



# Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2015–2018





Statens revisionsverks särskilda berättelse  
till riksdagen: Valperiodsrapport om  
övervakningen och granskningen  
av finanspolitiken 2015–2018

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)

ISSN 1796-9654 (PDF)

URN:NBN:VTV-B212018RD

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-B212018RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b212018rd)

GRANO OY

HELSINGFORS 2018

# Till riksdagen

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

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

I enlighet med 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar Statens revisionsverk denna berättelse om övervakningen och granskningen av finanspolitiken under valperioden 2015–2018 till 2018 års riksdag.

Helsingfors den 4 december 2018

Tytti Yli-Viikari  
generaldirektör

Marko Männikkö  
överdirektör



# Innehåll

<b>Huvudsakligt innehåll</b>	<b>7</b>
<b>1 Finanspolitiska mål för valperioden</b>	<b>9</b>
1.1 Uppfyllelse av målen för de offentliga finanserna	10
1.2 Efterlevnad av ramregeln	19
1.3 Långsiktig hållbarhet och verkställandet av strukturreformer	25
1.4 Skattepolitiken och beredning av skatteförändringar	29
<b>2 Planering och styrning av de offentliga finanserna</b>	<b>33</b>
2.1 Planen för de offentliga finanserna har utökats	34
2.2 Uppställande av ett nytt medelfristigt mål 2019	39
2.3 Styrning av den kommunala ekonomin	42
2.4 Riskhantering av ansvarsförbindelser	45
<b>3 Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten</b>	<b>49</b>
3.1 Bedömning av den förebyggande delen	50
3.2 Korrigerande del	58
3.3 EU:s regelverk utvecklas	61
<b>4 Prognosunderlaget för den ekonomiska politiken</b>	<b>67</b>
4.1 Tillförlitligheten i finansministeriets prognoser	68
4.2 Praxisen för prognoserna och oberoende	71
<b>Referenser</b>	<b>74</b>





## Huvudsakligt innehåll

I VTV:s rapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken bedöms efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna, uppfyllelsen av regeringens mål och finanspolitikens dimensionering under valperioden. Den tar också upp den övergripande styrningen av de offentliga finanserna, styrmedlens funktion och strukturreformernas framåtskridande.

I och med den starka ekonomiska tillväxten sedan 2016 är Finland på väg att uppnå balans i de offentliga finanserna i slutet av valperioden. Enligt prognoserna kommer regeringens mål vid valperiodens början för det strukturella saldot och skuldutvecklingen till stor del att uppnås.

Hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna på lång sikt har minskat men inte eliminerats under valperioden. Något som påverkat minskningen betydligt är att det bedömda utgångsläget för det strukturella saldot förbättrades. Revisionsverket anser det viktigt att under kommande valperiod fortsätta strukturreformerna med sikte på att minska hållbarhetsunderskottet. Social- och hälsovårdsreformen ger betydande möjligheter att främja detta mål.

Utgiftsramen för statsfinanserna har följts under valperioder, men ramreglernas trovärdighet och förfarandets transparens har utmanats genom bl.a. flyttningen av Rundradions finansiering utanför ramen och delvis oklara definitioner av de externa utgifterna. Därtill ökade antalet skattestöd under valperioden.

Finland har under valperioden befunnit sig iden förebyggande delen av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Regelverket i denna del har följts 2015–2017 och förhandsbedömningen är att det följs även 2018 och 2019. Enligt prognosen uppnås det medelfristiga målet 2019 i enlighet med regelverket. Reglerna i den korrigerande delen av pakten har följts 2015–2017. Förhandsbedömningen är att underskotts- och skuldkriterierna i den korrigerande delen uppfylls även 2018–2019. När ett nytt medelfristigt mål ställs upp för de offentliga finanserna bör man utöver EU:s regelverk och finanspakten även beakta de ekonomiska förpliktelseernas risker samt befintliga ekonomiska buffertar.

Revisionsverket har inte funnit några nämnvärda brister i efterlevnaden av reglerna i den finanspolitiska lagen och av de bestämmelser som har utfärdats med stöd av den. Den övergripande planeringen och styrningen av de offentliga finanserna har förbättrats under valperioden och den berörda lagstiftningen har utvecklats. När styrningen av den kommunala ekonomin fick sin nuvarande form bidrog detta till en starkare styrning. Å andra sidan beaktar styrningen inte offentliga organisationers ansvarsförbindelser, bl.a. risker med statens ökande borgensförbindelser, och revisionsverket anser det befogat att införa en riskbaserad begränsning av förpliktelseerna.

I revisionsverkets jämförelse bedömdes finansministeriets prognoser, som är underlag för den ekonomiska politiken, vara minst lika tillförlitliga som ekonomiska prognoser från övriga huvudkällor för prognoser om Finlands ekonomi.



# 1 Finanspolitiska mål för valperioden

Finlands ekonomiska läge och utsikterna för de närmaste åren förbättrades under valperioden. Utifrån prognoserna kommer de vid regeringsperiodens början uppställda målen för de offentliga finansernas utveckling att uppnås till stor del. Tack vare konjunktrens förbättring förutspås nästan balans i de offentliga finanserna i slutet av valperioden, och den offentliga skulden har börjat minska. Under valperioden har finanspolitiken alternerat mellan konjunkturutjämnande och konjunkturförstärkande. Den offentliga sektorns nettoförmögenhet har ökat och 2017 ökade den också i statsförvaltningen.

Utgiftsramen för statsfinanserna har följts under valperioden. Ramreglerna frångicks dock i fråga om Rundradions finansiering. Utgiftsramens funktion har samtidigt utmanats av bl.a. delvis oklara definitioner av finansiella investeringar utanför ramen, införandet av en utgiftsreserv för oväntade utgifter och arrangemang för bolagisering av statlig verksamhet.

Hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna på lång sikt har inte eliminerats under valperioden men det har minskat, främst till följd av ett förbättrat utgångsläge för den finansiella balansen. Rapporteringen om hållbarhetsunderskottet har förbättrats liksom beräkningarnas transparens. När politiska åtgärder förbereds är det förvisso viktigt att bedöma deras långsiktiga effekt på de offentliga finanserna, men att utgå från hållbarhetsunderskottet som övergripande mål har flera begränsningar.

Skattegraden har sjunkit under valperioden. Skattesystemet har inte utvecklats som helhet och inte heller blivit tydligare. Konsekvensanalyserna av skatteförändringar håller i huvudsak god kvalitet men det finns för lite information om skattestödets effekter.

## 1.1 Uppfyllelse av målen för de offentliga finanserna

Regeringsperiodens målsättningar för de offentliga finanserna bestod av mål i regeringsprogrammet och inskrivna mål i planen för de offentliga finanserna enligt lagstiftningens krav. Bakom målsättningarna fanns beslutade åtgärder i Europeiska unionen för att stärka en flerårig, allomfattande styrning av de offentliga finanserna och därav följande utfärdande av statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna. Betoningen av de offentliga finanserna som helhet i målsättningarna var en nyttig förändring som gav bättre möjligheter att hålla kontroll över finanserna.

I valperiodens första plan för de offentliga finanserna uppställdes bindande saldomål för den offentliga sektorns undersektorer (statsförvaltning, lokal förvaltning, arbetspensionsanstalter, övriga socialskyddsfonder) som syftar till balans mellan inkomster och utgifter i de offentliga finanserna 2019.

Målen innebär att man tillåter ett litet underskott i statsförvaltningen och den lokala förvaltningen samt eftersträvar ett klart överskott för arbetspensionsanstalterna och finansiell balans för övriga socialskyddsfonder. Enligt det medelfristiga målet för strukturellt saldo i de offentliga finanserna får underskottet vara högst 0,5 procent av BNP. Enligt målen för den offentliga skulden ska skuldsättningen i förhållande till BNP börja minska under valperioden och skulden sluta öka 2021. Dessutom uppställdes målet att den totala skattegraden inte ska öka under valperioden.

Målen formulerades bl.a. utifrån en beräkning av hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna på lång sikt. Regeringen åtog sig att under regeringsperioden fatta beslut som leder till att underskottet täcks.

Tabell 1: Regeringens valperiodsmål för de offentliga finanserna och bedömning av måluppfyllelsen

Mål	Utgångsläge	Läget 2017	Bedömning av måluppfyllelsen
<b>Offentliga sektorns strukturella saldo, mål för 2019 i procent av BNP</b>			
-0,5 %	Saldo 2015 -1,8 % enligt 2015 års uppgifter. Enligt nu föreliggande uppgifter -0,7 % 2015	-0,3 %	Något efter i måluppfyllelsen; medianprognos -0,8 %, FM-prognos -0,7 %. Bedömningen är att den till målet kopplade regeln ändå följs (se kapitel 3).
<b>Nominellt saldo, mål för 2019 i procent av BNP</b>			
Statsfinanserna, underskottet högst 0,5 %	-3,0 % 2015	-1,8 %	Något efter i måluppfyllelsen; medianprognos -0,9 %, FM-prognos -0,7 %.
Kommunal ekonomi, underskottet högst 0,5 %	-0,7 % 2015	-0,1 %	Målet på väg att uppnås; medianprognos -0,3 %, FM-prognos -0,3 %
Arbetspensionsfonder, +1 %	1,3 % 2015	0,9 %	Målet ser ut att nästan uppnås, FM-prognos 0,9 %
Övriga socialskyddsfonder, ca 0 %	-0,4 % 2015	0,3 %	Målet på väg att uppnås, FM-prognos 0,1 % i överskott
<b>Offentlig skuld</b>			
Skuldsättningen i förhållande till BNP börjar minska senast 2019	63,6 % 2015	61,3 %	Målet på väg att uppnås. Kontinuerlig minskning sedan 2016. Medianprognos för 2019 59,0 %, FM-prognos 59,1 %
Skulden slutar att öka 2021	Offentlig skuld 133,2 md euro 2015	Beloppet ökade med 1,1 md euro.	På basis av FM:s prognos kommer målet inte att uppnås trots att skuldkvoten förutspås minska ytterligare 2020 och 2021
<b>Total skattegrad, i förhållande till BNP</b>			
Den totala skattegraden ökar inte under valperioden	43,9 % 2015	43,3 %	Målet på väg att uppnås; medianprognos för 2019 42,0 %, FM-prognos 42,1 %
<b>Hållbarhetsunderskott, i förhållande till BNP</b>			
Beslut som leder till att hållbarhetsunderskottet elimineras fattas under valperioden	FM:s bedömning av hållbarhetsunderskottet våren 2015 ca 5 %	FM:s bedömning av hållbarhetsunderskottet hösten 2018 ca 3 %	Målet ser inte ut att uppnås, men det finns begränsningar i bedömningen (se kapitel 1.3).

Källor till utfalls- och utgångsdata: Statistikcentralen, FM, VTV. Prognoskällor i denna genomblick: ETLA 9/2018, PT 9/2018, PTT 9/2018, FB 6/2018, FM 9/2018. FM:s prognos nämns separat. Utgångsdata för 2015 beskrivs enligt nu föreliggande tidsserier, om inget annat anges.

Bedömningarna av måluppfyllelsen har förändrats rätt kraftigt under valperioden. Framförallt i underskottsmålen syns en klar förändring av bedömningen mellan våren 2017 och våren 2018. Finlands ekonomi och de offentliga finanserna utvecklades starkare och utsikterna för de närmaste åren förbättrades avsevärt, vilket framförallt berodde på en gynnsammare utveckling av sysselsättningen än prognostiserat.

## Prognoserna tyder på att målen är nära att uppfyllas

Målet för strukturellt saldo har enligt den senaste informationen uppfyllts åren 2016 och 2017, men 2018 bedöms saldot försämrats avsevärt. Vad gäller 2019 förutspås saldot ligga nära det eftersträfvade målet (-0,5 procent av BNP) men ändå en bit ifrån.

Det strukturella underskottets svaghet som finanspolitiskt mål är att utgångsvärdet kan komma att revideras väsentligt. Enligt föreliggande uppgifter har det inte skett någon betydande förbättring av det strukturella saldot under valperioden, men det mål som initialt tycktes svåruppnåbart (-0,5 % av BNP 2019) ligger ändå rätt nära. Bedömningen av saldots storlek i utgångsläget har förändrats kraftigt, men likaså är den bedömda saldoförändringen under valperioden starkare än i vårprognosen 2015.

Enligt föreliggande uppgifter våren 2015 skulle det strukturella underskottet hamna på 1,8 procent av BNP 2015. Enligt nu föreliggande uppgifter blev underskottet 2015 avsevärt mindre, 0,7 procent av BNP, vilket även understryker den stora osäkerheten i fråga om bedömningen av 2019.

När man tittar på de offentliga finanserna som helhet utvecklas undersektorernas sammanräknade nominella saldo nästan målenligt.

Enligt målet i regeringsprogrammet ska den totala skattegraden inte öka under innevarande valperiod, och i valperiodens första plan för de offentliga finanserna angavs att skatteåtgärdernas samlade effekt på de offentliga finanserna ska vara neutral enligt 2019 års nivå. Skattegradsmålet ser ut att överträffas klart. Utifrån prognoserna kommer skattegraden att minska med ca 2 procentenheter mellan 2015 och 2019.

Skuldsättningen har målenligt börjat minska i förhållande till BNP och 2019 förutspås skuldkvoten ligga under 60 procent. Vad gäller skuldbeloppet är bedömningen av måluppfyllelsen i detta skede osäker eftersom målet sträcker sig till 2021. Enligt nu föreliggande prognos kommer målet inte att uppnås.

Skuldens utveckling i förhållande till BNP väsentlig för skuldsättningens hållbarhet

Med tanke på en hållbar skuldsättning och förmågan att betala skulderna är utvecklingen i förhållande till BNP mer väsentlig än skuldbeloppets utveckling. Därför finns skäl att fortsatt betona skuldkvotens utveckling när målen för den offentliga skulden formuleras. I målsättningarna kan man också i tillämpliga delar beakta hur den offentliga nettoförmögenheten utvecklas.

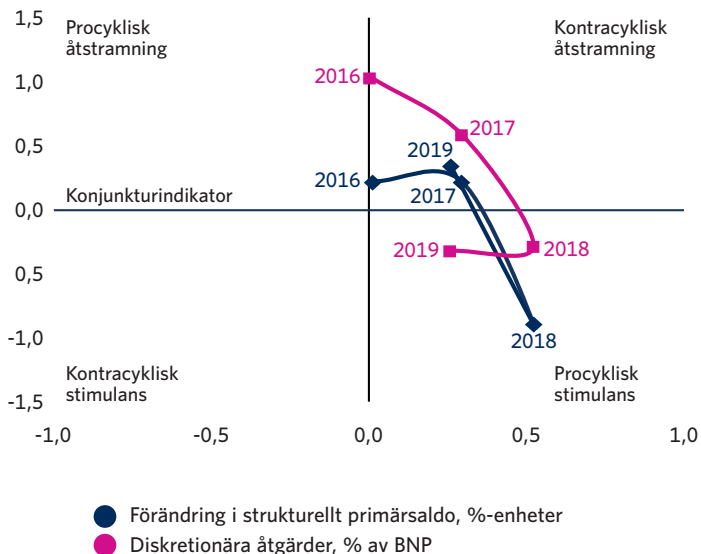
I början av regeringsperioden uppmärksammade revisionsverket de finanspolitiska begränsningar som följer av skattegradsmålet och konstaterade att skatterna måste sänkas för att skattegraden inte ska öka, om bruttonationalprodukten krymper under valperioden. Det är viktigt att mål för de offentliga finanserna som skrivs in i regeringsprogrammet så bra som möjligt stöder uppfyllelsen av de regelbaserade målen för de offentliga finanserna. Det är befogat att betrakta målen för strukturellt och nominellt underskott samt offentlig skuld som kärnmålsättningar runt vilka andra mål som är kompatibla med dem kan ställas upp utifrån ekonomisk-politiska prioriteringar.

När man i efterhand betraktar underskotts-, skuld- och skattemålen i regeringsprogrammet och den första planen för de offentliga finanserna utgjorde de ändå en helhet som kunde uppnås samtidigt genom att den ekonomiska utvecklingen tog fart i mitten av valperioden. Sammantaget ser det ut som att man uppnår eller bara ligger något efter underskottsmålen och att skattegradsmålet överträffas klart. Med facit i hand hade man även inom ramen för målsättningarna kunnat föra en stramare skattepolitik, vilket skulle ha bidragit till en säkrare uppfyllelse av de nominella och strukturella underskottsmålen.

Underskotts- och skuldmålen  
utgör kärnmålsättningar

## Dimensionering av finanspolitiken

Revisionsverket bedömer dimensioneringen av finanspolitiken med hjälp av två indikatorer: diskretionära åtgärder och förändring i strukturellt primärsaldo. Figur 1 visar resultaten enligt båda metoderna utifrån nu föreliggande uppgifter. Beräkningsmetoderna beskrivs närmare på s. 15-16.



Figur 1: Dimensionering av finanspolitiken, 2016-2019 Källa: FM och VTV:s beräkningar

Båda indikatorerna ger en liknande helhetsbild av valperiodens finanspolitiska upplägg. Mellan 2016 och 2018 förändrades finanspolitiken i mer expansiv riktning samtidigt som konjunkturläget förbättrades. Bedömt enligt båda metoderna var finanspolitiken kontracyklisk (konjunkturutjämnande) och åtstramande 2017, men procyklisk (konjunkturförstärkande) och expansiv 2018. Uppmjukningen av finanspolitiken 2018 beror till stor del på skattelättnader och sänkta socialskyddsavgifter. Tidpunkten för de åtgärder som försvagat inkomstsidan i de offentliga finanserna kan inte anses helt lyckad med tanke på konjunkturcykeln och strävan att stärka de offentliga finanserna på sikt.

