet för nettoutgifterna endast beaktar sådana inkomstförändringar som beror på regeringens nya beslut.

Både det nationella regelverket och EU-regelverket strävar alltså efter att få skuldkvoterna att sjunka. Efter att målen har fastställts följs dock inte skuldkvoten upp i någotdera regelverket när man utvärderar regelefterlevnaden. Skuldkvotens utveckling kan vara svagare (eller gynnsammare) än vad som bedömdes när målet fastställdes, utan att EU eller rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken ingriper. I det nationella regelverket övervakas inte heller framstegen mot det långsiktiga skuldkvotsmålet och korrigeringsmekanismen kan inte aktiveras på den grunden.

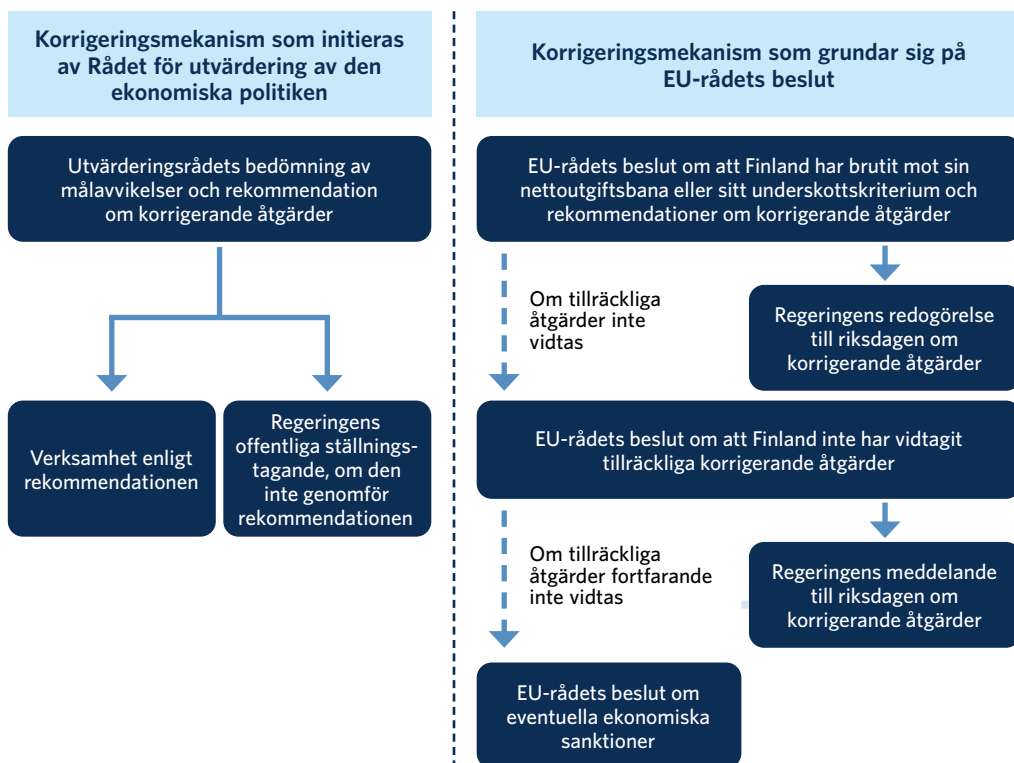
Eftersom skuldkvotens utveckling under valperioden påverkas av många andra faktorer än utvecklingen av det nyckeltal som följs upp, kan den beräkning som gjordes när målet fastställdes senare visa sig inte stämma, och skuldkvoten kan utvecklas på ett annat sätt än man ursprungligen tänkte sig. Detta kan ske till exempel om utvecklingen av något bakomliggande ekonomiskt antagande avviker från det som ursprungligen antogs (påverkat av olika faktorer, se t.ex. Larch m.fl. 2022). En oväntad utvecklingen av skuldkvoten beaktas först när målet fastställs på nytt och utsikterna för skuldkvotens utveckling uppdateras i beräkningarna.

Slutresultatet kan bli att även om den finanspolitiska regeln följs, utvecklas skuldkvoten ändå inte på det önskade sättet (Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2023). Detta kan ses som en svaghet i regelverket. Å andra sidan skulle det också medföra problem om skuldkvoten användes som ett nyckeltal att följa upp – till exempel risken att regeringar skulle agera på olämpliga sätt enbart för att förbättra skuldkvoten. Till exempel minskar den överföring från Statens pensionsfond till statsbudgeten som planerats för 2027 (se kapitel 2.1) skuldkvoten, men samtidigt minskar den i motsvarande grad den offentliga sektorns tillgångar. Alla nyckeltal innebär i någon mån en risk för att man försöker påverka deras utveckling på olämpliga sätt. När det gäller skuldkvoten är risken dock större än exempelvis för underskottet.

3.2 Den nationella övervakaren kan rekommendera korrigerande åtgärder till regeringen

När målet för valperioden har fastställts bedömer statsrådet först självt i vilken utsträckning målet uppnås, och om det enligt den egna bedömningen inte nås, vidtar statsrådet de åtgärder som det anser nödvändiga. Förfarandet motsvarar innehållet i den nuvarande finanspolitiska lagen. Baserat på erfarenheterna av den nuvarande lagen kan betydelsen av denna självinitierade, frivilliga del bli liten, trots att man inte kan utesluta att dess betydelse ökar i det nya regelverket.

Situationer där man håller på att missa målet och en extern aktör ingriper kallas i regelverket för korrigeringsmekanism. Den består av två separata processer som inte har några direkta kopplingar till varandra (figur 19) – trots att det är möjligt att de aktiveras tidsmässigt i följd. Den ena processen bygger på ett initiativ från övervakningen av finanspolitiken och baserar sig på den nationella ramens regel och nyckeltal. Den andra är i sin tur kopplad till de beslut som EU-rådet fattar om överträdelser av EU-reglerna. Den senare processen består av två steg.



Figur 19: Korrigeringsmekanismerna i det nationella finanspolitiska regelverket. Den EU-beslutsprocess som visas i figuren definieras inte i det nationella regelverket utan i EU-lagstiftningen. Källa: Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken, utifrån EU-lagstiftningen och RP 167/2025.

Den nationella övervakaren av måluppfyllelsen är Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. Om rådet anser att målet för valperioden inte uppnås eller att underskottsgränsen för de offentliga finanserna överskrids, kan det aktivera den så kallade korrigeringsmekanismen, dvs. rekommendera regeringen att vidta korrigerande åtgärder. En viktig förändring jämfört med nuläget är att övervakningen av finanspolitiken framöver kan aktivera korrigeringsmekanismen. Mekanismen är dock inte formellt särskilt stark: Regeringen behöver inte genomföra utvärderingsrådets rekommendationer. Det räcker att regeringen offentligt motiverar varför den inte följer rekommendationen.

Att korrigeringsmekanismen aktiveras lär alltså leda till en offentlig diskussion, men inte till exempel till att ärendet behandlas i riksdagen som ett riksdagsärende. Därmed blir följden av att målen inte uppnås och att övervakarens rekommendationer inte genomförs en oenighet mellan regeringen och övervakaren samt en möjlig anseendeskada. Förändringen torde öka diskussionen om regeringens finanspolitik och förbättra finanspolitikens transparens. Överskridanden av de ramar som fastställts för de offentliga finansernas utveckling kan medföra större politiska kostnader för regeringen än i nuläget. Det återstår att se vilken mekanismens genomslagskraft blir.

Den del av korrigeringsmekanismen som bygger på EU-beslut innehåller formellt sett starkare konsekvenser för bristande efterlevnad av reglerna än den del som aktiveras av den nationella övervakaren. Om EU-rådet konstaterar att underskotts- eller skuldregeln har över-

trätts, utfärdar det en rekommendation om korrigerande åtgärder. I så fall ska regeringen enligt nationell lag lämna en redogörelse till riksdagen. Om EU-rådet senare konstaterar att Finland inte har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder, ska regeringen enligt nationell lag lämna ett meddelande till riksdagen. Behandlingen av meddelandet kan i princip till och med leda till att regeringen faller. Det bör noteras att en motsvarande mekanism som bygger på EU-beslut redan har funnits i den nuvarande nationella finanspolitiska lagen. Mekanisms tillämpningsområde förändras dock jämfört med i dag och utvidgas i praktiken.

Den del av korrigeringsmekanismen som bygger på EU-beslut är således mer bindande än den del som initieras av den nationella tillsynsmyndigheten. Möjliga ekonomiska sanktioner för överträdelser av reglerna grundar sig också på EU-beslut. Definitionen av denna process finns i EU-lagstiftningen.

I det parlamentariska avtalet enades man om att beakta exceptionella omständigheter

Den finanspolitiska lagstiftningen bör utformas så att regelverket kan förbli i kraft under många olika, även exceptionella, omständigheter. Det är viktigt att beakta ekonomiska kriser, till exempel händelser som finanskrisen och coronapandemin som försvagar de offentliga finanserna, i det finanspolitiska regelverket, eftersom man då kan avvika från reglerna av godtagbara skäl, tillfälligt och i enlighet med de principer som anges i regelverket. Detta är att föredra framför att helt överge tillämpningen av regelverket när det blir omöjligt att följa det. Eventuella undantagsklausuler bör ange tydliga gränser för avvikelser från reglerna och bör också styra mot en så snabb återgång som möjligt till en normal tillämpning av regelverket (Gbohoui och Medas, 2020 och revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2025b).

I det föreslagna nationella regelverket beaktas exceptionella situationer till stor del automatiskt. De faser av korrigeringsmekanismen som kan leda till att regeringen åläggs att lämna en redogörelse eller ett meddelande till riksdagen föregås av en bedömning från EU-kommissionen och rådet, där en eventuell generell eller nationell undantagsklausul (i enlighet med EU-lagstiftningen) redan har beaktats. Dessutom har undantaget för försvarsutgifter som gäller nu beaktats i tidtabellen för tillämpningen av det nya regelverket.

I de bedömningar som statsrådet själv gör av måluppfyllelsen kan statsrådet efter eget övervägande beakta exceptionella omständigheter. På motsvarande sätt kan Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken efter eget övervägande bedöma betydelsen av eventuella exceptionella händelser när det utvärderar om det finns godtagbara skäl för att avvika från målet.

Därtill klargjorde det parlamentariska avtalet om skötseln av de offentliga finanserna som ingicks i oktober 2025 hur exceptionella situationer ska beaktas vid målformuleringen. Enligt avtalet kan både målet för valperioden och målet som sträcker sig över valperioderna, under exceptionella krisförhållanden, formuleras så att endast de krav som kommer från EU används som ramvillkor. EU:s krav beaktar i sin tur exceptionella omständigheter när situationen så kräver, utifrån kommissionens bedömning och rådets beslut. När dessutom Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken rådet ger sin bedömning av huruvida förutsättningarna för en exceptionell kris är uppfyllda och detta provas i en parlamentarisk arbetsgrupp, kan hänsynstagandet till exceptionella omständigheter i regelverket som helhet anses vara tämligen omfattande.

Hänsynstagandet till olika omständigheter i regelverket skulle ytterligare kompletteras om regelverket också innehöll ett incitament att beakta eventuella exceptionellt gynnsamma omständigheter. Regeringen skulle behöva utnyttja dessa omständigheter för att samla in buffertar i stället för att använda det ökade handlingsutrymmet till att öka utgifterna eller sänka skatterna.

3.3 EU-reglerna får en stark ställning, men i sin helhet blir regelverket komplext

En egenskap som möjligen kan förstärka regelverkets genomslag är den betonade roll som EU-reglerna får i planeringen av de offentliga finanserna. EU-reglerna fungerar direkt som kriterier för att fastställa de nationella målen (se kapitel 3.1), vilket i sin tur bidrar till att efterlevnaden av den nationella regeln vanligtvis också leder till att EU-reglerna följs.

Regeringens mål för valperioden bereds under året före valåret (figur 20). Regeringen inkluderar i sitt regeringsprogram ett utkast till en EU-plan på medellång sikt, som även innehåller regeringens förslag till nettoutgiftsbana. Nettoutgiftsbanan beskriver den utveckling av nettoutgifterna som regeringen förbinder sig till. Senare under valåret bereder regeringen en plan för de offentliga finanserna som ligger i linje med EU-planen på medellång sikt. Den innehåller de åtgärder som krävs för att nå de finanspolitiska målen. Senare under valperioden bereder regeringen de årliga budgetpropositionerna i enlighet med planen för de offentliga finanserna och gör årliga uppdateringar av planen för de offentliga finanserna.



Figur 20: Tidslinje för den nationella och EU-kravbaserade planeringen av de offentliga finanserna. EU-kraven påverkar också målet som sträcker sig över valperioderna, som inte har inkluderats i figuren. Källa: Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken, utifrån EU-lagstiftningen och RP 167/2025.

