

Finanspolitiska övervakningens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna

Denna promemoria innehåller Statens revisionsverks slutliga bedömning av efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna under 2018 och revisionsverkets preliminära bedömning av efterlevnaden av reglerna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt under 2019 och 2020. Bedömningen beaktar regeringens plan för de offentliga finanserna 2020–2023, och revisionsverket har även utvärderat huruvida innehållet i planen överensstämmer med lagstiftningen. Som underlag användes Finansministeriets oberoende ekonomiska prognos och andra ekonomiska prognoser. Den förra bedömningen presenterade revisionsverket i en valperiodsrapport från övervakningen och granskningen av finanspolitiken 5.12.2018.

Statens revisionsverks lagstadgade uppgift är att som en del av kontrollen av skötseln av statsfinanserna utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om finanspolitiken (869/2012) och av bestämmelser som utfärdats med stöd av den lagen, bland annat förordningen om en plan för de offentliga finanserna (120/2014, ändrad genom förordning 601/2017).

För att kunna utföra sin tillsynsuppgift har Statens revisionsverk utifrån ovanstående bestämmelser bedömt planen för de offentliga finanserna för 2020–2023 och det material som planen utgår från, inklusive Finansministeriets ekonomiska prognos som använts som underlag för planen.

Regeringens plan för de offentliga finanserna för 2020–2023 fastställdes den 28 mars 2019. Planen har teknisk karaktär, och i september 2019 ska den nya regeringen göra upp en plan som innefattar dess beslutsåtgärder. Statens revisionsverk offentliggör sin bedömning i oktober–november 2019.

Sammanfattning av bedömningen

Revisionsverket upptäckte inga väsentliga brister i innehållet i planen för de offentliga finanserna jämfört med kraven i förordningen om planen. Planen har delvis preciserats jämfört med de tidigare planerna. Framöver gäller det att se till att räntekänsligheten i nyckeltalen för de offentliga finanserna redovisas på ett tydligt sätt och att regeringens mål följs upp på ett konsekvent sätt som en del av planen. Dessutom bör regeringens ekonomipolitiska mål vara så tydliga som möjligt.

Enligt revisionsverkets bedömning iakttogs ramen för statens utgifter vid beredningen av budgeten för 2018. Ramsystemet bör vidareutvecklas bland annat genom att förtydliga definitionen av finansiella investeringar. För att ramförordningen ska vara välfungerande är det viktigt att utgiftsramen också stöder reformeringen av verksamheten och möjliggör finansiering av investeringsbehov och att anslag kan omfördelas flexibelt inom ramen.

Enligt revisionsverkets bedömning följde Finland 2018 reglerna i den förebyggande delen och den korrigerande delen i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Det strukturella saldot för den offentliga sektorn var -0,8 procent av BNP, en liten minskning jämfört med året innan. Regeln för det strukturella saldot följdes dock om man beaktar de möjligheter till flexibilitet som kommissionen gett. År 2018 uppstod det dock en avvikelse från utgiftsregeln, men avvikelsen är inte betydande med tanke på regelverket. Referensvärdena för skuldskriteriet och underskottskriteriet iakttogs under 2018. Utifrån prognosen följer Finland reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten även 2019. Enligt revisionsverkets bedömning är det strukturella saldot -0,7 procent av BNP 2019.

Innehållet i planen för de offentliga finanserna kan förbättras ytterligare

Revisionsverket upptäckte inga väsentliga brister i innehållet i planen för de offentliga finanserna jämfört med kraven i förordningen om planen¹. Kraven på den sista, tekniska planen för de offentliga finanserna under valperioden är inte lika stränga som kraven på de övriga planerna för valperioden. Nu har ett tillägg gjorts till planen. Till följd av tillägget

¹ Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna 120/2014, ändrad senast den 8 maj 2018.

har arbetspensionsfonderna skilts åt från de övriga socialskyddsfonderna i redovisningen av socialskyddsfondernas viktigaste inkomst- och utgiftsposter. Därmed uppfyller planen kraven i förordningen noggrannare än tidigare. För att uppfyllandet av kraven ska kunna säkerställas bör informationen om räntekänsligheten i de viktigaste nyckeltalen för de offentliga finanserna, såsom den offentliga skulden och de totala offentliga inkomsterna respektive utgifterna, dock i fortsättningen presenteras på ett tydligare sätt i planen för de offentliga finanserna.

