



# Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2017





Statens revisionsverks särskilda berättelse  
till riksdagen: Rapport om övervakningen av  
finanspolitiken 2017

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)

ISSN 1796-9654 (PDF)

URN:NBN:VTV-B202017RD

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-B202017RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b202017rd)

LÖNNBERG PRINT & PROMO

HELSINGFORS 2017

# Till riksdagen

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

Tillsynen över finanspolitiken inbegriper uppställandet av de styrande reglerna och bindande målen för finanspolitiken samt utvärderingen av deras uppfyllelse. Tillsynen omfattar efterlevnaden av det medelfristiga målet (MTO) för de offentliga finanserna, MTO:s korrigeringsmekanism, uppgörandet och genomförandet av planen för de offentliga finanserna och efterlevnaden av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. I tillsynen ingår också att bedöma realismen i de makroprognoser som ligger till grund för finanspolitiken och att i efterhand bedöma prognosernas tillförlitlighet i enlighet med statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014; ändrad genom förordning 601/2017)<sup>1</sup>. Revisionsverkets tillsyn främjar reglernas transparens och begriplighet samt stabiliteten och hållbarheten i de offentliga finanserna.

I enlighet med 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar Statens revisionsverk denna särskilda berättelse om övervakningen av finanspolitiken till 2017 års riksdag.

Helsingfors den 14 december 2017

Tytti Yli-Viikari  
Generaldirektör

Marko Männikkö  
Överdirektör



Denna rapport om övervakningen av finanspolitiken innehåller en förhandsbedömning av efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna och uppfyllelsen av regeringens mål 2017 och 2018. Vi behandlar även styrningen av de offentliga finanserna som helhet, dimensioneringen av finanspolitiken, efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna, strukturreformernas framskridande och efterlevnaden av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

Enligt revisionsverkets bedömning förbättras den offentliga sektorns finansiella balans inte enligt regeringens målsättning under den innevarande valperioden trots att ekonomin går bättre. Beräknat utifrån finansministeriets prognos kommer det konjunkturrensade strukturella saldot i den offentliga sektorns finanser att försämrats 2017 och 2018. Det nominella saldot kommer inte heller att uppnå balans under valperioden så som fastställts i målen eftersom statsfinanserna stärks långsammare än planerat.

Regeringens tilläggsbudgetar för 2017 följer reglerna för utgiftsramen. Budgetpropositionen för 2018 avviker från dessa regler genom att finansieringen av Rundradion flyttas utanför ramen. Revisionsverket anser att flytten undergräver ramsystemet trovärdighet. Iakttagandet av ramen för valperiodens sista år 2019 och därmed av den sammantagna ramen för hela valperioden försvåras av att ett anslag på 18,6 miljarder euro för landskapens finansiering ska tas med i ramen för statsfinanserna.

Enligt förhandsgranskningen följer Finland reglerna i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande delar 2017. Om man beaktar de möjligheter till flexibilitet som kommissionen gett är bedömningen att Finland följer reglerna även 2018. Utgående från finansministeriets prognos missar Finland målet med cirka 0,2 procentenheter när det gäller förändring av det strukturella underskottet 2018 trots att möjligheterna till flexibilitet beaktas.

Revisionsverket anser det viktigt att regeringen försöker minska hållbarhetsunderskottet genom strukturreformer. Social- och hälsovårdsreformen ger betydande möjligheter att främja detta mål. Propositioner om vård- och landskapsreformerna lämnades våren 2017, men deras effekter på hållbarhetsunderskottet är mycket osäkra. Genom att beredningen av reformerna fortsätter finns det möjlighet att välja lösningar som också är fördelaktiga ur ekonomisk synpunkt. I augusti 2017 beslutade regeringen om en familjeledighetsreform och att bereda en reformering av företagsstöden. Reformerna kan anses motiverade då syftet är att förbättra sysselsättningen och produktiviteten.





# Innehåll

<b>1</b>	<b>Finanspolitiska mål och uppnående av målen</b>	<b>9</b>
1.1	Sammanfattning av observationerna	9
1.2	Efterlevnad av de nationella reglerna för finanspolitiken	10
1.3	Strukturreformernas framskridande	17
1.4	Regeringsprogrammets regler för utgiftsramen och valperiodens ram 2016–2019	19
<b>2</b>	<b>Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten</b>	<b>27</b>
2.1	Bedömning av den förebyggande delen	28
2.2	Paktens korrigerande del	41
<b>3</b>	<b>Dimensioneringen av finanspolitiken</b>	<b>45</b>
	<b>Referenser</b>	<b>50</b>



# 1 Finanspolitiska mål och uppnående av målen

Statens revisionsverk har förhandsbedömt uppfyllelsen av regeringens mål samt efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt 2017–2018. I denna rapport bedöms måluppfyllelsen på basis av finansministeriets prognos hösten 2017, utkastet till budgetproposition och utkastet till budgetplan för 2018.

## 1.1 Sammanfattning av observationerna

Efter recessionen är Finlands ekonomi tillbaka på en positiv tillväxtbana. År 2016 växte ekonomin 1,9 procent och för 2017 förutspår finansministeriet en tillväxt på cirka 2,9 procent. För 2018 förutspås en tillväxt på 2,1 procent. Prognoserna har således uppjusterats betydligt eftersom de så sent som hösten 2016 förutspådde att den ekonomiska tillväxten stannar runt en procent hela valperioden.

Genom den återvunna tillväxten har även de offentliga finanserna förbättrats betydligt under 2017. Underskottet i den offentliga sektorn enligt nationalräkenskaperna förväntas minska till 1,2 procent av BNP. Den offentliga sektorns finanser förbättras i synnerhet tack vare att skatteinkomsterna ökar snabbare än förväntat. Trots att ekonomin går bättre stärks den offentliga sektorns finanser inte tillräckligt för att regeringens bindande mål för finansiell balans ska uppfyllas. Av undersektorerna missar framförallt staten sitt mål.

På basis av förhandsbedömningen uppfylls inte heller regeringens medelfristiga mål – ett strukturellt saldo på -0,5 procent av BNP – under denna valperiod.

Regeringens tilläggsbudgetar för 2017 följer ramreglerna för statsfinanserna. Budgetpropositionen för 2018 avviker från dessa regler i att anslaget till statens tv- och radiofond flyttas utanför ramen.

## 1.2 Efterlevnad av de nationella reglerna för finanspolitiken

### Regeringen ser inte ut att nå sina mål för de offentliga finanserna

När valperioden började var problemen med de offentliga finanserna det betydande underskottet, den snabba skuldsättningen och den medelfristiga hållbarhetsrisken. Enligt regeringsprogrammet är målet för den ekonomiska politiken att bryta skuldsättningen och täcka hållbarhetsunderskottet på 10 miljarder euro genom besparingar, tillväxtfrämjande åtgärder och strukturreformer.

Regeringen har bundit sig för ett medelfristigt mål som ställts upp i strukturella termer. Hösten 2016 fastställde statsrådet målet att uppnå ett strukturellt saldo på -0,5 procent av BNP före den innevarande valperiodens utgång 2019. Det medelfristiga målet är ett element i EU:s finanspolitiska koordinering men också en del av den nationella lagstiftningen eftersom målet har skrivits in i den finanspolitiska lagen.

I valperiodens första plan för de offentliga finanserna (2015–2018) ställde regeringen upp bindande mål för undersektorerna i de offentliga finanserna. Dessa mål fastställs utifrån nettokreditgivningen enligt nationalräkenskaperna, dvs. differensen mellan inkomster och utgifter. Enligt målen ska inkomster och utgifter i de offentliga finanserna totalt sett vara i balans 2019. Planen innebär att det strukturella underskottet för stats- och lokalförvaltningen får vara högst 0,5 procent av BNP. Arbetspensionsfonderna ska uppvisa ett överskott på en procent av BNP och de övriga socialskyddsfonderna totalt sett vara i balans. Målens giltighet fastställdes i planen för de offentliga finanserna 2018–2021, som var ett resultat av regeringens halvtidsöversyn.

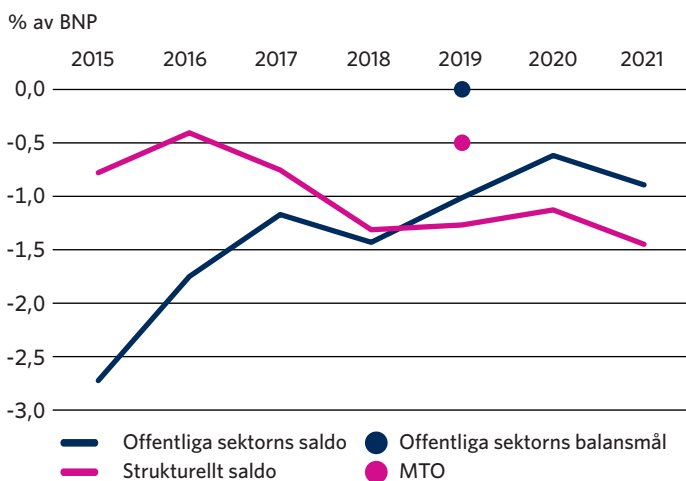
Utöver målen för 2019 anger vårens plan för de offentliga finanserna fleråriga nominella målkurvor för undersektorerna i de offentliga finanserna. Om de fleråriga målkurvorna följs, uppnås ett strukturellt saldo som är i linje med det medelfristiga målet.

Trots att de offentliga finanserna har förbättrats gradvis under valperioden kommer det uppställda balansmålet inte att uppnås under valperioden eller den påföljande prognosperioden. Underskottet i den offentliga sektorn enligt nettokreditgivningen förutspås minska med cirka 1,2 miljarder euro mellan 2016 och 2017 till cirka -1,2 procent av BNP 2017. Enligt finansministeriets prognos försämras saldot för den offentliga sektorn till cirka -1,4 procent 2018. Av undersektorerna stannar framförallt staten på minus.

Det strukturella saldot för den offentliga sektorn förutspås bli -0,8 procent av BNP 2017, vilket är 0,3 procentenheter sämre än statsrådets mål. Enligt prognosen försämras det strukturella saldodot under 2018 till cirka -1,3 procent av BNP. Prognosen tyder inte på att saldodot skulle förbättras under 2019 och därmed uppnår regeringen inte sitt medelfristiga mål under denna valperiod.

Den ovan beskrivna förbättringen av det nominella saldodot återspeglas inte i det strukturella saldodot, som framförallt försämrats på grund av det förbättrade konjunkturläget. Figur 1 visar det nominella underskottets och det strukturella saldodots utveckling enligt finansministeriets prognos och i förhållande till regeringens mål.