Den finanspolitiska övervakningen har betonat vikten av att den nya regeringen bereder sin nya plan på medellång sikt så snart som möjligt efter sitt tillträde (Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken 2024). Det är därför positivt att regeringspropositionen föreskriver att statsrådet utan dröjsmål ska utarbeta en plan på medellång sikt efter sitt tillträde. Därmed kan skyldigheterna enligt EU-reglerna bli en integrerad del av regeringens planering av de offentliga finanserna.

Det finns dock vissa risker i de förfaranden genom vilka EU-reglerna föreslås bli beaktade i det nationella regelverket. Ett problem är att den parlamentariska arbetsgruppen bereder målet för valperioden betydligt tidigare än den tidpunkt när den slutliga nettoutgiftsbanan som är bindande för Finland är känd. Därmed uppstår en risk för att den slutliga nettoutgiftsbanan blir stramare än vad som antogs i den parlamentariska arbetsgruppens beredning. Å andra sidan kan den slutliga nettoutgiftsbanan vara mer tillåtande än vad man antagit, vilket i sig också kan skapa oklarhet vid fastställandet av den finanspolitiska inriktningen.

Enligt regeringens proposition fogas ett utkast till en plan på medellång sikt till regeringsprogrammet. Det kan fortfarande komma ändringar i planen senare. I detta skede saknar utkastet nämligen både EU-kommissionens bedömning och rådets godkännande. Om planen skulle förändras väsentligt under den fortsatta behandlingen, skulle detta kunna skapa spänningar eller motsättningar mellan planen och det övriga innehållet i regeringsprogrammet.

Regelverkets komplexitet kan försvåra framväxten av politiskt engagemang

De centrala ramvillkoren i det nationella regelverket som regeringen föreslår för att fastställa de inhemska målen härrör från EU:s regelverk, och den strängare delen av korrigeringsmekanismen är kopplad till EU-förfarandena. De inhemska tilläggs-elementen i regelverket är relativt betydelselösa.

I det nationella regelverket ingår en gräns på 2,5 procent av bruttonationalprodukten för det totala underskottet i de offentliga finanserna. Uppnåendet av detta ska följas upp både av regeringen själv och av utvärderingsrådet från och med 2031. Gränsvärdet ligger nära det 3-procentiga referensvärdet som används inom EU. Eftersom gränserna ligger nära varandra är betydelsen av det nationella gränsvärdet inte särskilt stor. Det skapar dock en viss säkerhetsmarginal i förhållande till EU-gränsen.

Ett annat inhemskt tilläggs-element är kriteriet för fastställandet av takten i skuldkvotens minskning. Enligt detta ska de skuldackumulerande sektorernas mål för det nominella saldot som sträcker sig över valperioderna fastställas så att uppnåendet av målet leder till att skuldkvoten minskar med i genomsnitt 0,75 procentenheter per år. Detta fastställandekriterium för målet över valperioderna träder i kraft 2033, och kan därmed komma att påverka målet för en enskild valperiod för första gången den valperiod som inleds 2035.

Det motsvarande kriteriet i EU-regelverket, den så kallade skyddsmekanismen för skuld-hållbarhet, ligger nära det nationella kriteriet: I EU-regelverket bör skuldkvoten när målet fastställs, enligt prognosen och om nettoutgiftsbanan följs, minska med 1 procentenhet per år, om skulden överstiger 90 procent av BNP. Minskningstakten är 0,5 procentenheter om skuldkvoten ligger mellan 60 och 90 procent av BNP. Över lag är det osäkert i vilken utsträckning kriteriet för fastställande av skuldkvoten i det nationella regelverket eller EU-regelverket kommer att utgöra ett bindande kriterium för målformuleringen under de kommande årtiondena.

EU:s finanspolitiska regelverk är redan i utgångsläget komplext. Det finns en risk för att det föreslagna regelverket innehåller inslag som i onödan komplicerar det, utan att motsvarande nytta uppnås. Fastställandekriteriet för skuldkvotens minskningstakt, som ingår i det nationella regelverket, avvikelserna mellan det nyckeltal som följs upp i det nationella regelverket och EU-regelverket samt de mångfacetterade mål som fastställs vid olika tidpunkter inom den nationella ramen ökar mängden tekniska detaljer. Detta försämrar regelverkets begriplighet, vilket är väsentligt för dess genomslag.

Finlands erfarenhet av att skriva in regler för de offentliga finanserna i lag och förordning är redan över ett årtionde lång. Den finanspolitiska lagen (869/2012), som trädde i kraft 2013, innehåller en regel enligt vilken regeringarna ska eftersträva offentliga finanser som är nära strukturell balans. Enligt förordningen om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) ska regeringarna fastställa mål för de offentliga finansernas nominella saldo som är förenliga med lagens regel. Sålunda har det redan hittills funnits en nationell finanspolitisk lagstiftning som styr mot en relativt stram finanspolitik.

I praktiken har effekterna av lag- och förordningsskrivningarna dock varit små (Sainio, 2024). Målen har inte nåtts och den offentliga skuldkvoten har ökat, trots att regeln i den finanspolitiska lagen inte formellt har överträtts, dvs. korrigeringsmekanismen har inte aktiverats. Det politiska engagemanget i målen för det nominella saldot har varit svagt.

Det nya regelverket har inslag som kan göra det mer verkningsfullt än det nuvarande. Den nya parlamentariska dimensionen kan förbättra engagemanget över valperioderna för EU-reglernas ramvillkor. Det oberoende tillsynsorganets växande uppgiftsfält kan stödja denna utveckling. Utvecklingen av de offentliga finanserna kan ändå, också inom ramen för den nya regleringen, avvika från det eftersträfvade på grund av regeringens egna åtgärder eller bristen på sådana, och detta leder inte nödvändigtvis till några andra direkta konsekvenser för regeringen än en eventuell offentlig förklaringskyldighet. Det förnyade regelverket leder inte automatiskt till en förbättrad skuldhållbarhet, utan för att uppnå detta är ett brett politiskt engagemang för hållbara offentliga finanser avgörande.

3.4 Det föreslås att uppgiften att övervaka finanspolitiken flyttas från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken

Regeringen föreslår (RP 167/2025) att det i stället för Statens revisionsverk framöver ska vara Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken som fungerar som den nationella oberoende övervakaren av finanspolitiken (IFI-uppgiften) som EU-lagstiftningen förutsätter. I sin proposition har regeringen motiverat överföringen av tillsynsuppgiften med ett ställningstagande som riksdagen framförde år 2023, vilket gällde utredningen av hur uppgifterna för utvärdering och övervakning av finanspolitiken ska organiseras samt vidtagandet av åtgärder utifrån denna utredning. Regeringen motiverar i sin proposition varför den anser att det är ändamålsenligt att slå samman övervaknings- och utvärderingsfunktionerna. Regeringen redogör dock inte för någon utredning eller jämförelse av i vilken utsträckning alternativa lösningar, baserade på en enskild tillsynsinstitution, skulle uppfylla EU-kraven på oberoende finanspolitisk övervakning.

I sitt utlåtande till riksdagen (D/694/03.02.01/2025) om regeringens proposition anser revisionsverket att inga ändamålsenliga motiveringar för överföringen av tillsynsuppgiften har framförts, och inte heller den i princip mycket nödvändiga utredning om hur över-

vaknings- och utvärderingsuppgiften ska organiseras som riksdagen har krävt. Revisionsverket anser att det föreslagna arrangemanget avsevärt försvagar garantierna för oberoendet i den finanspolitiska övervakningen.

I sitt utlåtande påpekar revisionsverket att enligt direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85, ändrat genom direktiv 2024/1265) ska en oberoende finanspolitisk institution ”inte ta emot instruktioner från den berörda medlemsstatens budgetmyndigheter eller från andra offentliga eller privata organ”. Denna viktiga del av oberoendet kan förverkligas genom olika arrangemang, som kan vara tillräckliga under normala omständigheter. De institutionella garantierna för att den oberoende övervakningen ska kunna upprätthållas under alla omständigheter är dock avsevärt starkare om IFI-uppgifterna sköts av revisionsverket, som verkar i anslutning till riksdagen, än om uppgiften sköts av ett utvärderingsråd som är placerat inom Finansministeriets förvaltningsområde. Regeringen har betydligt lättare att rikta direkt eller indirekt styrning mot organ som verkar inom Finansministeriets förvaltningsområde. En sådan situation, där starka garantier för oberoendet behövs, kan uppstå till exempel om IFI på grund av sina ställningstaganden hamnar i en skarp konflikt med regeringen eller Finansministeriet.

Enligt direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska de oberoende finanspolitiska institutionerna ha ”tillräckliga och stabila medel för att kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt, inbegripet utföra alla typer av analyser som ingår i dessa uppgifter”. Om det skulle uppstå ett motsatsförhållande mellan övervakaren och regeringen eller Finansministeriet är kontinuiteten i övervakarens verksamhetsresurser betydligt bättre tryggad i anslutning till riksdagen än om dess budget fastställs inom Finansministeriets förvaltningsområde genom den ordinarie budgetprocessen.

Enligt regeringens proposition skulle Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken framöver fastställa de makroekonomiska prognoser som Finansministeriet utarbetar och som ligger till grund för budgetpropositionen och planeringen av de offentliga finanserna. Det är positivt att EU-kommissionen har klargjort tydligt att den nuvarande ordningen, där Finansministeriet gör prognosen utan att någon extern aktör fastställer den, inte uppfyller EU:s krav på att prognoserna ska vara oberoende.

Att fastställa prognosen innebär att Finansministeriets prognos är avsedd att bli föremål för en betydligt mer krävande granskning än i nuläget, där revisionsverket har bedömt prognosens realism först efter att den publicerats. Bedömningen av prognosernas realism har i huvudsak gjorts genom att prognosvariablerna har jämförts med andra prognosinstituts prognoser med hjälp av statistiska metoder. Fastställandet av prognoserna innebär däremot ett formellt utlåtande om huruvida prognosen har godkänts eller inte. Jämfört med den bedömning av prognosernas realism som revisionsverket för närvarande utför kräver fastställandet till exempel en noggrannare granskning av prognosens bakomliggande antaganden och dess interna konsekvens.

Sammantaget förutsätter det nationella regelverket som regeringen föreslår en stark ställning och tillräckliga resurser för Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. Att fastställa Finansministeriets prognos, stödja den parlamentariska arbetsgruppens arbete och rekommendera korrigerande åtgärder till regeringen är nya och krävande uppgifter för den finanspolitiska övervakningen. Utvärderingsrådet måste kunna utföra dessa uppgifter oberoende av Finansministeriet, bland annat genom att producera eget, självständigt underlag för den parlamentariska och offentliga debatten. Att lyckas med dessa uppgifter är en av förutsättningarna för att de eventuellt positiva effekterna av det nya regelverket också ska kunna förverkligas i praktiken.

4 EU:s finanspolitiska regler

År 2025 infördes i Europeiska unionens förnyade finanspolitiska regelverk en nationell undantagsklausul som ger medlemsländerna tillfälligt handlingsutrymme för att finansiera ökande försvarsutgifter. Med stöd av undantagsklausulen kan medlemsländerna avvika från underskotts- och skuldkriterierna om avvikelserna beror på att försvarsutgifterna ökar i förhållande till referensåret 2021. Undantagsklausulen gäller åren 2025–2028 och medger en flexibilitet på högst 1,5 procentenheter i förhållande till BNP. Samtidigt inrättade EU finansieringsinstrumentet SAFE, vars värde är 150 miljarder euro, för gemensamma försvarsanskaffningar och för att stärka den europeiska försvarsindustrin..

Finland gynnas mer än genomsnittet av undantagsklausulen, eftersom landets försvarsutgifter redan sedan tidigare är avsevärt högre på grund av stora försvarsanskaffningar. När det gäller underskottskriteriet består flexibiliteten direkt av ökningen av försvarsutgifterna. Tack vare detta kan Finland överskrida underskottsgränsen på 3 procent utan att kommissionen behöver inleda ett förfarande vid alltför stora underskott. Enligt den finanspolitiska övervakningens bedömning finns det dock en betydande risk för att Finland bryter mot underskottskriteriet 2025, eftersom överskridandet av referensvärdet inte kan förklaras av ökade försvarsutgifter.

Efterlevnaden av skuldkriteriet bedöms i det förnyade regelverket på basis av nettoutgiftsbanan. Under undantagsklausulens giltighet får Finland ytterligare flexibilitet, eftersom efterlevnaden av skuldkriteriet bedöms utan den tidigare bindande skyddsmekanismen för skuldållbarhet. Enligt den finanspolitiska övervakningens bedömning uppfyller Finland skuldkriteriet under de kommande åren. Undantagsklausulen gör det lättare att uppfylla reglerna särskilt när det gäller nettoutgiftsbanan.