I regeringsprogrammet inskrevs ett mål för förhållandet mellan den offentliga skulden och BNP samt ett annat mål för skuldsättning ("från och med 2021 ska vi inte längre leva på kredit"). Tolkningen av detta mål är oklar, vilket också lyftes fram i Finansministeriets tjänstemannainlägg i februari 2019. Under valperioden behandlades målet oenhetligt i planen för de offentliga finanserna. I valperiodens tidigare planer för de offentliga finanserna för 2015, 2017 och 2018 granskades målet genom en bedömning av upphörandet med skuldsättningen före 2021. Utifrån prognosen ökar skuldsättningen även efter 2021, vilket också lyfts fram i den senaste planen. I planen behandlas upphörandet med skuldsättningen dock inte som regeringens mål. Istället behandlas balansering av det nominellasaldot för den offentliga sektorn före 2021 som regeringens mål. Utifrån planen för de offentliga finanserna kommer målet också att uppnås. Framöver bör regeringens ekonomipolitiska mål vara så tydliga som möjligt för att en konsekvent och transparent måluppsättning ska kunna säkerställas. Det är också nödvändigt att på ett konsekvent sätt följa upp målen från början till slutet av valperioden.

När mål sätts upp för den offentliga skulden, är det även i fortsättningen motiverat att lägga fokus på hur skulden utvecklas i förhållande till BNP. Med tanke på en hållbar skuldsättning och förmågan att betala skulderna inom den offentliga ekonomin är det ovannämnda mer väsentligt än hur skuldbeloppet utvecklas. Det är inte enbart nödvändigt att följa upp målet för skuldsättningen utan även att i tillämpliga delar beakta hur den offentliga sektorns nettotillgångar utvecklas.

Utgiftsramen för 2018 iakttogs

Enligt revisionsverkets bedömning har ramen för statens utgifter iakttagits vid beredningen av budgeten för 2018. Utifrån utfallskalkylen för statsbudgeten i statsbokslutet har utfallet av ramutgifterna också hållits inom ramen.

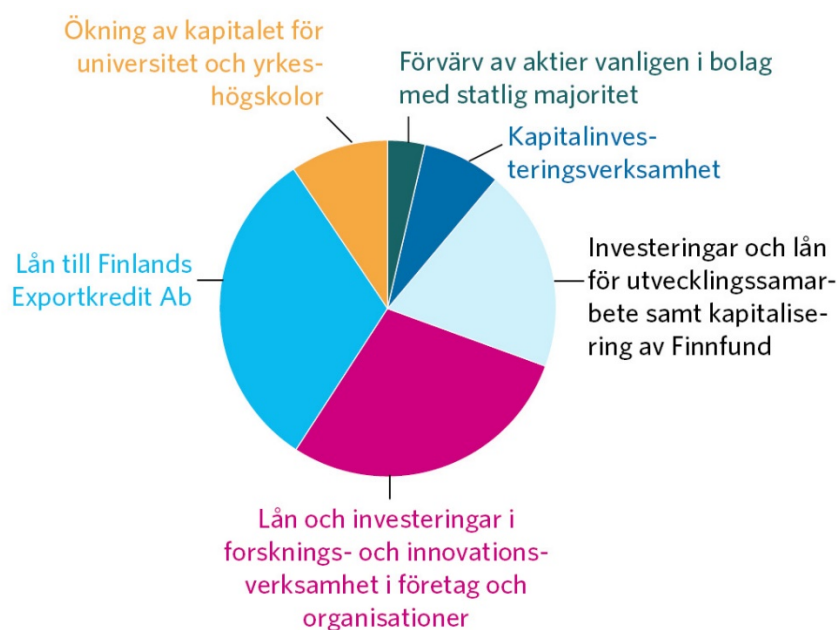
Enligt revisionsverkets beräkning uppgick ramnivån för den slutliga statsbudgeten för 2018, inklusive tilläggsbudgetarna, till 44 555 miljoner euro och de utgifter som räknas in i ramen till 44 555 miljoner euro. I praktiken återstod det enligt beräkningen ingen ofördelad reserv. På så sätt kan bedömningen i regeringens årsberättelse 2018 anses vara rätt: den uppsatta utgiftsramen stämde, men hela ramreserven användes.

Utgiftsramen för 2018 var 44 397 miljoner euro före ramjusteringar i det första rambeslutet för valperioden och 44 555 miljoner euro i det slutgiltiga beslutet, en ökning på 158 miljoner euro. Ökningen berodde främst på prövningsbaserade justeringar av pris- och kostnadsnivån. Dessa justeringar beräknas utifrån ändringarna i prisprognoserna och kan budgeras som ramhöjning utan att hänföra dem efter moment. Justeringar av prisindexen för lagstadgade utgifter påverkar i sin tur anslagen direkt. Prisjusteringarna hade genomförts enligt principerna för ramförfarandet.

För att ramförfarandet ska vara välfungerande är det viktigt att utgiftsramen också stöder reformeringen av verksamheten och möjliggör finansiering av investeringsbehov och att anslag kan omfördelas flexibelt inom ramen. Den marginal som ska lämnas i ramen kan genomföras på olika sätt. Det är dock viktigt att säkerställa att ramförfarandet är fortsatt transparent.

De totala utgifterna utanför ramen har varit fortsatt stabila och uppgick till cirka 11,6 miljarder euro under 2018. De konjunkturrelaterade utgifterna för bostadsbidrag, utkomstskydd för arbetslösa och lönegaranti sjönk något. Utgiftsnivån är dock betydligt högre än nivån under 2015 eller 2016. Det är svårt att helt skilja mellan konjunkturrelaterade utgifter på utgiftsnivån och de ändringar som gjordes i grunderna för bostadsbidrag, grundläggande utkomststöd och arbetslöshetsstöd under regeringsperioden. Ränteutgifterna för statskulden sjunker fortfarande. Under regeringsperioden betalades 1,012 miljarder euro i kompensation för ändringar i beskattningsgrunder till kommunerna. Hela denna utgiftspost överförs till ramen när den nya regeringsperioden börjar.

Figur 1 visar de finansiella investeringar utanför ramen som ingår i budgetarna under regeringsperioden 2015–2019. De finansiella investeringar som gjordes under regeringsperioden har haft olika karaktärer. Vid vissa investeringar är det oklart på vilket sätt principen för bevarande av värdet på dessa investeringar bör granskas. De flesta finansiella investeringar har beviljats i form av lån och riktats till att främja exporten (925,8 miljoner euro) eller till FoU-lån som beviljas företag eller organisationer direkt (771,2 miljoner euro). Dessutom har olika kapitalinvesteringar, såsom aktieförvärv och fondinvesteringar, utgjort en stor del av de finansiella investeringarna (900 miljoner euro). Detta har påverkats av de nya satsningar på investeringar och lån för utvecklingssamarbete som inleddes under regeringsperioden.



Figur 1: Finansiella investeringar utanför ramen 2015–2019 efter ändamål (källa: budgetuppgifter, Statens revisionsverks beräkningar)

Det är viktigt att ytterligare förtydliga definitionen av finansiella investeringar. Ändamålet med de finansiella investeringarna bör vara tydligt, och bevarandet av värdet på investeringarna eller uppfyllandet av avkastningskravet bör motiveras noggrant. Dessutom bör uppmärksamhet ur ett övergripande perspektiv fästas vid riskerna med finansiella investeringar och förändringarna i riskerna, inklusive uppgången i borgens- och ansvarsnivån.

Efterlevnad av EU:s finanspolitiska regler

Den förebyggande delen av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt granskar i vilken grad de offentliga finanserna uppfyller eller kommer att uppfylla det medelfristiga målet. Bedömningen utgår från förändringen i det strukturella saldot och från utgiftsregeln. Finland omfattas av den förebyggande delen och de åtaganden som följer av den.

Det strukturella saldot beskriver den finansiella balansen i förhållande till BNP, efter eliminering av effekterna av konjunkturväxlingar och tillfälliga åtgärder. Sipiläs regerings medelfristiga mål för det strukturella saldot är minst -0,5 procent. Målet har satts upp i enlighet med den finanspolitiska pakten och reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten. Finland har gynnats av flexibiliteten i regelverket och med stöd av klausulen om strukturreformer medgetts flexibilitet från de ursprungliga kraven upp till 0,5 procentenheter av BNP 2017–2019.

Revisionsverket har gjort en utvärdering i efterhand av regelefterlevnaden 2018. Utifrån utvärderingen är det strukturella saldot -0,8 procent av BNP 2018, vilket är en försämring med 0,2 procentenheter jämfört med föregående år. Med beaktande av den flexibilitet som medgetts Finland följde landet regeln för det strukturella saldot 2018.

Utifrån beräkningar baserade på Finansministeriets prognos uppnår Finland det medelfristiga målet 2019, då det strukturella saldot förutspås bli -0,7 procent av BNP. Enligt regelverket är målet uppnått när marginalen för målet är högst

0,25 procentenheter. Trots att siffrorna ännu uppdateras och det råder viss osäkerhet om dem, kommer Finland även utifrån den slutliga utvärderingen som görs om ett år sannolikt att följa regeln, särskilt genom att Finland medgetts flexibilitet.

Det medelfristiga målet uppdateras med tre års mellanrum. Hösten 2019 fastställer statsrådet det nya medelfristiga målet för 2020–2022. Revisionsverkets bedömning bygger på ett antagande om att det medelfristiga målet förblir -0,5 procent av BNP. Utifrån den nuvarande bedömningen blir det strukturella saldot -0,3 procent av BNP 2020, då Finland utifrån en preliminär bedömning följer regeln. I detta skede råder det stor osäkerhet om bedömningen, bland annat därför att den prognos som beräkningen utgår från bygger på en så kallad oförändrad politik. På så sätt kommer den nya regeringens politikåtgärder att påverka prognoserna och den bedömning som utgår från dem.

Den förebyggande delens andra pelare består av en utgiftsregel som fastställer en maximal takt för utgiftsökningen inom den offentliga sektorn. Enligt revisionsverkets bedömning avviker Finland från utgiftsregeln 2018, men avvikelsen är inte betydande på det sätt som avses i regelverket. Utifrån den preliminära bedömningen följer Finland utgiftsregeln 2019 och 2020. Bedömningen gällande 2020 bygger däremot på prognosen om oförändrad politik. Bedömningen av det strukturella saldot och den nödvändiga anpassningen presenteras i tabell 1. Beräkningen av utgiftsregeln presenteras i tabell 2.

I den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten granskas efterlevnaden av underskotts- och skuldkriterierna i EU-fördraget. Enligt skuldkriteriet får den offentliga sektorns bruttoskuld inte överstiga 60 procent av BNP. Underskottskriteriet fastställer i sin tur 3 procent av BNP som gränsvärde för den offentliga sektorns nominella underskott.

Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter (18.4.2019) utgjorde den offentliga skuldsättningen 58,9 procent av BNP 2018. Skuldsättningen minskade betydligt jämfört med året innan och understeg referensvärdet på 60 procent. Det innebär att Finland följer skuldkriteriet. Utifrån Finansministeriets prognos minskar skuldsättningen ytterligare 2019–2020, då Finland även torde uppfylla kriteriet.

Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter var den offentliga sektorns underskott 0,7 procent av BNP 2018. Utifrån Finansministeriets prognos minskar underskottet till 0,3 procent 2019 och balansen nås 2020. Därmed understegs referensvärdet för underskottet, 3 procent, klart under granskningsperioden.

Finansministeriets prognoser skiljer sig inte från andra prognoser

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

Planen för de offentliga finanserna och stabilitetsprogrammet i planen bygger på de prognoser som ekonomiska avdelningen vid Finansministeriet har gjort för makroekonomin och de offentliga finanserna. Enligt Finansministeriets prognos för 2019 ökar BNP med 1,7 procent och med 1,4 procent 2020. Prognosen för båda åren ligger på samma nivå som medianprognosen i de bevakade prognoskällorna för Finlands ekonomi. Ministeriets prognos för den offentliga sektorns strukturella saldo ligger också på medelnivån 2019–2020 i de bevakade prognoskällorna. Utifrån detta kan Finansministeriets prognos inte anses vara orealistisk på det sätt som avses i regelverket.

Mer information:

Mika Sainio, ledande finanspolitikrevisor, tfn 09 432 5813
Leena Savolainen, ekonom, tfn 09 432 5730
Matti Okko, direktör, tfn 09 432 5875

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

	2018	2019	2020
Strukturellt saldo, % av BNP	-0,8	-0,7	-0,3
Anpassning, % av BNP	-0,2	0,1	0,3
Statens revisionsverks bedömning av anpassningskravet, % av BNP*	-0,4	-0,5	0,2
Avvikelse från anpassningskravet, % av BNP	-0,2	-0,6	-0,2
Är avvikelsen betydande (>0,5)?**	Nej	Nej	Nej
Kumulativ avvikelse (medelvärde över två år)	-0,5	-0,4	-0,4
Är den kumulativa avvikelsen betydande (>0,25)?**	Nej	Nej	Nej

* Bedömningen utgår från Statens revisionsverks beräkningar av det strukturella saldoto. I anpassningskravet beaktas den flexibilitet som medgetts till följd av klausulen om strukturreformer, 0,5 procentenheter. Med negativt anpassningskrav avses att det strukturella saldoto får försämrats.

** Med betydande avvikelse i strukturellt saldo avses att avvikelsen från kravet är större än 0,5 procentenheter under ett år eller 0,25 procentenheter kumulativt över två år. Med negativ avvikelse avses att anpassningskravet har underskridits och att det inte har uppstått en sådan avvikelse som avses i regelverket.

Tabell 2. Ökning av offentliga sektorns utgifter, utgiftsregel som ska följas och avvikelse. Statens revisionsverks beräkningar utifrån Finansministeriets material.

	2018	2019	2020
Ökning av de totala offentliga utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (nominell), %	3,0	3,5	2,3
Statens revisionsverks bedömning av den utgiftsregel som ska följas (nominell), %	2,4	3,5	2,6
Avvikelse			
Skillnaden mellan utgiftsregeln och ökningen av utgifter, %-enheter	-0,6	0,0	0,3
Avvikelse, md €	-0,7	0,0	0,4
BNP, md €	233,6	241,7	249,8
Avvikelse, % av BNP*	-0,3	0,0	0,2
Är avvikelsen betydande (<-0,5)?**	Nej	Nej	Nej
Kumulativ avvikelse	-0,1	-0,2	0,1
Är den kumulativa avvikelsen betydande (<-0,25)?**	Nej	Nej	Nej

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

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