Bedömt enligt förändringen i strukturellt primärsaldo blir finanspolitiken stramare 2019 samtidigt som en försämring av konjunkturläget väntas. De två indikatorerna ger i regel en liknande bild av dimensioneringen av finanspolitiken, men den beräknade effektens storlek varierar, framförallt i fråga om 2019.



Omställningen till en kontracyklisk, konjunkturutjämnande och tillväxstödjande finanspolitik förutsätter en realtidsuppfattning om den rådande konjunkturen. Bedömningar i realtid inbegriper dock avsevärd osäkerhet. Exempelvis bedömde revisionsverket så sent som hösten 2017 att finanspolitiken 2017 kommer att vara expansiv enligt förändringen i strukturellt primärsaldo och neutral utifrån diskretionära åtgärder. Därmed kan man anta att uppfattningen om det finanspolitiska upplägget, framförallt de sista åren under valperioden, kommer att bli mer exakt när bedömningarna av de diskretionära åtgärdernas storlek och framförallt konjunkturläget uppdateras.

Båda bedömningsmetoderna har sina brister och mäter olika saker, varvid även resultaten kan bli olika. Bedömningarna av konjunkturläget återspeglas dock på resultaten i båda metoderna. Det strukturella primärsaldot korrigeras konjunkturrellt utifrån det beräknade produktionsgapet och när beräkningen revideras förändras också bilden av det finanspolitiska upplägget. Vid beräkning av indikatorn för diskretionära åtgärder jämförs ökningen av konjunkturrensade utgifter med en estimerad medeltillväxt för potentiell produktion. På inkomstsidan beräknas åtgärderna utifrån prognostiserade effekter av enskilda skattepolitiska åtgärder, vilket också alltid inbegriper osäkerhet. De bedömda effekterna följs inte heller alltid upp systematiskt.<sup>2</sup>

## Bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken

### Bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken med hjälp av förändringen i strukturellt primärsaldo, $\Delta$ SPB

Strukturellt primärsaldo (Structural Primary Balance, SPB) beskriver den offentliga sektorns konjunkturrensade finansiella balans exkl. ränteutgifter. Konjunkturrensningen eliminerar konjunkturlägets inverkan på offentliga utgifter och inkomster från det nominella saldot. Primärsaldot rensas också från eventuella poster av engångskaraktär. Förändringen i strukturellt primärsaldo (exkl. ränteutgifter och konjunkturrensat) beskriver den diskretionära finanspolitikens inverkan på den finansiella balansen bättre än en granskning utgående från förändringen i nominellt saldo. Om det strukturella primärsaldot har förbättrats anses finanspolitiken ha varit åtstramande. Om det strukturella saldot har försämrats, har finanspolitiken varit expansiv.

## Bedömning av finanspolitiken utifrån diskretionära åtgärder, DFE

I den diskretionära metoden (Discretionary Fiscal Effort, DFE) behandlas inkomst- och utgiftssidan var för sig.<sup>3</sup>

I fråga om offentliga inkomster fastställs diskretionära inkomster som 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.

Ränteutgifter och konjunkturella utgifter för arbetslösheten dras av från de totala offentliga utgifterna. Förändringen av de resterande utgifterna jämförs sedan med den potentiella produktionens tillväxttakt. Om utgifterna har ökat snabbare än den potentiella produktionen, har finanspolitiken varit expansiv. Om utgifterna har ökat långsammare än den potentiella tillväxten, har politiken varit åtstramande.

Hurdan den diskretionära (DFE) finanspolitiken har varit framgår av differensen mellan inkomst- och utgiftspåverkande diskretionära åtgärder. Om differensen är negativ, har finanspolitiken varit expansiv. Om differensen är positiv, har finanspolitiken varit åtstramande.

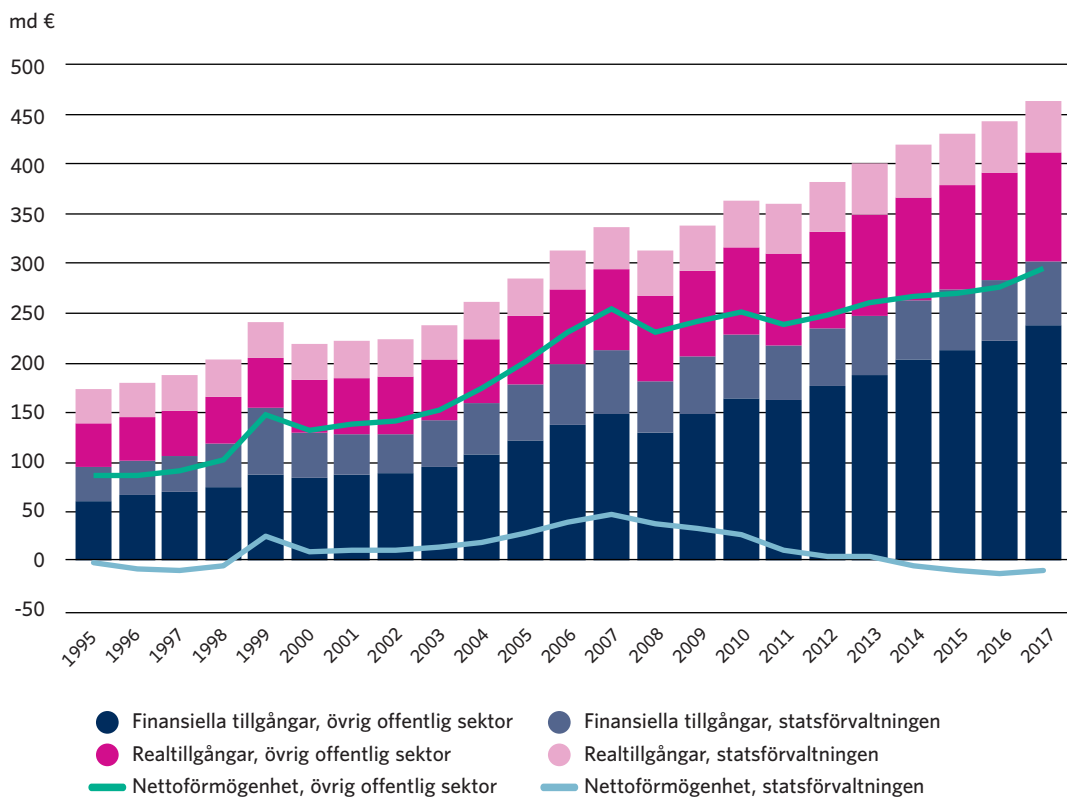
### Konjunkturindikator

För att svara på om den ekonomiska politiken har varit expansiv eller åtstramande behövs en bedömning av konjunkturläget. Carnot och Castro (2015)<sup>4</sup> definierar konjunkturindikatorn som ett medelvärde av produktionsgapets normaliserade nivå och dess förändring. Därför är konjunkturindikatorn inte lika känslig för revideringar av prognosen som en indikator som enbart bygger på produktionsgapets nivå.

## Förmogenhetsställningens utveckling

Figur 2 visar den offentliga sektorns och statsförvaltningens tillgångar och nettoförmögenhet på marknadsprisivå. Nettoförmögenheten har beräknats genom att från tillgångarna dra av skulderna. Detta skuldbegrepp är bredare än s.k. EDP-skuld i och med att alla poster på skuldsidan i finansräkenskaperna ingår och även värderingsprinciperna är olika. Statsförvaltningen står för tre fjärdedelar av den offentliga sektorns skuldsättning.

Statsförvaltningens nettoförmögenhet vände upp 2017



Figur 2: Offentliga sektorns tillgångar, miljarder euro, 1995–2017. Källa: Statistikcentralen

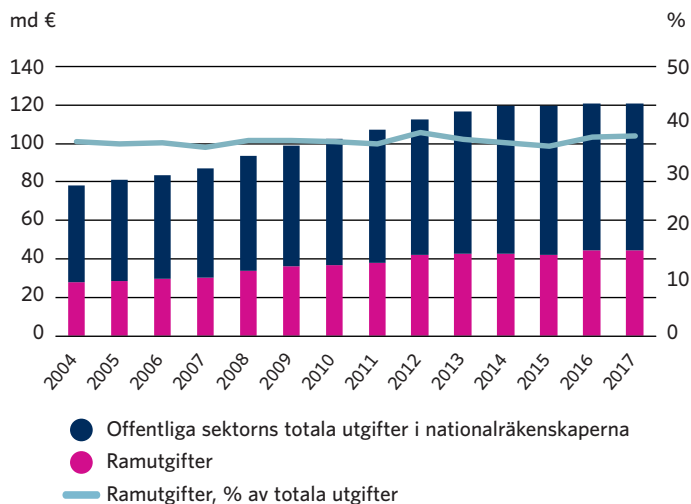
Arbetspensionsanstaltens finansiella tillgångar står för nästan hälften av den offentliga sektorns tillgångar. De finansiella tillgångarna utgör 65 procent av alla tillgångar och värdet förändras till stor del i takt med börskurserna.

Förändringen av värdet är avsevärt mindre i reallgångarna, till vilka räknas bl.a. mark och byggnader i offentlig ägo. Nästan 70 procent av den offentliga sektorns reallgångar ägs av den lokala förvaltningen.

Statsförvaltningens nettoförmögenhet vände upp 2017 efter att ha minskat kontinuerligt sedan 2008. Den förbättrade ställningen förklaras i huvudsak av värdeökningar för aktier som ägs av statsförvaltningen, minskad upplåning och lägre marknadspriser på emitterad skuld, som ledde till att statsförvaltningens skuldsättning minskade 2017, för första gången sedan 2007.

## 1.2 Efterlevnad av ramregeln

I regeringsprogrammet förbinder sig regeringen att följa ramregeln, som omfattar cirka tre fjärdedelar av budgetutgifterna under den fyraåriga valperioden. Dagens ramsystem har använts sedan 2004. I figur 3 jämförs ramutgifternas omfattning som andel av de totala offentliga utgifterna; variationen har varit 35–38 procent. Ramarnas betydelse för begränsningen av de offentliga utgifterna ser ut att ha hållit sig på en stabil nivå under det nuvarande ramsystemet.



Figur 3: Offentliga sektorns totala utgifter i förhållande till ramutgifterna.

Källa: Statistikcentralen, Budgetuppgifter

Ramregeln för statsminister Juha Sipiläs regering är i sina huvuddrag likadan som de tidigare regeringarnas. Ramregeln saknar den tidigare skrivningen om att regeringen inte kommer att använda skattestöd för att kringgå ramarna. I stället konstateras att ramen behandlar olika förändringar av beskattningen lika om de har samma konsekvenser för de offentliga finanserna. Revisionsverket har i sina ställningstaganden påpekat att man bör förhålla sig kritiskt till användning av skattestöd och undvika att öka dem.

## Efterlevnad av ramregeln under valperioden 2016–2019

Enligt revisionsverkets iakttagelser har regeringen följt ramregeln under innevarande valperiod med undantag av att Rundradions finansiering flyttades utanför ramen. Bedömningen av efterlevnaden kompliceras av faktorer som också minskar transparensen, framförallt strukturella justeringar av ramen och tolkningen av vissa utgiftsposter som finansiella investeringar.

Statens revisionsverk övervakar årligen hur ramarna för statsfinanserna efterlevs och följer upp hur budgetutgifterna utanför ramarna och skattestöden utvecklas under valperioden. I utvärderingen försöker revisionsverket även beakta perioden mellan två valperioder då en ny utgiftsram bereds samt bedöma vilket handlingsutrymme ramen gett under regeringsperioden. Budgetpropositionen för 2019 följer den justerade ramen.

Avsteg från  
regeringsprogrammets  
ramregel i fråga om  
Rundradions finansiering  
urholkar ramsystemets  
trovärdighet

Tabell 2: Ramnivå valperiodens sista år 2019 från den förra valperiodens sista plan för de offentliga finanserna 2016–2019 till budgetpropositionen för 2019, miljoner euro. Källa: VTV:s ramberäkning, FM:s ramberedning

Datum	Budgeteringsfas	Ramnivå 2019	Nivå- förändring	Ram- utgifter	Tilläggs- budgetreserv	Ofördelad reserv
2.4.2015	Plan för de offentliga finanserna 2016–2019, teknisk ram, 2016 års priser	43 040		43 040	0	0
	Regeringens riktlinjer		-1 292			
	Anslagsöverföringar till ramen		2 002			
28.9.2015	Plan för de offentliga finanserna 2016–2019, ramnivå före justeringar	43 750		43 393	300	57
	- Prisjusteringar		642			
	- Strukturella justeringar		136			
	- Sänkt ramnivå		-120			
14.9.2018	Justerad ramnivå	44 408				
14.9.2018	Budgetprop. 2019, 2019 års priser	44 408		44 001	300	107

Beredningen av ramen för valperioden 2016–2019 började med den förra regeringens sista s.k. tekniska ram, som ingår planen för de offentliga finanserna 2016–2019 av den 2.4.2015. Statsminister Juha Sipiläs regering har förbundit sig att följa utgiftsregeln, enligt vilken ramutgifterna 2019 är 1,2 miljarder euro mindre än i den tekniska ramen. Å andra sidan enades regeringen om att i ramen också inkludera 1,5 miljarder euro i skattekompensation till kommunerna liksom 0,5 miljarder euro i finansiering till Rundradion. Det som talar för att skattekompensationer från den förra valperioden tas in är att utgiftsramen blir mer heltäckande medan det i fråga om Rundradiofinansieringen är de allmänna ramprinciperna, såsom att utgifter i regel hör till ramen, om man inte kan visa på något skäl till avvikelse som följer av ramregeln. Någon sådan motivering har inte getts i fråga om Rundradions anslag. Trots regeringens besparingsåtgärder blev ramen till slut högre än den tekniska ramens nivå.

I början av valperioden flyttades Rundradions finansiering in i ramen men senare under valperioden utanför igen. Ramnivån sänktes genom en strukturell justering, såsom man ska göra enligt ramprinciperna. Vilka utgifter som ska vara innanför respektive utanför ramen bestäms i regeringsprogrammet. Ramprinciperna bör dock vara oförändrade under valperioden för att garantera ramsystemets trovärdighet.

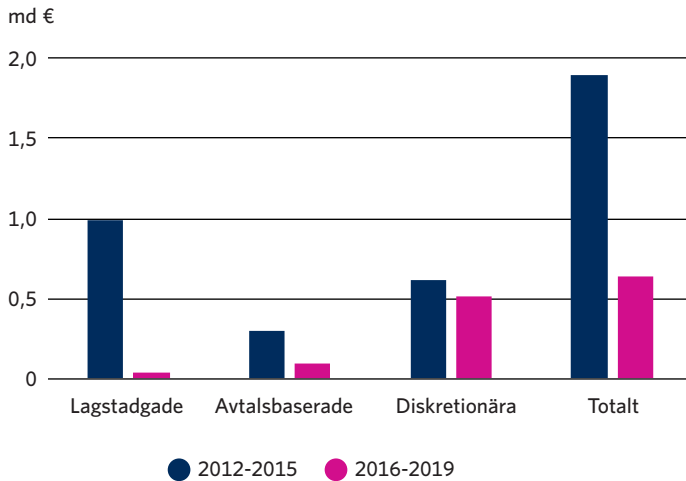
Inkonsekvent hantering av Rundradions finansiering under valperioden

## Ramjusteringar

Statens revisionsverk har flera gånger riktat uppmärksamhet på insynen i och motiveringarna till strukturella justeringar. Genom justeringarna ser man till att skattebördan är densamma efter ändringar i fördelningen av utgifter innanför och utanför ramen. Ramen behandlar också anslagsbeslut neutralt oberoende av om medlen finns innanför eller utanför ramen. Strukturella justeringar görs kontinuerligt och en enskild justering kan vara svåra att följa upp, särskilt om den ses över i ett senare skede. Eftersom ramstrukturen inte justeras utifrån angivna utgiftsminskningar, -ökningar eller -överföringar i regeringsprogrammet blir det otydligt om strukturella justeringar senare kopplas ihop med regeringens initiala riktlinjer utan tillräcklig motivering. Revisionsverket har påtalat att strukturella justeringar i samband med konkurrenskraftsavtalet inte har varit transparenta. För att främja rambudgeteringens transparens vore det bra att även beslut om sänkt ramnivå motiveras.

Regeringens viktigaste anpassningsåtgärd var att frysa de lagstadgade indexjusteringarna. Fram till budgetpropositionen för 2019 hade prisjusteringarna vid ramberedningen minskat med ca 1,3 miljarder euro jämfört med förra valperioden. Av detta utgjorde lagstadgade indexjusteringar ca 1 miljard euro.

Lagstadgade indexjusteringar har minskat med ca 1,3 md jämfört med förra valperioden



Figur 4: Prisjusteringar valperioderna 2012-2015 och 2016-2019, miljarder euro. Källa: FM:s ramberedningstabeller, VTV:s ramberäkning

## Handlingsutrymme i ramarna

Valperiodens ram har haft ett handlingsutrymme, dvs. reserver, på ca 500 miljoner euro för 2016-2018 och 357 miljoner euro för 2019. I början av valperioden var det bl.a. osäkert hur stora tilläggskostnader invandringen skulle orsaka de kommande åren. Vid ramberedningen budgeterades moment inom finansministeriets förvaltningsområde som reserver för oförutsett utgiftstryck. Med tanke på ramsystemets transparens är budgetering av reserver inom en förvaltningsområdesram inte ett lika tydligt sätt att öka handlingsutrymmet som en ofördelad reserv. Det hade varit mer rekommendabelt att budgetera den extra reserven inom den ofördelade reserven för 2017 och 2018.