Undantagsklausulen gör det lättare för Finland att följa de finanspolitiska reglerna under de kommande åren, men den avlägsnar inte de långsiktiga problemen med skuldållbarheten. För att säkerställa de offentliga finansernas ållbarhet bör den övriga finanspolitiken anpassas till de växande försvarsutgifterna redan under den tid då undantagsklausulen är i kraft. Dessutom bör flexibiliteten användas enbart för sitt egentliga syfte, dvs. för finansiering av försvarsutgifter, och inte för att öka det allmänna finanspolitiska handlingsutrymme.

4.1 Undantagsklausulen skapar utrymme för att öka försvarsutgifterna

I mars 2025 gav Europeiska kommissionen ett meddelande där den föreslog införandet av nationella undantagsklausuler i EU:s finanspolitiska regelverk (Europeiska kommissionen, 2025a). Med hjälp av undantagsklausulen har medlemsländerna möjlighet att tillfälligt avvika från underskotts- och skuldkriterierna i regelverket. Undantagsklausulen ger medlemsländerna handlingsutrymme att öka sina försvarsutgifter på grund av det försämrade säkerhetspolitiska läget.

De medlemsländer som är intresserade ska ansöka separat om att aktivera den nationella undantagsklausulen. Hittills har Finland och 15 andra medlemsländer ansökt om att aktivera undantagsklausulen, och EU-rådet har också beviljat dem detta (Europeiska unionens råd, 2025a). Undantagsklausulen gäller under perioden 2025–2028. Under den tid undantagsklausulen är i kraft får ett medlemsland avvika från underskotts- och skuldkriterierna på basis av ökningen av försvarsutgifterna.

Den tillåtna avvikelsen från underskotts- och skuldkriterierna beräknas som ökningen av försvarsutgifternas²⁶ andel av BNP i jämförelse med referensåret 2021. Avvikelsens storlek är dock begränsad till högst 1,5 procentenheter i förhållande till BNP. Undantagsklausulen tillåter avvikelser som hänför sig till ökningen av försvarsutgifterna även efter 2028. Detta förutsätter dock att avtalen om leveranser av försvarsmateriel har undertecknats före utgången av år 2028.

I sitt meddelande i mars 2025 föreslog Europeiska kommissionen även att finansieringsinstrumentet SAFE, vars värde är 150 miljarder euro, skulle införas och EU-rådet godkände inrättandet av det i maj 2025 (Europeiska unionens råd, 2025b). Finansieringsinstrumentet syftar särskilt till att stödja samordnad upphandling för att stärka Europas försvarsindustri och förbättra försvarsberedskapen. I alla upphandlingar ska man säkerställa att kostnaderna för komponenter från länder utanför EU, EES:s EFTA-stater och Ukraina uppgår till högst 35 procent av de uppskattade kostnaderna för slutprodukten. Lånen till medlemsstaterna inom ramen för finansieringsinstrumentet SAFE finansieras genom lån som emitteras av EU. Utrymmet mellan taket för EU:s egna medel och taket för den fleråriga budgetramen fungerar som säkerhet för lånen.

Medlemsländerna skulle uttrycka sitt intresse för de lån som erbjuds inom finansieringsinstrumentet SAFE senast i juli 2025. Finland och 18 andra medlemsländer meddelade att de är intresserade av att ansöka om SAFE-lån. Att uttrycka intresse innebär ännu inte att medlemslandet måste ansöka om SAFE-lån. Enligt kommissionens preliminära bedömning skulle Finlands andel av de lån som beviljas uppgå till en miljard euro.

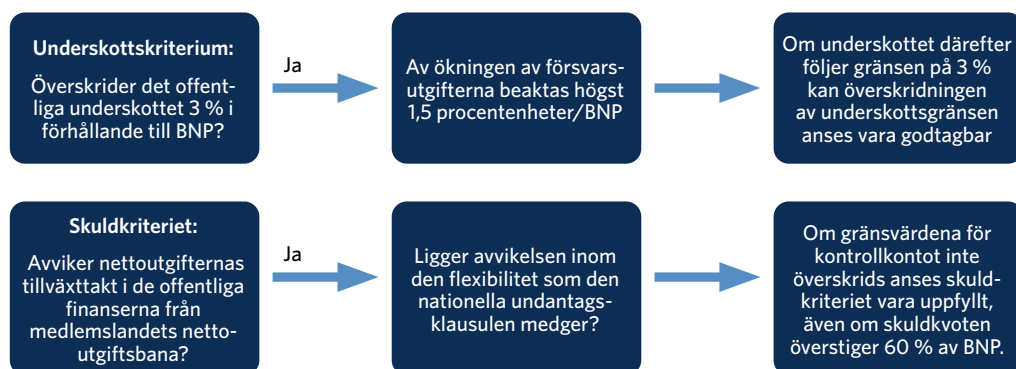
Därefter bör de medlemsländer som är intresserade skicka en begäran om att ansöka om SAFE-lån till kommissionen. Begäran ska skickas senast i november 2025. Till begäran ska fogas en nationell investeringsplan för försvarsindustrin som redogör för de planerade anskaffningarna, kostnadsberäkningarna samt de åtgärder som vidtas för att följa reglerna för finansieringsinstrumentet SAFE. De utgifter som finansieras med SAFE-lån räknas automatiskt in i den flexibilitet som den nationella undantagsklausulen medger.

I slutet av november meddelade Finland att man kommer att utnyttja SAFE-lånen fullt ut till ett belopp av en miljard euro (Statsrådet, 2025). Enligt beslutet ska finansieringen i synnerhet riktas till att stärka markstridsförmågan och drönarkapaciteten som en del av multinationella samordnade upphandlingar. Dessutom bedöms SAFE-lånen diversifiera Finlands finansieringskanaler tack vare den långa lånetiden på 45 år och därigenom stödja kontinuiteten i statens upplåning.

26 Som försvarsutgifter räknas alla utgifter inom den offentliga sektorn som hör till uppgiftsklassen COFOG 02 (Försvär). COFOG-klassificeringen (Classification of the Functions of Government) definierar utgifterna utifrån deras funktionella syfte, och därför ingår både löpande utgifter (t.ex. löner, verksamhetskostnader) och investeringar (t.ex. anskaffning av vapen, infrastruktur) i försvarsutgifterna. Dessutom inkluderas eventuella lån som begärts genom finansieringsinstrumentet SAFE.

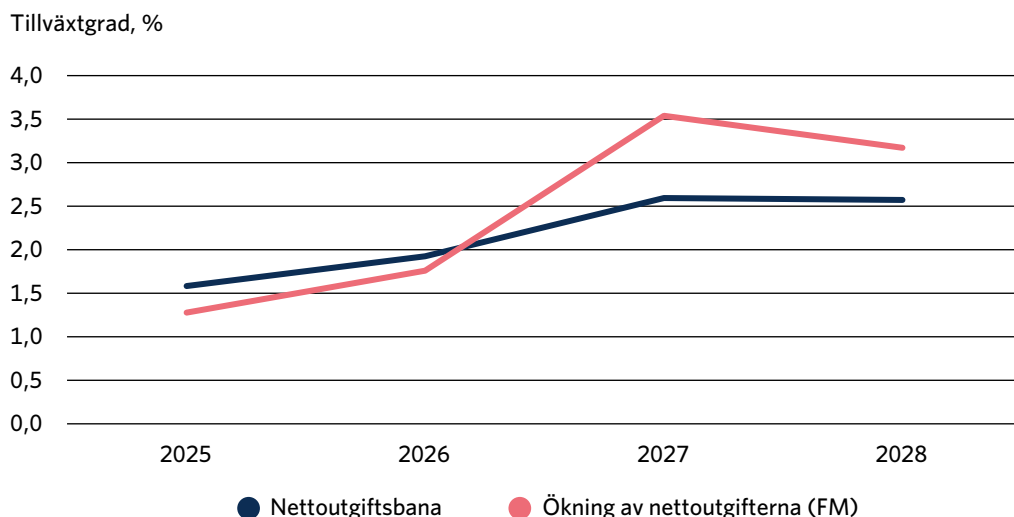
Underskotts- och skuldkriterierna är flexibla under undantagsklausulen

Undantagsklausulen fungerar på något olika sätt i de olika delarna av det finanspolitiska regelverket (se figur 21). Vid bedömningen av underskottskriteriet (det offentliga underskottet får vara högst 3 procent av BNP) ger undantagsklausulen kommissionen och rådet möjlighet att avstå från att fatta ett beslut om att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott i ett medlemsland. Detta innebär att om överskridandet av 3-procentsgränsen kan förklaras av en ökning av försvarsutgifterna (jämfört med referensåret 2021), kan ett överskridande av underskottskriteriet tillåtas..



Figur 21: En översikt över hur den nationella undantagsklausulen för försvarsutgifter fungerar. Utöver den flexibilitet som beskrivs i figuren skulle Finland få ytterligare flexibilitet när det gäller skuldkriteriet genom den minskning som skyddsmekanismen för skuldållbarhet ger. Källa: utarbetad på basis av kommissionens meddelande (Europeiska kommissionen 2025a).

Den nationella undantagsklausulen ger flexibilitet i uppföljningen av efterlevnaden av skuldkriteriet genom nettoutgiftsbanan. Efterlevnaden av skuldkriteriet bedöms utifrån utvecklingen av nettoutgiftsbanan när skuldkvoten överstiger 60 procent av BNP. Skuldkriteriet kan anses vara uppfyllt om avvikelserna från nettoutgiftsbanan ligger inom den flexibilitet som undantagsklausulen medger. Figur 22 åskådliggör Finlands nettoutgiftsbana och den uppskattade ökningen av nettoutgifterna 2025–2028. Figuren visar hur nettoutgifterna förväntas utvecklas i förhållande till den nettoutgiftsbana som rådet har godkänt för de kommande åren.



Figur 22: Finlands godkända nettoutgiftsbana och den förväntade tillväxten i nettoutgifterna 2025–2028. Figuren beaktar inte den flexibilitet som undantagsklausulen medger för avvikelser från nettoutgiftsbanan. Källa: FM:s höstprognos 2025.

Efterlevnaden av skuldkriteriet övervakas med hjälp av ett så kallat kontrollkonto. På kontrollkontot registreras årligen avvikelser i förhållande till den nettoutgiftsbana som rådet har godkänt. På basis av dessa registrerade avvikelser bedömer Europeiska kommissionen om medlemsstaten uppfyller kraven i skuldkriteriet. De årliga avvikelserna från den godkända nettoutgiftsbanan registreras på kontrollkontot som positiva poster vid överskridanden och negativa poster vid underskridanden. De årliga avvikelsernas storlek beräknas som en procentandel av BNP. Dessutom registreras summan av de årliga avvikelserna på kontrollkontot, vilket visar kontots kumulativa saldo.

I EU:s reformerade finanspolitiska regler har det fastställts gränsvärden för dessa årliga och kumulativa avvikelser. Den årliga avvikelsen får uppgå till högst 0,3 procentenheter av BNP och den kumulativa avvikelsen till 0,6 procentenheter av BNP. En medlemsstat kan genom årliga underskridanden av nettoutgiftsbanan bygga upp en buffert för eventuella överskridanden under kommande år. Å andra sidan får den största tillåtna årliga avvikelsen uppgå till högst 0,3 procentenheter av BNP, oberoende av kontrollkontots kumulativa saldo.

Den flexibilitet som beviljas med stöd av undantagsklausulen följs av kommissionen med hjälp av det så kallade utvidgade kontrollkontot. På det utvidgade kontrollkontot registreras den flexibilitet som beviljas på basis av ökningen av försvarsutgifterna. Med hjälp av detta undersöks huruvida eventuella avvikelser som överskrider kontrollkontots gränsvärden kan förklaras av ökningen av försvarsutgifterna. Dessutom beräknas avvikelserna från nettoutgiftsbanan utan de skyddsmekanismer som används i skuldhållbarhetsanalysen (Debt Sustainability Analysis, DSA). Därmed fastställs det landspecifika anpassningsbehovet under undantagsklausulen på basis av de så kallade DSA-kriterierna. Med DSA-kriterier avses de kriterier i skuldhållbarhetsanalysen som används för att få skuldkvoten på ett nedåtgående spår på ett trovärdigt sätt. Minskningen av skuldkvoten granskas med hjälp av deterministiska modeller som åsidosätter osäkerheten, där olika ogynnsamma scenarier påverkar de

offentliga finanserna. Trovärdigheten i skuldkvotens minskning bedöms i sin tur med hjälp av en stokastisk modellering som beaktar osäkerheten. I den stokastiska modelleringen förändras de centrala variablernas grundspår med hjälp av slumpmässigt genererade chocker (se Revisionsverket, Övervakningen av finanspolitiken 2024 och Keskinen m.fl. 2025).

Avlägsnandet av skyddsmekanismerna saknar betydelse för de medlemsländer för vilka den inte utgör ett bindande kriterium i skuldhållbarhetsanalysen. Finland och Tyskland är de enda medlemsländerna där skyddsmekanismen för skuldhållbarhet var ett bindande kriterium. Avlägsnandet av skyddsmekanismerna leder till ett mindre anpassningsbehov och en mer tillåtande nettoutgiftsbana. Den flexibilitet på högst 1,5 procentenheter som beviljas på grund av ökningen av försvarsutgifterna beräknas alltså i förhållande till nettoutgiftsbanan utan skyddsmekanismer.