Regeringen missar både det nominella och det strukturella målet för de offentliga finanserna



Figur 1: Nominellt och strukturellt saldo i den offentliga sektorns finanser 2015-2021. Källa: Statistikcentralen och FM

## Snabb förbättring av prognoserna över läget i de offentliga finanserna

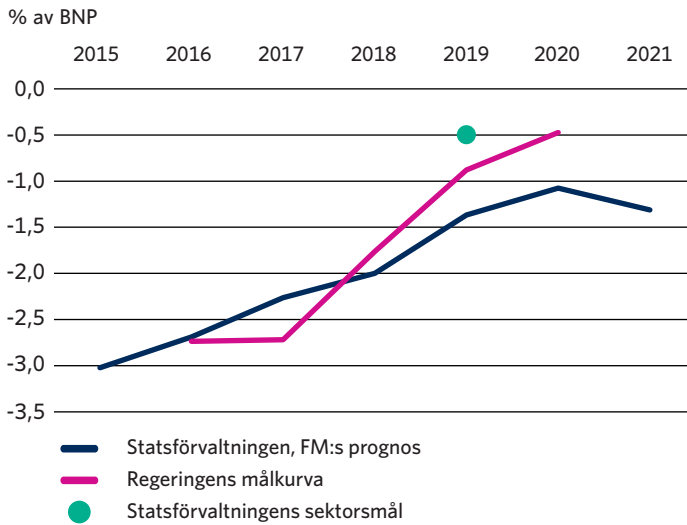
I Finland har de offentliga finanserna stärkts betydligt under 2017. Så sent som våren 2017 förutspådde finansministeriet att saldot för den offentliga sektorn blir cirka -2,3 procent av BNP 2017. I höstprognosen har underskottet minskat med cirka 2,5 miljarder euro jämfört med vårens prognoser. Bakom den starkare prognosen ligger det förbättrade ekonomiska läget och att i synnerhet skatteinkomsterna därigenom ökat snabbare än förväntat. Skatteinkomsterna för 2017 blir cirka 2,4 miljarder euro högre än vad som förväntades på basis av vårprognosen 2017. Framförallt de direkta skatterna har ökat jämfört med 2016. Prognosen för de offentliga utgifterna 2017 är å sin sida bara cirka 100 miljoner lägre än vad som förutspåddes våren 2017.

Saldot i de offentliga finanserna ser ut att förbättras betydligt i och med det ökande skatteinflödet under 2017, trots regeringens huvudsakligen expansiva finanspolitik. Konkurrenskraftsavtalets samlade stimulanseffekt på ekonomin är cirka 1,2 miljarder euro. Här inräknas såväl socialskyddsavgifternas och skattegrundsändringarnas stimulanseffekt som besparingarna från sänkt semesterpenning och förlängd arbetstid.

Enligt finansministeriets prognos försämras saldot för den offentliga sektorn till cirka -1,4 procent 2018. Försämringen av den offentliga sektorns finansiella balans beror på att lokalförvaltningens och socialskyddsfondernas finansiella balans försämras.

## Saldomålet för statsfinanserna missas

Underskottet i statsfinanserna är alltså betydande. Statens nettokreditgivning enligt nationalräkenskaperna, som beskriver differensen mellan inkomster och utgifter, var -5,8 miljarder euro eller cirka -2,7 procent av BNP 2016. Enligt finansministeriets prognos minskar underskottet med cirka 700 miljarder euro 2017 och med 500 miljarder euro 2018. Underskottet har minskat tack vare att ekonomin gått bra. Statens inkomster har ökat genom att skatteinkomsterna blivit större än förväntat samtidigt som utgifterna utvecklats stabilt.



Figur 2: Statsförvaltningens saldo enligt finansministeriets prognos, regeringens målkurva och sektorsmålet för 2019

Trots att finansministeriets prognos för statsfinanserna visar en minskning av underskottet beräknat enligt nationalräkenskaperna kommer regeringens mål på -0,5 procent inte att uppnås, utan underskottet blir cirka -1,4 procent av BNP 2019. Figur 2 visar statsförvaltningens saldo enligt finansministeriets oberoende prognos och regeringens målkurva. Av figuren framgår att statsförvaltningens saldo utvecklas bättre än målkurvan under 2017. Trots att underskottet fortsätter att minska över prognosperioden räcker det inte för att följa målkurvan. Därmed kommer saldomålet -0,5 procent för 2019 inte att uppnås i statsfinanserna utan ytterligare åtgärder.

Även statens budgetekonomi stannar på minus 2018. Regeringsprogrammets direkta åtgärder för anpassning av statsfinanserna ingår i ramarna för statsfinanserna och i fråga om 2018 i budgetpropositionen. I budgeten för 2018 föreslår regeringen skattelättnader på totalt 470 miljoner euro i förvärvsbeskattningen, varav en del kommer från indexjustering av skatteskalorna och en del från lindrigare inkomstbeskattning. På basis av budgetpropositionen blir underskottet i statens budgetekonomi cirka 3 miljarder euro 2018.

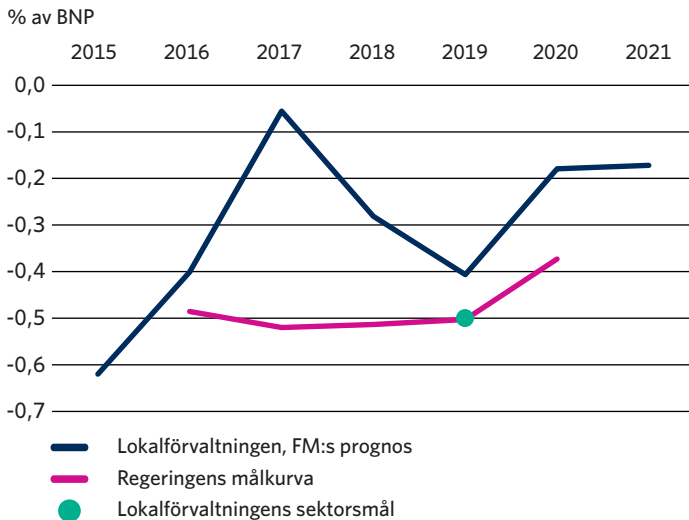
Målet missas framförallt i statsfinanserna

## Kommunernas ekonomi utvecklas gynnsammare än målkurvan

Underskottet i kommunsektorn har minskat något åren 2016 och 2017. Även kommunernas ekonomi har gynnats av att skatteinkomsterna ökat snabbare än förväntat. Dessutom har underskottet i kommunsektorn bl.a. minskat genom sänkningen av semesterpenningen i samband med konkurrenskraftsavtalet.

Underskottet i kommunsektorn förutspås dock öka något 2018. Enligt finansministeriets prognos försämras kommunsektorns saldo med cirka 0,2 procentenheter 2018. Saldot kan bedömas mer exakt när kommunernas egna åtgärder har preciserats.

På basis av höstprognosen 2017 ser saldot ut att utvecklas något gynnsammare än målkurvan, som fastställdes våren 2017. Detta beskrivs i figur 3. Trots att kommunsektorns finansiella balans försämras 2018 kommer den enligt prognosen att uppnå sektorsmålet för 2019.



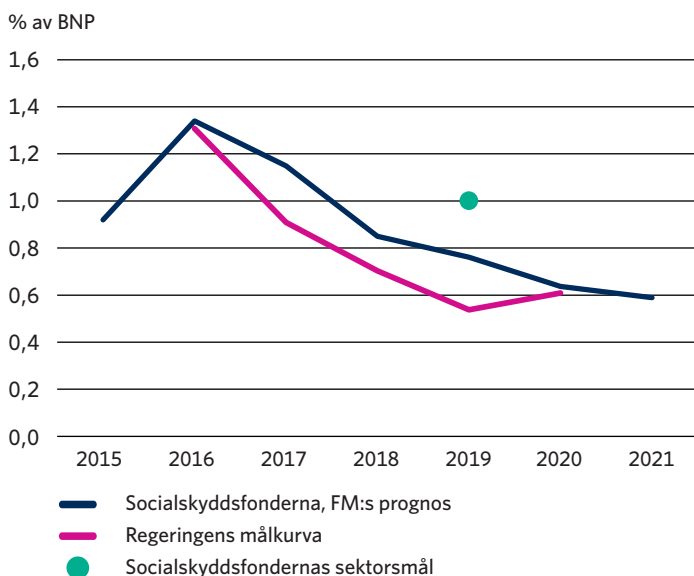
Figur 3: Lokalförvaltningens saldo enligt finansministeriets prognos, regeringens målkurva och sektorsmålet för 2019

Kommunsektorns finanser förbättras ytterligare i slutet av prognosperioden. Här inverkar bl.a. överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården till 18 landskap år 2020.



## Socialskydds- och pensionsfondernas överskott har minskat

Socialskyddsfondernas överskott har minskat under den innevarande valperioden. Arbetspensionsanstaltens överskott har minskat till följd av växande arbetspensionsutgifter och låga räntor, som ger mindre avkastning. Enligt finansministeriets prognos minskar socialskyddsfondernas överskott från 1,3 procent till cirka 0,8 procent 2019. Trots att fondernas överskott minskar långsammare än i målkurvan missar de överskottsmålet på 1 procent 2019. Figur 4 visar saldoutvecklingen för socialskyddsfonderna i förhållande till målkurvan.



Figur 4: Socialskyddsfondernas saldo enligt finansministeriets prognos, regeringens målkurva och fondernas mål för 2019

Trots att socialskyddsfondernas överskott har minskat bör man observera att en central del av socialskyddsfonderna, arbetspensionsfonderna, uppvisat en kraftig ökning i finansiella tillgångar den senaste tiden. Arbetspensionsfondernas finansiella tillgångar har ökat med nästan 9 procent eller cirka 16 miljarder euro mellan slutet av 2015 och mitten av 2017.

## Skuldkvoten för den offentliga sektorn minskade

Den offentliga sektorns skuld ökade med 2,8 miljarder euro under 2016 till totalt 136 miljarder euro vid utgången av 2016. Eftersom den offentliga sektorn går med underskott ända till slutet av valperioden fortsätter även skuldbeloppet i euro att växa.

Däremot har skuldkvoten, skulden i förhållande till BNP, minskat med cirka 0,7 procentenheter mellan 2016 och 2017. Huvudorsaken bakom minskningen är den snabba BNP-tillväxten. Enligt finansministeriets prognos minskar skuldkvoten ytterligare under 2018 och 2019, vilket skulle innebära att regeringen uppnår regeringsprogrammets mål att bryta skuldsättningen beräknad som skuldkvot.

Skuldbeloppet för den offentliga sektorn fortsätter att växa

## 1.3 Strukturreformernas framskridande

Revisionsverket anser det viktigt att regeringen försöker minska hållbarhetsunderskottet. Social- och hälsovårdsreformen ger betydande möjligheter att främja detta mål. Enligt finansministeriets känslighetsanalyser skulle en bestående produktivitetsökning (fram till år 2060) med 0,5 procent per år i den offentliga social- och hälsovården minska hållbarhetsunderskottet med 1,2 procentenheter i förhållande till BNP.

