

## Enheten för övervakning av finanspolitikens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna

Statens revisionsverks lagstadgade uppgift är att inom kontrollen av skötseln av statsfinanserna utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om finanspolitiken (869/2012) och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den (såsom förordningen om en plan för de offentliga finanserna 120/2014 med ändringar enligt förordning 601/2017). Statens revisionsverk har enligt sin tillsynsuppgift och utifrån dessa bestämmelser bedömt Finlands utkast till budgetplan och dess bakgrundsmaterial inklusive regeringens budgetproposition för år 2018. Budgetpropositionen överlämnades till riksdagen 19 september 2017 och utkastet till Finlands budgetplan för 2018 publicerades 5 oktober 2017.

Denna promemoria innehåller huvudpunkterna i Statens revisionsverks preliminära bedömning av de offentliga finansernas utveckling 2017 och 2018, med beaktande av utkastet till budgetplan och budgetpropositionen för 2018. Bedömningen utgår från Finansministeriets oberoende ekonomiprognos. Revisionsverkets förra bedömning presenterades den finanspolitiska övervakningsrapporten av 15 juni 2017. Revisionsverket publicerar en utförligare rapport om övervakningen av finanspolitiken som en särskild berättelse till riksdagen i december 2017.

Statens revisionsverk verkställer sitt uppdrag att övervaka finanspolitiken genom att utvärdera uppställandet och iakttagandet av de nationella föreskrifterna och målen för finanspolitiken, efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och iakttagandet av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt styrningen av den offentliga ekonomin som helhet i förhållande till föreskrifterna. Med stöd av lagen om finanspolitiken ska revisionsverket övervaka att korrigeringsmekanismen iakttas och att de insatta åtgärderna är tillräckliga. I övervakningen ingår också bedömning av hur realistiska de underliggande makroprognoserna är samt post facto-bedömning av tillförlitligheten för makroekonomiska prognoserna och prognoserna för de offentliga finanserna, vilket från och med 2017 ska ske regelbundet enligt förordningen om en plan för de offentliga finanserna.

### Sammanfattning av bedömningen

Enligt revisionsverkets bedömning förbättras den offentliga sektorns finansiella ställning inte enligt regeringens målsättning för mandatperioden trots att ekonomin går bättre. Enligt Finansministeriets prognos kommer det strukturella saldot för den offentliga sektorn, efter eliminering av konjunkturläges effekt på finanserna, att det försämrats 2017 och 2018. Den offentliga sektorns nominella saldo kommer inte heller att komma i balans så som fastställts i målen eftersom statsfinanserna återhämtar sig långsammare än förväntat. Regeringens tilläggsbudgetar för 2017 följer ramreglerna. Budgetpropositionen för 2018 avviker från dessa regler i fråga om finansieringen av Rundradion. Iakttagandet av budgetramen för valperiodens sista år 2019 och därmed av de sammantagna ramarna för hela valperioden försvåras av att ett anslag på 18,6 miljarder euro för landskapens finansiering ska tas med i ramen för statsfinanserna.

Enligt den preliminära bedömningen följer Finland reglerna för den förebyggande delen och den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten år 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 i kravet på förändring av det strukturella underskottet år 2018 trots att möjligheterna till flexibilitet beaktas.

Enligt revisionsverkets uppfattning är Finansministeriets prognoser som utgör underlag för utkastet till budgetplan realistiska. Den betydande prognosförändringen sett till våren 2017 är motiverad i ljuset

av färsk statistik om konjunkturläget. Finansministeriets prognoser motsvarar prognoserna från andra prognosinstitut.

### Regeringens finanspolitiska mål och tillståndet för de offentliga finanserna

Regeringens medelfristiga mål för de offentliga finanserna, det vill säga att det strukturella saldot uppvisar ett underskott på 0,5 procent av BNP, kommer inte att uppfyllas under denna regeringsperiod. På basis av Finansministeriets prognos kommer det strukturella saldot för den offentliga sektorn att stanna på cirka -0,8 procent av BNP 2017 och försämrats ytterligare till cirka -1,3 procent 2018.

Regeringen har ställt som mål att nå balans i de offentliga finanserna före 2019. För att detta ska lyckas har regeringen fastställt bindande sektorspecifika mål enligt vilka det strukturella saldot inom både stats- och lokalförvaltningens får uppvisa ett underskott på högst 0,5 procent av BNP, arbetspensionsfondernas överskott bör vara minst en procent av BNP och de övriga socialskyddsfonderna bör vara totalt sett i balans.

De offentliga finanserna har förbättrats betydligt under 2017. Det strukturella saldot för den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna förväntas minska till 1,2 procent av BNP 2017. Förbättringen härrör i hög grad från skatteinkomsterna som ökat snabbare än förväntat. Inom den offentliga sektorn minskade det strukturella saldot för både statsförvaltningen och lokalförvaltningen under 2017 och underskottet i statsfinanserna fortsätter att minska 2018. Enligt prognoserna kommer överskottet för socialskyddsfonderna att minska något 2017.

Enligt revisionsverkets bedömning är förbättringen av offentliga sektorns strukturella saldo ett resultat av att ekonomin har vuxit snabbare än förväntat och detta avspeglas speciellt i att underskottet i statsfinanserna har minskat. Trots att utvecklingen i statsfinanserna har under 2017 varit positivare än målsättningen våren 2017, kommer den inte att nå upp till den målsatta utvecklingen 2018 och 2019. Revisionsverket noterar att de strukturella problemen i Finlands ekonomi inte har avhjälpats trots att den ekonomiska tillväxten har fått underskottet i statsfinanserna att krympa något. Enligt revisionsverkets bedömning kommer dimensioneringen av finanspolitiken att vända från åtstramande till stimulerande under 2017 och fortsätta på stimulansvägen 2018. Med tanke på konjunkturläget och de strukturella problemen vore det enligt revisionsverket möjligt att bedriva en strängare finanspolitik.

Regeringens tilläggsbudgetar för 2017 följer ramreglerna för statsfinanserna. Budgetpropositionen för 2018 avviker från ramregeln på en punkt. Iakttagandet av budgetramen för valperiodens sista år 2019 och därmed av de sammantagna ramarna för hela valperioden försvåras av att ett anslag på 18,6 miljarder euro för landskapens finansiering ska tas med i ramen för statsfinanserna. I planen för de offentliga finanserna 2017–2020 beslutade regeringen som en del av anpassningsåtgärderna att sänka ramnivån för valperioden med 80 miljoner euro för 2017–2018 och med 120 miljoner euro för 2019. Trots den sänkta ramnivån kommer underskottet i statsfinanserna inte att uppnå det uppställda målet. Det är ytterst viktigt att ramregeln som ett viktigt styrverktyg bättre ska stöda uppnåendet av regeringens mål för statsfinanserna.

### Efterlevnad av EU-reglerna för finanspolitiken

Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del fokuserar på hur väl finanserna följt eller närmast sig det medelfristiga målet. Bedömningen görs utifrån såväl anpassningen av det strukturella saldot som utgiftsregeln. Finland omfattas av den förebyggande delen och ska följa de åtaganden som anknyter till den.

Det strukturella saldot beskriver den finansiella balansen i förhållande till BNP, efter eliminering av effekterna av konjunkturväxlingar och tillfälliga åtgärder. Regeringens medelfristiga mål för det strukturella saldot är minst -0,5 procent. Enligt bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten ska den årliga förändringen i strukturellt saldo jämföras med anpassningen av strukturellt saldo mot det medelfristiga målet som kommissionen fastställt. Finland har gynnats av flexibiliteten i regelverket så att Fin-

land med stöd av klausulerna om strukturreformer och investeringar är berättigat att utnyttja flexibilitet från de ursprungliga kraven på 0,6 procentenheter av BNP 2017–2019.

Det strukturella saldot uppskattas till -0,8 procent av BNP 2017 vilket är en försämring med 0,4 procentenheter jämfört med föregående år. Genom den finansiella ställningen enligt regelverket enligt revisionsverkets uppskattning får försämrings -1,1 procent av BNP 2017 innebära det att Finland ändå uppfyller kriterierna för strukturellt saldo. Enligt Finansministeriets prognos kommer Finland att uppfylla kriterierna för strukturellt saldo även 2018. En uppskattning av det strukturella saldot och den fastställda anpassningen presenteras i tabell 1. Den andra pelaren i den förebyggande delen är utgiftsregeln som fastställer den maximala ökningstakten för offentliga sektorns utgifter. Enligt revisionsverkets bedömning i höst följer Finland utgiftsregeln 2017–2018. Beräknade värden som hänför sig till utgiftsregeln presenteras i tabell 2.

Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten fokuserar på iakttagandet av underskotts- och skuldkriterier. Enligt underskottskriteriet får den offentliga sektorns nominella underskott vara högst 3 procent av BNP och enligt skuldkriteriet får den offentliga sektorns bruttoskuld uppgå till högst 60 procent av BNP. Enligt Finansministeriets prognos hösten 2017 kommer den offentliga sektorns underskott att vara -1,2 procent av BNP 2017 och -1,4 procent 2018. Finland uppfyller således underskottskriteriet 2017–2018.

Den offentliga sektorns bruttoskuld överskred gränsvärdet på 60 procent 2014. Enligt Statistikcentralens justerade preliminära uppgifter minskade skuldsättningen med 0,5 procentenheter till 63,1 procent av BNP 2016, och enligt FM:s prognos fortsätter den offentliga skuldsättningen att minska 2017–2018. Skuldkriteriets uppfyllelse bedöms också i förhållande till den konjunkturkorrigerade skulden, framåt- och bakåtblickande kriterier och så kallade betydelsefulla faktorer. På dessa grunder uppfyller Finland också skuldkriteriet 2017–2018.

### Strukturella reformers inverkan på de offentliga finanserna

Regeringens propositioner våren 2017 om vård- och landskapsreformerna var mycket osäkra i fråga om effekterna på hållbarhetsunderskottet. 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 blir det också möjligt att hitta lösningar som är fördelaktiga med tanke på statsfinanserna. Summa summarum är regeringens mål att spara 3 miljarder euro genom vård- och landskapsreformen inte realistiskt enligt den information som finns idag. I jämförelse med de övriga EU-länderna har Finlands inte speciellt höga social- och hälsovårdsutgifter eller exceptionellt svårt hållbarhetsläge till följd av en åldrande befolkning. Kvaliteten på vårdtjänsterna anses vara allmänt taget gott till att börja med, och eftersom reformerna ska ge bättre tillgång till tjänster och minska hälsoskillnaderna är det fråga om ett väldigt ambitiöst sparmål även på lång sikt.

Enligt de i regeringsprogrammet fastställda målen ska regeringen 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. Måläret för reformens effekter ligger mycket långt i framtiden, i slutet av 2020-talet. Överlag är det fortfarande oklart på vilket sätt reformen ska stärka de offentliga finanserna.

I augusti 2017 fattade regeringen beslut om två reformer utanför regeringsprogrammet. Den drog upp riktlinjer för en reform av familjeledigheterna, som utöver de egentliga familjeledigheterna även 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 randvillkoren för beredningen kan dock göra det svårare

att arbeta fram en optimalt effektiv lösning. Att färdigt slå fast att bidragssystemet också i fortsättning göra det möjligt att vårda under tre år gamla barn hemma ger färre alternativ att välja mellan.

I samband med beredningen av budgeten för 2018 beslutades också om beredning av en reform av företagsstöden. Målen för arbetet är väl inriktade. Enligt revisionsverket är det ändå viktigt att beredningen inte begränsas till omdistribuering av stöden utan att möjligheten att minska på det totala stödbeloppet ska tas med som ett verkligt alternativ.

### **Bedömning av prognosen bakom utkastet till budgetplan**

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

Budgetpropositionen och utkastet till budgetplan utgår från Finansministeriets konjunkturprognos och uppskattning för tillväxten på medellång och lång frist. Enligt Finansministeriets prognos för 2018 ökar BNP med 2,1 procent, medan rambesluten gjordes i våras utifrån en uppskattad ekonomisk tillväxt om 1,0 procent. De förbättrade tillväxtutsikterna för 2018 beror på en positiv konjunktursvängning i den ekonomiska utvecklingen åtminstone på kort sikt. Den finländska exportens andel av världshandeln verkar ha upphört att minska 2017 och exporten ökar nu tydligare än tidigare. Den ekonomiska tillväxten 2018 drivs dessutom av såväl exporten som de positivt justerade tillväxtprognoserna för inhemsk konsumtion och investeringar. Eftersom konjunkturläget har förändrats är det motiverat att justera prognosbilden, och de nya prognoserna kan anses vara realistiska. Finansministeriets prognos motsvarar också prognoserna från andra prognosinstitut.

**Tabell 1. Den offentliga sektorns strukturella saldo, nödvändig anpassning (tillåten avvikelse) och avvikelse. Statens revisionsverks beräkningar utifrån FM:s material.**

	2016	2017	2018
Strukturellt saldo, % av BNP	-0,4	-0,8	-1,3
Anpassning, % av BNP		-0,4	-0,6
Statens revisionsverks uppskattning av nödvändig anpassning, % av BNP*		-0,7	-0,3
Avvikelse från den nödvändiga anpassningen, % av BNP		-0,3	0,2
<b>Är avvikelserna betydande (&gt;0,5)?**</b>		<b>Nej</b>	<b>Nej</b>
Kumulativ avvikelse (medelvärde över två år)		-0,2	-0,1
<b>Är den kumulativa avvikelserna betydande (&gt;0,25)?**</b>		<b>Nej</b>	<b>Nej</b>

\* Bedömningen utgår från Statens revisionsverks beräkningar av det strukturella saldot. Nödvändig anpassning anges med beaktande av den tillåtna flexibiliteten med stöd av klausulerna om strukturreformer och investeringar, 0,6 procentenheter.

\*\* Med betydande avvikelse i strukturellt saldo avses att avvikelserna från nödvändig anpassning är större än 0,5 procentenheter under ett år eller 0,25 procentenheter kumulativt över två år.

**Tabell 2. Ökning av offentliga sektorns utgifter, utgiftsregel som ska iakttas och avvikelse. Statens revisionsverks beräkningar utifrån FM:s material.**

	2016	2017	2018
Ökning av offentliga sektorns utgifter.			
Ökning i de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (nominell), %	0,4	2,0	2,4
BNP-deflator	1,3	0,9	1,2
Ökning i de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (reell), %	-0,9	1,1	
Statens revisionsverks uppskattning av den utgiftsregel som ska iakttas (reell)	0,3	1,4	1,1
Statens revisionsverks uppskattning av den utgiftsregel som ska iakttas (nominell)*			2,3
Avvikelse			
Avvikelse, md €	1,3	0,3	0,0
BNP, md €	215,6	223,9	232,2
Avvikelse, % av BNP**	0,6	0,2	0,0
<b>Är avvikelserna betydande (&lt; -0,5)?***</b>		<b>Nej</b>	<b>Nej</b>
Kumulativ avvikelse		0,4	0,1
<b>Är den kumulativa avvikelserna betydande (&lt;-0,25)?***</b>		<b>Nej</b>	<b>Nej</b>

\* I uppskattningen för 2018 jämförs den nominella utgiftsökningen med den nominella utgiftsregeln. För tidigare år görs jämförelsen med reella värden.

\*\* En positiv siffra innebär att utgifterna har underskridit utgiftsregeln och en negativ siffra i sin tur att de har överskridit gränsen.

\*\*\* Med betydande avvikelse avses i utgiftsregeln att avvikelserna i euro i förhållande till BNP är mindre än -0,5 procent för ett år eller -0,25 procent kumulativt över två år.