Ett positivt saldo på det utvidgade kontrollkontot visar med hur mycket medlemsstatens nettoutgifter överskrider den flexibilitet som har beviljats. Ett negativt saldo eller ett nollsaldo innebär däremot att avvikelserna håller sig inom ramen för den tillåtna flexibiliteten. Ett positivt saldo registreras på kontrollkontot som ett överskridande, varefter kommissionen bedömer om de årliga eller kumulativa gränsvärdena för kontot överskrids. Om gränsvärdena överskrids kan detta leda till att ett förfarande vid alltför stora underskott inleds. Kommissionen granskar efterlevnaden av skuldkriteriet för det pågående året på basis av de statistikuppgifter som publiceras våren 2026.

År 2027 hålls riksdagsval i Finland. Den nya regering som tillsätts efter valet kan begära tillstånd av Europeiska kommissionen att utarbeta en ny plan på medellång sikt. Det vore bra om planen utarbetades så snart som möjligt efter att regeringen bildats (se även kapitel 3.2). Om en ny plan utarbetas fastställs även den nettoutgiftsbana som ska följas på nytt och kontrollkontot nollställs. Den nya planen skulle knyta EU:s finanspolitiska regler tätt till regeringens fleråriga planering av finanspolitiken. Förfarandet stöds också av det faktum att grundidén i det reformerade EU-regelverket bygger på val- och regeringsperiodernas struktur: längden på planen på medellång sikt bestäms enligt medlemslandets valperiod.

4.2 Finland riskerar att bryta mot EU:s finanspolitiska regler trots undantagsklausulen

Den nationella undantagsklausulen ger Finland stor flexibilitet i förhållande till EU:s finanspolitiska regler. Detta beror för det första på att år 2021 används som jämförelseår för försvarsutgifterna. Under de kommande åren kommer Finlands försvarsutgifter att ligga på en avsevärt högre nivå än 2021 bland annat på grund av anskaffningen av F-35-jaktplan. Ökningen av försvarsutgifterna beror till stor del på tidigare beslut som ursprungligen inte hade någon koppling till den försämrade säkerhetssituationen eller till grunderna för undantagsklausulen. Därmed får Finland flexibilitet i reglerna också på basis av dessa tidigare utgiftsökningar.

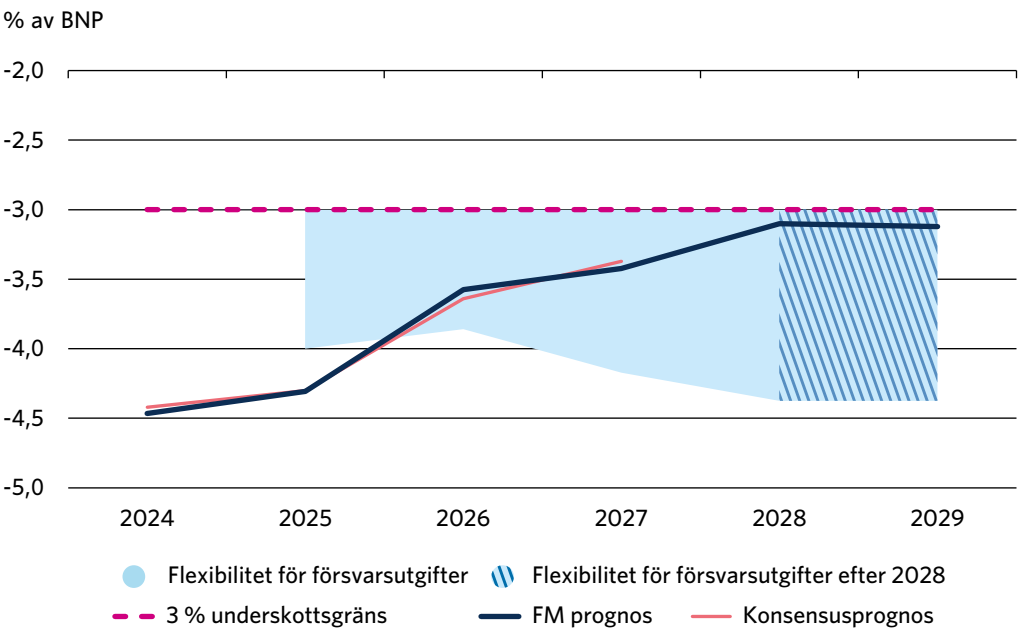
För det andra får Finland flexibilitet genom att avvikelserna från nettoutgiftsbanan beräknas utan skyddsmekanismer. Skyddsmekanismen för skuldhållbarhet har ökat det anpassningsbehov i de offentliga finanserna som krävs av Finland jämfört med det anpassningsbehov som DSA-kriterierna förutsätter. Vid bedömningen av efterlevnaden av skuldkriteriet får Finland alltså flexibilitet genom ökningen av försvarsutgifterna och genom avskaffandet

av skyddsmekanismerna. När det gäller underskottskriteriet uppstår flexibiliteten direkt på basis av ökningen av försvarsutgifterna.

Efterlevnaden av underskottskriteriet och undantagsklausulen

Enligt Finansministeriets prognos våren 2025 uppgår underskottet i de offentliga finanserna till 3,5 procent i år, vilket överskrider det 3-procentiga referensvärdet för underskottet i stabilitets- och tillväxtpakten (Finansministeriet, 2025g). Den flexibilitet som ökningen av försvarsutgifterna medför uppgår uppskattningsvis till omkring 1 procentenhet 2025. Därmed skulle överskridandet av det 3-procentiga referensvärdet för underskottet helt förklaras av de ökade försvarsutgifterna. I denna situation ger undantagsklausulen kommissionen möjlighet att avstå från att föreslå att Finland omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott.

Situationen inom de offentliga finanserna har försvagats till följd av en sämre ekonomisk utveckling än väntat. Enligt finansministeriets höstprognos 2025 och den konsensusprognos som revisionsverkets finanspolitiska övervakning har sammanställt uppgår underskottet i år till 4,3 procent (Finansministeriet, 2025h). Samtidigt är det underskott som undantagsklausulen medger för 2025 4,0 procent (figur 23). Således kan överskridandet av referensvärdet inte helt förklaras av ökningen av försvarsutgifterna. Enligt den finanspolitiska övervakningens bedömning finns det en betydande risk för att Finland inte följer regelverket 2025.



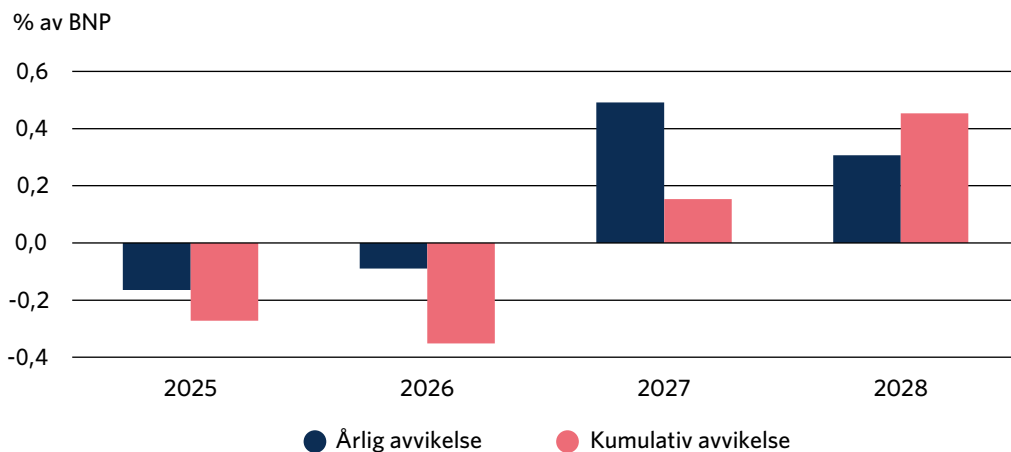
Figur 23: Utvecklingen av den offentliga sektorns underskott utifrån FM:s prognos och konsensusprognosen. Konsensusprognosen baserar sig på samma uppgifter från samma tidpunkt som Finansministeriets höstprognos 2025. Flexibiliteten i försvarsutgifterna 2029 antas ligga kvar på föregående års nivå. Källa: FM:s höstprognos för 2025, övriga prognosinstitut och övervakning av finanspolitiken.

Från och med 2026 ser det enligt Finansministeriets prognos och konsensusprognosen ut som om underskottet fortfarande överskrider det 3-procentiga referensvärdet. Enligt prognoserna kan överskridandet dock helt förklaras av ökningen av försvarsutgifterna (figur 23). I detta fall ger undantagsklausulen kommissionen och rådet möjlighet att avstå från att fatta ett beslut om att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott. Under de kommande åren förväntas underskottet minska och närma sig det 3-procentiga referensvärdet.

Det är möjligt att få flexibilitet på basis av försvarsutgifter även efter 2028, under vissa villkor. Detta förutsätter att det är fråga om leveranser av försvarsmateriel för vilka bindande avtal har ingåtts under den tid undantagsklausulen är i kraft, senast före utgången av 2028. Enligt kommissionens meddelande kan dessa leveranser beaktas även efter att undantagsklausulen har upphört att gälla (Europeiska kommissionen, 2025a). Mängden flexibilitet efter 2028 kan dock inte bedömas i förväg, eftersom omfattningen av leveranserna beror på hur många avtal om sådana anskaffningar som ingås före utgången av 2028 (figur 23).

Efterlevnaden av skuldriteriet under undantagsklausulen

I EU:s förnyade finanspolitiska regelverk bedöms efterlevnaden av skuldriteriet utifrån nettoutgiftsbanan. Kommissionen granskar uppfyllandet av skuldriteriet för första gången våren 2026, på basis av de faktiska statistikuppgifterna. Enligt Finansministeriets höstprognos 2025 blir ökningen av Finlands nettoutgifter under innevarande och nästa år mindre än den nettoutgiftsbana som rådet har godkänt (figur 22). Dessa årliga överskridanden registreras på kontrollkontot som negativa poster, dvs. krediteringar (figur 24). Under 2025–2026 uppfyller Finland alltså skuldriteriet även utan den flexibilitet som undantagsklausulen ger. Från och med 2027 försämrans dock situationen: enligt prognosen avviker Finland märkbart från sin nettoutgiftsbana. Överskridandena förs då in på kontrollkontot som positiva poster, dvs. debiteringar.



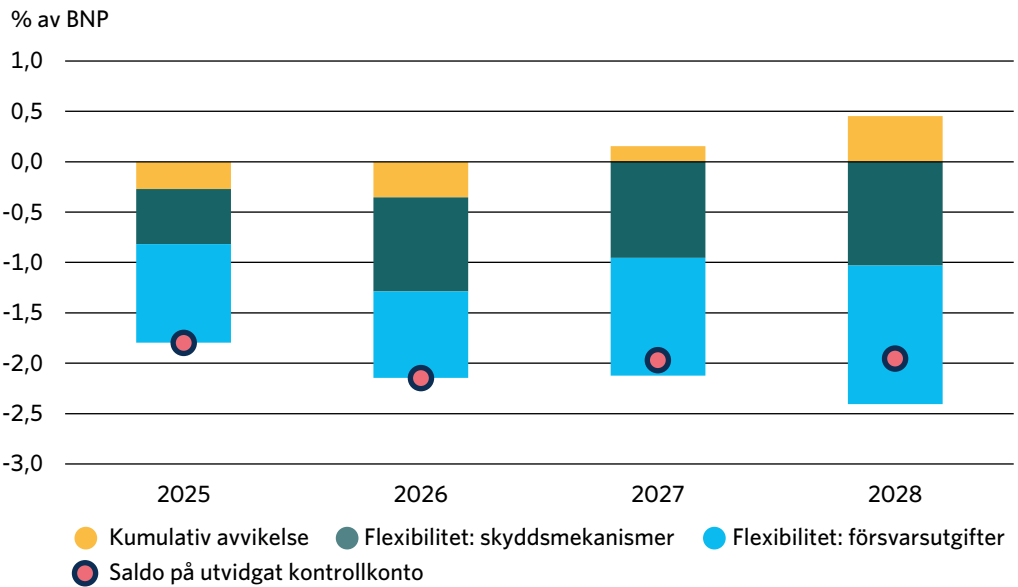
Figur 24: Finlands beräknade årliga och kumulativa avvikelser på kontrollkontot 2025–2028. Källa: FM:s höstprognos 2025

I bedömningen måste man dock ta hänsyn till undantagsklausulens effekt. Då påverkas efterlevnaden av skuldkriteriet av ökningen av försvarsutgifterna samt av den flexibilitet som beviljas genom avskaffandet av skyddsmekanismerna. När det gäller skyddsmekanismerna är flexibilitetens omfattning redan känd, men när det gäller försvarsutgifterna fastställs flexibiliteten först utifrån de statistikuppgifter som publiceras våren 2026. Undantagsklausulens effekter bedöms med hjälp av det utvidgade kontrollkontot, som kompletterar det egentliga kontrollkontot genom att beakta den beviljade flexibiliteten.