Propositioner om vård- och landskapsreformerna lämnades våren 2017, men deras effekter på hållbarhetsunderskottet är mycket osäkra. Enligt revisionsverkets uppfattning påverkades utsikterna för de offentliga finanserna således inte negativt av reformerna hänsköts till fortsatt beredning sommaren 2017. Genom att beredningen av reformerna fortsätter finns det möjlighet att välja lösningar som också är fördelaktiga ur ekonomisk synpunkt. En uppfyllelse av regeringens sparmål, att genom vård- och landskapsreformen dämpa kostnadsutvecklingen med 3 miljarder euro fram till slutet av 2020-talet, är dock osannolik i ljuset av den information som finns i dag och inom reformens breda målsättningar. Sparmålet innebär 1,5 procentenheters effekt på hållbarhetsunderskottet under tio år och att man sparar cirka 13 procent av social- och hälsovårdskostnaderna år 2029 jämfört med utgiftsnivån i grundprognosen.

Internationella jämförelser tyder inte på att Finland har ett dyrt social- och hälsovårdssystem, vilket understryker utmaningen i målsättningarna. Detta betyder dock inte att det inte skulle finnas utrymme för att göra systemet effektivare. Huvuddragen i den föreslagna modellen för ekonomisk styrning och finansiering av landskapen stöder uppfyllelsen av sparmålet. Att organiseringsansvaret överförs till större enheter i och med landskaps- och vårdreformen stöder en realisering av effektivitetspotentialen, inom ramen för besluten om antalet områden och deras storlek.

Eftersom reformen också syftar till att förbättra tjänsternas tillgänglighet och minska hälsoskillnaderna är det ändå ett sparmål av väldiga dimensioner även på lång sikt. I fråga om reformens effekt på hållbarhetsunderskottet finns det nu en stor osäkerhet kring måluppfyllelsen. Detta understryker vikten av att de mest riskutsatta delarna prövas i den fortsatta beredningen, att reformens effekter följs upp noga och att man är beredd till förändringar och ytterligare åtgärder inklusive sådana som påverkar vårdkostnaderna men inte ingår i dagens reformhelhet. Man kan genomföra sådana åtgärder exempelvis i samband med att flerkanalsfinansieringen förändras och via ett brett sökande efter optimalt effektiva sätt att påverka servicebehovens utveckling.

Genom att beredningen av reformerna fortsätter finns det möjlighet att välja lösningar som är fördelaktiga ur ekonomisk synpunkt

Huvuddragen i modellen för ekonomisk styrning och finansiering av landskapen stöder uppfyllelsen av sparmålet

Enligt regeringsprogrammet strävar regeringen efter att minska kommunernas kostnader med 1 miljard euro genom att gallra bland de lagstadgade uppgifterna och skyldigheterna. Reformen utvidgades senare till att omfatta hela den offentliga sektorn, och resultaten skulle granskas vid ramförhandlingarna 2017. Ramförhandlingarna resulterade dock i en allmän lista över olika teman innehållande grovt uppskattade sparmål. Målåret för reformens effekter ligger mycket långt fram, i slutet av 2020-talet. I dagsläget är det överlag svårt att bedöma reformens stärkande effekt på de offentliga finanserna.

I augusti 2017 fattade regeringen beslut om två reformer utanför regeringsprogrammet. Den drog upp riktlinjer för en familjeledighetsreform som utöver familjeledigheterna bl.a. inbegriper frågeställningar kring småbarnspedagogik och arbetsliv. På beredningen har ställts ett välgrundat krav, nämligen att reformen utifrån en bedömning som ska bestyrkas av finansministeriet ska ha positiva effekter på sysselsättningen. Vissa av villkoren för beredningen kan dock göra det svårare att hitta en optimalt effektiv lösning. Riktlinjen att hemvård av barn upp till tre års ålder ska möjliggöras även i fortsättningen ger färre alternativ för utformningen av bidragssystemet.

I samband med beredningen av budgeten för 2018 beslutades också om beredning av en reform avseende företagsstöden. Målen för arbetet, att inrikta stöden på främjande av produktiviteten och minska snedvridningen av konkurrensen, går i rätt riktning. Enligt revisionsverket är det ändå viktigt att beredningen inte begränsas till omfördelning av stöden utan att möjligheten att minska på det totala stödbeloppet ska tas med som ett verkligt alternativ.

## 1.4 Regeringsprogrammets regler för utgiftsramen och valperiodens ram 2016–2019

Regeringsprogrammets regler för utgiftsramen<sup>2</sup> (nedan ramreglerna) och valperiodens ram är en väsentlig del av Finlands nationella regelverk för finanspolitiken. Enligt programmet förbinder sig regeringen att iaktta utgiftsregeln, som innebär att de utgifter som omfattas av ramen 2019 ska ha minskat reellt med 1,2 miljarder euro jämfört med den föregående valperiodens sista ram (s.k. tekniska ramen 2.4.2015).

Ramen för statsfinanserna inkluderar cirka 80 procent av den finska statens utgifter. Den fyraåriga ramen gäller under hela valperioden. Enligt regeringsprogrammet är syftet med ramreglerna att begränsa det totala beloppet av utgifter som skattebetalarna påförs. När förändringar som ur detta perspektiv är neutrala görs i statsbudgeten, kan justeringar som motsvarar dem göras i ramen för valperioden.

Ramen justeras i samband med rambesluten på våren samt vid beredningen av budget- och tilläggsbudgetpropositionerna för varje år. Ramen justeras årligen till det följande årets pris- och kostnadsnivå genom ett rambeslut som ingår i planen för de offentliga finanserna. Genom strukturella ramjusteringar kan man ändra tidpunkten för utgifter under valperioden, omfördela utgifter och budgetera mer ramutgifter i motsvarande mån som inkomsterna ökar eller utgifterna utanför ramen minskar. Ramjusteringarna för-sämrrar ramsystemets transparens och därför är det en utmaning att säkerställa uppfyllelsen av regeringens ramregler.

Statens revisionsverk rapporterar årligen om hur ramreglerna iakttas och följer upp hur utgifterna utanför ramarna och skattesubventionerna utvecklas. På så sätt säkerställs att det inte görs ramjusteringar i strid med ramreglerna, att ramens budgetutrymme (tilläggsbudget- och anslagsreserv) inte överskrids och att utgifterna utanför ramen eller skattesubventionerna inte ökar på ett oändamålsenligt sätt på grund av rambegränsningen.

I revisionsverkets rapport om granskningen av finanspolitiken våren 2017 redovisades iakttagelserna av ramberedningen under 2016 som helhet. När det gäller det första året (2016) i valperiodens ram fann vi inte brister i efterlevnaden av regeringens ramregler men konstaterade att flyttningen av rundradions anslag utanför ramen 2018 kan betraktas som en risk med avseende på efterlevnaden av valperiodens ram<sup>3</sup>.

## Landskapsreformen höjer ramen för statsfinanserna till en helt ny nivå

I planen för de offentliga finanserna 2018–2021 har 18,6 miljarder euro budgeterats för landskapsfinansieringen 2019. Förändringarna i landskapsfinansieringen ser ut att skjutas upp till 2020 genom ändringen av tidtabellen för reformen. Merparten av kostnaderna för beredningen och genomförandet av landskapsreformen, 181 miljoner euro, ingår i budgetpropositionen för 2018.

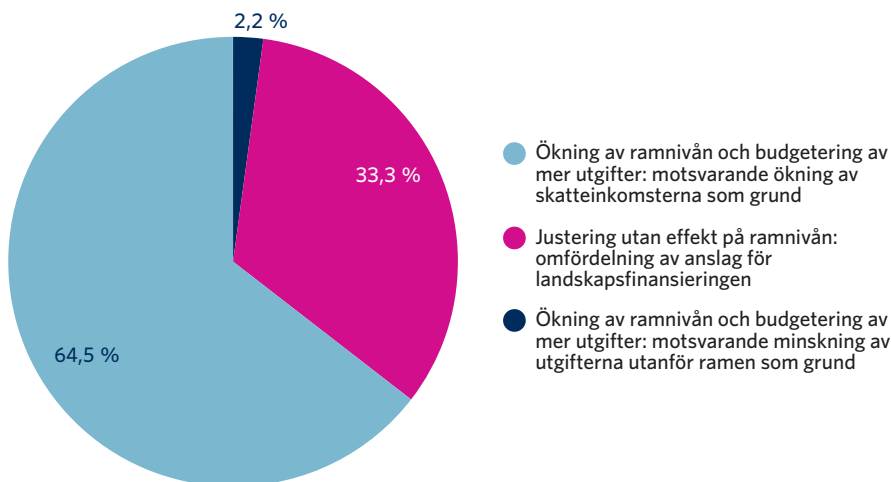
De planerade strukturella justeringarna av ramen för statsfinanserna till följd av landskapsreformen beskrivs i planen för de offentliga finanserna 2018–2021. När ramberedningen för landskapsreformen flyttas fram till följande valperiod justeras ramen för statsfinanserna vid beredningen av den nya regeringens första rambeslut i enlighet med riktlinjerna i det nya regeringsprogrammet. Skiftet av valperiod ger möjlighet att justera ramen för statsfinanserna med betydande belopp utan att efterlevnaden av ramen riskeras då det ännu inte fastställts någon ny ram eller utgiftsregel för valperioden. Riskerna i samband med framflyttningen handlar mer om ramförfarandets funktion som utgiftsbegränsning än om den regelrätta efterlevnaden av ramen. Vid beredningen av ramen för den följande valperioden ska man fästa uppmärksamhet på att ramförfarandet fortsätter att fungera som en utgiftsbegränsning.

Ungefär två tredjedelar av landskapsfinansieringen planeras komma från nya ramutgifter baserade på förvärvs- och samfundsbeskattningsinkomster som överförs från kommunerna. Enligt finansministeriet handlar det om en neutral systemförändring ur skattebetalarnas synpunkt. Med avseende på de offentliga utgifterna som helhet kan risken dock vara att kommunsektorns utgifter inte minskar så mycket att det motsvarar de överförda skatteinkomsterna och ökningen av statens utgifter.

Enligt planen för de offentliga finanserna 2018–2021 tillförs ramen landskapsfinansiering av medel utanför ramen som nu används för skattekompensation till kommunerna. I programmet för statsminister Juha Sipiläs regering anges däremot att skattekompensationer budgeteras utanför ramen. Revisionsverket konstaterar att en godtycklig indelning av anslagen innanför och utanför ramen minskar ramförfarandets trovärdighet.