Budgeteringen av extra reserver i ramarna för 2017 och 2018 borde ha motiverats tydligare.

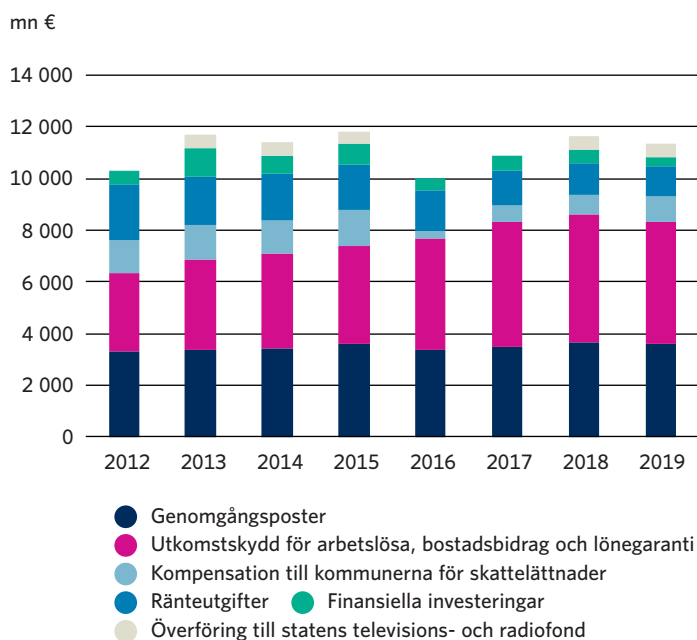


Tabell 3: Handlingsutrymme i ramarna under regeringsperioden, miljoner euro. Källa: Plan för de offentliga finanserna 2016-2019, 28.9.2015

Typ av reserv	2016	2017	2018	2019
Tilläggsbudgetreserv	300	300	300	300
Ofördelad reserv	206	47	106	57
Ny intern förvaltningsområdesreserv		150	150	
<b>Reserver totalt</b>	<b>506</b>	<b>497</b>	<b>556</b>	<b>357</b>

## Utgifter utanför ramarna

I utgifter utanför ramen ingår konjunkturella utgifter, såsom stöd vid arbetslöshet och utkomstskydd. Ramen omfattar inte heller ränteutgifter för statsskulden, kompensation till kommunerna vid skatteförändringar och utgifter för finansiella investeringar. En del av utgifterna utanför ramen utgörs av olika slags genomgångsposter, varvid motsvarande inkomst i budgeten kan anvisas för utgiften. Genomgångsposter är t.ex. utgifter som motsvarar de inkomster som erhålls från EU och tippningsvinstmedel.



Figur 5: Utgifter utanför ramen 2012-2019. Källa: Budgetpropositioner

De finansiella investeringarna har befunnit sig på en hög nivå under hela regeringsperioden. Utvecklingssamarbetets finansiella investeringar kom in i budgeten 2016 som en ny form av utvecklingssamarbete. Eftersom nivån varit hög och ett syfte varit att ersätta direkta utgifter för utvecklingssamarbete är det viktigt att rapporteringen om uppfyllelsen av dessa finansiella investeringars mål sker öppet och transparent.

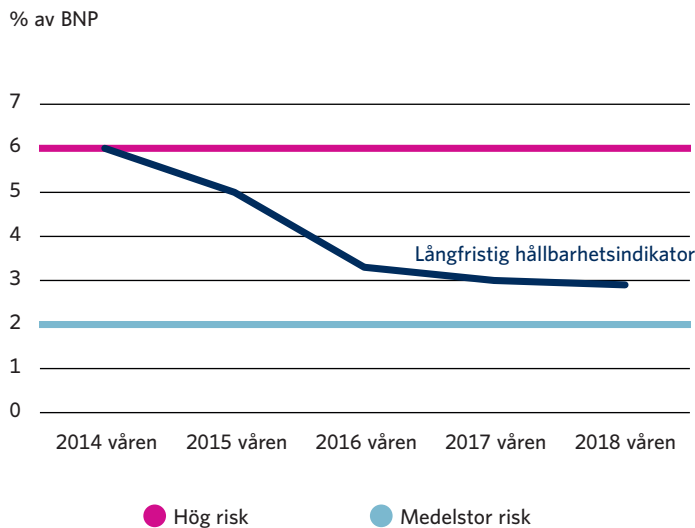
Anslaget för finansiering av verksamheten i Terrafame var tidigare en utgift innanför ramen men flyttas utanför 2018. I momentet beviljas Suomen Malmijalostus Oy 46 miljoner euro för ökning av eget kapital. Suomen Malminjalostus Oy äger 77 procent av Terrafame, där verksamheten väntas börja gå med vinst under 2018. Det vore bra att mer utförligt redovisa hur omstruktureringen påverkade beslutet att flytta momentet utanför ramen.

Utgifter för bolagisering av statlig verksamhet har i vissa fall täckts genom moment avsedda för aktieförvärv. Det vore bra att analysera hur bolagisering av statlig verksamhet och därav följande förvaltningskostnader skiljer sig från ramfinansierad statlig verksamhet.

Finansiella investeringar läggs utanför ramen eftersom tanken är att anslaget behåller sitt värde. Det finns dock inte någon tydlig och transparent praxis för hur utgifter för finansiella investeringar återvinns till budgeten – eller om så bör ske överhuvudtaget. En del utgifter blir egendom som i ett senare skede kan realiseras för något annat användningsändamål. Så har man under regeringsperioden förfarit med t.ex. aktiegåvor. Det vore bra att förtydliga ramprincipen i fråga om aktiegåvor och finansiella investeringar.

## 1.3 Långsiktig hållbarhet och verkställandet av strukturreformer

Under regeringsperioden eftersträvar regeringen beslut som leder till att hållbarhetsunderskottet elimineras, dels genom budgetpolitiken och dels via strukturreformer. Enligt finansministeriets senaste bedömning motsvarar hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna ca 3 procent av BNP medan ministeriet våren 2015 bedömde dess storlek till ca 5 procent. Bakom detta ligger främst ett förbättrat strukturellt primärsaldo för hållbarhets-kalkylens utgångsår.



Figur 6: Långfristiga hållbarhetsindikatorns (S2) utveckling 2014-2018 samt riskgränser enligt Europeiska kommissionens grundprognos. Källa: Europeiska kommissionen.

Europeiska kommissionen granskar hållbarhetsindikatorer utifrån en riskmatris. Under de senaste åren har det långsiktiga hållbarhetsunderskottet (gapet) minskat väsentligt även i kommissionens analyser (se figur 6). Kommissionens matris indikerar låg risk när hållbarhetsgapet är under 2 procent, medelstor risk när det är över 2 procent och hög risk när det är över 6 procent. Enligt matrisen indikerade analysen våren 2014 hög risk på lång sikt. Därefter har analysen indikerat medelstor risk.

Hållbarhetsunderskottet har minskat väsentligt efter 2014

Hållbarhetsindikatorn påverkas avsevärt även av sådana faktorer som till stor del ligger utanför det finanspolitiska beslutsfattandets påverkansmöjligheter, t.ex. av osäkerheten om den långsiktiga utvecklingen. Dessutom har kriterierna för beräkning av hållbarhetsindikatorn ändrats under den granskade perioden för att motsvara de nya antaganden om bl.a. den långsiktiga ekonomiska utvecklingen som man enats om i EU-samarbetet. Ändringen ökade underskottet med 0,5 procentenheter i finansministeriets beräkningar, vilket flyttade hållbarhetsmålet längre bort jämfört med läget 2015.

Underskottsbedömningen är känslig för flera antaganden om den långsiktiga utvecklingen. Osäkerheten är inte begränsad till den samlade bedömningen utan gäller typiskt även de politiska åtgärdernas hållbarhetseffekt. I utredningar publicerade 2017 rekommenderade Statens revisionsverk att finansministeriet förbättrar underskottsberäkningens transparens genom att inkludera en metodbeskrivning och känslighetsanalyser i den regelbundna rapporteringen och i konsekvensbedömningar av betydande strukturreformer. Därefter började finansministeriet publicera en regelbundet uppdaterad metodbeskrivning för bedömningen av hållbarhetsunderskottet och kompletterade sin regelbundna rapportering med en känslighetsanalys av variabler som påverkar bedömningen.

Trots underskottsberäkningens osäkerhet och godtycklighet ser revisionsverket den som en användbar riktlinje när riskerna i de offentliga finanserna och i politiska åtgärder bedöms. På grund av nämnda begränsningar är den dock bara i begränsad utsträckning lämplig som indikator till vilken övergripande ekonomisk-politiska mål kan bindas. Andra målandikatorer har delvis samma begränsningar, som dock accentueras i fråga om hållbarhetsunderskottet.

## De åldersrelaterade utgifternas utveckling kan påverkas med strukturreformer

En viktig faktor i hållbarhetsberäkningen, utöver primärsaldot, är bl.a. de åldersrelaterade utgifternas långsiktiga utveckling. Här kunde det ökade utgiftstrycket på pensionerna mötas genom en under förra regeringsperioden beredd pensionsform som trädde i kraft 2017. I beredningsprocessen hade hållbarhetsmålet en stor tyngd, vilket bidrog till ett bra slutresultat med tanke på de offentliga finanserna. Pensionsskyddscentralen fick i uppdrag att göra nya känslighetsanalyser av pensionsreformens effekter för en utredning som revisionsverket publicerade våren 2017. Resultaten indikerade inte någon betydande känslighet.

I regeringsprogrammet läggs större delen av hållbarhetsmålet för regeringens strukturreformer på social- och hälsovårdsreformen. En målsättning för reformen är att bryta utgiftsökningstakten så att de årliga kostnaderna för social- och hälsovården i slutet av 2020-talet blir 3 miljarder lägre än i grundprognosen. Beredningsprocessen ledde till en mycket omfattande reformhelhet och det andra huvudmålet, kostnadsbegränsningen, hade inte en tillräckligt styrande roll i beslutsprocessen vid de grundläggande avgörandena om antalet områden och införandet av valfrihetsmodellen. Trots att större anordnare och huvuddragen i modellen för finansiering och ekonomisk styrning stöder de ekonomiska målen inbegriper den reformhelhet som följer av regeringens propositioner mycket osäkerhet och även risker för kostnadsökningar. Framförallt valfrihetsmodellen inbegriper risker i fråga om reformens totala kostnader. Mekanismer som orsakar tilläggskostnader av temporär eller permanent karaktär blev generellt sett mer automatiska än mekanismer som ger besparingar.

Konsekvensbedömningen av social- och hälsovårdsreformen samt landskapsreformen visade sig mycket svår och heltäckande bedömningar kunde inte göras. Det är till stor del är ofrånkomligt att konsekvenserna av en så stor reform är svårbedömda. Man hade dock kunnat och behövt förbättra konsekvensbedömningen genom att ta fram en samlad bild och ange osäkerhetsgraden för olika typer av konsekvenser samt redovisa de ekonomiska riskerna på ett tydligare sätt. Sammantaget är det utifrån tillgängliga bedömningar osannolikt att kostnadsbegränsningsmålet och de övriga reformmålen skulle kunna uppfyllas samtidigt i den helhet som följer av regeringens propositioner. Detta understryker vikten av att man i social- och hälsovårdsreformen går fram stegvis, noga följer upp konsekvenserna, har beredskap att ändra lagstiftningen utifrån uppföljningen och prioriterar målen.

Den andra reformen med ett i euro angivet hållbarhetsmål i regeringsprogrammet är minskningen av kommunernas uppgifter med 1 miljard euro. Reformens förlopp illustrerar väl svårigheterna i genomförandet av strukturreformer. Det visade sig svårt att genomföra reformen på det sätt som anges i regeringsprogrammet och i den fortsatta beredningen utökades projektet till att omfatta hela den offentliga sektorn. I den senaste planen för de offentliga finanserna syns statsförvaltningens andel av besparingen inte som en strukturreform utan i stället som en delvis slentrianmässig utgiftsnedskärning på alla förvaltningsområden.

Under valperioden har man berett och också delvis genomfört andra åtgärder som har att göra med de offentliga finansernas hållbarhet. Förhandlingarna om det i regeringsprogrammet beskrivna samhällsfördraget utmynnade i ett konkurrenskraftsavtal. Denna helhet bidrog till att förbättra Finlands kostnadsmässiga konkurrenskraft. Avtalets samlade effekt på de offentliga finanserna och Finlands ekonomi är dock svåranalyserad redan av den anledningen att analysen skulle förutsätta en bedömning av arbetsmarknadsupp-görelsernas innehåll i en situation utan något konkurrenskraftsavtal. Upplägget skiljer sig från bedömningen av t.ex. finanspolitikens effekter, då fattade beslut kan pejas mot ett alternativ där politiken är oförändrad.

I budgetmanglingen 2017 enades regeringen om att bereda en företagsstödsreform och en familjeledighetsreform. För båda angavs en snäv beredningstidtabell. Målsättningarna gick i rätt riktning men i båda initiativen var det ramvillkoren som i rätt stor utsträckning begränsade möjligheterna att i beredningsprocessen finna bästa möjliga lösning med tanke på de offentliga finansernas hållbarhet. De två beredningarna ledde inte till reformåtgärder.

För att säkerställa hållbara offentliga finanser krävs det att reformer med bestående effekt på de offentliga inkomsterna och utgifterna även bereds under den kommande valperioden. Reformerna bör genomföras med tydligast möjliga målsättningar och så att innehållet ger bredast möjliga stöd för de uppställda målen. Det är inte alltid möjligt att göra exakta konsekvensbedömningar av alternativen men även i dessa fall kan riskanalyser utnyttjas för att välja ett tillvägagångssätt med säkrast möjliga konsekvenser. Reformerna ska både till innehåll och antal ha en sådan omfattning att man kan bereda dem noggrant och samtidigt i beslutsprocessen fatta de beslut som behövs.

## 1.4 Skattepolitiken och beredning av skatteförändringar

I regeringsprogrammet uppställdes tillväxt, företagande och starkare sysselsättning som mål för skattepolitiken. Där finns dels åtgärder som skärper beskattningen, dels åtgärder som lättar på den. Centrala åtgärder i beskattningen har varit att lätta på beskattningen av förvärvsinkomster, vilket man strävat efter att finansiera med höjda miljö- och fastighetsskatter. Merparten av regeringsprogrammets skattegrundsändringar genomfördes 2016–2018.

Konkurrenskraftsavtalet höjde löntagarnas arbetspensionsavgifter och arbetslöshetsförsäkringspremier och sänkte arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter. Regeringen stödde avtalet genom att lätta på lönebeskattningen bl.a. genom ändring av den statliga inkomstskatteskalans marginalskattesatser, arbetsinkomstavdraget och avdraget för inkomstens förvärvande. Vidare har man lättat på beskattningen av pensionsinkomster genom ändring av pensionsinkomstavdragen i kommunalbeskattningen samt tilläggsskatten på pensionsinkomst. Dessutom har hushållsavdraget utvidgats och dess ersättningsprocent höjts. Man lättade också på arvs- och gåvoskatten genom att sänka alla procentsatser i skatteskalorna. I punktbeskattningen lättade man på bilskatten så att bilar med små utsläpp gynnades. Punktskatten på sötsaker avskaffades i början av 2017.

Under valperioden har man också vidtagit åtgärder som skärpt beskattningen. I statens inkomstskatteskala har den högsta inkomstklassen varit i kraft hela valperioden och dess nedre gräns sänktes 2016. Barnavdraget upphörde 2017. Ränteavdraget för bolån har sänkts i enlighet med regeringsprogrammets mål. Beskattningen av kapitalinkomster skärptes genom höjning av den övre skattesatsen. Ytterligare begränsningar av företagets rätt till ränteavdrag har föreslagits för 2019, då Finland genomför EU:s skatteflyktsdirektiv. I punktbeskattningen har fordonsskatten och bränsleskatterna höjts. Vidare har tobaksskatten och alkoholskatten höjts. Fastighetsbeskattningen har blivit hårdare genom höjning av fastighetsskattesatsernas övre och nedre gräns. Kommunerna kan dock själva bestämma fastighetsskattens nivå inom lagens variationsintervall.

## Inga betydande förändringar i skattesystemet som helhet

Revisionsverket utförde finanspolitiska granskningar av skattesystemet 2014 och gav rekommendationer om utveckling av skattesystemet som helhet. Ekonomisk teori rekommenderar ett enkelt och neutralt skattesystem som beaktar helheten. Utveckling av skattesystemet är dock inte ett mål i regeringsprogrammet och förändringarna av skattesystemet har inte utvecklat det som helhet. Ett mål i regeringsprogrammet var att få bort flitfällor genom samordning av beskattning och social trygghet, men detta har bara skett i liten utsträckning under valperioden. Mängden skattestöd, som påverkar skattebasen betydligt, har i stort sett varit oförändrad under regeringsperioden. Under valperioden har företagaravdraget och skogsgåvoavdraget införts som nya skattestöd. De befintliga skattestöden utökades bl.a. genom höjning av den nedre gränsen för mervärdesskatteskyldighet och den omsättningsgräns som berättigar till skattelättnad. När det gäller avdraget för arbetsbostad har man för 2019 föreslagit en höjning av det maximala månadsbeloppet. Bland skattestöden upphörde de höjda avskrivningarna på produktiva investeringar samt barnavdraget.

## EU:s reforminitiativ kan påverka Finlands skatteinkomster

Inom EU pågår skatterelaterade projekt som kan påverka Finlands skatteinkomster. Sådana är bl.a. förslagen till digitalskatt och reformering av mervärdesskattesystemet. En digitalskatt kan åtminstone tillfälligt komplicera skattesystemet på grund av olika temporära lösningar. Utvecklingen av den digitala ekonomin leder dock sannolikt till att skattebasen omdefinieras och omfördelas internationellt i någon form. I Finland leder den föreslagna ändringen av momssystemet inte nödvändigtvis till färre skattebedrägerier och ökade skatteinkomster utan kan till och med öka skattegapet eftersom Finland har ett litet momsgap jämfört med andra länder och ett litet antal gränsöverskridande bedrägerier.



## Konsekvensanalyser av skatteförändringar ger information för beslutsfattandet

Vid skatteförändringar är det viktigt att konsekvensanalysen är tillräckligt uppdaterad, omfattande och exakt. Revisionsverket publicerade (2018) en revisionsberättelse om konsekvensanalys av skatteförändringar och skattestöd. I revisionen bedömdes konsekvensanalyser av skatteförändringar och skattestöd utifrån analysens exakthet och dataunderlagets omfattning.

Revisionen fann att konsekvensanalyserna av skatteförändringar ger ett bra underlag för beslutsfattandet. I beredningen av skatteförändringar finns det en omfattande kunskapsbas och verktyg som behövs för att göra beräkningar och konsekvensanalyser. Konsekvensanalyserna görs per skatteslag och med något varierande bedömningspraxis för de olika skatteslagen. Man skulle kunna öka och utveckla analysen av dynamiska effekter och den samlade effekten av flera förändringar. Ändringar av beräkningsmodellerna riskerar att försämra beräkningarnas kvalitet och göra arbetet med dem långsammare.

## Bara liten mängd information om skattestödets effekter

Skattestöden minskar skatteinkomsterna betydligt. Trots stödets betydande inverkan på de offentliga finanserna följs deras kostnader och effekter bara upp i liten omfattning och den tillgängliga informationen om effekterna är knapphändig. Årligen beräknas bara det inkomstbortfall som skattestöden orsakar. Dessutom har det gjorts något större konsekvensanalyser av enskilda skattestöd. En tredjedel av skattestöden är sådana där man inte ens kan beräkna skattebortfallet.

Det behövs mer och bättre information om skattestöden för att beslutsfattarna ska kunna bedöma behovet och ändamålsenligheten av varje infört stöd. Nuvarande beräkningspraxis bygger i stor utsträckning på en utredning från 2009. Mängden tillgänglig information kan ha ökat sedan dess och därmed skulle storleksklassen kunna beräknas för en del skattestöd.



## 2 Planering och styrning av de offentliga finanserna

Den övergripande planeringen av de offentliga finanserna har förbättrats när den inhemska lagstiftningen utvecklats under valperioden. Enligt revisionsverkets bedömning möter planen för de offentliga finanserna lagstiftningens krav i väsentliga delar och Finland följer finanspakten. Planen för de offentliga finanserna bör dock vidareutvecklas.

Det nya medelfristiga målet för den offentliga sektorns strukturella saldo uppställs 2019. Minimimålet bestäms utifrån stabilitets- och tillväxtpakten, Europeiska kommissionens och medlemsländernas avtalade praxis samt finanspakten. När målformuleringen sker inom dessa gränser är det fördelaktigt att i analyserna beakta t.ex. riskerna i de offentliga finanserna samt befintliga ekonomiska buffertar.

Det finanspolitiska styrsystemet har i dag en starkare effekt när styrningen av den kommunala ekonomin förbättrats. Styrningen av enskilda kommuner borde dock vara bättre i linje med den övergripande styrningen av den kommunala ekonomin, och statsandelsystemets funktion bör utvärderas.

Offentliga organisationers s.k. ansvarsförbindelser, framförallt statens borgensförbindelser, har fortsatt öka kraftigt och de har inte ingått i den finanspolitiska styrningen. Riskhanteringen av förpliktelserna bör stärkas. Revisionsverket rekommenderar att en risktagningsgräns på statsnivå fastställs. Risktagningsgränsen bör tas fram genom en helhetsbedömning som beaktar förpliktelsernas olika risknivåer och statens kapacitet att bära riskerna. Finansministeriet har arbetat med att ta fram en rapport- och beslutsram som gäller förpliktelser utanför statens balansräkning. Revisionsverket ser detta som en positiv utveckling och en förutsättning för bättre kontroll över förpliktelserna.

## 2.1 Planen för de offentliga finanserna har utökats

Till följd av finanskrisen beslutade EU att stärka koordineringen av den ekonomiska politiken och övervakningen av unionens finanspolitiska regelverk. Som ett led i dessa åtgärder beslutades om fleråriga ramar för de offentliga finanserna i medlemsstaterna som grundar sig på lagstiftning och syftar till att stärka efterlevnaden av unionens gemensamma finanspolitiska regler. Planeringen av de offentliga finanserna är ett verktyg för övergripande styrning. Den sätter nationellt finanspolitiskt beslutsfattande på samma tidslinje som EU:s finanspolitiska regelverk, där det fleråriga perspektivet är inbyggt. När flerårsplaneringen fungerar bra kan den bidra till att dimensioneringen av finanspolitiken blir konjunkturutjämnande.

I Finland upprättades den första planen för de offentliga finanserna 2014. Den nationella lagstiftning som styr upprättandet har utvecklats vidare under valperioden så att den bättre möter kraven i direktivet om s.k. budgetramverk. De senaste ändringarna av förordningen om en plan för de offentliga finanserna trädde i kraft i september 2017. Ändringarna gällde planens innehåll, uppgifter som ska inkluderas i budgetpropositionen och att man ska beakta revisionsverkets slutsatser om de prognoser som utgör underlag för den ekonomiska politiken.

Under valperioden har revisionsverket årligen bedömt planen för de offentliga finanserna i fråga om dataunderlaget, uppgörandet och genomförandet av planen samt hur den möter lagstiftningens krav. Bedömningen bygger på Statens revisionsverks uppgift enligt finanspolitiska lagen (869/2012) att som en del av kontrollen av skötseln av statsfinanserna utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, inklusive reglerna i det finanspolitiska fördraget.

## Den finanspolitiska lagstiftningen har följts i väsentliga delar

Revisionsverket har inte funnit några nämnvärda brister i efterlevnaden av reglerna i den finanspolitiska lagen och av de bestämmelser som har utfärdats med stöd av den. Planen för de offentliga finanserna möter i väsentliga delar kraven i den reglerande förordningen<sup>5</sup>. I planen uppställs saldomål per undersektor och i enlighet med en förordningsändring 2017 en flerårig målbana för finansiell balans i de offentliga finanserna. I planen uppställs också ett medelfristigt mål (MTO) för det strukturella saldot, som definieras i finanspakten. Det har tagits steg mot en uppfyllelse av målet i enlighet med reglerna (se kapitel 3). I den nationella lagstiftningen fastställs också en korrigeringsmekanism för situationer då det finns en betydande avvikelse som kan äventyra måluppfyllelsen.

Informationsinnehållet och formuleringen av målen i planen för de offentliga finanserna bör utvecklas vidare. Utvecklingsområden är framförallt tydligheten och begripligheten i formuleringen av målen samt några innehållsmässiga detaljer.

Planen för de offentliga finanserna möter kraven men behöver vidareutvecklas

## Oklarhet om balansmålen för de offentliga finanserna

I regeringens första plan för de offentliga finanserna uppställdes mål för nominellt saldo i den offentliga sektorns undersektorer, vilka tillsammans ska leda till balans i de offentliga finanserna 2019 (se kapitel 1.1). Planen innehåller årligen en bedömning av de offentliga finansernas utveckling under de kommande fyra åren utifrån finansministeriets oberoende prognos samt en bana med s.k. oförändrad politik där man 2015 och 2016 utgick från antagandet att inkomst- och utgiftspåverkande politiska åtgärder inte vidtas. År 2017 förändrades inkomst- och utgiftsinformationen om den oförändrade politiken så att informationen motsvarar den som finns i den oberoende prognosen.

Bilaga till planen är också Finlands stabilitetsprogram, utifrån vilket Europeiska kommissionen bedömer läget för de offentliga finanserna i Finland. Stabilitetsprogrammet innehåller en särskild bedömning av de offentliga finansernas utveckling. År 2017 tillfördes planen en målbana för det nominella saldots utveckling. Om detta föreskrevs genom ändring av förordningen om en plan för de offentliga finanserna.

Tabell 4 visar målsättningarna och prognoserna för den offentliga sektorns nominella underskott i de planer för de offentliga finanserna som uppgjorts under valperioden.

Tabell 4: Målsättningar för offentliga sektorns nominella underskott i planen för de offentliga finanserna 2015–2018. Banan för oförändrad politik beräknad utifrån de inkomster och utgifter som rapporterats i stabilitetsprogrammet.

		2016	2017	2018	2019
		% av BNP			
Plan för de offentliga finanserna 2015 (höst)	Planens prognos	-2,8	-2,4	-1,9	-1,4
	Bana för oförändrad politik	-4,5	-4,6	-4,0	-3,8
	Stabilitetsprogrammets bana	-2,8	-2,4	-1,9	-1,4
	Valperiodsmål				0
Plan för de offentliga finanserna 2016	Planens prognos	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4
	Bana för oförändrad politik	-3,2	-3,4	-3,2	-3,1
	Stabilitetsprogrammets bana	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4
	Valperiodsmål				0
Plan för de offentliga finanserna 2017	Planens prognos	-1,9	-2,3	-2,0	-1,7
	Bana för oförändrad politik	-1,9	-2,3	-2,0	-1,7
	Stabilitetsprogrammets bana	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8
	Valperiodsmål				0
	Målbana uppställd 2017		-2,3	-1,6	-0,8
Plan för de offentliga finanserna 2018	Planens prognos	-1,8	-0,6	-0,6	-0,2
	Bana för oförändrad politik		-0,6	-0,6	-0,2
	Stabilitetsprogrammets bana		-0,6	-0,6	-0,2
	Valperiodsmål				0
	Målbana uppställd 2017		-2,3	-1,6	-0,8

De uppställda målen bildar inte en alldeles konsekvent helhet. År 2017 uppställdes en målbana för det nominella saldots utveckling och banan låg fast 2018. Dess saldomål för 2019 skiljer sig från det som uppställdes 2015, genom att vara väsentligt lösare. År 2019 leder målbanan till en sämre finansiell balans (-0,8 % av BNP) än de separata undersektorsmålen i valperiodens första plan för de offentliga finanserna (0,0). Situationen skapar oklarhet om vilket det nominella saldomålet för 2019 verkligen är.

Lagstiftningen förutsätter också att målbanan för det nominella saldot leder till att man åtminstone uppnår det medelfristiga målet för strukturellt underskott. Villkoret uppfylldes när målbanan uppställdes 2017, men därefter har bedömningen av konjunkturen förändrats så att målbanan inte nödvändigtvis leder till att målet för det strukturella saldot uppnås 2019.

De beskrivna problemen har dels att göra med ett särdrag för innevarande valperiod, då lagstiftningen om formuleringen av målen har ändrats mitt under valperioden, och dels med ett problem av permanent karaktär: konjunkturen påverkar vilket nominellt underskott som räcker för att uppnå målet för strukturellt underskott. I ljuset av det som är bindande i regelverket kan målet för nominellt underskott anses som sekundärt till målet för strukturellt underskott, men det förstnämnda är betydligt användbarare med avseende på transparensen i de offentliga finanserna och uppföljningen av måluppfyllelsen. Eftersom det i början av en valperiod är praktiskt taget omöjligt att bedöma konjunkturen vid valperiodens slut och det inte finns någon enkel övergripande lösning är det viktigt att situationen i fråga om olika mål och deras inbördes förhållanden beskrivs så tydligt som möjligt i valperiodens planer för de offentliga finanserna.

Stabilitetsprogrammets prognosbana motsvarade den oberoende prognosens bana i planen för de offentliga finanserna 2015 och 2016. I stabilitetsprogrammets bana inkluderades däremot 2017 sådana effekter som förbättrar balansen i de offentliga finanserna som inte hade inkluderats i den oberoende prognosens bana. Banan motsvarade den fleråriga målbanan som avses i förordningen om en plan för de offentliga finanserna. År 2018 återgick man till en situation där prognosbanan och stabilitetsprogrammets bana motsvarar varandra. Årligen varierande praxis skymmer det verkliga förhållandet mellan olika scenarier. Detta understryker behovet av att tydligt motivera eventuell varierande praxis mellan åren.

Kraven på redovisning av inkomst- och utgiftsberäkningar utvidgades genom ändring av förordningen om en plan för de offentliga finanserna. Ändringen trädde i kraft så att planen 2018 var den första som berördes. Utifrån detta görs beräkningarna enligt två alternativ: antagandet att inkomst- och utgiftspåverkande lagstiftning inte ändras eller att lagstiftningen ändras så som statsrådet specificerat. I båda alternativen ska deras effekt på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och på det strukturella saldot redovisas.

Målen för det nominella saldot är mer transparenta än målen för det strukturella saldot

Varierande praxis i redovisningen av olika scenarier ska motiveras

I planen för de offentliga finanserna 2018 redovisades bara ett alternativ. Orsaken var att målet för finansiell balans i planen för de offentliga finanserna 2019–2022 kommer att uppnås enligt den oberoende prognosen. Därför redovisades inga specificerade lagstiftningsändringar och inte heller två alternativ. Kraven på informationsinnehållet beskrivs även i direktivet om budgetramverk och de har visat sig vara en utmaning för EU-länderna samt innehållsmässigt tolkningsbara. För att säkerställa insynen i de offentliga finanserna skulle det vara fördelaktigt att redovisa de planerade åtgärdernas effekt på det strukturella saldot och den långsiktiga hållbarheten även när de uppställda målen uppfylls enligt den oberoende prognosen.

I planen för de offentliga finanserna våren 2018 utskildes landskapsekonomin som en egen del, och i finansministeriets prognos behandlades den som en undersektor. Att landskapsekonomin skiljs ut bidrar till transparensen i de offentliga finanserna. Med tanke på planens aktualitet är det bra att prognosen och planen för de offentliga finanserna redan har beaktat vård- och landskapsreformens möjliga effekter på den offentliga förvaltningsstrukturen trots att reformen ännu inte godkänts. I finansministeriets prognos går landskapsekonomin med underskott de första åren. Landskapsekonomin finansiering och utgifter följer egna prognosvägar oberoende av varandra, vilket är befogat med avseende på realismen i prognosen. Efter våren 2018 meddelade regeringen att reformens tidtabell förändras jämfört med den som var känd då planen för de offentliga finanserna uppgjordes.

I de kommande årens planer finns skäl att uppmärksamma målformuleringens tydlighet, tydlig redovisning av förhållandet mellan målen och konsekventa förfaranden år efter år. Vad gäller detaljerat informationsinnehåll i planen finns skäl att säkerställa tillräcklig och tydlig information om nyckeltalens (underskott och skuld) känslighet för ränteförändringar, särredovisning av arbetspensionsanstaltarnas och övriga socialskyddsfonders inkomst- och utgiftsposter enligt förordningen om en plan för de offentliga finanserna och redovisning av skillnader mellan antagandena när Europeiska kommissionens och finansministeriets prognoser skiljer sig betydligt i de underliggande antagandena.



Tabell 5: Utvecklingsbehov i fråga om planen för de offentliga finanserna

Målformulering	Hela målformuleringen och förhållandet mellan olika mål behöver redovisas tydligt. Innehållet i och skillnaderna mellan prognosbanan, banan för oförändrad politik, målbanan och stabilitetsprogrammets bana behöver förklaras begripligt.
Innehållsmässiga detaljer	<p>Arbetspensionsanstaltarnas och de övriga socialskyddsfondernas inkomst- och utgiftsposter bör särredovisas.</p> <p>I fråga om nyckeltalen för de offentliga finanserna bör räntekänsligheten redovisas tillräckligt omfattande och tydligt.</p> <p>I fråga om Europeiska kommissionens och finansministeriets prognoser bör eventuella betydande skillnader i deras underliggande antaganden redovisas.</p>

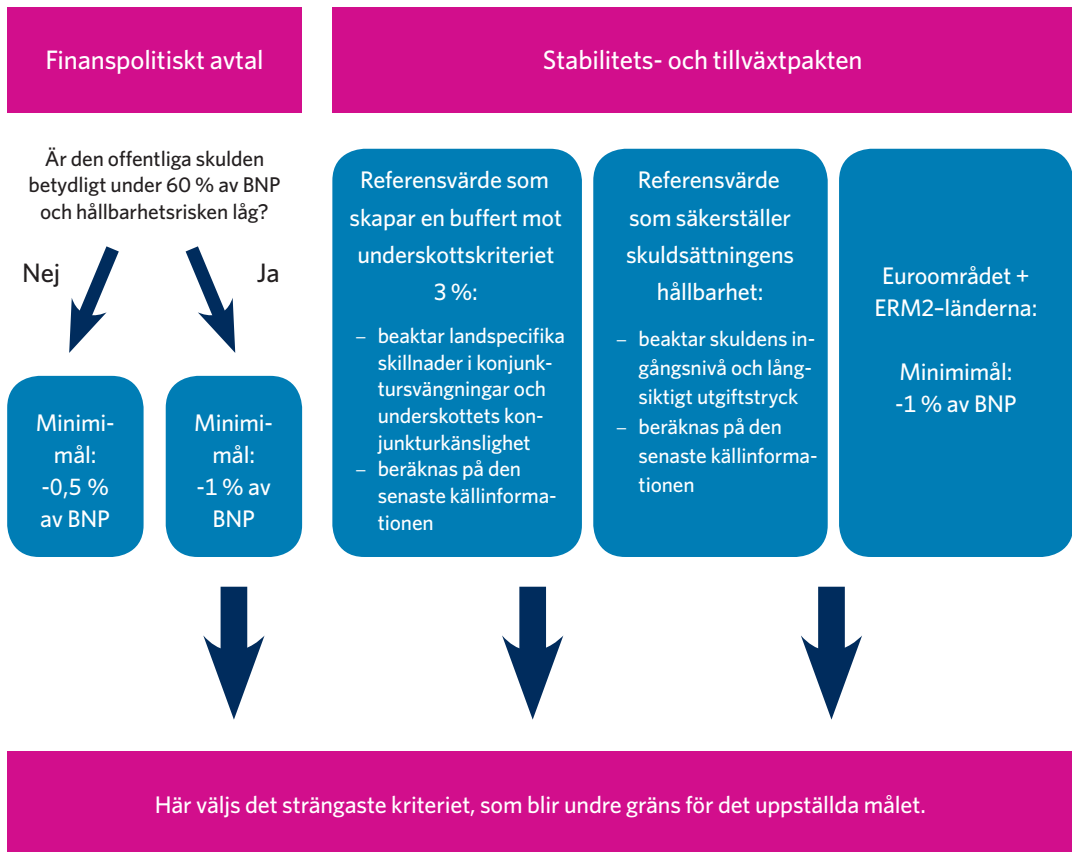
## 2.2 Uppställande av ett nytt medelfristigt mål 2019

EU-länderna uppställer ett medelfristigt mål för strukturellt saldo i deras offentliga finanser vart tredje år. Följande uppdateringsomgång kommer våren 2019. Målet uppställs enligt stabilitets- och tillväxtpakten så att den i olika konjunkturlägen ger en tillräcklig säkerhetsmarginal mot referensvärdet för nominellt underskott (tre procent) och samtidigt säkerställer en hållbar skuldutveckling. Det exakta beräkningssättet enligt dessa ramvillkor fastställs i den uppförandekod och de tekniska anvisningar som tagits fram av kommissionen och medlemsländerna. För euroländernas del fastställer stabilitets- och tillväxtpakten dessutom kriteriet att den nedre gränsen för målet är ett underskott på en procent av BNP.

Utöver stabilitets- och tillväxtpakten är Finland bunden till finanspakten, som anger att den nedre gränsen för målet generellt är -0,5 procent av BNP. När skuldkvoten är betydligt under 60 procent samtidigt som den långsiktiga hållbarhetsrisken är låg, tillåter pakten -1,0 procent av BNP som nedre gräns.

Konjunktorkänslighet och kommande skuldutveckling beaktas när målet för de offentliga finanserna beräknas

Den nedre gränsen för det medelfristiga målet bestäms slutgiltigt genom att man väljer det strängaste av de två pakternas alternativ. På så vis säkerställs att målet uppfyller alla målformuleringskriterier. Figur 7 visar kriterierna.



Figur 7: Kriterier för uppställning av det medelfristiga målet för strukturellt underskott

När minimimålet fastställs enligt finanspakten tittar man på den offentliga skulden i förhållande till BNP och den långsiktiga hållbarhetsrisken i de offentliga finanserna. Utifrån prognoserna är Finlands skuldsättning i förhållande till BNP under 60 procent 2018 och 2019, men bara något, inte betydligt under. Resultaten i kommissionens bedömningsmatris (se figur 6) visar en medelstor hållbarhetsrisk i de offentliga riskerna på lång sikt. Beräkningen av riskens storlek ger delvis utrymme för tolkning men redan skuldsättningens nivå binder Finland till finanspaktens striktare mål på -0,5 procent.

Revisionsverket har preliminärt beräknat den nedre gränsen för det medelfristiga målet enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Beräkningarna visar att Finland är bundet till samma underskottsmål (-0,5 % av BNP) som enligt finanspakten. Målet följer av ett referensvärde som skapar en buffert till kriteriet 3 procent som nominellt underskott i de offentliga finanserna. Resultaten bygger på tillgänglig information hösten 2018 och det beräkningssätt som kommissionen tidigare tillämpat. Resultatet är känsligt både för tekniska detaljer i beräkningen och för förändringar i dataunderlaget till bedömningen av produktionsgapet. Kommissionen och medlemsländerna beslutar om detaljerna i beräkningen första halvåret 2019. Därför är resultatet preliminärt och kan förändras.

Enligt revisionsverkets preliminära beräkningar leder referensvärdet för hållbar skuldsättning däremot till ett avsevärt lösare minimimål, och inte heller detta begränsar målformuleringen hårdare än den angivna miniminivån på -0,5 procent i finanspakten. I beräkningen av referensvärdet beaktas inte att arbetspensionsanstaltens överskott inte påverkar Finlands upplåningsbehov (se kapitel 3.2), vilket delvis påverkar resultatet.

Förfarandet ger bara en nedre gräns för det medelfristiga målet. Medlemsländerna kan alltså själva ställa upp ett striktare mål. Det striktare målet kan t.ex. bygga på analyser som beaktar faktorer utanför beräkningsmatrisen. För Finlands del kan det t.ex. handla om stora ansvarsförbindelser (se kapitel 2.4) och den ofrånkomliga osäkerheten kring de slutgiltiga kostnaderna för försvarsmaktens strategiska förmågeprojekt samt strukturreformernas effekter. Dessa faktorer talar för ett striktare mål än vad den tekniska beräkningen visar. Å andra sidan har Finlands offentliga sektor rätt stora finansiella tillgångar (se kapitel 1.1), som delvis kan fungera som buffert, om riskerna realiserar. Detta minskar motiven att uppställa ett striktare mål jämfört med det som följer av grundmatrisen och som i princip redan beaktar osäkerheter och även land-specifika förhållanden.

Ett striktare medelfristigt mål än i dag kan motiveras med riskerna i de offentliga finanserna

## 2.3 Styrning av den kommunala ekonomin

Styrningen av den kommunala ekonomin är viktig för att säkra hållbara offentliga finanser. Den styrning som gäller hela kommunsektorn förnyades i samband med planeringen av de offentliga finanserna 2015. Syftet var att möta kraven i EU-direktivet om budgetramverk. Ändringar av statsandelssystemet och kommunalagens bestämmelser om styrning av enskilda kommuners ekonomi, dvs. mikrostyrning av den kommunala ekonomin, trädde i kraft 2015 i samband med översynen av kommunallagen.

### Systemet för styrning av den kommunala ekonomin fungerar bättre

Utifrån vår granskning av kommunstyrningen (2018)<sup>6</sup> fungerar systemet för styrning av den kommunala ekonomin i huvudsak väl och förnyelsen av det kan som helhet anses gå i rätt riktning. Styrningen av kommunsektorn har kopplats ännu starkare till styrningen av de offentliga finanserna genom att planen för de offentliga finanserna anger ett särskilt mål för den lokala förvaltningens finansiella balans (saldomål) och att det finns en gräns för de utgifter som statens åtgärder orsakar kommunerna (utgiftsbegränsning). I samband med planen för de offentliga finanserna utarbetas också ett program för kommunal ekonomi som ger fördjupad insikt om det ekonomiska läget och faktorer som påverkar den kommunala ekonomin.

Reglerna för kommunernas ekonomi ändrades när kommunallagen reformerades. De nya reglerna styr kommunernas ekonomi mot den lokala förvaltningens saldomål på ett bättre sätt. Något som också förbättrar styrningen är att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i statsandelssystemet ses över årligen.

Utgiftsbegränsningen har förbättrat insynen i finansieringen av de uppgifter som staten lagt på kommunerna, och den är ett viktigt medel för att främja uppfyllelsen av saldomålet. Utgiftsbegränsningen garanterar dock inte att statens åtgärder gentemot kommunsektorn är konsekventa med avseende på saldomålet. Utgiftsminskningar förbättrar inte saldot, om man samtidigt minskar inkomsterna. Utgiftsbegränsningen beskriver snarare den besparingspotential som staten möjliggjort än en faktisk utgiftsminskning i kommunerna. Besparingseffekten av de åtgärder som vidtagits för att klara utgiftsbegränsningen har enligt granskningen i genomsnitt överskattats.

I granskningen fann vi att motiveringen till utgiftsbegränsningen samt uppföljningen och konsekvensanalyserna av den inte redovisas systematiskt och öppet. Motiveringen till utgiftsbegränsningen tar inte heller upp den osäkerhet som konsekvensanalyserna inbegriper eller konsekvensanalyser av alternativa åtgärder.

Programmet för kommunal ekonomi tar fram uppgifter om kommunernas ekonomiska läge, men detta har bara en liten effekt på den egentliga styrningen av den kommunala ekonomin och beslutsfattandet gällande den lokala förvaltningen. Programmet behandlar även uppfyllelsen av finansieringsprincipen, som innebär att staten ska säkerställa tillräcklig finansiering av kommunernas lagstadgade uppgifter. Uppfyllelsen av principen analyseras mekaniskt i programmet, som inte tar klar ställning till frågan.

### Mikrostyrningen av den kommunala ekonomin bör stödja uppfyllelsen av makrostyrningsmålen på ett bättre sätt

Den lokala förvaltningens saldomål bygger på nationalräkenskapernas nettokreditgivningsbegrepp medan kommunallagens gränsvärden för ekonomisk styrning utgår från begreppen i kommunernas bokföring. Skillnaderna mellan de två räkenskapssystemen leder till ogenomskinlighet och ineffektivitet i styrningen. Ett gränsvärde baserat på kassaflödet i verksamheten och investeringarna skulle passa bättre ihop med nationalräkenskapsterminologins nettokreditgivning än de underskottsvärden som nu används och även förtydliga den ekonomiska styrningen av hela kommunsektorn. Kassaflödet i verksamheten och investeringarna är redan med som ett nyckeltal när styrningen av landskapen organiseras.

Avsikten med kommunallagens kriterier för ekonomisk styrning är att hitta kommuner där basservicen har äventyrats. Kriterierna betonar täckning av ett ackumulerat underskott i balansräkningen, vilket ger en ofullständig bild av kommunens finansiella balans. De bokförda avskrivningarna har systematiskt underskridit rekommenderade avskrivningar, vilket minskat underskotten. Samtidigt har kommunsektorns investeringar varit större än avskrivningarna, vilket möjliggjort skuldsättning utan att kommunallagens gränsvärden har överskridits.

Utgiftsbegränsningen  
effektivare i beräkningarna  
än i verkligheten

De bokförda underskotten  
ger inte information om  
kommunernas skuldsättning

Staten bidrar till finansieringen av kommunernas basservice genom statsandelar. Statsandelarnas betydelse som inkomstkälla varierar stort och är större i kommuner där servicebehovet är på en högre nivå och inkomstbasen sämre. Statsandelssystemet har använts generellt för att praktiskt genomföra förändringar av statens och kommunernas finansieringskvot, t.ex. så att kommunerna kompenseras för skattebortfall. Åtgärder som stöder makrostyrningsmålen, t.ex. inkludering av effektivitetsincitament i statsandelssystemet eller nedskärning av statsandelar, kan försämra systemets funktion som helhet och fördela sig oändamålsenligt mellan kommunerna. Vid utveckling av statsandelssystemet är det därför väsentligt att ta hand om konsekvensanalysen av systemets incitament och se till att systemet som helhet förblir transparent och hanterbart.

Styrningen av den kommunala ekonomin kan bli effektivare, om man utvecklar dataunderlaget samt hur data används effektivt och i realtid. Insamlingen av data för styrning av kommunerna kan fortfarande utvecklas i fråga om täckning och jämförbarhet. Standardiserade dataspecifikationer har tagits fram inom kommundataprogrammet och förbättrat dataunderlagets kvalitet, men förstärkningen av deras bindande karaktär måste uppmärksammas även i fortsättningen. I landskapsreformen har man strävat efter att säkerställa enhetlig och aktuell insamling av data om landskapsens ekonomi.

När systemet för styrning av den kommunala ekonomin förnyades var ett av målen att eliminera deloptimeringen mellan statsfinanserna och den kommunala ekonomin. För att uppnå de nationella målen för finansiell balans är det väsentligt att anlägga ett helhetsperspektiv på de offentliga finanserna. Därmed är det också viktigt att styrningen av den kommunala ekonomin koordineras utanför de enskilda undersektorernas intressebevakning. I annat fall ökar risken att det statsfinansiella perspektivet överbetonas vid beredningen av åtgärder som gäller kommunsektorn. Frågan om oberoendet hos den part som ansvarar för den övergripande styrningen av de offentliga finanserna kräver fortsatt uppmärksamhet.

## 2.4 Riskhantering av ansvarsförbindelser

Med tanke på beredningen av finanspolitiken och styrningen av ekonomin är det viktigt att beslutsfattarna har väsentlig information om ekonomiska risker relaterade till ansvarsförbindelser i de offentliga finanserna. En hållbar förvaltning av de offentliga finanserna förutsätter att ansvarsförbindelserna identifieras, att riskerna relaterade till dem estimeras och att deras eventuella långsiktiga konsekvenser för den finansiella balansen beaktas.

Ansvarsförbindelserna har ökat de senaste åren, framförallt genom ett betydligt större statsgarantibelopp. Utvecklingen har delvis påverkats av regeringsprogrammets riktlinjer om exportfinansiering och att dess element ska föras upp på minst samma nivå som konkurrentländernas. I slutet av andra kvartalet 2018 var garantistocken nästan 54 miljarder euro. Beloppet har ökat med 15 miljarder euro sedan 2014.



Figur 8: Utveckling av statsgarantierna 2005–2018

## Ökningen av ansvarsförbindelser har inte begränsats

Utifrån granskningen av hanteringen av ansvarsförbindelser (2018)<sup>7</sup> har de inte beaktats tillräckligt omfattande i beredningen och styrningen av finanspolitiken. Det bör sättas en risktagningsgräns för ansvarsförbindelser som kan bromsa ökningen av de risker som är förenade med dem. Risktagningsgränsen bör tas fram genom en helhetsbedömning som beaktar förpliktelseernas olika risknivåer och statens kapacitet att bära riskerna. Det finns redan god internationell praxis som skulle kunna utnyttjas och tillämpas i hanteringen av garantiförpliktelseerna. Kraven på informationsinnehållet i underlag till beslut om garantier och bevillningsfullmaktshöjningar bör utvecklas så att borgensförbindelseernas ekonomiska konsekvenser beaktas ändamålsenligt.

Ökningen av ansvarsförbindelser skulle kunna bromsas med en risktagningsgräns

## Ansvarsförbindelser och styrning av finanspolitiken

Ansvarsförbindelser är åtaganden som kan bli direkta ekonomiska förpliktelser på grund av en osäker händelse som staten inte kan kontrollera, exempelvis då ett företag som har beviljats statsgaranti får betalningssvårigheter.

Regeringsprogrammets utgiftsregel och ramarna för statsfinanserna hör till Finlands nationella regelverk för finanspolitiken och innehåller inte element som reglerar ökningen av ansvarsförbindelser. Koordineringen av EU:s finanspolitik effektiviserades genom att man i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande delar införde utökade skyldigheter att rapportera om ansvarsförbindelser. Rapporteringen och offentliggörandet av ansvarsförbindelser regleras främst av direktivet om budgetramverk, som dock inte har några mål- eller gränsvärden för ansvarsförbindelser eller deras ökning. Europeiska unionens regler och den nationella finanspolitikens styrmedel beaktar i praktiken inte ansvarsförbindelser.

## Riskerna med ansvarsförbindelser bedöms inte på statsnivå

Med tanke på hållbar skötsel av statsfinanserna borde information om riskerna med ansvarsförbindelser och deras utveckling tas fram när förbindelsen ingås och i årsrapporteringen. De senaste åren har rapporteringen av ansvarsförbindelser utökats i regeringens årsberättelse, statsbokslutet och finansministeriets årliga risköversikt. Rapporterna innehåller dock fortfarande endast en begränsad bedömning av hur riskexponeringarna utvecklas utifrån de totala ansvarsförbindelseerna.



Till regeringens strategisammanträde 13.2.2017 upprättades en lägesrapport om förpliktelser utanför statens balansräkning. Vid sammanträdet enades man om att utifrån de föreslagna principerna ta fram ett förslag till ramverk för rapportering och beslut om förpliktelser utanför statens balansräkning till stöd för regeringens och det finanspolitiska ministerutskottets beslutsfattande. Enligt finansministeriet består beslutsramverkets centrala delområden av bl.a. en beslutsprocess för nya förpliktelser och förändringar av befintliga förpliktelser, bedömningskriterier (motiverings- och bevisbördan läggs på den som föreslår ökade förpliktelser) samt identifiering, bedömning och rapportering av risker. Revisionsverket anser att förslaget är motiverat.

### Minimikrav på information vid bedömning av fullmakternas risker har inte fastställts

Garantier, borgen och ränteutjämningslån beviljade av specialfinansieringsbolaget Finnvera används för att stödja exportföretag samt små och medelstora företag. Staten har enligt lag det slutgiltiga ansvaret för dessa förbindelser. Beviljandet av förbindelserna styrs genom bemyndiganden i lag. Anvisningarna för beredning av regeringspropositioner kompletteras av en konsekvensbedömningsanvisning som mer detaljerat tar upp bedömningen av ekonomiska konsekvenser för de offentliga finanserna, tillgängliga metoder och informationskällor. Där nämns olika sätt att bedöma kostnader och risker. Det har dock inte beslutats eller föreskrivits om minimikrav på information för beslutsfattandet.

Enligt granskningen varierade innehållet i bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag till beviljningsfullmaktshöjningar och bilden av riskerna framgick inte i sin helhet. När konsekvensbedömningarna i regeringens förslag till fullmaktshöjningar jämförs med uppgifter som nämns i konsekvensbedömningsanvisningen kan de anses knappa framförallt i fråga om kvantitativa analyser. De kvantitativa analysernas fåtalighet gör det svårt att få en bild av och ändamålsenligt bedöma alla risker och vilka kostnader förslagen orsakar.

Kvantitativ riskbedömning kan i flera fall vara en utmaning. För bättre enhetlighet och täckning i riskbedömningarna skulle man dock i fortsättningen kunna utnyttja sätt som anges i konsekvensbedömningsanvisningen vid redovisningen. På så vis skulle man kunna utforma ett mer strukturerat och enhetligt sätt att redovisa garantifullmakternas ekonomiska konsekvenser i regeringspropositionerna.

Minimikrav på information vid riskbedömning av fullmakterna bör fastställas för att göra bedömningen mer heltäckande



### 3 Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten

I detta kapitel presenteras revisionsverkets förhandsgranskning av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2018 och 2019 samt en översikt om utvecklingen av regelverket. Revisionsverkets bedömning av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk bygger på av finansministeriet erhållna utkast till budgetplan för 2019 och underlag till den ekonomiska översikten hösten 2018. Beräkningen följer i huvudsak de metoder som beskrivs i rapporten *Vade mecum on the Stability and Growth Pact* från Europeiska kommissionen.<sup>8</sup>

I stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del bedömer man om de offentliga finanserna följer eller närmar sig det medelfristiga målet för den offentliga sektorns strukturella saldo. Bedömningen görs utifrån beräkningen av det strukturella saldot och efterlevnaden av utgiftsregeln. I paktens korrigerande del granskas efterlevnaden av underskotts- och skuldkriterierna. Finland omfattas av paktens förebyggande del.

Revisionsverkets förhandsbedömning är att Finland avviker från regeln för strukturellt saldo och utgiftsregeln 2018, men avvikelserna är inte betydande i regelverkets mening. I ljuset av nu föreliggande uppgifter är det sannolikt att avvikelserna snarare minskar än att överskrider gränsen för betydande avvikelse när efterlevnaden av reglerna 2018 bedöms i efterhand på våren 2019. Detta följer av den kommande uppdateringen av anpassningskravet samt att de offentliga finanserna har stärkts mer än förutspått. Enligt prognosen uppnås det medelfristiga målet 2019 granskat utifrån både strukturellt saldo och utgiftsregeln. Förhandsbedömningen är att Finland följer kriterierna i den korrigerande delen 2018–2019.

Revisionsverket har i tidigare rapporter konstaterat att Finland efterlevt stabilitets- och tillväxtpaktens regler under valperiodens första år 2015–2017.

## 3.1 Bedömning av den förebyggande delen

Målet i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är att säkerställa hållbara offentliga finanser, och efterlevnaden av dess regler bör förebygga uppkomsten av för stora underskott och skulder. I centrum av den förebyggande delen finns det medelfristiga målet (MTO), som är specifikt för varje medlemsland och anger målnivån för strukturellt saldo. Det strukturella saldot beskriver den offentliga sektorns finansiella balans i förhållande till BNP när effekten av konjunktursvängningar och tillfälliga åtgärder och engångsåtgärder har dragits av från den offentliga sektorns nominella saldo. Även finanspakten har en regel om framstegen mot det medelfristiga målet. Efterlevnaden av regeln bedöms enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Uppfyllelsen av det medelfristiga målet granskas med hjälp av två kriterier. Först bedöms om det målenliga strukturella saldot har uppnåtts eller om de offentliga finanserna i medlemslandet på erforderligt sätt närmat sig det målenliga saldot. När det andra kriteriet eller utgiftsregeln (Expenditure Benchmark) bedöms jämförs utgiftsökningen i den offentliga sektorn med den fastställda utgiftsbegränsningen. Efterlevnad av utgiftsregeln hjälper landet att uppnå och hålla ett strukturellt saldo som är förenligt med det medelfristiga målet.

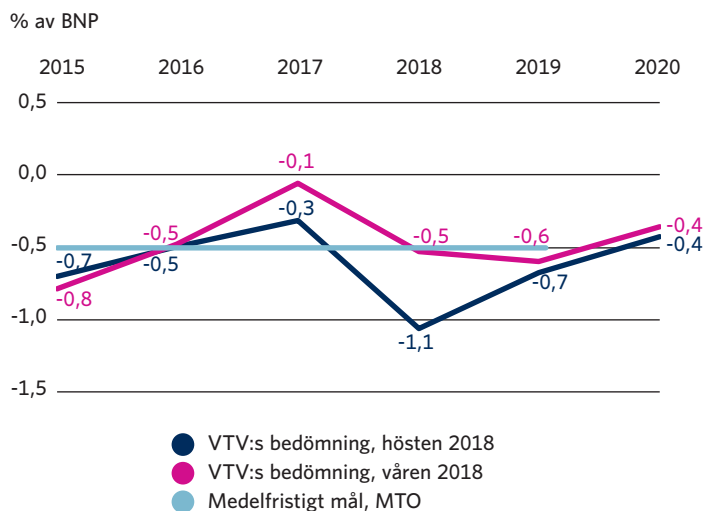
Enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk uppställs det medelfristiga målet för tre år i sänder. Uppställandet av målet har också skrivits in i den nationella lagstiftningen, den s.k. finanspolitiska lagen (869/2012). Hösten 2016 fastställde statsrådet att Finlands medelfristiga mål är att uppnå ett strukturellt saldo på -0,5 procent av BNP i de offentliga finanserna.

### Det strukturella saldot försämras när ekonomin växer

I processen där man bedömer efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten uppställs målen för varje bedömt år på våren året före. Efterlevnaden bedöms slutgiltigt på våren året efter. Mellan dessa etapper bedömer olika parter det aktuella läget och framstegen mot målet. Hösten 2018 bedömer revisionsverket på förhand 2018 och 2019, för vilka den slutgiltiga bedömningen dock sker först våren 2019 och 2020.

MTO-uppfyllelsen bedöms med hjälp av det strukturella saldot och utgiftsregeln

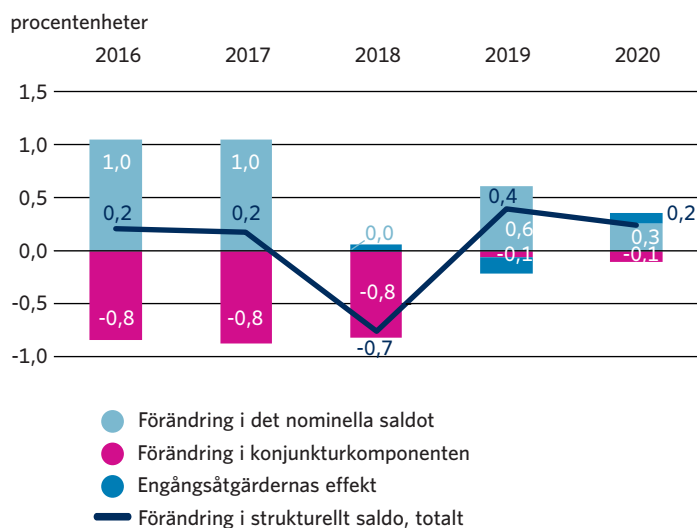
Prognosen för det strukturella underskottet i de offentliga finanserna 2018–2019 har försämrats jämfört med revisionsverkets bedömning våren 2018. Enligt revisionsverkets bedömning kommer det strukturella underskottet att bli -1,1 procent av BNP 2018 och krympa till -0,7 procent 2019 i enlighet med figur 9 intill.



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

Ifall målet för det strukturella saldöt inte har uppnåtts ska man enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk bedöma om förändringen mot målnivån är tillräckligt stor. Det strukturella saldöt försämras med 0,7 procentenheter mot föregående år under 2018. I huvudsak beror försämringen på konjunkturkomponenten (se figur 10). Konjunkturläget beskrivs av produktionsgapet, dvs. skillnaden mellan observerad och potentiell BNP. Potentiell BNP beskriver ekonomins långsiktiga trend, som inte kan observeras utan måste estimeras. År 2018 minskar produktionsgapet snabbt och blir positivt i och med att den observerade bruttonationalprodukten förutspås växa snabbare än trenden. Av detta följer att det strukturella underskottet bedöms öka, framförallt när det nominella saldöt ligger kvar på föregående års nivå. År 2019 stärks det strukturella saldöt av att det nominella underskottet minskar.

Det strukturella saldöt bör komma närmare det medelfristiga målet



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

Revisionsverkets bedömning är att det strukturella saldot enligt regelverket får försämrats med 0,3 procentenheter under 2018. Anpassningskravet utgår från ett strukturella saldo som bygger på revisionsverkets beräkningar. När anpassningskravet beräknas används bedömningar av det strukturella saldot från året före (2017) det granskade året (2018). Därigenom iakttas en regelverksenlig bedömning av innevarande år och tillhörande frysningsprincip, enligt vilken anpassningskravet inte uppdateras när innevarande år bedöms. I anpassningskravet har en lättnad på 0,6 procentenheter beaktats för 2017–2019. Grunden för lättnaden är strukture reforms- och investeringsklausulerna i regelverkets flexibilitetslement.

Därmed avviker Finland från regeln för strukturellt saldo 2018, men avvikelsen överstiger inte 0,5 procentenheter och är således inte betydande. En betydande avvikelse definieras som att avvikelsen från kravet är större än 0,5 procentenheter under ett år eller 0,25 procentenheter kumulativt över två år. Revisionsverkets bedömning skiljer sig något från finansministeriets till följd av olika anpassningskrav<sup>9</sup>. Revisionsverkets bedömning skiljer sig också från kommissionens, framförallt därför att beräkningarna bygger på finansministeriets prognos medan kommissionen har sin egen prognos som underlag.

Enligt nu föreliggande bedömning uppnås det medelfristiga målet 2019 och därför granskas anpassningskravet avseende 2019 inte här. Enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk uppfylls det medelfristiga målet när marginalen dit är 0,25 procentenheter.

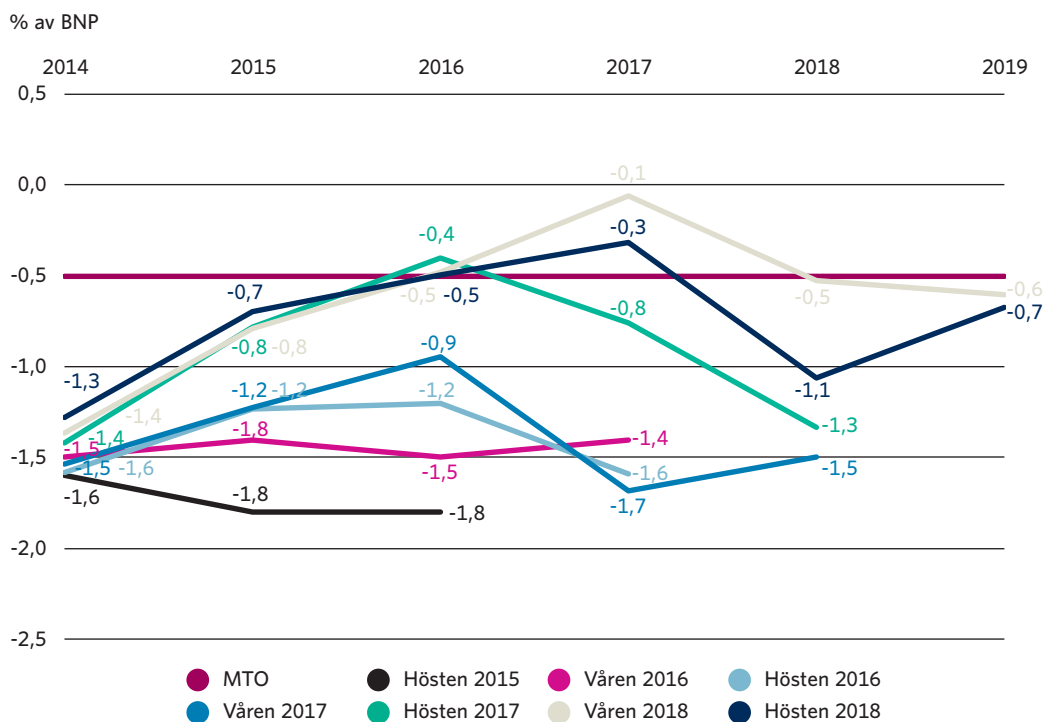
## Det strukturella saldots utveckling under valperioden

Det strukturella saldots storlek bedöms utifrån vald metod, gjorda antaganden samt föreliggande statistik och prognoser. Figur 11 intill visar revisionsverkets bedömning av det strukturella saldot i rapporterna under valperioden beräknat enligt den metod som kommissionen och medlemsländerna avtalat. I enlighet med regelverkets bedömningscykel sträcker sig varje bedömning till året efter rapportåret.

Av figuren framgår att uppdateringen av det beräknade strukturella saldot kan vara stor, även i beräkningsomgångar som följer efter varandra. Därför kan uppfattningen om regelefterlevnaden variera mycket i de bedömningar som görs ungefär halvårsvis eller åtminstone vara baserad på analyser och motiveringar som skiljer sig från varandra. Bakom uppdateringarna ligger den allmänna ekonomiska utvecklingen och politiska åtgärder samt komplettering och uppdatering av statistiken och prognoserna i beräkningen. Framförallt de sista åren i serien blir bilden mer exakt mellan omgångarna. Om man jämför nivåskillnaden mellan bedömningarna på våren och hösten 2017 framgår det också hur svårt det är att förutse vändningar i konjunkturen.

Enligt den senaste bedömningen har det strukturella saldot hållit sig i närheten av det medelfristiga målet under hela valperioden med undantag av 2018.

Det beräknade saldot uppdateras ofta betydligt



Figur 11: Strukturellt saldo i finanspolitiska övervakningens rapporter under valperioden, % av BNP (bedömt till prognosåret t+1).  
Källor: Europeiska kommissionen, FM och VTV:s beräkningar.

## Den offentliga sektorns utgifter ökar inom ramen för utgiftsregeln

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

Från den offentliga sektorns utgifter avdras vid beräkningen arbetslöshetsutgifternas konjunkturberoende andel, ränteutgifter och utgifter för EU-program som finansieras med direkt EU-stöd. Dessa utgifter anses vara sådana som inte kan påverkas genom ekonomisk politik. Utgifterna för investeringar beräknas som ett genomsnitt över fyra år. Regelverket ger alltså möjlighet öka investeringarna under granskningsåret. Dessutom tillåter utgiftsregeln en utgiftsökning, om den finansieras med en inkomstökning till ett motsvarande belopp. Tabell 6 visar revisionsverkets preliminära beräkningar enligt utgiftsregeln 2018 och 2019. I tabellen beaktas även engångsåtgärder, vilket ingår i den samlade bedömningen.

I utgiftsregeln jämförs de offentliga utgifterna med utgiftsbegränsningen



Revisionsverket har gjort en självständig bedömning av utgiftsregelns riktmärke, dvs. av den utgiftsregel som ska följas, utifrån verkets beräkningar av det strukturella saldotoch och anpassningskravet.

Tabell 6: Beräkning enligt utgiftsregeln

	2017	2018	2019
<b>Poster i utgiftsregeln, md euro</b>			
Offentliga sektorns utgifter totalt	120.8	123.1	125.7
- Ränteutgifter	2.2	2.0	2.0
- Utgifter för EU-program, som täcks helt med inkomster från EU-medel	0.5	0.4	0.5
- Bildning av fast kapital (br.)	9.0	9.3	9.0
+ Bildning av fast kapital i genomsnitt (4 år)	8.7	8.8	9.0
- Förändringar i arbetslöshetsutgifterna till följd av konjunkturutvecklingen	1.0	0.4	0.2
+ Extraordinära utgifter	0	0	0
<b>=KSU1 Korrigerad sammanställning av utgifter 1</b>	<b>116.8</b>	<b>119.7</b>	<b>123.0</b>
- Utgifter finansierade med öronmärkta inkomster	0.1	0.1	0.1
Diskretionära åtgärders inverkan på inkomsterna	-1.7	-0.9	-0.8
Extraordinära inkomster	0.0	-0.2	0.2
- Diskretionära åtgärders inverkan på inkomsterna, inkl. extraordinära inkomster	-1.7	-0.8	-1.1
<b>= KSU2 Korrigerad sammanställning av utgifter 2</b>	<b>118.5</b>	<b>120.4</b>	<b>124.0</b>
<b>Ökning i de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (nominell), %</b>	<b>1.4</b>	<b>3.0</b>	<b>3.6</b>
<b>Tillämplig utgiftsregel, VTV:s beräkning (nominell), %</b>	<b>2.3</b>	<b>2.3</b>	<b>3.7</b>
<b>Avvikelse</b>			
Differens mellan utgiftsregeln och ökningstakten i de totala utgifterna, %-enheter	1.0	-0.7	0.1
Avvikelse, md €	1.1	-0.8	0.1
BNP, md €	224	234	242
Avvikelse, % av BNP	0.5	-0.4	0.0
<b>Är avvikelsen betydande (&lt; -0,5)?</b>	<b>Nej</b>	<b>Nej</b>	<b>Nej</b>
Kumulativ avvikelse		0.1	-0.2
<b>Är den kumulativa avvikelsen betydande (&lt;-0,25)?</b>		<b>Nej</b>	<b>Nej</b>

Enligt revisionsverkets beräkningar utifrån utkastet till budgetplan 2019 ligger ökningstakten för den offentliga sektorns justerade utgifter över den fastställda gränsen beräknat enligt utgiftsregeln. Därmed uppstår en avvikelse från utgiftsregeln som dock inte är betydande enligt reglerna. Utifrån en preliminär granskning ökar utgifterna i tillåten takt 2019. Om differensen understiger -0,5 procentenheter betraktas avvikelsen från utgiftsregeln som betydande. Om differensen understiger -0,25 procentenheter i medeltal över två år betraktas avvikelsen också som betydande. Den kumulativa avvikelsen för 2018 och 2019 hamnar också under gränsen för betydande avvikelse.

Enligt finansministeriets beräkningar i utkastet till budgetplan 2019 uppstår det ingen avvikelse från utgiftsregeln 2018 men däremot 2019. Skillnaden mellan revisionsverkets och finansministeriets beräkningar beror på olika anpassningskrav för det strukturella saldot vid beräkningen av utgiftsregelns riktmärke.

## Reglerna i den förebyggande delen efterlevs 2018–2019

Revisionsverkets förhandsbedömning är att Finland avviker från regeln för strukturellt saldo 2018 men att avvikelsen inte är betydande. Likaså avviker Finland från utgiftsregeln 2018 men inte på ett betydande sätt. I ljuset av nu föreliggande uppgifter är det sannolikt att avvikelsena snarare minskar än att överskrider gränsen för betydande avvikelse när efterlevnaden av reglerna 2018 bedöms i efterhand på våren 2019. Detta har att göra med detaljerna i regelverket, framförallt den s.k. frysningsprincipen, enligt vilken ett uppdaterat anpassningskrav får användas i stället för det frysta våren 2019. De offentliga finanserna har också stärkts mer än förutspått. Därmed leder en regelverksenlig övergripande analys till slutsatsen att Finland enligt revisionsverkets förhandsbedömning följer regelverket i den förebyggande delen 2018.

Enligt prognosen uppnås det medelfristiga målet 2019 granskat utifrån både strukturellt saldo och utgiftsregeln. Därmed följs regelverket.

Revisionsverket har i tidigare rapporter konstaterat att Finland följt reglerna i den förebyggande delen under valperiodens första år 2015–2017.

Tabell 7: Revisionsverkets bedömning av efterlevnaden av reglerna i den förebyggande delen 2015–2019

	Strukturellt saldo	Utgiftsregeln	Övergripande analys
2015	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad av regelverket
2016	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad av regelverket
2017	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad av regelverket
2018	Avvikelse	Avvikelse	Regelverket efterlevs
2019	Efterlevs	Efterlevs	Regelverket efterlevs

## 3.2 Korrigerande del

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

Eftersom Finland 2014 överskred skuldkvotens referensvärde 60 procent har kommissionen bedömt efterlevnaden av skuldkriterierna i landrapporter i enlighet med artikel 126.3.

När kommissionen bedömer efterlevnaden beaktas förutom den nominella skuldkvoten även kvotens utveckling under de tre föregående och de två kommande åren enligt s.k. bakåt- och framåtblickande kriterier. I bedömningen beaktas också den konjunkturrensade skuldnivån.

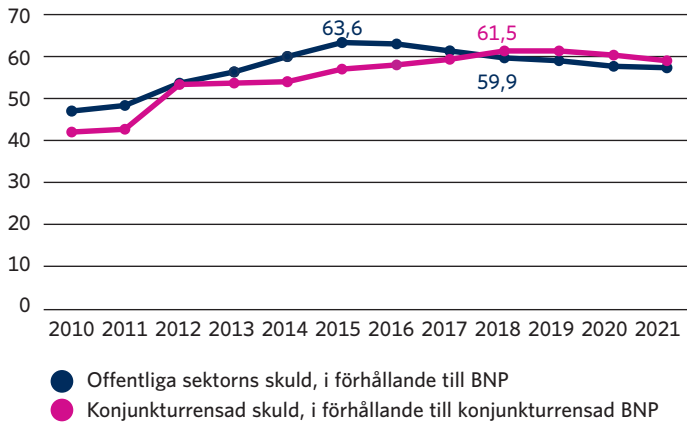
Kommissionens senaste rapport är från 2017 eftersom utsikterna i stabilitetsprogrammet från våren 2018 och kommissionens vårprognos var att skuldkvoten kommer att sjunka under 60 procent, vilket uppfyller skuldkriteriets villkor, och då behövs det inte längre någon särskild granskning.

Enligt finansministeriet senaste prognos, hösten 2018, kommer skuldkvoten att sjunka precis under 60 procent redan innevarande år. Att skuldkvoten bedöms minska snabbare än i finansministeriets och Europeiska kommissionens tidigare prognoser beror till stor del på en högre prognos för BNP-tillväxten. Avståndet till gränsvärdet 60 procent förblir dock ganska litet under de närmaste åren.

Eftersom skuldkvoten, som började minska 2016 efter lågkonjunkturen, enligt finansministeriets prognos fortsätter att minska under hela prognosperioden uppfyller Finland även kommissionens bakåt- och framåtblickande kriterier 2018 och 2019.

När skuldkvoten minskar till följd av den ekonomiska tillväxten ökar i stället den konjunkturrensade skuldkvoten, som enligt revisionsverkets beräkningar kommer att överskrida den nominella skuldkvoten 2018.

Skuldkvoten sjunker precis under 60 procent 2018



Figur 12: Offentliga sektorns skuldkvot och konjunktursade skuldkvot.  
Källa: Statistikcentralen, FM och VTV:s beräkningar

Den offentliga sektorns skuld har i huvudsak ökat genom underskott i de offentliga finanserna, framförallt i statsförvaltningen. Som högst var den offentliga sektorns nominella underskott 3,2 procent av BNP (2014) men har sedan dess blivit klart mindre.

Enligt finansministeriets senaste prognos kommer underskottet att bli 0,7 procent av BNP 2018 och krympa ner till 0,1 procent 2019. Därmed uppfyller Finland underskottskriteriet i EU-fördraget även den närmaste tiden.

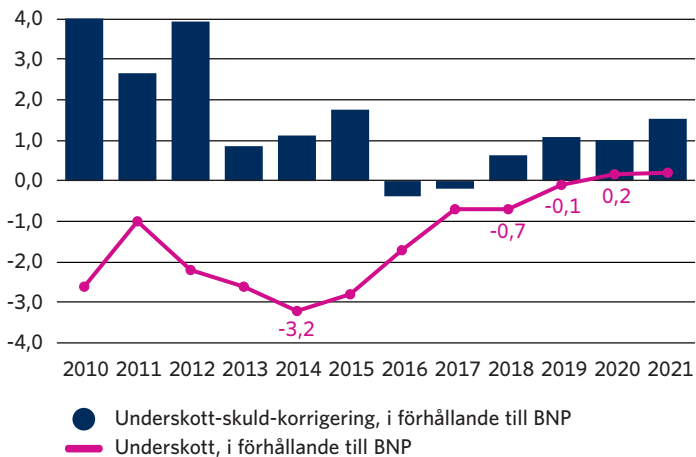
Revisionsverket har i tidigare rapporter konstaterat att Finland följt reglerna i den korrigerande delen under valperiodens första år 2015–2017.

Tabell 8: Revisionsverkets bedömning av efterlevnaden av reglerna i den korrigerande delen 2015–2019

	Skuldkriteriet	Underskottskriteriet
2015	Efterlevnad	Efterlevnad
2016	Efterlevnad	Efterlevnad
2017	Efterlevnad	Efterlevnad
2018	Efterlevs	Efterlevs
2019	Efterlevs	Efterlevs

Trots att underskottet krymper fortsätter skuldsättningen eftersom upplåningsbehovet är större än den offentliga sektorns underskott. Detta beror framförallt på att överskottet för arbetspensionsanstalterna, som ingår i den offentliga sektorn, inte används för att täcka underskott i de offentliga finanserna.

Figur 13 visar den offentliga sektorns nominella underskott och den s.k. underskott-skuld-korrigeringen, dvs. skillnaden mellan skuldökningen och underskottet i förhållande till BNP. När korrigeringen är positiv ökar skulden mer än eller trots det nominella underskottet, vilket enligt finansministeriets prognos sker 2020 och 2021. Eftersom BNP enligt prognosen växer mer än den nominella skulden förutspås skuldkvoten minska även dessa år. Av betydelse för 2021 är att upplåningsbehovet bedöms öka på grund av försvarsmaktens anskaffning av jaktplan, som dock ännu inte påverkar underskottet för samma år.



Figur 13: Offentliga sektorns underskott och underskott-skuld-korrigering, % av BNP. Källa: Statistikcentralen, FM och VTV:s beräkningar

### 3.3 EU:s regelverk utvecklas

Stabilitets- och tillväxtpaktens styrande regelverk för finanspolitiken har mött mycket allmän kritik under sin giltighetstid. Det har riktats uppmärksamhet på regelverkets komplexitet och för stora flexibilitet men också på dess stelhet, Europeiska kommissionens ökande utrymme för prövning och tillhörande ogenomskinlighet samt slutligen på att regelverket kan vara ett ineffektivt sätt att styra medlemsländernas finanspolitik i önskad riktning. Specifik kritik finns mot metoden för beräkning av strukturellt saldo, som står i centrum av den förebyggande delen, och att indikatorn överhuvudtaget används som styrmedel för dimensioneringen av finanspolitiken. I detta kapitel behandlas utvecklingsbehov i fråga om regelverket.

#### Mätning av det strukturella underskottet är en utmaning

Enligt den förebyggande delen ska medlemslandet ställa upp det medelfristiga målet för finansiell balans som en målnivå för strukturellt saldo. Det strukturella saldot används i bedömningen av den offentliga sektorns finansiella saldo, som man strävar efter att rensa från konjunkturell påverkan och engångsposter. Det strukturella underskottet ska alltså beskriva den del av offentliga sektorns underskott i förhållande till BNP som inte kan förklaras med konjunktursvängningar (och inkomst- eller utgiftsposter av engångskaraktär). Ett för stort strukturellt underskott ses som en risk för den långsiktiga hållbarheten och därför försöker man begränsa det. Teoretiskt sett är det motiverat att underskottskvoten i de offentliga finanserna konjunkturrensas, men detta har visat sig svårt framförallt i realtid.

För att medlemsländerna ska bedömas likvärdigt har Europeiska kommissionen och medlemsländerna enats om att vid beräkning av det strukturella saldot använda den s.k. produktionsfunktionsmetoden, som ursprungligen är lika för alla. I Finland använder finansministeriet och Statens revisionsverk den gemensamt avtalade produktionsfunktionsmetoden och bedömer efterlevnaden av den förebyggande delens regelverk utifrån den.

Att konjunkturrensa det strukturella underskottet är svårt i praktiken

I fråga om den gemensamt avtalade metod som Europeiska kommissionen använder har man funnit att huvudproblemen är de stora revideringarna av den senaste konjunkturbilden och av det senaste strukturella saldot samt konjunkturbildens procykliska estimat, som i huvudsak beror på revideringen av data och prognoser. Kuusi (2017)<sup>10</sup> argumenterar att man i Finland under recessionen genom kommissionens produktionsgapsmetod i realtid tolkade en jämförelsevis större del av BNP-nedgången som trendnedgång och därmed som ett strukturellt problem. Detta kan ha lett till en procyklisk finanspolitik. På motsvarande sätt har konjunkturuppgångens styrka och konjunkturtoppens tidpunkt preciserats efteråt, vilket kan försena anpassningsåtgärder som gäller de offentliga finanserna. Problemen med kommissionens beräkningsmetod för Finlands del har förutom av Kuusi (2017) granskats av t.ex. Huovari, Jauhiainen & Kekäläinen (2017) i ett av revisionsverket beställt arbetspapper från Pellervon taloustutkimus (PTT)<sup>11</sup>.

I syfte att avhjälpa problemen med den gemensamma metoden har kommissionen och medlemsländerna bildat en gemensam produktionsgapsarbetsgrupp. Hösten 2016 använde kommissionen för första gången ett nytt verktyg (plausibility tool)<sup>12</sup> för att analysera tillförlitligheten och trovärdigheten i de resultat som produktionsfunktionsmetoden ger. Syftet är att med verktyget statistiskt säkerställa att inget betydande estimeringsfel begåtts när produktionsgapet för enskilda medlemsländer beräknats med metoden. Produktionsgapsestimatet anses trovärdigt om det ligger inom de konfidensintervaller som erhålls med hjälp av verktyget. För Finland har verktyget varit betydelsefullt i den bemärkelsen att Finland uppfyllde kriterierna för beviljande av flexibilitet enligt strukture reforms- och investeringsklausulerna delvis utifrån resultat som erhållits med verktyget medan kriterierna inte hade uppfyllts utan verktyget<sup>13</sup>.

Det strukturella saldot uppdateras efteråt

Kommissionen bedömer de aktuella resultatens tillförlitlighet med ett särskilt verktyg



## Om konjunkturrensat strukturellt saldo

Konjunkturrensningen innebär att man från den observerade BNP-tidsserien avskiljer den initialt icke-observerade långtidstrenden (potentiell produktion). Därefter jämförs observerade värden med trendvärdet. Om BNP ligger högre (lägre) än dess långtidstrend är konjunkturläget positivt (negativt).

Vid beräkning av det konjunkturrensade strukturella underskottet minskas underskottskvoten i de offentliga finanserna med den relativa (procentuella) avvikelsen från långtidstrenden. Det bör noteras att trenden initialt är en icke-observerad variabel och kan tas fram på otaliga sätt. Därmed kan man utifrån det observerade underskottet i de offentliga finanserna estimeras det konjunkturrensade strukturella underskottet på många olika sätt.

Tidsserieanalysen har visat att familjen av centrerade filter är ett optimalt sätt att avskilja den icke-observerade trenden från den observerade tidsserien. Detta innebär att den beräknade observerade trenden vid varje tidpunkt betonas med lika stort antal tidigare och kommande observationer. Sådana metoder är bl.a. tidsseriemodeller med en variabel för icke-observerade komponenter (t.ex. Tramo/Seats) eller flera variabelmodeller, tidsseriemodeller med strukturella ekvationer och vissa ad hoc-filter (t.ex. Hodrick-Prescott och X11-familjen).

Beklagligtvis är observationer efter tidsseriens sista statistiska observationer inte tillgängliga (t.ex. av BNP så nära realtid som möjligt). Dessa observationer ersätts oftast med prognostiserade värden. Trendvärdena i slutet av tidsserien blir exaktare med tiden när observerade värden för tidpunkter efter de initialt sista observationerna blir tillgängliga. Den ovan redovisade preciseringen av trenden (eller den potentiella produktionen) i slutet av tidsserien preciserar också de sista värdena för det strukturella underskottet.

## Uppförandekoden styr tolkningen av reglerna

En uppförandekod styr tolkningen av efterlevnaden av Europeiska unionens finanspolitiska regler. Tolkningsreglerna har sammanställts i Europeiska kommissionens publikation *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. I den förebyggande delen är detaljerna i tolkningsreglerna viktiga framförallt då landet inte har uppnått det medelfristiga målet för strukturellt saldo utan är på en anpassningsbana mot målet.

Tolkningsreglerna ändras och preciseras regelbundet. Arbetet med att utveckla regelverket syftar i och för sig till ett bättre slutresultat men har gjort regelverket komplicerat, vilket kan försvaga medlemsländernas engagemang och ägarskap för regelverket. Dessutom är tydlig kommunikation i ämnet en utmaning.

Europeiska revisionsrätten har i en särskild rapport sommaren 2018 behandlat regelverket i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del med avseende på hur det fungerat och implementerats<sup>14</sup>. I centrum av den förebyggande delen står uppfyllelsen av det medelfristiga målet. Revisionsrätten bedömde att uppförandekodens lösa tolkningsregler och kommissionens prövningsrätt leder till att det inte kan säkerställas att medlemsstaterna närmar sig det medelfristiga målet inom rimlig tid. Revisionsrätten riktar uppmärksamhet på regelverkets flexibilitet, bl.a. marginalen för betydande avvikelse, som gör det möjligt att avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet och leder till att måluppfyllelsen tar mer tid.

Finland har genom strukturreforms- och investeringsklausulerna beviljats flexibilitet med 0,6 procentenheter i uppfyllelsen av det medelfristiga målet 2017–2019. I och med flexibiliteten har Finlands strukturella saldo tillåtits bli sämre dessa år utan följdverkningar. Revisionsverket har behandlat olika aspekter i beviljandet av flexibilitet i rapporterna om övervakningen av finanspolitiken hösten 2016<sup>15</sup> och våren 2017<sup>16</sup> och tagit upp det diskretionära i beviljandet. Å andra sidan ska man beakta att flexibiliteten ger möjlighet att beakta ländernas särdrag, exceptionella omständigheter och genomförandet av strukturreformer.

## Regelverket behöver förnyas

Förenkling av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten ingår i den pågående processen för utveckling av den ekonomiska och monetära unionen. Enligt kommissionens planer sker förnyelsen av regelverket 2020–2025. Förnyelsebehovet har identifierats både i den akademiska debatten och i Europeiska unionens institutioner, såsom i den finanspolitiska kommittén (EFB 2017)<sup>17</sup>.

Hur reglerna kommer att utvecklas har ännu inte signalerats. Europeiska kommission har dock redan stärkt utgiftsregelns roll vid bedömningen av den förebyggande delen. Ambitionen är att öka regelverkets förutsebarhet och transparens.<sup>18</sup> Revisionsverket har i en rapport våren 2018 riktat uppmärksamhet på att den nuvarande utgiftsregeln inte är oberoende från beräkningen av det strukturella saldot, så de ovan beskrivna problemen i fråga om saldot är i viss mån närvarande även när efterlevnaden av den nuvarande utgiftsregeln bedöms<sup>19</sup>. Å andra sidan har det föreslagits olika varianter av en regel som begränsar de offentliga utgifterna<sup>20</sup>. I flera förslag kopplas begränsningen av ökningstakten till att en hållbar skuldnivå uppnås eller bibehålls. Förslagen syftar till att minska beroendet av typiska icke-observerade storheter i det strukturella saldot.



## 4 Prognosunderlaget för den ekonomiska politiken

Statens revisionsverk har bedömt de kortsiktiga makroprognosernas tillförlitlighet i två publicerade rapporter under valperioden. Tillsyn av finanspolitikens bedömning av tillförlitligheten i Finansministeriets makroprognoser (2018)<sup>21</sup> är en granskning av tillförlitligheten med hjälp av statistiska tester över prognosåren 1976–2016, och i den finanspolitiska granskningsrapporten Tillförlitlighet i makroprognoser (2016)<sup>22</sup> behandlas dessutom tillförlitligheten i prognoser om de offentliga finanserna.

I revisionsverkets bedömningar har finansministeriets makroprognoser antingen visat sig minst lika tillförlitliga som de jämförda huvudkällorna för prognoser över Finlands ekonomi eller så har ministeriet visat sig tillhöra de bästa i tillförlitlighet bland de jämförda huvudkällorna. I prognoser om BNP-tillväxt, arbetslöshetsgrad och inflation har finansministeriet jämte Etna varit jämförelsegruppens bästa i fråga om tillförlitlighet 1976–2016. Enligt den tidigare granskningen (2016) har finansministeriets samtliga prognoser om försörjningsbalansvariabler 1997–2014 varit väntvärdesriktiga och statistiskt lika säkra som de övrigas prognoser.

Finansministeriets praxis för prognoserna och prognosfunktionens oberoende bedömdes vid granskningen 2016 och i uppföljningen av den (2018). Vid granskningen framkom ingenting som skulle äventyra prognosfunktionens reella oberoende.

## 4.1 Tillförlitligheten i finansministeriets prognoser

Vid bedömningen av tillförlitligheten i Finansministeriets makroprognoser (2018) granskades tillförlitligheten i finansministeriets höstprognoser om BNP-tillväxten, arbetslöshetsgraden och inflationen under 41 prognosår (1976–2016). Ministeriets höstprognoser har särskild betydelse eftersom prognosen för det kommande året används som underlag för följande års statsbudget.

Revisionsverket strävar efter att regelbundet granska tillförlitligheten i finansministeriets prognoser. Rapporten 2018 gick vidare från granskningen 2016 och utvidgade tillförlitlighetstesterna från väntevärdesriktighet till fler tillförlitlighetsaspekter och förlängde granskningsperioden. Medan antalet statistiska tester ökade valdes å andra sidan färre variabler ut för granskning 2018: BNP-tillväxt, arbetslöshetsgrad och inflation.

Tillförlitligheten tolkades med hjälp av samma statistiska tester som Europeiska kommissionen använder för sina prognoser. Finansministeriets prognoser och resultaten från de statistiska testerna jämfördes med prognoser från Näringslivets forskningsinstitut Etna, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Löntagarnas forskningsinstitut och ekonomiska forskningsinstitutet Pellervon taloustutkimus (PTT). Prognosfelen beräknades genom att prognoserna jämfördes med BNP-tillväxten enligt Statistikcentralens sammanställning av nationalräkenskaperna, arbetslöshetsgraden i arbetskraftsundersökningen och förändringen av konsumentprisindex i prisstatistiken, alltid för motsvarande period.

Tillförlitligheten i finansministeriets prognoser undersöktes med hjälp av följande delfrågor: a) Hur träffsäkra har prognoserna varit jämfört med övriga centrala prognoskällor? b) Har prognosfelen varit oberoende av tid och inträffat endast en gång? c) Har prognoserna varit väntevärdesriktiga? d) Omfattar prognoserna informationen i naiva prognoser? e) Har prognoserna innehållit all relevant information vid prognostidpunkten?

Enligt resultaten hörde finansministeriet jämte Etna till de mest tillförlitliga i jämförelsegruppen i prognoser om BNP-tillväxten, arbetslöshetsgraden och inflationen.

Finansministeriets prognoser visade sig statistiskt tillförlitliga i fråga om träffsäkerheten och hör till de bästa i jämförelsegruppen. Ministeriets prognoser 1976–2016 visade sig vara statistiskt väntevärdesriktiga och prognosfelen upprepades inte över tid. Finansministeriets och Etlas prognoser klarade flest test för omfattningen av information i naiva prognoser samt omfattningen av relevant information vid prognostidpunkten. De övriga – PTT, PT och OECD – låg dock nära resultatmässigt och klarade sig inte alls dåligt i jämförelsen. Deras prognoser visade sig vara väntevärdesriktiga och med några få undantag fria från systematiskt återkommande prognosfel.

Utöver ovannämnda resultat från de statistiska testerna bör det tilläggas att det för enskilda år inte alltid har varit lätt att göra prognoser. Ibland lyckas man bättre och ibland sämre. Detta gäller samtliga i jämförelsen, t.ex. överskattade alla Finlands ekonomiska tillväxt 2013–2015. Senare underskattade alla den ekonomiska tillväxten 2017. Finansministeriet ligger typiskt i mitten av jämförelsegruppen när det gäller över- och underskattning. Det har visat sig svårt att göra prognoser över Finlands ekonomiska utveckling framförallt vid vändpunkter i den ekonomiska utvecklingen och i situationer där Finlands export inte utvecklas i takt med världshandeln.

År 2016 granskades tillförlitligheten i finansministeriets prognoser så att deras träffsäkerhet jämfördes med övriga huvudprognoskällor och genom att väntevärdesriktigheten i ministeriets prognoser 1997–2014 viktades. Då avsåg granskningen en kortare period och fokuserade på träffsäkerhet och väntevärdesriktighet men fler prognosvariabler behandlades. Träffsäkerheten och väntevärdesriktigheten 1997–2014 granskades i fråga om alla variabler på kontot varor och tjänster (försörjningsbalans). Huvudprognoskällorna var identiska bortsett från att Finlands Bank och inte OECD ingick i jämförelsegruppen. I fråga om försörjningsbalansvariablerna har ministeriet varit statistiskt lika tillförlitligt som jämförelsegruppen.

Enligt bedömningen har finansministeriet varit statistiskt lika tillförlitligt som övriga prognoskällor och inga systematiska fel observerades i de makroprognoser som utgör underlag för den ekonomiska politiken.

## Offentliga sektorns inkomster och utgifter har underskattats

Vid granskningen av tillförlitligheten i makroprognoser (2016) behandlades även finansministeriets korttidsprognoser om de offentliga finanserna. Träffsäkerheten i finansministeriets höstprognos om de offentliga finanserna bedömdes mot den realiserade utgifts- och inkomstutvecklingen samt nettokreditgivningen i den offentliga sektorn och i undersektorerna.

Vid granskningen fann man att prognoserna om de offentliga finanserna i genomsnitt underskattade den offentliga sektorns utgifts- och inkomstutveckling under den granskade perioden 2005–2014. Med undantag för socialskyddsfonderna var underskattningen av utgifterna något större än underskattningen av inkomsterna. Utifrån granskningen var en bidragande orsak till underskattningen att bara de redan beslutade inkomst- eller utgiftspåverkande åtgärderna beaktades när prognosen togs fram. Prognoserna om statsförvaltningens och den lokala förvaltningens inkomster och utgifter var mer träffsäkra förra decenniet, före finanskrisens utbrott, än åren därefter. Det här decenniet har underskattningen i genomsnitt varit något större, vilket i huvudsak beror på en sämre makroekonomisk utveckling än prognostiserat. Däremot underskattades socialskyddsfondernas inkomster och utgifter mer förra decenniet än under det innevarande.

Underskattningen av utgifter i förhållande till inkomster har lett till överskattning av nettokreditgivningen

Prognosen om den offentliga sektorns inkomster för det kommande året låg i snitt 0,7 miljarder under det verkliga utfallet 2005–2014. De totala utgifterna underskattades i snitt med 2,8 miljarder euro. Att utgifterna underskattades mer än inkomsterna ledde till att prognoserna överskattade nettokreditgivningen med i snitt två miljarder euro.

Statsförvaltningens inkomster underskattades i snitt med en halv miljard euro och utgifterna med en dryg miljard euro, vilket ledde till att statsförvaltningens nettokreditgivning överskattades med drygt en halv miljard euro.

Prognoserna om den lokala förvaltningens inkomster låg i snitt 0,9 miljarder euro under det verkliga utfallet medan utgifterna underskattades med i snitt 1,3 miljarder euro. Att utgifterna underskattades mer ledde till att prognosen om den lokala förvaltningens nettokreditgivning i snitt överskattades med 0,4 miljarder euro.



## 4.2 Praxisen för prognoserna och oberoende

Finansministeriets praxis för prognoserna och prognosfunktionens oberoende bedömdes i granskningen Tillförlitlighet i makroprognoser (2016) och i uppföljningen av den (2018)<sup>23</sup>. Vid uppföljningen bedömdes hur FM hade beaktat VTV:s ställningstaganden i granskningsberättelsen.

Prognoserna var statistiskt tillförlitliga och i praktiken framtagna genom oberoende expertarbete. Såväl analysen av prognosfel som dokumentationen av prognosmetoderna visade sig dock bristfälliga. Det är motiverat att ytterligare förbättra det intryck utomstående har av oberoendet.

### Dokumentationen av praxisen för prognoserna och öppenheten har förbättrats

Vid revisionsverkets granskning (2016) framkom att det saknades en systematisk beskrivning av hur finansministeriets prognos tas fram. Det gick inte att få en heltäckande och transparent bild av förfaringssättet. Vid uppföljningen av granskningen (2018) fann vi att dokumentationen av prognosmetoderna och öppenheten har förbättrats, t.ex. har man nu gett ut en beskrivning av metoderna för prognoser om de offentliga finanserna.

Utifrån granskningen var finansministeriets konjunkturprognoser statistiskt tillförlitliga men ministeriet presenterade inte någon heltäckande analys av felkällor och systematiska fel eller jämförelser med andra prognoskällor.

Efter granskningen har ministeriet från och med 2016 publicerat en vårrapport om prognosavvikelser. Rapporten tar upp avvikelser mellan den realiserade utvecklingen och den prognos för följande år som ministeriet gör på hösten. Rapporterna behandlar höstens prognoser eftersom de utgör underlag för följande års statsbudget. Granskningen omfattar prognosens centrala variabler, bl.a. efterfrågeposter som påverkar den ekonomiska aktiviteten, de offentliga finanserna, sysselsättningen, arbetslösheten och inflationen. I rapporten strävar man också efter att behandla prognosavvikelser och deras storlek mer generellt. Ministeriets analys och redovisning av prognosfel har utvecklats avsevärt efter granskningen.

Finansministeriet publicerar en årlig rapport om prognosavvikelser

## Prognosfunktionen har visat sig reellt oberoende

Något som skulle äventyra oberoendet i finansministeriets praktiska arbete med prognoserna framkom inte i revisionsverkets granskning. Enligt en komplettering av den finanspolitiska lagen 2015 (79/2015)<sup>24</sup> är det chefen för den avdelning vid finansministeriet som ansvarar för prognostiseringen som avgör efter föredragning självständigt ärenden som gäller de prognoser för den makroekonomiska utvecklingen som ligger till grund för budgetpropositionen och planeringen av de offentliga finanserna. Däremot uppfyller arrangemanget inte alla de krav på oberoende som fastställs i förordningen om övervakning av utkast till budgetplaner (473/2013). På ekonomiska avdelningen, som ansvarar för prognoserna, observerades förutom chefens rätt till självständiga avgöranden inga särskilda arrangemang jämfört med ministeriets övriga avdelningar som skulle garantera oberoendet. Den uppfattning som utomstående får om oberoende verksamhet kan stärkas genom att man förbättrar dokumentationen och ser till att organisationen för prognoserna är tillräckligt självständig.

Genom rapporterna om prognosavvikelser och bättre dokumentation har man sedermera försökt stärka bilden av prognosverksamhetens oberoende utåt.

I Finland har den ekonomiska avdelningen vid finansministeriet utsetts till en självständig institution med ansvar för makroprognoserna. Det är ett exceptionellt arrangemang i Europeiska unionen. I de övriga länderna i euroområdet utarbetas de makroekonomiska prognoserna av en oberoende institution eller alternativt verifieras finansministeriets prognoser av en oberoende part. Finlands arrangemang kan dock anses förenligt med EU-lagstiftningen.

Prognoserna från den ekonomiska avdelningen är föremål för en regelbunden, av ministeriet oberoende utvärdering. Utvärderingen gäller själva processen för prognoserna men också deras träffsäkerhet. Dessutom publicerar avdelningen själv den ovannämnda årliga rapporten om prognosavvikelser. I dessa utvärderingar har det inte framkommit synpunkter som skulle skapa ett särskilt behov att införa en praxis där ministeriets prognoser fastställs separat av någon oberoende part.

En oberoende extern parts inflytande över finansministeriets prognoser har stärkts genom lagstiftningen. I början av september 2017 kompletterades förordningen om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) med en ny förordning (601/2017). Enligt den nya förordningen ska finansministeriet vid utarbetandet av ekonomiska prognoser beakta Statens revisionsverks slutsatser om prognoserna över makroekonomin och de offentliga finanserna. Om slutsatserna visar en signifikant systematisk avvikelse som har påverkat de makroekonomiska prognoserna under minst fyra år i rad, ska finansministeriet offentliggöra de åtgärder som har vidtagits för att avhjälpa avvikelsen, eller göra ett offentligt ställningstagande till den del ministeriet inte ansluter sig till revisionsverkets slutsatser.

Det finns skäl att i Finland även fortsättningsvis följa upp att prognoserna är tillförlitliga och att de prognoser som används vid planeringen av statsbudgeten utarbetats på ett oberoende sätt.

Prognosernas oberoende har stärkts genom ny lagstiftning



- 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 Olika indikatorers egenskaper har bedömts i t.ex. finansministeriets publikation (2017b) "Finanspolitikan päätösperäisyyden arvioiminen - vaihtoehtoisten mittareiden esittely".
- 3 Närmare beskrivning av metoden: Report on Public finances in EMU 2013, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf).
- 4 Carnot, Nicolas ja de Castro, Franciso (2015) The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect. European Commission, Economic Papers 543.
- 5 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.
- 6 Statens revisionsverk (2018). Styrning av den kommunala ekonomin. Finanspolitisk granskningsberättelse. Statens revisionsverks revisionsberättelser, 6/2018.
- 7 Statens revisionsverk (2018). Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser. Finanspolitisk granskningsberättelse. Statens revisionsverks revisionsberättelser, 4/2018.
- 8 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2018 Edition. Institutional Paper 075. March 2018. Brussels. PDF.
- 9 Se Utkast till budgetplan 2019, Finansministeriets publikationer 28a/2018
- 10 Does the structural budget balance guide fiscal policy pro-cyclically? Evidence from the Finnish great depression of the 1990s (2017), Kuusi, T. National Institute Economic Review No. 239.
- 11 Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland - impact on budget balances (2017), Huovari, J., Jauhiainen, S. och Kekäläinen, A. PTT arbetspapper 191.
- 12 Assessment of the Plausibility of the Output Gap Estimates (2017), Hristov, A., Raciborski, R. och Vandermeulen, V. European economy economic brief 023.
- 13 Commission staff working document, Analysis of the draft budgetary plans of Finland, Accompanying the document commission opinion on the draft budgetary plan of Finland {C(2016) 8006 final}, 16.11.2016.
- 14 Särskild rapport nr 18/2018: Förverkligas det huvudsakliga målet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del? Europeiska revisionsrätten.
- 15 Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 18/2016 rd.
- 16 Rapport om övervakningen av finanspolitiken våren 2017 Statens revisionsverks revisionsberättelser 10/2017.
- 17 2017 Annual Report of the European Fiscal Board (2017) European Fiscal Board (EFB).
- 18 Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm (Opinion of the Economic and Financial Committee), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14814-2016-INIT/en/pdf>.
- 19 Utgångspunkten för utgiftsregeln är att de beräknade utgifterna i princip får växa enligt medeltillväxten för potentiell produktion, som i sin tur bedöms med en gemensamt avtalad kommissionsmetod. Om ett medlemsland befinner sig på en anpassningsbana mot det medelfristiga målet, justeras medeltillväxten för potentiell produktion så att den tillåtna utgiftsökningstakten minskar beroende på anpassningskravet för det strukturella saldoot. Därmed påverkar bedömningen av det strukturella saldoots nivå efterlevnaden av utgiftsregeln
- 20 Se t.ex. A proposal to revive the European Fiscal Framework (2016) Claeys, G, Darvas, Z., och Leandro, A., Bruegel Policy Contribution 2016/07; Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform (2018) Benassy-Quéré A, Brunnermeier, M., Enderlein, H., Fahri, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P., Martin, P., Pisani-Ferry, J., Rey, H., Schnabel, I., Véron, N., Weder di Mauro, B. och Zettelmeyer, J., CEPR Policy Insight No 91, January.
- 21 Statens revisionsverk (2018). Tillsyn av finanspolitikens bedömning av tillförlitligheten i Finansministeriets makroprognoser - Granskning av konjunkturprognoserna av BNP-tillväxten, arbetslöshetsgraden och inflationen åren 1976–2016. Statens revisionsverks revisionsberättelser, 7/2018.
- 22 Statens revisionsverk (2016). Tillförlitlighet i makroprognoser. Finanspolitisk granskningsberättelse. Statens revisionsverks revisionsberättelser, 11/2016.
- 23 Statens revisionsverk (2018). Uppföljningsrapport om Revisionsberättelse 11/2016 Tillförlitlighet i makroprognoser.
- 24 Lag om ändring av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna (79/2015).



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)