Det utvidgade kontrollkontot visar om avvikelserna från nettoutgiftsbanan håller sig inom den tillåtna flexibiliteten. På det utvidgade kontrollkontot registreras den kumulativa avvikelserna vid den aktuella tidpunkten, som tar hänsyn till de årliga avvikelserna från föregående och innevarande år. Flexibiliteten syns som negativa poster på det utvidgade kontrollkontot.

Enligt prognoserna kommer Finland att underskrida sin nettoutgiftsbana 2025–2026. Detta innebär att kontrollkontots kumulativa avvikelse är negativ. Efter den flexibilitet som beviljas med stöd av undantagsklausulen blir saldot på det utvidgade kontrollkontot betydligt negativt för Finland (figur 25).

Enligt den finanspolitiska övervakningens bedömning uppfyller Finland skuldkriteriet under de kommande åren. Dessutom drar Finland betydande nytta av den nationella undantagsklausulens flexibilitet, särskilt när det gäller nettoutgiftsbanan. Av denna anledning kommer efterlevnaden av nettoutgiftsbanan inte att begränsa finanspolitiken – åtminstone inte under undantagsklausulen.



Figur 25: Delfaktorer och saldo på Finlands utvidgade kontrollkonto. Källa: FM:s höstprognos för 2025 och övervakningen av finanspolitiken.

Samtidigt är det bra att notera att enligt kommissionens meddelande kan leveranser av försvarsmateriel, för vilka bindande avtal har ingåtts under undantagsklausulens giltighetstid, beaktas även efter att klausulen har upphört att gälla (Europeiska kommissionen, 2025a). Det är svårt att på förhand bedöma effekterna av detta förfarande, men det kan underlätta efterlevnaden av reglerna ännu i flera år efter att undantagsklausulen har upphört att gälla.

För att säkerställa skuldållbarheten i de offentliga finanserna och för att följa reglerna även efter att undantagsklausulen har upphört att gälla vore det dock viktigt att anpassa den övriga finanspolitiken till de växande försvarsutgifterna redan under den tid då undantagsklausulen är i kraft. Anpassningen kan ske genom utgifts- och inkomståtgärder samt genom strukturella reformer. Dessutom vore det motiverat att använda den flexibilitet som undantagsklausulen ger enbart för dess egentliga syfte, dvs. för finansiering av försvarsutgifter, och inte för att öka det allmänna finanspolitiska handlingsutrymmet.

5 Klimat- och finanspolitiken

I EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk har det lagts till bestämmelser om vilken typ av information som kan rapporteras exempelvis i budgeterna om hur bekämpningen av och anpassningen till klimatförändringen påverkar de offentliga finanserna. Finlands nuvarande rapportering motsvarar inte fullt ut bestämmelserna i direktivet. I kapitel 6 i budgetpropositionen presenteras viss information om utgifter, inkomster och skatte- stöd som främjar koldioxidneutralitet. Det finns utvecklingsbehov när det gäller beslutsfat- tandet om finansieringen av klimatåtgärder samt rapporteringen av förluster som orsakas av extrema väder- och klimatrelaterade händelser.

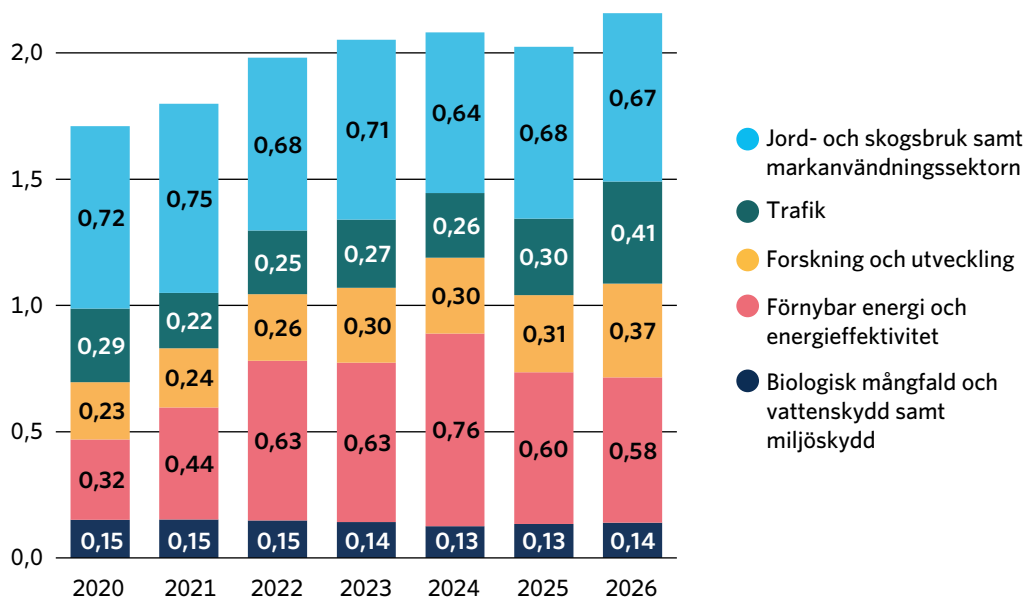
Mål för markanvändnings- och ansvarsfördelningssektorerna har härletts för vart och ett medlemsland från EU:s utsläppsmål. Handeln med utsläppsenheter mellan medlemslän- derna är en central flexibilitetsmekanism för att nå målen, och den kan främja kostnadseffek- tiviteten i klimatpolitiken på EU-nivå. På grund av kopplingarna mellan utsläppssektorerna bör handeln med utsläppsenheter förberedas tvärssektoriellt. Prisnivån på utsläppsenheter är fortfarande oklar, vilket gör det svårare att jämföra skillnaden mellan att köpa dem och kostnaderna för utsläppsminskningåtgärder. Kostnaderna för att köpa utsläppsenheter inom markanvändningssektorn kommer under alla omständigheter att bli betydande för Finland.

5.1 Rapporteringen av klimatfinansieringen i budgeten bör utvecklas

EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (1265/2024) reviderades 2024. I det reviderade direktivet konstateras att för att förbättra budgetplaneringen bör vederbörlig uppmärksamhet i möjligaste mån ägnas de makroekonomiska risker som klimatförändring- arna medför. Dessutom uppmanas medlemsstaterna att regelbundet offentliggöra informa- tion om hur budgeten bidrar till att fullgöra klimat- och miljöåtaganden. Enligt direktivet kan gröna budgeteringsverktyg bidra till att styra om offentliga inkomster och utgifter till gröna prioriteringar. Det vore också bra om medlemsstaterna offentliggjorde information om be- redskap inför naturkatastrofer samt om redan uppkomna kostnader för krishjälp, återhämt- ning och återuppbyggnad. Direktivet är inte bindande, men det ger en god utgångspunkt för att utveckla rapporteringen om hur bekämpningen av och anpassningen till klimatföränd- ringen påverkar de offentliga finanserna.

Kapitel 6 i budgetpropositionen handlar om hållbar utveckling och innehåller även infor- mation relaterad till klimatförändringen. Kapitlet är skrivet utifrån utgångspunkterna i FN:s globala handlingsprogram för hållbar utveckling, Agenda 2030, och motsvarar därför inte direkt kraven i direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk. I kapitlet behand- las dock temahelhetsvis budgetanslag som främjar koldioxidneutralitet samt beskattning och skattestöd ur ett miljöstyrningsperspektiv. Eftersom budgetmomenten som klassific- erats i kapitel- och temahelheter i stort sett har varit desamma från och med 2020, kan klimatfinansieringen följas i enlighet med de temahelheter som tillämpas under statsminis- ter Orpos regeringsperiod från och med 2020 (figur 26).

Miljarder euro



Figur 26: Anslag som har använts för att främja koldioxidneutralitet i budgetpropositionerna för åren 2020–2026, fördelade enligt de temahelheter som tillämpas under Orpos regeringsperiod. Utgifterna för temahelheten den globala dimensionen, som behandlas i kapitel 6, har utelämnats från figuren.

Källa: Finansministeriet.

Energistöd, produktionsstöd för förnybar energi samt stöd till forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet utgör de största utgiftsposterna (cirka 200–300 miljoner euro per år). Till de största utgiftsposterna hör också EU-finansiering, såsom anslag för målet om låga koldioxidutsläpp inom strukturfondsprogrammet, samt miljöersättningar, ekologisk produktion, rådgivning och icke-produktiva investeringar som ingår i den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, dvs. Finlands CAP-plan.

Energistöd och produktionsstöd för förnybar energi riktas till produktion av förnybar energi, investeringar, ny teknik och främjande av energieffektivitet. Båda stödformerna har också innehållit element som är skadliga för miljön, särskilt produktionsstödet för förnybar energi, med vilket skogsfliskraftverk stöddes fram till 2021 (SYKE 2023). I kapitel 6 i budgeten lyfts också fram att det inom utgifterna för jordbruks- och transportsektorn kan finnas anslag som är delvis skadliga för miljön.

I samma kapitel lyfts även skatteändringar fram, men förändringarnas påverkan på koldioxidutsläppen har inte beskrivits tydligt för de olika skatteslagen. Skatteändringar som inbegriper miljökonsekvenser i budgetpropositionen för 2026 är sänkningen av koldioxidskatten på drivmedel, slopandet av skattestödet för elström inom gruvdriften (fr.o.m. den 1 januari 2026), slopandet av skattestödet i datorhallar (fr.o.m. den 1 juli 2026), höjningen av skogsavdraget samt de höjningar av fordonsbeskattningen av elbilar och laddningshybrider samt husbilar som det beslutades om tidigare under regeringsperioden. Vissa av förändringarna ökar tydligt utsläppen, medan andra minskar dem. I planen för de offentliga finanserna för 2026–2029 behandlas de inkomster och utgifter i de offentliga finanserna som hänför sig till klimatförändringen i stort sett med samma uppgifter som i budgeten.

I granskningen av det klimatpolitiska planeringssystemet (Statens revisionsverk, 2025) konstaterades att finansieringen av klimatåtgärder inte beslutas som en helhet, utan ofta enskilt under regeringsperioden. Att en klimatåtgärd ingår i ett regeringsbeslut, såsom i klimatplanen på medellång sikt (KAISU) eller i planen för markanvändningssektorn (MISU), innebär inte att beslut också har fattats om finansieringen för åtgärden. Genomförandet av klimatåtgärder kan därmed försenas eller till och med avstanna helt på grund av bristande finansiering.

En orsak till fördröjningen eller avstannandet är att klimatpolitiska planer blir färdiga sent under regeringsperioden, vilket gör att det inte finns tid kvar för att genomföra dem. Det kan också vara svårt att hitta finansiering eftersom en utgiftsram har fastställts i regeringsprogrammet för hela regeringsperioden, inom vilken utgiftsbesluten ska fattas. Klimatåtgärder bereds inom flera förvaltningsområden och vart och ett av dem förhandlar separat om behoven av utgifter för klimatåtgärder som en del av övriga utgiftsändringar inom förvaltningsområdet.

Det vore möjligt att reservera medel för finansiering av klimatåtgärder i utgiftsramen redan under regeringsförhandlingarna. Då skulle man vara förberedd på finansieringen av nya åtgärder och deras nivå skulle vara känd på förhand. Att finansministern skulle ingå i den ministerarbetsgrupp som beslutar om klimatåtgärder skulle vara ett annat sätt att skapa bättre förutsättningar för att samordna besluten och finansieringen.

Klimatförändringen medför betydande risker för EU-medlemsländernas offentliga finanser redan inom en nära framtid (EEA 2024). Extrema klimatfenomen kan höja försäkringspremierna, hota egendom och öka de offentliga utgifterna. Många av de förluster som orsakas av extrema väder- och klimatrelaterade händelser täcks inte av försäkringar, eller så kan klimatrisker bli oförsäkringsbara. Ansvaret för riskerna kan därmed i allt större utsträckning överföras till hushållen och den offentliga sektorn. I Finland har uppgifter om storleken på katastrofförluster inte samlats på ett ställe så att de vore heltäckande och lätt tillgängliga. (Positive Impact, 2021) Insamling av uppgifter för den offentliga förvaltningens och försäkringsbolagens bruk skulle förbättra framsynen och beredskapen. Dessutom skulle den svara på de informationsbehov som framförs i direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

5.2 Utnyttjandet av handel med utsläppsenheter mellan EU-medlemsländer i klimatpolitiken kräver mer information och samordning

EU:s mål är att minska nettoutsläppen med 55 procent jämfört med 1990 års nivå före utgången av 2030. Nettoutsläppen har delats upp i utsläpp från utsläppshandelssektorn (2003/87/EC), ansvarsfördelningssektorn (2018/842) och markanvändningssektorn (2018/841, 2023/839) samt i sektorspecifika mål för dem, på grund av sektorernas olika egenskaper.