Man ska fästa uppmärksamhet på ramförfarandets funktion som utgiftsbegränsning

För att ramen ska fungera som en utgiftsbegränsning rekommenderas i första hand sådana budgetändringar som inte höjer ramnivån, t.ex. omfördelning av utgifter inom ramen eller budgetering av mer ramutgifter genom att budgeterade reserver tas i anspråk, såsom skedde i valperiodens första rambeslut. Ungefär en tredjedel av landskapsfinansieringen är planerad att täckas med överförda anslag från ramens övriga utgiftsmoment.

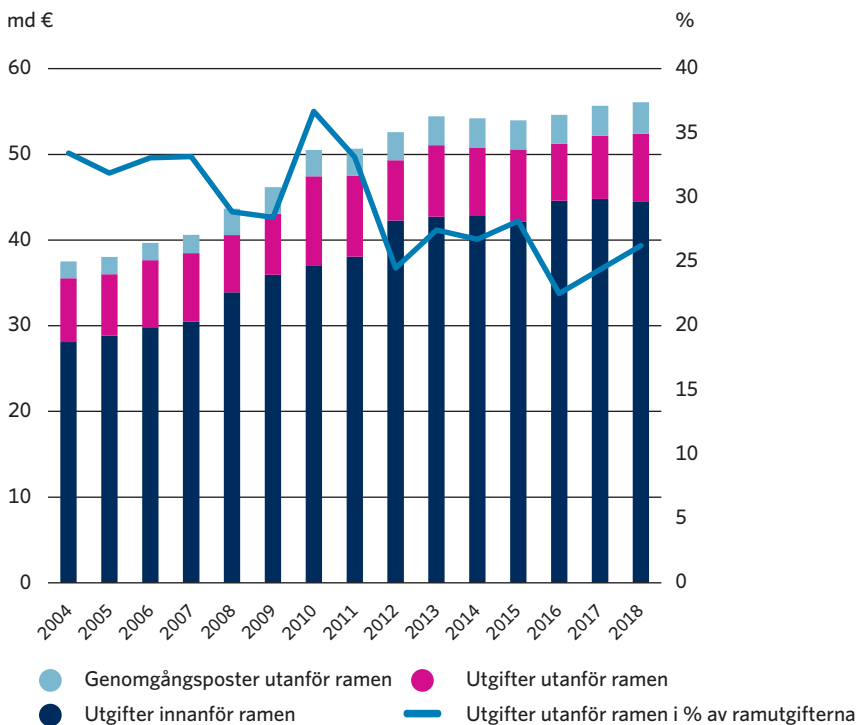


Figur 5: Planerade ramförändringar för att inkludera landskapsfinansieringen i ramen för statsfinanserna. Källa: JTS-planen 2018–2021 och VTV:s ramberäkning

I planen för de offentliga finanserna 2018–2021 är huvuddelen av omfördelningen för landskapsfinansieringen planerad att ske inom ramen för finansministeriets förvaltningsområde, som enligt planen inkluderar de nya anslagen för landskapsreformen och även en ny intern reserv utan definierat användningsändamål. Om förvaltningsrådets interna reserv används i ramförändringen bör man tydligt ange dess användningsändamål för att säkerställa förändringens transparens.

## Utgifter utanför ramen

Budgetutgifterna har sedan 2004 delats in i utgifter innanför respektive utanför ramen. Utanför ramen finns konjunkturrelaterade utgifter, t.ex. stöd vid arbetslöshet och behov av utkomstskydd, samt ränteutgifter för statsskulden, kompensation till kommunerna för skatteförändringar och utgifter för finansiella investeringar. En del av utgifterna utanför ramen utgörs av olika slags genomgångsposter, vilket innebär att en motsvarande inkomst i budgeten kan anvisas för utgiften. Genomgångsposter är t.ex. utgifter motsvarande inkomster som erhålls från EU och tippningsvinstmedel. År 2018 uppgick genomgångsposterna utanför ramen till cirka 3,6 miljarder euro.



Figur 6: Budgetutgifter 2004–2018 fördelade på utgifter innanför och utanför ramen (md, vänster axel) samt förhållandet mellan dessa (% , höger axel). Källa: Budgetpropositionerna 2004–2018



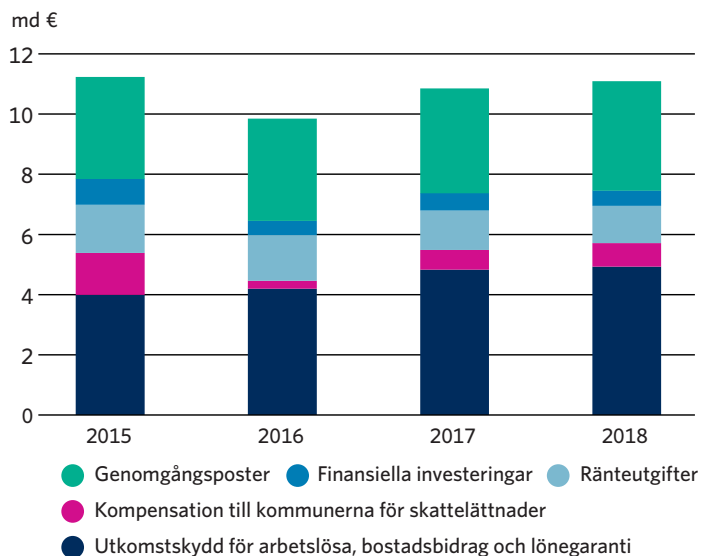
Den största enskilda utgiftsposten utanför ramen, 4,9 miljarder euro år 2018, består av utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti. Dessa utgifter fungerar som s.k. automatiska stabilisatorer, vilket innebär att utgifterna förväntas öka under lågkonjunktur och minska under högkonjunktur. Utgifterna har ökat kontinuerligt sedan 2012. År 2018 ökar utgifterna i huvudsak på grund av ökande bostadsbidrag. Jämförelser mellan årens utgiftsnivåer försåras av att det fattats många beslut som ändrat utgiftsnivån i utkomstskyddet och bostadsbidragen. Besparings- eller utgiftseffekten av ändringar i stöd- och bidragsgrunder påverkar ramnivån så att besparingar utanför ramen beaktas genom en strukturell höjning av ramnivån medan utgiftsökningar utanför ramen leder till en sänkt ramnivå. Därmed neutraliseras ändringarnas effekt på ramen samtidigt som utgifterna utanför ramen fortfarande kan öka enligt konjunkturläget utan att ramnivån förändras.

Revisionsverket fäster uppmärksamhet på informationen om och motiveringen av strukturella ramförändringar. Informationen om strukturella ramförändringar är knapphändig och fragmenterad, vilket gör det svårt att bedöma om förändringarna systematiskt kan hänföras till effekterna av diskretionära politiska åtgärder. I budgetpropositionen för 2018 konstateras exempelvis att utgifterna utanför ramen minskar inom utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och utkomststöd i den strukturella förändring som den s.k. aktiva modellen medför. I budgeten har utgiftsminskningar endast budgeterats inom utkomstskydd för arbetslösa och utgiftsökningar inom utkomststöd och bostadsbidrag. Ramen höjs med 8,9 miljoner euro, som är resultatet av en avräkning mellan besparingar och tilläggsutgifter i den aktiva modellen. Avräkningen kan inte göras på basis av budgetinformationen. Bedömningen av den aktiva modellens effekter är ungefärlig, vilket betyder att tilläggsutgifterna och besparingarna kan preciseras. Det är viktigt att informationen om strukturella förändringar blir tydligare och konsekventare. Osäkerheten i informationen ska framgå tydligt.

Andra utgifter utanför ramen är utbetalningar till kommunerna för skattegrundsändringar, ränteutgifter för statsskulden, finansiella investeringar och överföringar till statens tv- och radiofond. Utbetalningen av kompensation till kommunerna för skattegrundsändringar har ökat stadigt under regeringsperioden. Ränteutgifterna för statsskulden har minskat ytterligare till följd av de osedvanligt låga räntorna. Beloppet av finansiella investeringar ligger på en hög nivå. Dessa investeringar finns utanför ramen eftersom de förväntas behålla sitt värde och därmed inte anses utgöra någon extra belastning för skattebetalarna. Utöver avkastningskraven har man ofta uppställt samhällliga mål för investeringarna.

Merparten av utgifterna utanför ramen avser utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti

Informationen om strukturella ramförändringar är knapphändig och fragmenterad



Figur 7: Utgifter utanför ramen 2015–2018. Källa: Budgetpropositionerna 2015-2018

En parlamentarisk arbetsgrupp tillsatt av kommunikationsministeriet har utvärderat Rundradion Ab:s uppgifter och finansiering. I en promemoria publicerad 2016 föreslog arbetsgruppen att Rundradion ska finansieras utanför ramen för statsfinanserna. För att trygga Rundradion Ab:s oberoende är det enligt arbetsgruppens mening motiverat att public service-skatten inte ingår i ramen för statsfinanserna. Planen för de offentliga finanserna 2018 anger att man gör ett avsteg från regeringsprogrammets ramregler genom att anslaget "Överföring till statens televisions- och radiofond" flyttas utanför ramen i enlighet med den parlamentariska arbetsgruppens ståndpunkt. Revisionsverket anser att avsteget från regeringsprogrammets ramregler urholkar ramsystemets trovärdighet. Motiveringen till varför en flyttning av detta fondanslag utanför ramen skulle påverka Rundradion Ab:s oberoende förblir oklar på grundval av arbetsgruppens promemoria. Överföringar till fonder utanför statsbudgeten är ramutgifter. Här utgör statens tv- och radiofond nu ett undantag. Bestämmelser om användningen av fondmedlen finns i lagen om statens televisions- och radiofond. Fonden förvaltas av Kommunikationsverket. Statsrådet beslutar för varje kalenderår i en dispositionsplan om fördelningen av fondens medel för olika ändamål.

Avsteg från regeringsprogrammets ramregler urholkar ramsystemets trovärdighet





## 2 Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten

Finland har förbundit sig att följa reglerna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Finland har också förbundit sig till den finanspolitiska pakten (Fiscal Compact). I detta kapitel presenteras revisionsverkets förhandsgranskning av regelefterlevnaden 2017 och 2018.

I stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del granskar man om landet uppfyller eller närmar sig det medelfristiga målet. Bedömningen görs utifrån det strukturella saldot och utgiftsregeln. I paktens korrigerande del bedömer man efterlevnaden av underskotts- och skuldkriterierna. Finland omfattas av den förebyggande delen och ska följa de åtaganden som anknyter till den. Enligt revisionsverkets förhandsbedömning efterlever Finland både den korrigerande och den förebyggande delens kriterier 2017–2018.

Revisionsverkets bedömning av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk bygger på finansministeriets utkast till budgetplan för 2018. Revisionsverket har självständigt verifierat beräkningen av det strukturella saldot utifrån material från finansministeriet. Revisionsverket har också beräknat de offentliga utgifternas utveckling enligt utgiftsregeln utgående från utkastet till budgetplan. Beräkningarna är huvudsakligen baserade på metoderna i rapporten *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact* från Europeiska kommissionen.<sup>4</sup> Revisionsverkets beräkningar redovisas i den bilagda arbetsboken.

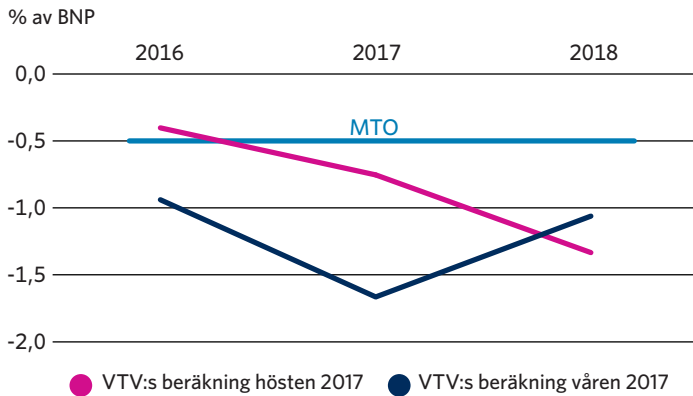
## 2.1 Bedömning av den förebyggande delen

I enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del ska ett medelfristigt mål (Medium-Term Objective, MTO) alltid ställas upp genom det strukturella saldot för tre år åt gången. Uppställandet av ett medelfristigt mål har dessutom skrivits in i den nationella lagstiftningen, den så kallade finanspolitiska lagen (869/2012). Det strukturella saldot beskriver den offentliga sektorns finansiella balans i förhållande till BNP när effekterna av konjunktursvängningar samt tillfälliga åtgärder och engångsåtgärder har eliminerats från den offentliga sektorns nettokreditgivning. Statsrådet fastställde hösten 2016 att Finlands medelfristiga mål är att uppnå ett strukturellt saldo på -0,5 procent av BNP.

Måluppfyllelsen granskas inom två pelare. För det första granskas om Finland uppfyller MTO eller närmar sig MTO enligt kraven. I den förebyggande delens andra pelare, utgiftsregeln, jämförs ökningen av utgifterna i den offentliga sektorna med det fastställda utgiftsriktmärket.

### Det strukturella saldot försämras 2017 och 2018

Inom den förebyggande delens första pelare granskas nivån på det strukturella saldot jämfört med det medelfristiga målet eller den anpassningsbana som leder till målet. På basis av prognosen bedömer vi att det strukturella underskottet blir -0,8 procent av BNP 2017 och att Finland därmed missar målet med 0,3 procentenheter. Figur 8 visar revisionsverkets bedömning av nivån på det strukturella saldot 2016–2018. Figuren visar också en jämförelse med revisionsverkets bedömning våren 2017.



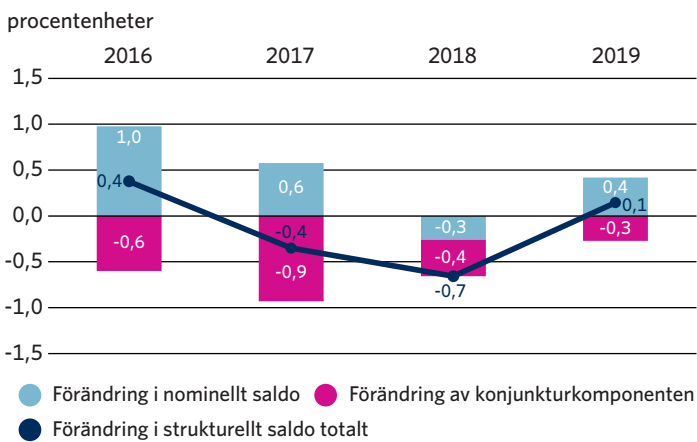
Figur 8: Nivån på det strukturella saldöt 2016-2018. Källa: FM och VTV:s beräkningar

Enligt höstens bedömning är det strukturella underskottet -0,4 procent av BNP 2016. I efterhand kan man alltså konstatera att Finland uppnådde det medelfristiga målet. Det beräknade värdet förbättrades alltså med 0,5 procentenheter jämfört med våren 2017. Förbättringen beror på en precisering av statistiken bakom det nominella saldöt, som skrevs upp med 0,2 procentenheter, och en uppdatering av produktionsgapet, som vidgades jämfört med vårens beräknade värde. Ett större produktionsgap ökar den konjunkturberoende delen av saldöt vid beräkningen.

Vårens beräknade värde för det strukturella underskottet 2017 har också förbättrats betydligt. Finansministeriets prognos för den offentliga sektorns nettokreditgivning har förbättrats med cirka 1,2 procentenheter jämfört med våren. Denna förbättring har dock inte fått fullt genomslag i det strukturella saldöt då även det estimerade produktionsgapet minskat när ekonomin gått bättre. Prognosen för det strukturella saldöt 2018 har däremot försämrats något jämfört med revisionsverkets beräkningar i våras. Finansministeriets prognos för underskottet i den offentliga sektorn 2018 har förbättrats något, men trots detta ökar det strukturella underskottet i och med att den konjunkturella återhämtningen minskar produktionsgapet.

Både saldonivån och förändringen av den är centrala i bedömningen av pelaren för strukturellt saldo. Enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk ska den årliga förändringen av det strukturella saldot jämföras med rådets fastställda krav på förändring mot det medelfristiga målet (MTO). Höstens prognossiffror tyder på att det strukturella saldot försämras med cirka 0,4 procentenheter under 2017 jämfört med 2016 års nivå. År 2018 försvagas det strukturella saldot ytterligare, enligt prognosen med 0,6 procentenheter jämfört med 2017. Figur 9 visar förändringen av det strukturella saldot fördelat på det nominella saldo och konjunkturkomponenten. Åren 2017 och 2018 försämras det strukturella saldot framförallt på grund av det förbättrade konjunkturläget, som leder till att produktionsgapet minskar.

Det strukturella saldot försämras 2017 och 2018 på grund av att produktionsgapet minskar



Figur 9: Förändring av strukturellt saldo fördelat på det nominella saldot och konjunkturkomponenten

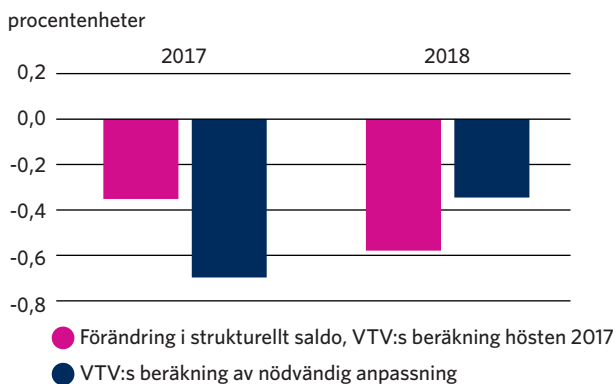
Enligt rekommendationen från Europeiska unionens råd i juli 2017 får det strukturella saldot försämras högst 0,5 procentenheter 2017. Rekommendationen för 2018 är att uppnå det medelfristiga målet när man tar hänsyn till avvikelser som beviljats på grundval av strukturreformer, investeringar och exceptionella händelser<sup>5</sup>. Finland har beviljats flexibilitet i förändringskravet med 0,6 procentenheter av BNP för 2017–2019 på grundval av strukturreform- och investeringsklausulerna.



Revisionsverket har gjort en självständig bedömning av förändringskraven 2017 och 2018 med avseende på förbättring av det strukturella saldot. Bedömt i efterhand överträffade Finland det medelfristiga målet med 0,1 procentenheter 2016. Därtill har Finland beviljats flexibilitet med 0,6 procentenheter jämfört med de ursprungliga kraven. Enligt revisionsverkets beräkningar får det strukturella saldot försämrats med högst 0,7 procentenheter 2017. I ljuset av prognoserna försämrats det strukturella saldot med cirka 0,4 procentenheter. Enligt förhandsbedömningen kommer Finland alltså att uppfylla kraven i pelaren för strukturellt saldo 2017.

När den beviljade flexibiliteten på 0,6 procentenheter beaktas får Finlands strukturella saldo försämrats till -1,1 procent av BNP 2018. Saldot får då försämrats högst 0,3 procentenheter jämfört med 2017. Vi bedömer att försämringen blir något större men avvikelsen från förändringskravet är inte betydande. En betydande avvikelse definieras som minst 0,5 procentenheters avvikelse från det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot målet. En betydande avvikelse kan uppstå under ett år eller kumulativt under de två föregående åren. I det sistnämnda fallet är gränsen för en betydande avvikelse 0,25 procent av BNP. Figur 10 visar revisionsverkets bedömning av hur mycket det strukturella saldot har förändrats i förhållande till kravet (tillåten försämring) utifrån beräkningarna hösten 2017.

Enligt förhandsbedömningen uppfyller Finland kraven i pelaren för strukturellt saldo 2017



Figur 10: Förändring av strukturellt saldo och beräknat förändringskrav

## Kravet på anpassning av det strukturella saldöt

Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del bygger på ett medelfristigt mål som fastställs genom det strukturella underskottet och mot vilket de offentliga finanserna årligen ska anpassas. Anpassningskravet (förändringen av det strukturella saldöt) beskrivs i en matris i det flexibilitetsmeddelande som fastställs av Ekofinrådet.<sup>6</sup> Matrisen beaktar medlemslandets konjunkurläge, skuldkvoten och hållbarhetsrisken i de offentliga finanserna. Därtill beaktas exceptionella omständigheter och kostnader som belastar de offentliga finanserna i början av strukturreformer samt vissa samfinansierade investeringar om de har påvisbara effekter på de offentliga finansernas hållbarhet eller den potentiella tillväxten på medellång sikt (s.k. strukturreform- och investeringsklausuler). Anpassningskravet uppdateras när det beräknade strukturella saldöt förändras så att medlemslandet inte längre måste överträffa det medelfristiga målet.

Finland har i sitt utkast till budgetplan för 2017 gjort en framställning om flexibilitet i anpassningskravet med stöd av strukturreform- och investeringsklausulerna. Finlands motivering för tillämpning av strukturreformklausulen är regeringens strukturreformer, bl.a. pensionsreformen och konkurrenskraftsavtalet. De anförda grunderna för tillämpning av investeringsklausulen är i stor utsträckning desamma som för strukturreformklausulen.

Flexibilitet i enlighet med klausulerna beviljades för 2017–2019 med totalt 0,6 procentenheter i förhållande till BNP. Den beviljade flexibiliteten har en betydande inverkan på den nödvändiga förändringen av Finlands strukturella saldo. Förändringskravet minskar, vilket i sin tur gör det lättare att klara utgiftsriktmärket.

## Utgifterna i den offentliga sektorn ökar inom utgiftsriktmärkets ram

I den förebyggande delens andra pelare, utgiftsregeln, jämförs de offentliga utgifternas utveckling med ett fastställt utgiftsriktmärke (Expenditure Benchmark).

När utgifterna i den offentliga sektorn beräknas enligt utgiftsregeln minskas utgifterna med arbetslöshetsutgifternas konjunkturberoende del, ränteutgifterna och utgifterna för EU-program som finansieras med direkta EU-stöd. Dessa utgifter anses vara sådana som inte kan påverkas genom ekonomisk politik. Investeringsutgifterna beräknas enligt genomsnittet för fyra år. Regelverket ger alltså möjlighet öka investeringarna under granskningsåret. Dessutom tillåter utgiftsregeln utgiftsökningar, om de finansieras med motsvarande inkomstökningar. Tabell 1 visar revisionsverkets beräkningar enligt utgiftsregeln 2017 och 2018. I tabellen beaktas även engångsåtgärder, vilka ingår i den samlade bedömningen.

Utgiftsriktmärket för utgiftsökningstakten beror på uppfyllelsen av det medelfristiga målet. Om det medelfristiga målet har uppnåtts får utgifterna öka i takt med den potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt. Om det medelfristiga målet inte har uppnåtts, fastställs den tillåtna utgiftsökningstakten så att den stöder måluppfyllelsen. För medlemslandet beräknas då en konvergensmarginal, som beror på de totala offentliga utgifterna och kravet på anpassning av det strukturella underskottet. Konvergensmarginalen dras av från den potentiella BNP-tillväxten i genomsnitt.

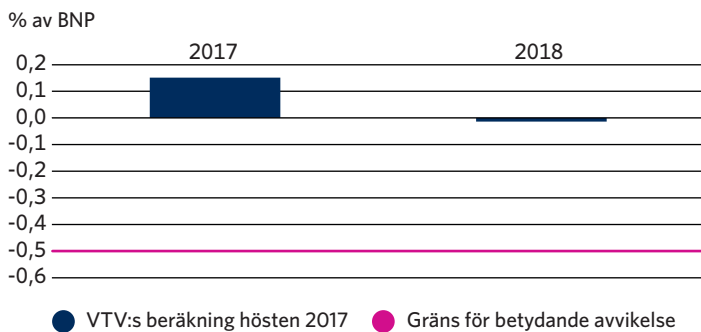
Tabell 1: Finlands totala offentliga utgifter, korrigeringarna av utgifterna och utgiftsregeln som ska iakttas enligt revisionsverkets kalkyler 2016-2018

	2016	2017	2018
<b>Poster i utgiftsregeln, md euro</b>			
Utgifter i offentliga sektorn totalt	120.3	121.0	123.3
- Ränteutgifter	2.3	2.2	2.0
- Utgifter för EU-program som täcks helt med inkomster från EU-medel	1.2	1.1	1.1
- Fasta bruttoinvesteringar	8.6	8.8	9.3
+ Fasta bruttoinvesteringar i genomsnitt (4 år)	8.4	8.5	8.7
- Förändringar i arbetslöshetsutgifterna till följd av konjunkturutvecklingen	0.8	0.7	0.5
+ Extraordinära utgifter	0	0	0
<b>= KTU1 Korrigerade totala utgifter (KTU1)</b>	<b>115.9</b>	<b>116.8</b>	<b>119.0</b>
- Utgifter finansierade med öronmärkta inkomster	0.1	0.1	0.1
Diskretionära åtgärders inkomstpåverkan	0.5	-1.6	-0.7
Extraordinära inkomster	0.0	0.0	-0.2
- Diskretionära åtgärders inkomstpåverkan, inkl. extraordinära inkomster	0.5	-1.6	-0.6
<b>= KTU2 Korrigerade totala utgifter (KTU2)</b>	<b>115.4</b>	<b>118.3</b>	<b>119.5</b>
<b>Ökning av utgifter i offentliga sektorn</b>			
Nominell ökning av totala utgifter beräknade enligt utgiftsregeln, %	0.4	2.0	2.4
BNP-deflator	1.3	0.9	1.2
Reell ökning av totala utgifter beräknade enligt utgiftsregeln, %	-0.9	1.1	
<b>Reellt utgiftsriktmärke, VTV:s beräkning</b>	<b>0.3</b>	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>
<b>Nominellt utgiftsriktmärke, VTV:s beräkning</b>			<b>2.3</b>
<b>Avvikelse</b>			
Avvikelse, md €	1.3	0.3	0.0
BNP, md €	216	224	232
Avvikelse, % av BNP	0.6	0.2	0.0
Är avvikelsen betydande (< -0,5)?		Nej	Nej
Kumulativ avvikelse		0.4	0.1
Är den kumulativa avvikelsen betydande (<-0,25)?		Nej	Nej

Enligt revisionsverkets beräkningar utifrån finansministeriets prognos ökar de korrigerade totala utgifterna i den offentliga sektorn med 2 procent 2017 och med 2,4 procent 2018 i nominella termer. Den reella ökningen är 1,1 procent bägge åren. När efterlevnaden av utgiftsregeln bedöms jämför vi utgiftsökningen med utgiftsriktmärket. Revisionsverket har gjort en självständig beräkning av utgiftsriktmärket för 2017 och 2018 utifrån verkets beräkning av det strukturella saldoto och anpassningskravet. Enligt beräkningarna ligger utgiftsökningen 2017 under utgiftsriktmärket. Således följer Finland utgiftsregeln 2017. Enligt förhandsgranskningen kommer utgifterna att öka i linje med riktmärket under 2018, vilket innebär att utgiftsregeln följs men att en risk för avvikelser föreligger.

Figur 11 visar differensen mellan utgiftsriktmärket och de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln som andel av BNP. Om differensen är positiv har utgiftsregeln följts, och om differensen är negativ har man avvikit från den. Om det negativa värdet är större än -0,5 procentenheter, betraktas avvikelser från utgiftsregeln som betydande. Om det negativa värdet är större än -0,25 procentenheter i genomsnitt för en period av två år, betraktas avvikelserna också som betydande.

Enligt prognosen för 2017 ligger utgiftsökningen under utgiftsriktmärket



Figur 11: Differens i euro mellan utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln och utgiftsgränsen i förhållande till BNP. Källa: FM och VTV:s beräkningar

Efterlevnaden av utgiftsregeln 2017 och 2018 bygger på att Finland har beviljats flexibilitet i den nödvändiga förändringen av det strukturella saldoto. Utgiftsriktmärket skulle vara klart striktare, om det bara hade beräknats utifrån potentiell BNP-tillväxt på medellång sikt i enlighet med det primära regelverket för utgiftsregeln.

## Finland följer reglerna i den förebyggande delen 2017 och 2018

Enligt förhandsbedömningen följer Finland reglerna i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande delar 2017. I pelaren för det strukturella saldot ser 2018 ut att leda till en avvikelse, som dock inte är betydande. Under 2018 bedöms Finland inte heller följa den anpassningsbana för det strukturella saldot som anges i vårens stabilitetsprogram. Revisionsverket påpekar att 2017 skulle medföra avvikelser i pelaren för det strukturella saldot och i pelaren för utgiftsregeln, om kommissionen inte hade beviljat Finland flexibilitet i den förebyggande delens krav i maj 2017.

Utan den flexibilitet som kommissionen beviljat Finland skulle det uppstå en avvikelse i båda pelarna (strukturellt saldo och utgiftsregeln) 2017

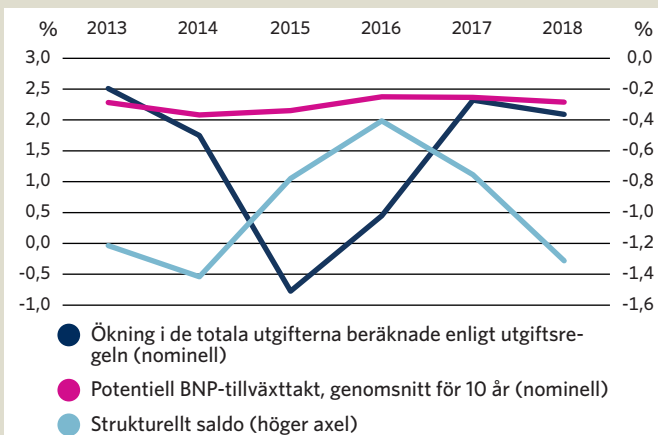
## Utgiftsregelns roll vid bedömning av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Målet för stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är att säkerställa de offentliga finansernas stabilitet på kort och medellång sikt. I centrum av den förebyggande delen finns det medelfristiga målet, som anges i form av ett strukturellt saldo. Vid beräkningen av det strukturella saldot utgår man från ett nominellt saldo enligt nettokreditgivningen och eliminerar effekten av konjunkturläget och engångsåtgärder. Det strukturella saldot är ett kalkylmässigt begrepp och beräkningen inbegriper flera osäkerhetsfaktorer (VTV våren 2017<sup>7</sup>, VTV hösten 2016<sup>8</sup>, PTT 2016<sup>9</sup>).

På grund av osäkerhetsfaktorerna bedöms uppfyllelsen av det medelfristiga målet även med hjälp av utgiftsregeln och dess riktmärke (Expenditure Benchmark). Utgiftsregeln ingår i lagstiftningsändringarna (s.k. "six pack") 2011. Europeiska kommissionen har stärkt utgiftsregelns roll i bedömningen av efterlevnaden av regelverket (ekonomiska och finansiella kommitténs betänkande 29.11.2016). Enligt de landsspecifika rekommendationer som rådet fastställde i juli 2017 ska t.ex. Italien och Frankrike korrigera det strukturella saldot genom anpassning av utgiftsökningen till det nominella utgiftsriktmärket.

Efterlevnaden av utgiftsregeln bedöms i två delar. Först beräknas nettobeloppet av de totala offentliga utgifterna. Sedan beräknas en maximal utgiftsökningstakt som jämförs med den reella utvecklingen av nettoutgifterna. Den maximala ökningstakten baseras på genomsnittet av den potentiella BNP-tillväxttakten över tio år så att iakttagelser om åren före och efter granskningsåret ingår i beräkningen. Den potentiella BNP-tillväxttakten minskas med en konvergensmarginal som tar hänsyn till de offentliga utgifternas andel av BNP och den nödvändiga anpassningen av det strukturella saldot.

Figur 12 visar utvecklingen av de offentliga nettoutgifterna beräknade enligt utgiftsregeln, den potentiella BNP-tillväxttakten i genomsnitt och nivån på det strukturella saldot beräknad utifrån finansministeriets höstprognos 2017. Av figuren framgår att det strukturella saldot försämrades i början av den granskade perioden när de offentliga nettoutgifterna ökade snabbare än den potentiella BNP-tillväxten. Åren 2014–2016 ökade de offentliga nettoutgifterna långsammare än den potentiella tillväxten. Det strukturella saldot förbättrades under dessa år. Därmed borde en utgiftsökning som följer utgiftsregeln bidra till uppfyllelsen av målet för det strukturella saldot.



Figur 12: Potentiell BNP-tillväxttakt på medellång sikt, ökning i offentliga nettoutgifter beräknade enligt utgiftsregeln och strukturellt saldo

Observera att efterlevnaden av utgiftsregeln inte kan uttolkas på basis av figuren. Enligt regelverket ska den potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt beräknas utifrån vårprognosen året före granskningsåret men figuren visar i stället den potentiella BNP-tillväxten beräknad utifrån finansministeriets höstprognos 2017. Därtill påverkar konvergensmarginalen det riktmärke som används vid bedömning av efterlevnaden av utgiftsregeln men i figuren jämförs utgifterna med den potentiella tillväxten utan påverkan av konvergensmarginalen. Åren 2015 och 2016 hade Finland ett striktare utgiftsriktmärke än den potentiella tillväxttakten i och med att konvergensmarginalen beaktades.



## Förändrad skatteuppbörd påverkar underskottet extraordinärt

År 2018 påverkas den offentliga sektorns underskott av en engångs-åtgärd då Skatteförvaltningen i början av året övertar Tullens uppgift att uppbära importmoms av mervärdesskatteregistrerade kunder. Engångsåtgärder och deras inverkan på bedömningen av de finanspolitiska reglerna beskrivs på s. 40. Skatteförvaltningens övertagande av momsuppbörden påverkar tidpunkten för företagens inbetalning av importmoms och minskar extraordinärt statens skatteinkomster med uppskattningsvis 184 miljoner euro. Minskningen av skatteinkomsterna gäller året då reformen träder i kraft. Reformen medför också en årlig ränteförlust jämfört med nuvarande praxis.

Förändringen av skatteuppbörden påverkar underskottet negativt 2018. Den utgör dock inte en sådan diskretionär försämring av balansen som avses i kommissionens definition av engångsåtgärder, utan är i stället en biprodukt av uppbördsreformen med en inkomstpåverkan av tydlig engångskaraktär trots den permanenta uppbördsförändringen. Reformen uppfyller definitionen för engångsåtgärder och dess påverkan har beaktats vid bedömningen av det strukturella underskottet och efterlevnaden av utgiftsregeln 2018. Den årliga ränteförlusten ingår inte i denna påverkan av engångskaraktär. Genom att bortfallet av skatteinkomsterna beaktas som en engångspost förbättras det strukturella saldot med 0,1 procentenheter i förhållande till BNP. När åtgärden beaktas i beräkningen enligt utgiftsregeln förbättras också bedömningen av efterlevnaden av utgiftsregeln.

De senaste åren har engångsåtgärder bara beaktats ett fåtal gånger vid bedömningen av det strukturella saldot och efterlevnaden av utgiftsregeln. Revisionsverket anser att engångsåtgärder behöver bedömas mer systematiskt så att engångsåtgärder som ingår i utgifterna och inkomsterna kan identifieras heltäckande.

Engångsåtgärder bör  
bedömas mer systematiskt

## Engångsåtgärder

Engångsåtgärder (one-offs) är åtgärder med en tillfällig inverkan på den offentliga sektorns saldo i form av inkomster eller utgifter. Engångsåtgärder ska beaktas vid beräkning av det strukturella saldot och beräkningar enligt utgiftsregeln och har därmed betydelse för bedömningen av de finanspolitiska reglerna. Det strukturella saldot erhålls när man eliminerar engångsåtgärdernas inverkan på det konjunkturrensade saldot. Vid beräkningar enligt utgiftsregeln beaktas engångsåtgärderna som en del av den samlade bedömningen.

Identifieringen av engångsåtgärder är inte entydig och därför har Europeiska kommissionen lagt fram vägledande principer som stöd för definition av åtgärderna. 1) Engångsåtgärden får inte leda till en permanent förändring av budgetbalansen. 2) En åtgärd får inte definieras som engångsåtgärd genom lag eller beslut, utan dess karaktär ska bedömas utifrån åtgärdens ekonomiska natur. 3) Volatila delfaktorer i inkomster och utgifter tolkas inte som engångsåtgärder. I exempelvis skatteinkomsterna finns det konjunkturoberoende variationer, som i regel inte tolkas som engångsposter. Däremot beaktas konjunkturrelaterade förändringar i inkomster och utgifter i den offentliga sektorns konjunkturrensade saldo. 4) Diskretionära åtgärder som ökar underskottet får i princip inte räknas som engångsåtgärder. Syftet är att undvika situationer där beslutsfattaren har incitament att definiera en balansförsämrande strukturell förändring som tillfällig. Slutligen beaktas engångsåtgärderna endast om den sammanräknade effekten av en enskild åtgärd eller flera liknande åtgärder påverkar den offentliga sektorns saldo med minst 0,1 procent av BNP efter avrundning.

Vid förändringar i inkomster och utgifter som räknas till engångsåtgärder kan den bakomliggande orsaken exempelvis vara en ändring av skattelagstiftningen, en permanent eller undantagsvis ändring av tidpunkten för en inkomst eller utgift samt exceptionella händelser som t.ex. naturkatastrofer. Investeringar kan i regel inte räknas som engångsåtgärder men negativa investeringar (försäljning av kapitaltillgångar och andra reelltillgångar) faller på vissa villkor inom definitionen. Engångsåtgärder beskrivs närmare i kommissionens Report on Public Finances in EMU 2015.<sup>10</sup>

## 2.2 Paktens korrigerande del

I stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del bedömer man uppfyllelsen av underskotts- och skuldkriterierna. Enligt underskottskriteriet får det nominella underskottet för den offentliga sektorn vara högst 3 procent av BNP och enligt skuldkriteriet får den offentliga sektorns bruttoskuld uppgå till högst 60 procent av BNP.

Enligt Statistikcentralen minskade underskottet i den offentliga sektorn till 1,7 procent av BNP 2016. Enligt finansministeriets höstprognos minskar underskottet innevarande år till 1,2 procent av BNP. År 2018 förutspås underskottet öka något, till 1,4 procent av BNP, men det ligger klart under 3-procentsgränsen ända till slutet av prognosperioden, dvs. 2021, såsom visas i tabell 2. De offentliga finanserna har stärks av den förbättrade tillväxten och regeringens anpassningsåtgärder. På basis av förhandsgranskningen uppfyller Finland underskottskriteriet både 2017 och 2018.

Den offentliga sektorns bruttoskuld överskred gränsvärdet 60 procent 2014 och som högst uppgick skuldkvoten till 63,6 procent av BNP 2015. Enligt Statistikcentralens justerade förhandsuppgifter minskade den offentliga sektorns skuldkvot till 63,1 procent av BNP 2016. Finansministeriet förutspår att skuldkvoten minskar 2017 och under hela prognosperioden fram till 2021. Trots att skuldbeloppet i euro fortsätter att växa kommer skuldkvoten att minska eftersom prognosen tyder på en bättre BNP-tillväxt än förväntat. Skuldkvoten utvecklas gynnsammare än vad Europeiska kommissionen eller finansministeriet bedömde i våras.

Eftersom den nominella skuldkvoten överskred 60-procentsgränsen utvärderade kommissionen uppfyllelsen av skuldkriteriet i enlighet med artikel 126.3. Kommissionens senaste rapport om detta är från våren 2017.<sup>11</sup> Utöver den nominella skuldkvoten bedöms uppfyllelsen av skuldkriteriet utifrån den konjunkturrensade skulden, framåt- och bakåtblickande kriterier och s.k. faktorer av betydelse. Hittills har kommissionen dragit slutsatsen att Finland uppfyller skuldkriteriet.

Med det bakåtblickande kriteriet analyseras om skuldkvoten har minskat tillräckligt under de tre föregående åren. Med det framåtblickande kriteriet analyseras om skuldkvoten kommer att minska tillräckligt under de två följande åren. Den konjunkturrensade skulden beaktar konjunkturläget inverkan på skuldkvoten. Enligt revisionsverkets bedömning uppfyller Finland det framåtblickande kriteriet 2017, det bakåtblickande kriteriet 2018 och det konjunkturrensade skuldkriteriet bägge åren. Således kan man säga att Finland uppfyller skuldkriteriet 2017–2018.

Underskottet ligger klart under 3-procentsgränsen

Uppfyllelsen av skuldkriteriet bygger på att skuldsättningen har brutits och att skuldkvoten minskat. Den nominella bruttoskulden kommer dock alltjämt att överskrida 60-procentsgränsen under de kommande åren och uppfyllelsen av skuldkriteriet äventyras om skuldkvoten börjar öka. När konjunkturen förbättras ökar den konjunkturrensade skuldkvoten och enligt prognosen kommer den att överskrida den nominella kvoten 2018. Under lågkonjunkturen har den konjunkturrensade skuldkvoten underskridit 60-procentsgränsen, vilket är en av grunderna för uppfyllelsen av skuldkriteriet.

Beräkningarna om uppfyllelsen av de framåtblickande och bakåtblickande kriterierna samt om den konjunkturrensade skulden redovisas i den bilagda arbetsboken.

Tabell 2: Underskottet och skuldkvoten i den offentliga sektorn 2014-2021, % av BNP. Källa: Statistikcentralen, FM

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Underskottet i den offentliga sektorn	-3.2	-2.7	-1.7	-1.2	-1.4	-1.0	-0.9	-1.2
Skuldkvoten i den offentliga sektorn	60.2	63.6	63.1	62.5	61.9	61.1	60.2	59.9

Uppfyllelsen av skuldkriteriet bygger på att skuldsättningen har brutits





### 3 Dimensioneringen av finanspolitiken

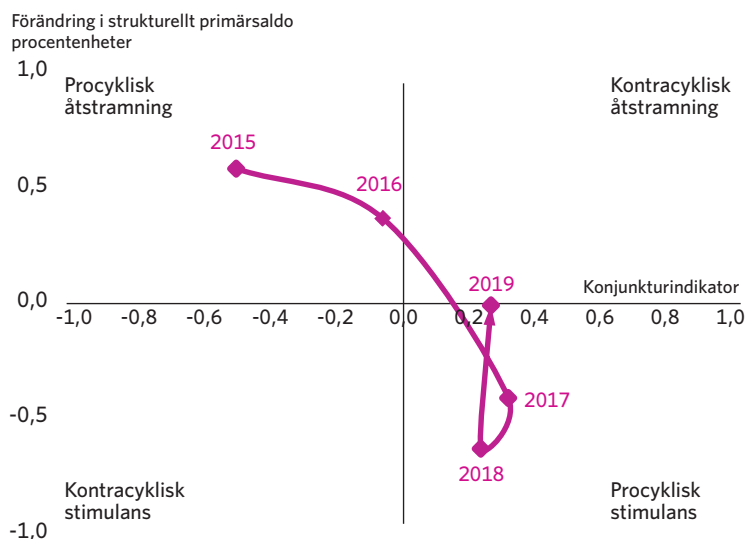
Den offentliga sektorns nominella saldo har förbättrats betydligt under 2017. Förbättringen av det nominella saldot beskriver dock inte direkt finanspolitikens stramhet. Det konjunkturrensade strukturella saldot försämras både 2017 och 2018. Mätt enligt förändringen av det strukturella saldot är finanspolitiken expansiv 2017 och 2018. Förbättringen av det nominella saldot har i stor utsträckning berott på det förbättrade konjunkturläget.

Revisionsverket har bedömt dimensioneringen av finanspolitiken 2015-2018. Bedömningen bygger på två alternativa beräkningar utifrån finansministeriets höstprognos 2017 och omfattar därför endast de redan beslutade finanspolitiska åtgärderna. I båda fallen pejas indikatorn mot konjunkturläget. Metoderna beskrivs närmare på s. 48-49. Vi har beräknat konjunkturindikatorn med EU:s gemensamma metod så att den beaktar såväl produktionsgapets nivå som dess förändring. Därmed är konjunkturindikatorn inte lika känslig för revisioner av prognoserna som en indikator som bara utgår från produktionsgapets nivå.

Enligt revisionsverkets bedömning har den bedrivna finanspolitiken varit åtstramande 2015 och 2016. Finanspolitiken blir expansiv 2017 och 2018 samtidigt med en positiv vändning i konjunkturläget. Konjunktursvängningar bör kunna jämnas ut med hjälp av finanspolitiken. Om det bedrivs en expansiv finanspolitik när den ekonomiska tillväxten har tagit fart kan effekten vara procyklisk och stärka konjunkturen. Under en stark ekonomisk tillväxt bör finanspolitiken stramas åt för att undvika överhettning i ekonomin.

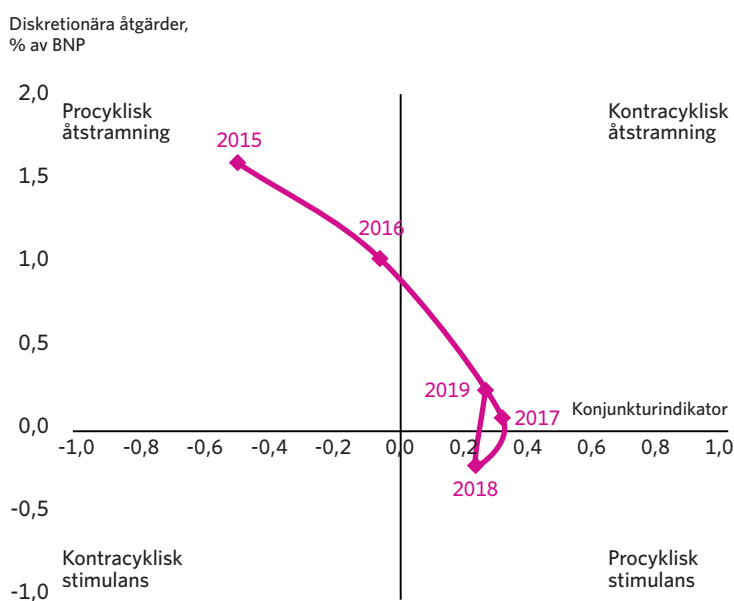
I figur 13 bedöms dimensioneringen av finanspolitiken genom förändringen av det strukturella primärsaldot. Det strukturella primärsaldot beskriver den offentliga sektorns finansiella balans efter eliminering av effekterna av ränteutgifter, engångsposter och konjunkturen. Granskat på detta sätt var den bedrivna finanspolitiken något åtstramande 2015 och 2016. Finanspolitiken blir expansiv 2017 och 2018. Genom den ekonomiska tillväxten blir konjunkturindikatorn positiv under 2017, vilket innebär att finanspolitiken är procyklisk och förstärker konjunkturen.

Finanspolitiken har varit åtstramande 2015 och 2016 men blir expansiv 2017 och 2018



Figur 13: Dimensioneringen av finanspolitiken, bedömd enligt förändring i strukturellt primärsaldo. Källa: FM:s och VTV:s beräkningar

I figur 14 bedöms dimensioneringen av finanspolitiken utifrån diskretionära åtgärder. Dessa ger stöd för bedömningen att finanspolitiken har blivit expansiv. För 2017 är den samlade effekten av de diskretionära åtgärderna ganska neutral. År 2018 blir finanspolitiken däremot klart expansiv. Observera dock att beräkningarna för 2018 bara inkluderar åtgärder som var kända med tillräcklig noggrannhet hösten 2017. Sålunda kommer bedömningen av dimensioneringen att uppdateras.



Figur 14: Dimensioneringen av finanspolitiken, bedömd utifrån diskretionära åtgärder. Källa: FM:s och VTV:s beräkningar



Dimensioneringen av finanspolitiken har även bedömts av finansministeriet (Ekonomisk översikt, hösten 2017, s. 64). Revisionsverket anser att det är bra att även finansministeriet redovisar sina bedömningar av finanspolitikens effekter som en del av bedömningen av målpuppfyllelsen i de offentliga finanserna. Revisionsverkets bedömningar av dimensioneringen sammanfaller i stor utsträckning med finansministeriets, men bedömningarna av finanspolitikens effekter 2017, framförallt utifrån den diskretionära indikatorn, är ganska känsliga för antaganden om de utgiftspåverkande diskretionära åtgärdernas storlek. Vi har använt andra antaganden vid beräkningen av arbetslöshetsutgifterna, vilket har en viss inverkan på bedömningen av dimensioneringen under 2017.

Därtill ska man beakta att det är en utmaning att göra realtidsbedömningar av dimensioneringen av finanspolitiken. Samtliga alternativa metoder inbegriper metodiska osäkerheter och dessutom uppdateras bedömningen av konjunkturläget i takt med prognoserna. År 2017 ökade exempelvis skatteinkomsterna snabbare än förväntat och åren 2016 och 2017 växte ekonomin i snabbare takt än vad som hade förutspåtts. Således har Revisionsverkets bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken förändrats jämfört med hösten 2016.

## Bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken

### Bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken genom förändringen i det strukturella primärsaldot, $\Delta SPB$

Strukturellt primärsaldo (Structural Primary Balance, SPB) beskriver den offentliga sektorns konjunkturrensade finansiella balans exklusive ränteutgifter. Konjunkturkorrigeringen eliminerar konjunkturrensens inverkan på offentliga utgifter och inkomster från det nominella saldot. Primärsaldot rensas från eventuella engångsposter. Förändringen i det strukturella primärsaldot, rensat från ränteutgifter och konjunkturrensens inverkan, beskriver den diskretionära finanspolitikens inverkan på de offentliga finanserna bättre än en granskning som utgår från förändringen i det nominella saldot. Om det strukturella primärsaldot har förbättrats, anses finanspolitiken ha varit åtstramande. Om det strukturella saldot har försämrats, har finanspolitiken varit expansiv.

### Bedömning av dimensioneringen utifrån diskretionära åtgärder, DFE

Ett alternativt sätt är att granska den diskretionära (beslutsgrundade) finanspolitiken (Discretionary Fiscal Effort, DFE) genom att fördela de diskretionära åtgärderna på inkomstsidan respektive utgiftssidan.<sup>12</sup>

I fråga om offentliga inkomster granskas diskretionära åtgärder som ökar eller minskar skatteinkomsterna i förhållande till BNP. Om diskretionära åtgärder har ökat inkomsterna, har politiken varit åtstramande. Om inkomsterna har minskat, har politiken varit expansiv.

I fråga om offentliga utgifter kan diskretionära åtgärder inte definieras lika entydigt. På utgiftssidan granskas de totala offentliga utgifterna, som rensas från ränteutgifter och konjunkturrelaterade utgifter för arbetslösheten. Förändringen i de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter och konjunkturrelaterade utgifter för arbetslösheten jämförs med den potentiella BNP-tillväxttakten. Om utgifterna har ökat snabbare än den potentiella produktionen, har finanspolitiken enligt tolkningen varit expansiv. Om utgifterna har ökat långsammare än den potentiella tillväxten, har politiken varit åtstramande.

Den diskretionära finanspolitiken (DFE) granskas utifrån differensen mellan diskretionära åtgärder på inkomstsidan respektive utgiftssidan. Om differensen är negativ, har finanspolitiken varit expansiv. Om differensen är positiv, har finanspolitiken varit åtstramande.

#### Konjunkturindikator

För att det ska gå att utvärdera om den ekonomiska politiken varit expansiv eller åtstramande, behövs en bedömning av konjunkturläget. Carnot och Castro (2014)<sup>13</sup> definierar konjunkturindikatorn som medelvärdet av produktionsgapets normaliserade nivå och dess förändring. Därför är konjunkturindikatorn inte lika känslig för revisioner av prognosen som en indikator som bara utgår från produktionsgapets nivå.



- 1 Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna 120/2014. Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna, 1.9.2017.
- 2 Lösningar för Finland – Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering, bilaga 5 regeringens regel för utgiftsramen. Regeringens publikationsserie 10/2015.29.5.2015.
- 3 Rapport om granskningen av finanspolitiken våren 2017. Statens revisionsverks revisionsberättelser 10/2017.
- 4 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition. Institutional Paper 52. European Commission.
- 5 RÅDETS REKOMMENDATION av den 11 juli 2017 om Finlands nationella reformprogram 2017, med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2017 (2017/C 261/25).
- 6 Flexibilitetsmeddelandet och matrisen beskrivs i bilaga 16 till rapporten Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition.
- 7 Rapport om granskningen av finanspolitiken våren 2017. Statens revisionsverks revisionsberättelser 10/2017.
- 8 Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 18/2016 rd.
- 9 Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland – impact on budget balances (2017), Huovari Janne, Jauhiainen Signe och Kekäläinen Antti. PTT arbetspapper 191.
- 10 Report on Public Finances in EMU 2015. Institutional Paper 14. European Commission.
- 11 Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. 22.5.2017.
- 12 Metoden beskrivs närmare i rapporten Report on Public Finance in Emu 2013.
- 13 Carnot, Nicolas ja de Castro, Fransisco (2015) The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect. European Commission, Economic Papers 543.

*Suomi*  
*Finland*  
**100**

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

ISSN 1796-9654 (PDF)