Till utsläppshandelssektorn hör utsläppen från energiproduktion (el och fjärrvärme), storindustri, flygningar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt sjötransport. Utsläppskällorna inom sektorn är tillräckligt stora för att byråkratin kring utsläppshandeln inte ska vara betungande i förhållande till dess fördelar. Dessutom är företagen inom utsläppshandelssektorn ofta internationella, och med tanke på konkurrensen inom EU är det rättvist att de omfattas av samma reglering. Till markanvändningssektorn hör utsläppen från jordbruksmark, skogsbruk och övrig markanvändning. Markanvändningssektorn har hållits

åtskild från de andra sektorerna delvis därför att beräkningsmetoderna för dess utsläpp och sänkor är osäkrare, och tack vare sektorsindelningen begränsas de nackdelar som denna osäkerhet medför till denna sektor. Ansvarsfördelningssektorn omfattar de återstående utsläppen, och dess största undersektorer är transporter, jordbruk och individuell uppvärmning av byggnader.

EU har fastställt mål per medlemsland för markanvändnings- och ansvarsfördelningssektorerna för år 2030 och för de föregående åren. Sammantaget leder de till att målen på EU-nivå uppnås (se faktarutan). Inom ansvarsfördelningssektorn håller utsläppshandel för transport- och uppvärmningsbränslen på att införas, men detta ersätter inte de nationella målen. De nationella målen är bindande, och analysen i detta kapitel om klimatpolitikens kostnadseffektivitet har gjorts inom ramen för dem.

Utsläppssektorer enligt EU:s indelning och Finlands nationella mål för sektorerna

Utsläppshandelssektorn. Utsläppen från energiproduktion (el och fjärrvärme), storindustri, flygningar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt sjötransport. De företag som är verksamma inom sektorn måste lösa in en mängd EU-utsläppsrätter som motsvarar deras utsläpp. Målet för sektorn är en utsläppsminskning på 62 procent jämfört med 2005 års nivå före utgången av 2030. EU begränsar utsläppsmängden inom sektorn genom att varje år utfärda endast det antal utsläppsrätter, antingen via gratis tilldelning eller auktioner, som motsvarar den väg för utsläppsminskningen som målet kräver. Företagen kan handla med utsläppsrätterna på andrahandsmarknaden. Marknadspriset²⁷ (€/tCO₂) på auktions- och andrahandsmarknaderna styr utsläppsminskningarna till de företag där det är mest effektivt att genomföra dem på EU-nivå.

Sektorn har inga nationella mål som fastställts av EU. Intäkterna från utsläppsauktionerna fördelas mellan medlemsländerna. År 2024 var Finlands andel av intäkterna 418 miljoner euro²⁸.

Markanvändningssektorn. Utsläpp från och sänkor hos jordbruksmark, skogsbruk och övrig markanvändning. EU:s mål är en nettosänka på -310 Mt år 2030. Sektorns mål har fördelats på mål per medlemsland bland annat utifrån ländernas tidigare kolsänkor inom markanvändningssektorn. Finland ska öka nettosänkan med 2,889 Mt från genomsnittet för åren 2016–2018 före utgången av 2030. Baserat på ännu obekräftade statistikuppgifter skulle detta innebära ett mål om en nettosänka på -3,76 Mt för sektorn. Av målet har årsvisa mål för perioden 2026–2030 härletts.

För perioden 2021–2025 finns särskilda mål utifrån markanvändningskategorier. Den mest betydande kategorin är skogsmark och träprodukter, där Finlands årliga mål är -19,3 Mt (ännu obekräftat).

Ansvarsfördelningssektorn. Utsläpp utanför utsläppshandelssektorn och markanvändningssektorn. De största undersektorerna är transporter, jordbruk, individuell uppvärmning av byggnader, arbetsmaskiner och avfallshantering. EU:s mål är att minska utsläppen med 50 procent från 2005 års nivå före utgången av 2030. Sektorns mål har fördelats på mål per medlemsland bland annat utifrån ländernas tidigare utsläpp. Finland ska minska utsläppen med 50 procent från 2005 års nivå före utgången av 2030. Detta innebär ett mål om 17,21 Mt för sektorns utsläppsnivå. Av målet har årsvisa mål för perioden 2021–2030 härletts.

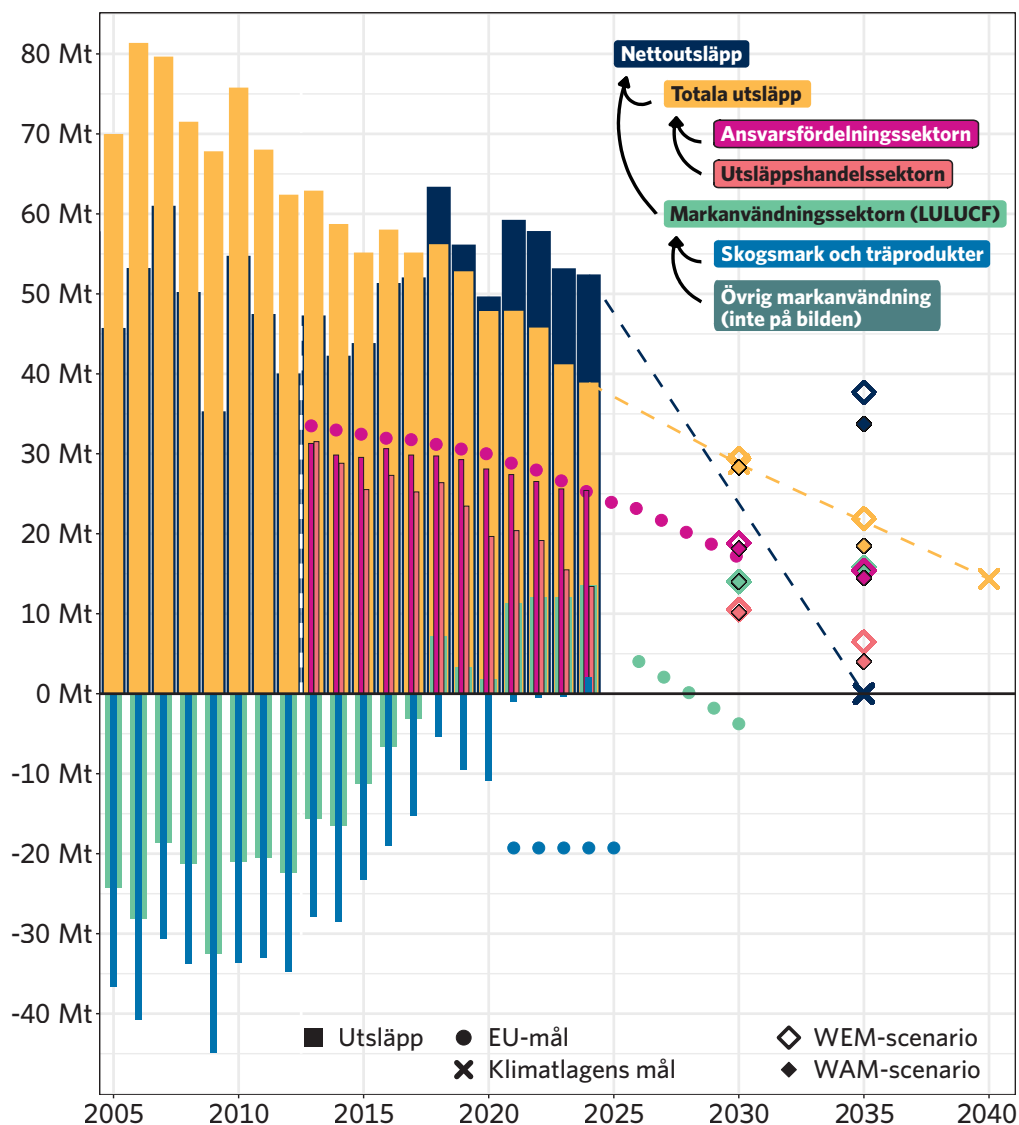
Från och med 2027 införs utsläppshandel för ansvarsfördelningssektorn (ETS-2), som omfattar distributörer av uppvärmnings- och transportbränslen. Utsläppshandeln eliminerar inte de nationella åtagandena, men minskar i någon mån behovet av nationella utsläppsminskningssåtgärder. Baserat på terminspriserna²⁹ kan priset på utsläppsrätter komma att ligga på samma nivå som utsläppsrätterna inom utsläppshandelssektorn (ETS-1).

27 <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>

28 <https://energiavirasto.fi/-/paastokaupan-huutokauppatulot-418-miljoonaa-euroa>

29 <https://www.ice.com/products/83048353/EUA-2-Futures/data?span=1&marketId=8322696>

Finland håller på att hamna märkbart efter målet för markanvändningssektorn under perioden 2021–2025, och utifrån utkastet till klimatplan på medellång sikt samt energi- och klimatstrategin även under perioden 2026–2030 (figur 27).



Figur 27: Finlands utsläppsutveckling per sektor samt utsläppsmålen enligt klimatlagen och EU-målen för Finland. WEM-scenariot (With Existing Measures) visar utsläppsutvecklingen med de åtgärder som hade genomförts vid slutet av Marins regeringsperiod, medan WAM-scenariot (With Additional Measures) beskriver den utsläppsutveckling som följer av åtgärder i klimatplanen på medellång sikt och i energi- och klimatstrategin under Orpos regeringsperiod. Källor: Statistikcentralen, Naturresursinstitutet, EU

Finland och de övriga medlemsstaterna har flexibilitetsmöjligheter för att hålla sig inom de årliga sektorsvisa utsläppsmålen. De är

- a. att använda överskott från vissa år (som uppstår om utsläppen underskrider målet) för att täcka underskott från andra år (som uppstår om utsläppen överskrider målet) under varje femårsperiod
- b. att använda ett överskott från ansvarsfördelningssektorn i obegränsad omfattning för att täcka ett underskott inom markanvändningssektorn och att använda ett överskott från markanvändningssektorn i begränsad omfattning för att täcka ett underskott inom ansvarsfördelningssektorn
- c. att köpa utsläppsenheter per sektor från medlemsstater som har överskott för att täcka underskott i sektorerna.

I detta avsnitt ligger fokus just på den flexibilitet som erhålls genom utsläppsenheter enligt punkt C. Utsläppsenheter uppstår när ett medlemsland underskrider sitt utsläppsmål och enheterna kan användas för att kompensera överskridanden av utsläppsmålen i andra medlemsländer. Mängden utsläppsenheter har begränsats genom tillkomsten av dem så att deras användning inte leder till att EU:s utsläppsmål överskrids.

Finland har också tillgång till särskilda flexibiliteter inom markanvändningssektorn på sammanlagt 27 Mt under den första åtagandeperioden och på 20 Mt under den andra perioden för att kompensera underskott. De är dock tillgängliga endast om EU som helhet uppnår sitt mål. När det gäller ansvarsfördelningssektorn kan Finland dessutom årligen annullera 0,7 Mt av sådana utsläppsrätter som ges ut av EU och vars auktionsintäkter skulle tillfalla Finland, och med denna mängd kompensera utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn. Finland har beslutat att utnyttja denna option.

Flexibiliteterna för perioden 2021–2025 ska utnyttjas och rapporteras senast vid granskningstillfället år 2027. Om en medlemsstat därefter fortfarande har ett underskott inom markanvändningssektorn, överförs det till ansvarsfördelningssektorn. Om ansvarsfördelningssektorn därefter fortfarande uppvisar ett underskott, överförs underskottet till perioden 2026–2030 som ett underskott inom ansvarsfördelningssektorn, med ett strafftillägg på 8 procent. Även för perioden 2026–2030 tillämpas ett strafftillägg på 8 procent, så att det underskott som kvarstår efter flexibiliteterna för åren 2026–2029 överförs till år 2030 med ett tillägg på 8 procent.

EU har inte kommit överens om klimatmålen för 2030-talet. Det är inte heller ännu klart vad som händer om en medlemsstat år 2030 uppvisar ett underskott inom någon sektor efter att de ovan beskrivna flexibilitetsmekanismerna har genomförts. Det är möjligt att underskottet för år 2030 överförs till nästa period på något sätt. Enligt förordningen om markanvändningssektorn kan kommissionen också kräva en korrigeringsplan av en medlemsstat. Finlands klimatpanel påpekar att kommissionen även kan tillämpa ett överträdelseförfarande, föra saken till EU-domstolen och ålägga ekonomiska sanktioner (Seppälä m.fl. 2025).

Handel med utsläppsenheter kan vara ett kostnadseffektivt sätt att nå utsläppsmålen

Inköp av utsläppsenheter har ofta framställts som en påföljd som liknar ett sanktionsförfarande. Det kan dock också ses som ett kostnadseffektivt sätt att nå utsläppsmålen på EU-nivå, eftersom endast medlemsländerna har kännedom om kostnadseffektiviteten i sina utsläppsminskningsåtgärder och om priset på utsläppsenheter.

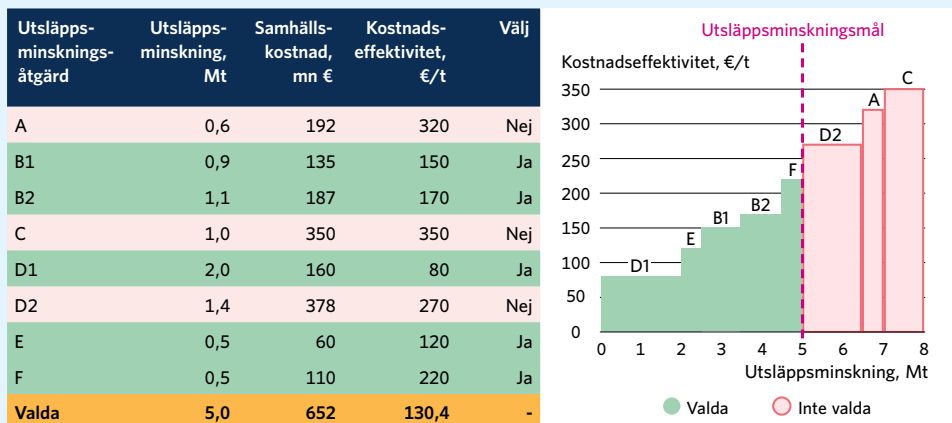
Genom handel med utsläppsenheter kan de länder där det är billigare att köpa enheter än att genomföra ytterligare utsläppsminskningar nå sina utsläppsmål till lägre kostnad. De länder där det är billigare att genomföra ytterligare utsläppsminskningar än priset på utsläppsenheter kan genomföra större utsläppsminskningar än vad deras utsläppsmål kräver, eftersom de får högre intäkter från överskottet av utsläppsenheter än vad kostnaderna är för de utsläppsminskningar som genomförts för detta ändamål. Därigenom kan utsläppsminskningarna fördelas kostnadseffektivt mellan EU-länderna, jämfört med om alla länder genomförde sina utsläppsminskningar självständigt utan någon flexibilitetsmekanism.

Ur ett enskilt lands perspektiv leder systemet, oberoende av prisnivån, till ett bättre ekonomiskt resultat än om målen uppnåddes självständigt (se faktarutan). Att utnyttja en sådan mekanism, som styr utsläppsminskningar via priset, kan jämföras med utsläppshandel, om än på en betydligt högre nivå (medlemsländer) än inom den vanliga utsläppshandeln (industriföretag inom utsläppshandelssektorn och bränsledistributörer i utsläppshandeln inom ansvarsfördelningssektorn).

Kostnadseffektiv klimatpolitik utan handel med utsläppsenheter och med handel med utsläppsenheter

Utan handel med utsläppsenheter

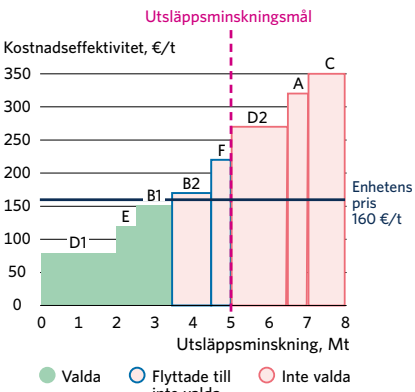
Val av utsläppsminskningsåtgärder på ett kostnadseffektivt sätt och i enlighet med utsläppsmålet, när handel med utsläppsenheter inte används. Kostnaderna för att nå EU:s utsläppsminskningsmål minimeras genom att man rangordnar utsläppsminskningsåtgärderna efter kostnadseffektivitet och sedan väljer så många av de mest kostnadseffektiva åtgärderna att utsläppsminskningsmålet nås.



Priset på en utsläppsenhet är lägre än den dyraste utsläppsminskningens åtgärds kostnadseffektivitet

Val av utsläppsminskningens åtgärder på ett kostnadseffektivt sätt, när handel med utsläppsenheter utnyttjas och priset på utsläppsenheter (160 €/t) är lägre än den dyraste utsläppsminskningens åtgärds kostnadseffektivitet, som annars skulle användas. Kostnaderna minimeras genom att man genomför de utsläppsminskningens åtgärder som är kostnadseffektivare än enhetspriset och genom att man köper så många utsläppsenheter att målet nås med deras hjälp.

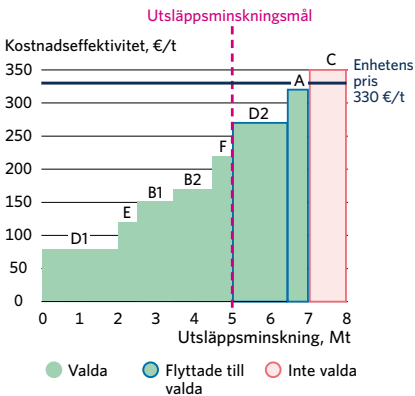
Utsläpps- minsknings- åtgärd	Utsläpps- minskning, Mt	Samhälls- kostnad, mn €	Kostnads- effektivitet, €/t	Välj
A	0,6	192	320	Nej
B1	0,9	135	150	Ja
B2	1,1	187	170	Nej
C	1	350	350	Nej
D1	2	160	80	Ja
D2	1,4	378	270	Nej
E	0,5	60	120	Ja
F	0,5	110	220	Nej
Valda	3,4	355	104,4	-
Enhetsköp	1,6	256	160,0	-
Totalt	5,0	611	122,2	-



Priset på utsläppsenheter är högre än den dyraste utsläppsminskningens åtgärds kostnadseffektivitet

Val av utsläppsminskningens åtgärder på ett kostnadseffektivt sätt, när handel med utsläppsenheter utnyttjas och priset på utsläppsenheter (330 €/t) är högre än den dyraste utsläppsminskningens åtgärds kostnadseffektivitet, som annars skulle användas. Kostnaderna minimeras genom att man genomför de utsläppsminskningens åtgärder vars kostnadseffektivitet är lägre än enhetspriset och genom att man säljer det överskott som uppstår.

Utsläpps- minsknings- åtgärd	Utsläpps- minskning, Mt	Samhälls- kostnad, mn €	Kostnads- effektivitet, €/t	Välj
A	0,6	192	320	Ja
B1	0,9	135	150	Ja
B2	1,1	187	170	Kyllä
C	1	350	350	Nej
D1	2	160	80	Ja
D2	1,4	378	270	Ja
E	0,5	60	120	Ja
F	0,5	110	220	Ja
Valda	7	1222	174,6	-
Enhetsförsäljningar	-2	-660	-330,0	-
Totalt	5	562	112,4	-



Det finns inte tillräcklig information om kostnaderna för utsläppsminskning- åtgärder eller om priset på utsläppsenheter för att bedriva en kostnadseffektiv klimatpolitik

Att genomföra en kostnadseffektiv klimatpolitik förutsätter tillräcklig information om utsläppsminskning-åtgärdernas kostnadseffektivitet samt om priset på och mängden utsläppsenheter som finns att tillgå från andra länder. Vid Statens revisionsverks granskning av kunskapsunderlaget för klimatpolitiken (Statens revisionsverk, 2025) konstaterades att Finlands beslutsfattare har en mycket bristfällig tillgång till konsekvensbedömningar (utsläppsminskningar, kostnader, kostnadseffektivitet) för olika utsläppsminskning-åtgärder när de fattar beslut om åtgärder i de klimatpolitiska planerna. Utsläppsminskning-åtgärder kan därför inte väljas med tillräcklig hänsyn till kostnadseffektiviteten. Möjligheten att köpa utsläppsenheter från andra EU-medlemsstater framhäver behovet inom förvaltningen att utveckla bedömningen av klimatåtgärdernas kostnadseffektivitet.

Det förefaller som om utsläppsenheter inom markanvändningssektorn eller ansvarsfördelningssektorn har handlats antingen i väldigt liten omfattning eller inte alls, trots de potentiella effektivitetsfördelar som handeln skulle kunna ge. Tills vidare finns det ingen offentlig information om de affärer som har gjorts. Eftersom handeln i praktiken är obefintlig och osynlig finns det åtminstone ingen offentlig information om priserna på utsläppsenheter. Därmed är det svårt för medlemsstaterna att jämföra kostnaderna för utsläppsminskning-åtgärder med kostnaderna för att köpa enheter och att välja den för dem mest kostnadseffektiva lösningen (se faktarutan s. 81–82). Detta har bidragit ytterligare till att handeln inte har kommit i gång.

Handeln med utsläppsenheter kan delvis ha minskat på grund av den politiska osäkerheten kring nivån på EU:s klimatomål. Det verkar som om flera EU-länder och unionen som helhet inte kommer att klara av målen, åtminstone inom markanvändningssektorn, under perioden 2026–2030. EU utsätts för påtryckningar från flera medlemsländer att lätta på målen eller på annat sätt mildra deras tillämpning. Om medlemsländerna bedömer det som åtminstone delvis sannolikt att EU kommer att sänka målen, minskar deras vilja att köpa utsläppsenheter innan EU:s linje har klarnat, eftersom en förväntad sänkning av målnivån skulle minska efterfrågan på enheterna och sänka prisnivån. Förväntningar på sänkta mål minskar också medlemsländernas utsläppsminskning-åtgärder, vilket försämrar deras möjligheter att nå sina mål. Detta ökar ytterligare trycket på att lätta på målen. Båda utvecklingsförloppen bidrar till att förväntningarna på att sänka utsläppsmålen kan bli självuppfyllande.

I rapporten från en arbetsgrupp som leds av Jord- och skogsbruksministeriet har det framförts att enhetspriset på sänkorna inom markanvändningssektorn bör utredas genom att man lämnar köpanbud till olika medlemsländer (Jord- och skogsbruksministeriet, 2023). Finland har åtminstone inte vidtagit sådana åtgärder, men Jord- och skogsbruksministeriet har gjort förfrågningar om tillgången till enheter i vissa medlemsländer, och den förefaller vara svag.

EU offentliggör den slutliga utsläppsstatistiken för sektorerna med fördröjning, och 2025 års utsläppsstatistik för markanvändningssektorn ges ut först 2027. Fram till dess har medlemsländerna ingen exakt information om deras behov eller utbud av utsläppsenheter under den första perioden. Det kan leda till att länderna är försiktiga med att handla i förväg.

Avsaknaden av en centraliserad marknadsplats kan också ha minskat handeln. En centraliserad marknadsplats som skapats av kommissionen skulle uppmuntra medlemsländerna att handla, då det skulle finnas tydligt organiserade ramar för handeln. Det skulle också minska behovet av att varje land måste utreda vilket pris alla andra länder erbjuder eller begär för att få fram det bästa priset.

Markanvändningssektorns underskott har stor betydelse för Finlands offentliga finanser

Underskottet inom Finlands markanvändningssektor under perioden 2021–2025 har stor statsfinansiell betydelse, även om priset på utsläppsenheter skulle höra till de lägre i de uppskattningar som använts i olika beräkningar och även om EU:s utsläppsmål skulle mildras avsevärt. I sina beräkningar antar Finlands klimatpanel (Seppälä m.fl. 2025) att Finlands underskott uppgår till 110 Mt under denna period, baserat på målen och den utsläppsutveckling de nuvarande åtgärderna leder till. Om man antar ett prisintervall på 10–50 €/t för sektorns utsläppsenheter, skulle kostnaderna för att köpa enheter enligt panelens beräkningar uppgå till 1,1–5,5 miljarder euro. Om Finlands särskilda flexibilitet på 27 Mt kan utnyttjas, skulle underskottet vara 83 Mt och kostnaderna med samma prisintervall 0,83–4,15 miljarder euro.

När det gäller perioden 2026–2030 kan man påverka underskottets storlek genom utsläppsminskningsåtgärder, vars statsfinansiella och samhällseliga kostnader per reducerat ton alltså bör jämföras med kostnaderna för enheternas pris. I klimatpanelens beräkningar har man som exempel uppskattat hur olika avverkningsnivåer påverkar utsläppen och därmed behovet av att köpa enheter under perioden och kostnaderna för dessa köp. I panelens rapport bedöms att en stegvis minskning av avverkningarna med 7 miljoner kubikmeter – från den antagna nivån på 80 miljoner kubikmeter till 73 miljoner – skulle kunna minska kostnaderna med flera hundra miljoner euro med prisnivåer för utsläppsenheter i den nedre delen av intervallet. Med prisnivåer i den övre delen av intervallet skulle kostnadsminskningen uppgå till cirka 2 miljarder euro. Man bör därför till exempel överväga om kostnaderna för att begränsa avverkningar (t.ex. Ollikainen m.fl., 2025) är lägre än kostnaderna för att köpa enheter.

För att kostnaderna för klimatpolitiken ska kunna minimeras krävs att en modell för att samordna handeln med enheter skapas

Ovan konstaterades att informationen om både utsläppsminskningsåtgärdernas kostnads-effektivitet och särskilt priset på utsläppsenheter är bristfällig. Priset på och tillgången till utsläppsenheter kan dock klarna snart, eftersom tidsfristen som är satt till år 2027 närmar sig. Detta skapar ett tryck på medlemsländerna att inleda handeln.

Statsförvaltningen bör skapa tydliga handlingsmodeller för att förbereda och genomföra handeln med enheter. Tidiga förberedelser skulle kunna göra det möjligt att utnyttja eventuella prisskillnader på en marknad som ännu inte är fullt utvecklad. När det gäller handeln med utsläppsenheter är de tydligaste enskilda ansvariga ministerierna Miljöministeriet i fråga om ansvarsfördelningssektorn och Jord- och skogsbruksministeriet i fråga om mark-

användningssektorn. Inköp av utsläppsenheter har lyfts fram i ministerarbetsgruppen för ren energi, miljö och försörjningsberedskap. Någon beredande tjänstegrupp har dock inte tillsatts för att planera handeln, och kostnaderna för inköp av enheter har inte beaktats i ramarna för statsfinanserna.

Handeln med utsläppsenheter bör förberedas tvärministeriellt på grund av dess betydelse för de offentliga finanserna och de mångfacetterade flexibilitetsmekanismerna mellan sektorerna. Genom flexibilitetsmekanismerna överförs underskottet inom markanvändningssektorn för perioden 2021–2025 så att det blir ett underskott inom ansvarsfördelningssektorn, till den del underskottet inte täcks genom att enheter köps inom markanvändningssektorn. Om priserna på utsläppsenheter inom ansvarsfördelningssektorn är högre än priserna på enheter inom markanvändningssektorn, bör underskottet i markanvändningssektorn i så stor utsträckning som möjligt täckas genom att enheter köps inom markanvändningssektorn. Om ansvarsfördelningssektorn i stället skulle ha ett överskott under perioden 2021–2025, skulle detta kunna överföras till nästa period eller säljas till de medlemsstater som har underskott. Om det finns skillnader i priserna på enheter mellan perioderna bör dessa användas för att bedöma om det lönar sig att låta underskottet överföras till nästa period eller inte. Som framgått ovan bör kostnaderna för att köpa enheter också jämföras med kostnaderna för utsläppsminskningsåtgärder, i den mån det finns information om dem.

Handeln med utsläppsenheter är förenad med vissa reservationer i förhållande till de nationella mål som fastställs i Finlands klimatlag, särskilt målet om klimatneutralitet år 2035. Det är ännu inte känt vilka EU:s mål för ansvarsfördelningssektorn och markanvändningssektorn kommer att vara för 2030-talet. Om EU:s mål för Finlands markanvändningssektor är lindrigare än den nivå på kolsänkan som motsvarar Finlands klimatneutralitetsmål och Finland inte når målet med egna åtgärder, är det oklart inom ramen för klimatlagen om Finland kan köpa utsläppsenheter för att nå klimatneutralitetsmålet eller om målet ska nås ”inom landets gränser”. På samma sätt är det oklart om Finland kan sälja sina överskottsenheter och samtidigt anse klimatneutralitetsmålet vara uppnått, om Finland når målet med egna åtgärder, eftersom försäljningen av enheter skulle leda till att Finlands kolneutralitet inte minskar utsläppen inom EU. En del av beredningsarbetet bör vara att klargöra vilken roll handeln med enheter har för att nå Finlands nationella mål.

Källförteckning

Gbohoui, W. och Medas, P. (2020). Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. IMF Special Series on COVID-19. April 29, 2020. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>

EEA (2024). European Climate Risk Assessment. European Environment Agency. EEA Report !/2024. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/european-climate-risk-assessment>

Europeiska kommissionen (2025a). Communication—Accommodating defence expenditure. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU. (Den s.k. LULUCF-förordningen). <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0841&qid=1742544456897>

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013. (Den s.k. ansvarsfördelningsförordningen). Tillgänglig på: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0842&qid=1742544515796>

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/839 av den 19 april 2023 om ändring av förordning (EU) 2018/841 vad gäller tillämpningsområdet, förenkling av reglerna för rapportering och efterlevnadskontroll och fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och av förordning (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn. (Den s.k. förnyade LULUCF-förordningen). Tillgänglig på: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0839&qid=1741095561747#tit_1

Europeiska unionens råd. (2025a). Rådets rekommendation av den 8 juli 2025 om tillåtelse för Finland att avvika från de maximala ökningstakter för nettoutgifter som rådet fastställt i enlighet med förordning (EU) 2024/1263 (aktivering av den nationella undantagsklausulen) (C/2025/3966). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0606>

Europeiska unionens råd. (2025b). Rådets förordning (EU) 2025/1106 av den 27 maj 2025 om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa (SAFE) genom förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (Text av betydelse för EES). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501106

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom M9 unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:02003L0087-20240301>

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2026 och lag om ändring av inkomstskattelagen samt till vissa andra skattelagar, RP 98/2025 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till statsbudgeten för 2026, RP 99/2025 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, RP 119/2025 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 § i lagen om statens pensionsfond, RP 126/2025 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet åren 2024–2030, RP 138/2025 rd

Från överskottsmål till balansmål. 2024. Kommittébetänkande SOU 2024:76. <https://www.regeringen.se/contentassets/78b38b9e33c34c1bb41c433fd584effa/sou-202476-fran-overskottsmal-till-balansmal.pdf>

Keskinen, P., Pesola, S. och Sainio, M. (2025). EU:n finanssipoliittiset säännöt uudistuksen jälkeen – ensimmäisiä havaintoja toimeenpanosta. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 121(1). <https://journal.fi/kak/article/view/157475>

Larch, M., Busse, M., Gabrijelcic, M., Jankovics, L. och Malzubris, J. (2022). Assessment of the EU's fiscal framework and the way forward: persisting tensions between risk reduction and risk sharing. Bruges European Economic Research Papers, 42/2022. <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/BEER%2042%20Larch%20Martin.pdf>

Jord- och skogsbruksministeriet. (2023). Slutrapport från utrednings- och beredningsgruppen för markanvändningssektorn. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2023:17. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-711-2>

Under början av år 2024 steg priserna för besök hos privatläkare över dubbelt mer än den allmänna inflationen | Aktuellt | Fpa <https://www.kela.fi/aktuellt/under-borjan-av-ar-2024-steg-priserna-for-besok-hos-privatlakare-over-dubbelt-mer-an-den-allmanna-inflationen>

Ollikainen, M., Honkatukia, J., Pukkala, T. (2025). Kansantaloudellisesti tasapainoinen nielupolku Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen. Konestiftelsen. https://koneensaatio.fi/wp-content/uploads/2025/09/Kansantaloudellisesti-tasapainoinen-nielupolku-Suomen-hiilineutraaliustavoitteen-saavuttamiseen_FINAL.pdf

Positive Impact, (2021). Vahinkovakuuttaminen muuttuvassa ilmastossa. Beställare Finanssiala ry. <https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2021/05/Vahinkovakuuttaminen-muuttuvassa-ilmastossa-raportti-21042021.pdf>

Sainio, M. (2024). Huomioita Suomen kansallisen finanssipoliittisen lainsäädännön vaikutuksista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 120: 190–208. <https://journal.fi/kak/article/view/145706>

Seppälä, J., Ahlvik, L., Lehtonen, A., Leino, M., Mosley, F., Mäkipää, R., Ollikainen, M., Salo, M., Soimakallio, S., Toiviainen, A., Vesa, S., Vikfors, S. (2025). Arvio Suomen maankäyttösektorin tilanteesta – Tarkastelussa EU:n LULUCF-velvoitekaudet 2021–2025 ja 2026–2030. *Finlands klimatanpanelers rapport 1/2025*. <https://doi.org/10.31885/9789527457344>

Social- och hälsovårdsministeriet. 2023. Bedömning av de samverkande konsekvenserna av ändringarna i den sociala tryggheten. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/63ed29f6-a891-4229-9755-7fb579ae4219/db62219d-61f6-4ce6-a8a3-60f4552b72ac/MUISTIO_20250922073536.PDF

Striffler, M., & Kokkinen, A. (2021a). A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy. [Opublicerat manuskript].

Striffler, M., & Kokkinen, A. (2021b). Forecast for the Finnish business cycle heatmap. [Opublicerat manuskript].

SYKE (2023). Ympäristölle haitalliset tuet Suomessa. Katsaus ilmastolle ja luonnon monimuotoisuudelle haitallisiin tukiin. *Finlands miljöcentrals rapporter*; 30/2023. <http://hdl.handle.net/10138/565350>

Parlamentariskt avtal om skötseln av de offentliga finanserna, 14.10.2025. <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Parlamentaarinen%20sopimus%20julkisen%20talouden%20hoitamisesta%2014102025.pdf>

Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. (2024). Rådet för utvärdering av den ekonomiska politikens rapport 2023.

Statsrådet. (2025, november 18). Finland utnyttjar EU:s nya lånefinansiering för att stärka försvaret. https://valtioneuvosto.fi/-/suomi-hyodyntaa-eu-n-uutta-lainarahoitusta-puolustuksen-vahvistamiseksi-?languageId=sv_SE

Statens revisionsverk. (2021). Tarkastuskertomus 8/2021: Det statsfinansiella ramsystemets effektivitet. <https://vtv.fi/sv/rapport/det-statsfinansiella-ramsystemets-effektivitet/>

Statens revisionsverk. (2023). Kellokumpu, Pesola, Savolainen och Grünbaum. Working paper: Automatic Fiscal Stabilizers in Finland 1993–2021.

Statens revisionsverk. (2024). Prognosmetoder för den offentliga skulden. Statens revisionsverks revisionsberättelser 13/2024. <https://vtv.fi/sv/rapport/prognosmetoder-for-den-offentliga-skulden/>

Statens revisionsverk. (2025). Klimatpolitikens kunskapsunderlag. Övervakning och granskning av finanspolitiken 16/2025.

Finansministeriet. (2025a). Rakentaminen 2025–2026. Hösten 2025 (h2025:46; Finansministeriets publikationer) <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/0a12a8aa-7fac-4ea3-9817-66c312e98096/content>

Finansministeriet. (2025b). Hallituksen työllisyystoimien tilanne 16.5.2025 <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-05-16%20Ty%C3%B6llisyystoimien%20tilanne%2016052025.pdf/c213f354-01cf-a667-8735-a7bfb8d770fe/2025-05-16%20Ty%C3%B6llisyystoimien%20tilanne%2016052025.pdf?t=1747395212232>

Finansministeriet. (2025c). Pysyvän oleskeluluvan muutokset. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-06-27-Pysyv%C3%A4n%20oleskeluluvan%20muutokset.pdf/a3502731-7bb4-2136-9b79-b3300fabbbe8/2025-06-27-Pysyv%C3%A4n%20oleskeluluvan%20muutokset.pdf?t=1751029976292>

Finansministeriet. (2025d). Työttömyysturvan sanktioiden työllisyysvaikutukset. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan%20sanktiot.pdf/4aec6c8a-51e6-848e-f2e6-227089dd619b/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvan%20sanktiot.pdf?t=1759745008918>

Finansministeriet. (2025e). Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutukset työllisyyteen. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-10-06%20Toimeentulotukilain%20kokonaisuudistus.pdf/e66edec7-5c5a-27bb-3b8d-fbf962a11fdb/2025-10-06%20Toimeentulotukilain%20kokonaisuudistus.pdf?t=1759745072950>

Finansministeriet. (2025f). Työttömien asiakasprosessin uudistamisen työllisyysvaikutusarviot. <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6mien%20palveluprosessi,%20ty%C3%B6nhakuvelvoite%20ja%20hakuprofiilit.pdf/d0d0ffd4-22ab-49f8-f4c7-3b11e068db6d/2025-10-06%20Ty%C3%B6tt%C3%B6mien%20palveluprosessi,%20ty%C3%B6nhakuvelvoite%20ja%20hakuprofiilit.pdf?t=1759745115426>

Finansministeriet. (2025g). Ekonomisk översikt, våren 2025 (2025:13; Finansministeriets publikationer). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-862-0>

Finansministeriet. (2025h). Ekonomisk översikt, hösten 2025 (2025:49; Finansministeriets publikationer). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-420-2>

Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken (2022). Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2019–2022. Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2019–2022

Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken. (2024). Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2024. <https://vtv.fi/sv/rapport/rapport-om-overvakningen-av-finanspolitiken-2024/>

Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken. (2025a). Finanspolitiska övervakningens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna. <https://www.vtv.fi/julkaisut/finanssipolitiikan-valvonnan-arvio-julkisen-talouden-hoidosta-kevat-2025/>

Revisionsverket, övervakningen av finanspolitiken (2025b), Utgiftsökningarna i statsbudgeten under covid-19-pandemin. Övervakningens rapport 2/2025.



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

tel. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi