

Skötseln av de offentliga finanserna – bedömning från övervakningen av finanspolitiken

Denna promemoria innehåller huvudpunkterna i Statens revisionsverks förhandsbedömning av de offentliga finansernas utveckling 2019 och 2020. I bedömningen beaktas utkastet till budgetplan och budgetpropositionen 2020 samt planen för de offentliga finanserna 2020–2023. Som underlag användes Finansministeriets oberoende ekonomiska prognos samt andra ekonomiska prognoser. Den förra bedömningen presenterade revisionsverket i den finanspolitiska övervakningens rapport av 23 maj 2019. Revisionsverket ger en mer omfattande rapport om övervakningen av finanspolitiken som en särskild berättelse till riksdagen i december 2019. I rapporten analyseras mer ingående än i denna promemoria bland annat de finanspolitiska målsättningarna, de offentliga finansernas hållbarhet samt skattepolitiken under innevarande regeringsperiod.

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). I utförandet av denna tillsynsuppgift har Statens revisionsverk utifrån nämnda bestämmelser bedömt utkastet till budgetplan och dess bakgrundsmaterial inklusive regeringens budgetproposition 2020 och dess underlag i form av Finansministeriets ekonomiska prognos.

Regeringen överlämnade budgetpropositionen 2020 och planen för de offentliga finanserna 2020–2023 till riksdagen 7 oktober 2019. Samtidigt offentliggjordes Finlands utkast till budgetplan 2020. I enlighet med förordningen om övervakning av utkast till budgetplaner kommer Europeiska kommissionen att ge sin syn på Finlands utkast i november 2019.

Sammanfattning av bedömningen

Målsättningen för finanspolitiken under den nya regeringsperioden är omfattande. Enligt de uppställda målen ska de offentliga finanserna fås i balans, sysselsättningsgraden höjas och ojämlikheten och inkomstskillnaderna minskas, och vidare ska Finland bli klimatneutralt. Balansmålet verkade inte speciellt krävande då regeringsprogrammet var under beredning, men den negativa utvecklingen av regeringsperiodens utgångsläge och utsikterna för de närmaste åren har gjort det mer utmanande att nå målet. Enligt regeringsprogrammet ska balansmålet gälla i en normalsituation för den globala ekonomin. Trots att detta villkor lämnar rum för tolkningarna, är det befogat med tanke på transparens och en ändamålsenlig dimensionering av finanspolitiken.

Planen för de offentliga finanserna möter i väsentliga delar kraven i lagstiftningen. Trots att målen möter åtagandena kommer det i ljuset av de nuvarande prognoserna inte att vara möjligt att uppnå dem utan tilläggsåtgärder. I den gällande planen för de offentliga finanserna har regeringen inte lagt fram exakta metoder med vilka utvecklingen kan vändas så att målen kan nås.

Enligt gällande uppskattning föreligger det en risk att Finland 2020 inte kommer att leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Detta beror dels på att regeringens program för framtidsinvesteringar av engångsnatur inleds 2020, dels på att de för regeringsperioden fastställda permanenta utgiftsökningarna genomförs innan den positiva effekten av ökade skatteintäkter avspeglas på det strukturella saldoto. Det är med andra ord möjligt att det i det strukturella saldoto i de offentliga finanserna uppstår en betydande avvikelse från regelverket. Enligt nuvarande uppgifter är övervakningen av tröskelvärdet för betydande avvikelse dock liten. Utifrån förhandsbedömningen kommer också de offentliga utgifterna 2020 att öka snabbare än vad reglerna tillåter. Trots osäkerhetsmomenten i bedömningarna uppmanar revisionsverket statsrådet att ta hänsyn till risken för en betydande avvikelse från åtagandena enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Den slutliga bedömningen av regelefterlevnaden 2020 görs våren 2021.

I regeringsprogrammet tar regeringen hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt genom åtgärder för att öka dels sysselsättningen, dels produktiviteten i den offentligt finansierade servicen. Dessa mål, om de realiserar,

bidrar till hållbarheten i de offentliga finanserna. Centrala hållbarhetsstärkande åtgärder är att utveckla social- och hälsovården med beaktande av såväl de offentliga finanserna som tillgången till och kvaliteten på vården. Regeringsprogrammet ger en god utgångspunkt för beredningen av en reform av social- och hälsovården. Att organiseringsansvaret överförs till betydligt större befolkningsunderlag än i dag är en förutsättning för att det i framtiden ska vara möjligt att leverera tjänster på ett ekonomiskt och verkningfullt sätt.

Regeringens sysselsättningsåtgärder ska ge 60 000 nya arbetstillfällen. Med beaktande av sysselsättningspotentialerna är detta ett uppnåbart mål, såvida åtgärderna bereds och genomförs på ett målmedvetet sätt. Då man tar hänsyn till skillnaderna i sysselsättningspotentialen i olika befolkningsgrupper är riktade reformer det sätt på vilket sysselsättningsmålet sannolikt kan nås utan att kostnaderna skjuter i höjden. Jämförelser med Skandinavien visar att den största sysselsättningspotentialen finns i de äldre åldersklasserna.

Nu i början av regeringsperioden verkar finanspolitiken varken uttalat konjunkturförstärkande eller konjunkturförsvagande. Det är på sin plats att i enlighet med regeringsprogrammet och planen för de offentliga finanserna göra granskningar under 2020 av sysselsättningsåtgärderna, de bestående tilläggsutgifterna och den senare delen av regeringens program för engångsinvesteringar. På motsvarande sätt är den mekanism för exceptionella konjunkturlägen som regeringen infört i regeln för utgiftsramen motiverad eftersom det då den fyraåriga regeln utarbetas är omöjligt att förutse om det under denna period kommer att inträffa en allvarlig lågkonjunktur, i vilket fall det kan vara motiverat med en utgiftsökning för att stimulera ekonomin.

Finansministeriets BNP-prognos för 2019 hör till de högsta prognoserna. Däremot ligger ministeriets BNP-prognoser för 2020 och 2021 under både medianen och medelvärdet för prognoserna. Som helhet kan Finansministeriets ekonomiska prognos, som utgör underlaget för planen för de offentliga finanserna, utifrån granskningen inte anses vara orealistisk på det sätt som avses i regelverket.

Den finanspolitiska målsättningen för regeringsperioden är i huvuddrag konsekvent

De finanspolitiska målen för regeringsperioden täcker ett brett spektrum. Enligt de uppställda målen ska de offentliga finanserna fås i balans, sysselsättningsgraden höjas och ojämlikheten och inkomstskillnaderna minskas, och vidare ska Finland bli klimatneutralt. Balansmålet för de offentliga finanserna är både tidsmässigt och verkningmässigt nära kopplat till sysselsättningsmålet, trots att de sysselsättningsfrämjande metoderna kan påverka balansen i de offentliga finanserna på olika sätt. Hur målen för ojämlikhet, inkomstskillnader och koldioxidneutralitet påverkar den offentliga ekonomin under valperioden är en mer komplex fråga, och dessutom har målet för koldioxidneutralitet ett annat tidsspänn än de andra målen.

I både regeringsprogrammet och den första planen för de offentliga finanserna som lämnats för regeringsperioden uppställs målet att de offentliga finanserna ska vara i balans 2023. Det är ett ambitiöst mål. I planen för de offentliga finanserna ingår Finansministeriets prognos i vilken regeringens fastställda mål har beaktats. Enligt prognosen kommer underskottet i de offentliga finanserna att vara 1,4 procent i förhållande till BNP 2023. Balansmålet verkade ändå inte speciellt ambitiöst då regeringsprogrammet var under beredning, i synnerhet i relation till de då gällande prognoserna. Enligt Finansministeriets uppskattning av den totalekonomiska utvecklingen skulle underskottet 2023 vara cirka 0,6 procent. Detta var betydligt mindre än exempelvis prognosen hösten 2015 för det offentliga underskottet vid utgången av den då innevarande valperioden.

Balansmålet för de offentliga finanserna är kopplat till villkoret att det råder en normalsituation för den globala ekonomin. Trots att denna formulering av villkoret lämnar rum för tolkningar är den på det stora hela motiverad. Om den globala ekonomin visar sig vara mycket svag under regeringsperioden är det möjligt att upprätthållandet av balansmålet ger upphov till obefogad konjunkturstärkande finanspolitik. Med tanke på att målsättningen ska vara transparent är det bra att förbehållet har uttryckts på förhand, så att det inte blir nödvändigt att justera målsättningen under valperioden.

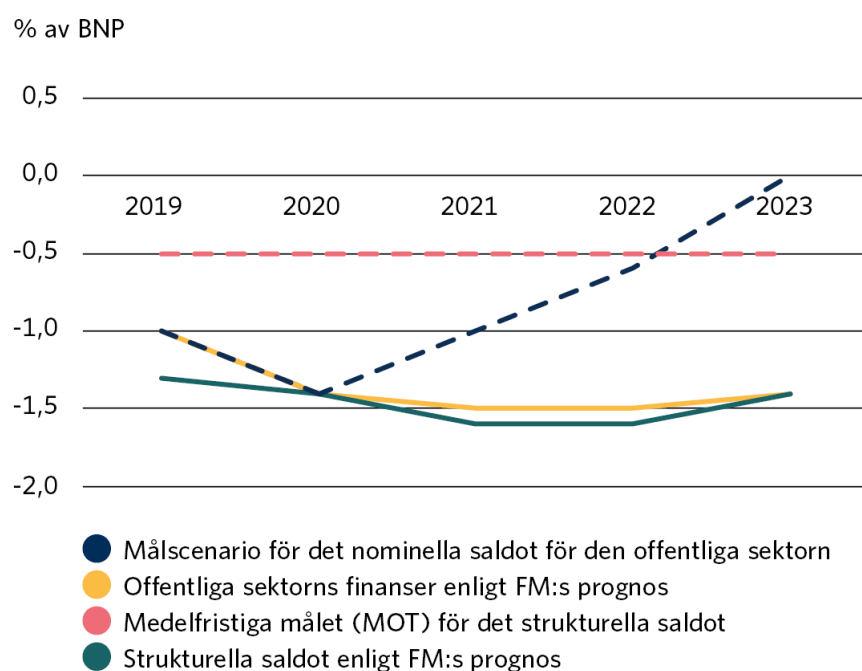
Det är bra att regeringen i sitt program inte har ställt upp mål för den offentliga skulden eller skattekvoten, vilket varit fallet i tidigare målsättningar. Med tanke på en hållbar skuldsättning är utvecklingen av den offentliga skulden av se-

kundär betydelse jämfört med utvecklingen av skulden och nettoskulden (inkl. relevanta offentliga tillgångar) i förhållande till BNP. Ett mål för skattekvoten skulle däremot onödigt begränsa de finanspolitiska åtgärder som står till förfogande under regeringsperioden.

Planen för de offentliga finanserna möter i väsentliga delar kraven i lagstiftningen

I planen för de offentliga finanserna ställs i enlighet med 2 § i den s.k. finanspolitiska lagen (869/2012) upp ett medelfristigt mål (Medium-Term Objective, MTO) på -0,5 procent i förhållande till BNP för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. Målet har satts upp i enlighet med miniminivån i finanspakten. I planen för de offentliga finanserna anges de fleråriga målen för det nominella saldot i de offentliga finanserna i förhållande till BNP för såväl hela den offentliga sektorn som delsektorerna inom de offentliga finanserna. Målen är uppställda så att de åtminstone leder till att det mål som ställts upp för det strukturella saldot i de offentliga finanserna uppnås.

I ljuset av Finansministeriets prognos kommer målen dock inte att uppnås (se figur 1). År 2023 kommer det strukturella saldot enligt ministeriet att vara -1,4 procent i förhållande till BNP. Detta är 0,9 procentenheter mer än regeringens medelfristiga mål (MTO) för det strukturella saldot, som dessutom är miniminivån enligt finanspakten. Regeringens mål för det nominella saldot är 0,0 procent av BNP 2023. Finansministeriets prognos för det nominella saldot 2023 är -1,4 procent i förhållande till BNP.



Figur 1: Regeringens mål för den offentliga sektorns finansiella balans och Finansministeriets prognoser. Källa: Finansministeriet, Plan för de offentliga finanserna.

Enligt 3 § i förordningen om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) ska i planen för de offentliga finanserna läggas fram uppskattningar om de viktigaste inkomst- och utgiftsposterna i de offentliga finanserna, inklusive delsektorer, både utifrån antagandet att den lagstiftning som inverkar på inkomster och utgifter inte ändras och utifrån antagandet att den lagstiftning som inverkar på inkomster och utgifter ändras på det sätt som statsrådet specificerar. Av de båda alternativen ska enligt förordningen presenteras verkningen på det strukturella saldot i de offentliga finanserna på medellång sikt och på hållbarheten på lång sikt. I planen ska dessutom presenteras nödvändiga specificerade åtgärder och deras beräknade ekonomiska konsekvenser för uppnående av de mål som ställts upp för den offentliga sektorns finansiella balans. Några specificerade åtgärder har tillsvidare inte lagts fram i planen för de offentliga finanserna, vilket delvis beror på att regeringen tillträdde rätt så nyligen.

Enligt Finansministeriets prognos kommer underskottet inom lokalförvaltningen att vara 3,1 miljarder euro, det vill säga -1,2 procent i förhållande till totalproduktionen 2023. Enligt 3 § i förordningen om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) ska det i planen ställas en sådan euromässig begränsning för utgiftsändringar som följer av statens åtgärder som är konsekvent med det uppsatta målet för det nominella saldot inom kommunalekonomin. Enligt målet för det nominella saldot inom kommunalekonomin ska underskottet vara högst 0,5 procentenheter i förhållande till totalproduktionen 2023. Regeringen har i planen för de offentliga finanserna slagit fast att nettoeffekten av åtgärderna får öka omkostnaderna för den kommunala ekonomin med högst 520 miljoner euro 2023. Enligt planen för de offentliga finanserna bedöms den kumulativa effekten på den kommunala ekonomin av de åtgärder som ingår i utgiftsbegränsningen vara i det närmaste neutral, eftersom statsunderstöden för dem ökar nästan lika mycket. Sammantaget gör utgiftsbegränsningen det varken lättare eller svårare att uppnå målet för det nominella saldot inom kommunalekonomin.

Risk för betydande avvikelse från kraven enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del 2020

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. Revisionsverket gör en förhandsbedömning av efterlevnaden av regelverket 2019–2020. Den slutliga bedömningen görs på våren efter det år som är föremål för granskningen.

Det strukturella saldot beskriver den finansiella balansen i förhållande till BNP, efter eliminering av effekterna av konjunkturväxlingar och tillfälliga åtgärder. Statsminister Rinnes regering har ställt upp det medelfristiga målet för det strukturella saldot på minst -0,5 procent. Målet har satts upp i enlighet med den finanspolitiska pakten och reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten. Maximibeloppet för ökningen av den offentliga sektorns utgifter anges i utgiftsregeln.

Finland har gynnats av flexibiliteten i regelverket och med stöd av klausulen om strukturreformer beviljats flexibilitet för 0,5 procentenheter av BNP 2017–2019. I denna bedömning påverkar flexibiliteten efterlevnaden av både regeln för det strukturella saldot och utgiftsregeln.

Enligt gällande uppskattningar kommer det strukturella saldot att försämrats från -1,0 procent 2018 till -1,3 procent 2019 i förhållande till BNP och ytterligare till -1,4 procent 2020. Tack vare flexibiliteten uppkommer endast en liten avvikelse från regeln 2019 trots att det strukturella saldot försvagas. Däremot är det möjligt att det 2020 uppkommer en väsentlig avvikelse som är betydande i regelverkets mening (se tabellbilaga 1). I ljuset av nuvarande uppgifter är överskridningen av tröskelvärdet för betydande avvikelse mycket liten, men uppgifterna är förknippade med stor osäkerhet. Revisionsverket bedömer att det också föreligger en risk för betydande avvikelse från utgiftsregeln 2020. Enligt förhandsbedömningen ökar den offentliga sektorns utgifter 2020 snabbare än vad utgiftsregeln tillåter (se tabellbilaga 2). Även den s.k. kumulativa avvikelserna (från medelvärdet över två år) verkar överskrida tröskelvärdet för betydande avvikelse både 2019 och 2020. Utifrån förhandsbedömningen stannar avvikelserna från utgiftsregeln 2019 under tröskelvärdet för betydande avvikelse.

Utifrån det som sagts ovan föreligger det en risk att Finland 2020 inte kommer att leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Detta beror dels på att regeringens program för framtidsinvesteringar av engångsnatur inleds 2020, dels på att de för regeringsperioden fastställda permanenta utgiftsökningarna genomförs innan den positiva effekten av ökade skatteintäkter avspeglas på det strukturella saldot. Trots osäkerhetsmomenten i bedömningarna uppmärksammar revisionsverket statsrådet att ta hänsyn till risken för en betydande avvikelse från åtagandena enligt stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Den slutliga bedömningen av efterlevnaden 2020 görs våren 2021.

I stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del 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 Statistikcentralen (21.10.2019) var den offentliga sektorns skuld 59 procent i förhållande till bruttonationalprodukten 2018, och Finansministeriet förutspår i sin ekonomiska översikt hösten 2019 att skulden kommer att ligga kvar kring 59 procent 2019–2020. Under de år som omfattas av granskningen torde skuldkvoten ligga under referensvärdet

på 60 procent, och Finland iakttar således skuldkriteriet. Enligt Finansministeriets prognos ökar skuldkvoten 2021, vilket i framtiden kan medföra en risk för efterlevnaden av reglerna.

Den offentliga sektorns underskott var enligt Statistikcentralen (21.10.2019) 0,8 procent i förhållande till bruttonationalproduktion 2018, och Finansministeriets förutspår att underskottet ökar till -1,4 procent i förhållande till bruttonationalprodukten 2020. Fördragets referensvärde på 3 procent för underskottet kommer att underskridas klart under granskningsperioden. Finansministeriet förutspådde först i våras att de offentliga finanserna kommer att nå balans 2020.

Hållbara offentliga finanser förutsätter bättre produktivitet inom offentlig service

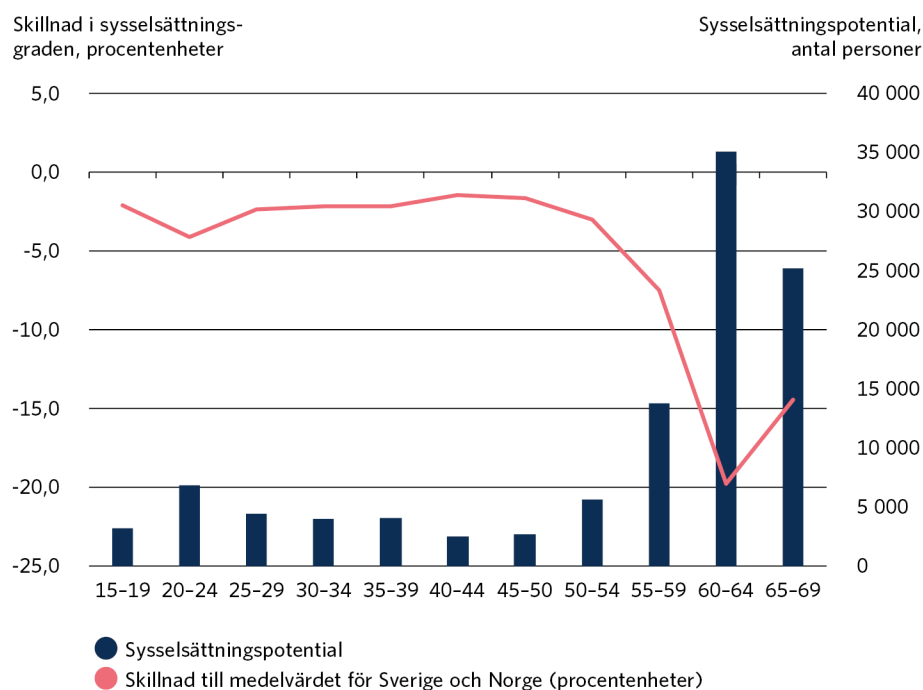
I regeringsprogrammet tar man hänsyn till de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt genom åtgärder för att öka dels sysselsättningen, dels produktiviteten i den offentligt finansierade servicen. Dessa mål, om de realiserar, bidrar till hållbarheten i de offentliga finanserna. Centrala hållbarhetsstärkande åtgärder, utöver sysselsättningsökning, är att utveckla social- och hälsovården med beaktande av såväl de offentliga finanserna som tillgången till och kvaliteten på vården. Utgiftsnivån inom social- och hälsovården i Finland ligger i dag kring EU-genomsnittet, men den åldrande befolkningen ökar utgiftstrycket. Enligt EU-ländernas och kommissionens gemensamma arbetsgrupp för åldrandefrågor (AWG) riktas trycket främst på långtidsvård, som vård av äldre, och i en betydligt mindre omfattning på de egentliga hälso- och sjukvårdsutgifterna.

Regeringsprogrammet ger en god utgångspunkt för beredningen av en reform av social- och hälsovården. Att organiseringsansvaret överförs till betydligt större befolkningsunderlag än i dag är en förutsättning för att det i framtiden ska vara möjligt att leverera tjänster på ett ekonomiskt och verkningsfullt sätt. Även om kostnadsfördelarna inte realiserar automatiskt ger större organiserande enheter ändå ett bättre utgångsläge för ekonomiska fördelar, bland annat genom skalfördelar i produktionen och större upphandlingar samt snabbare implementering av lönsamhetsstärkande nya lösningar (t.ex. digitalisering eller ledningssystem).

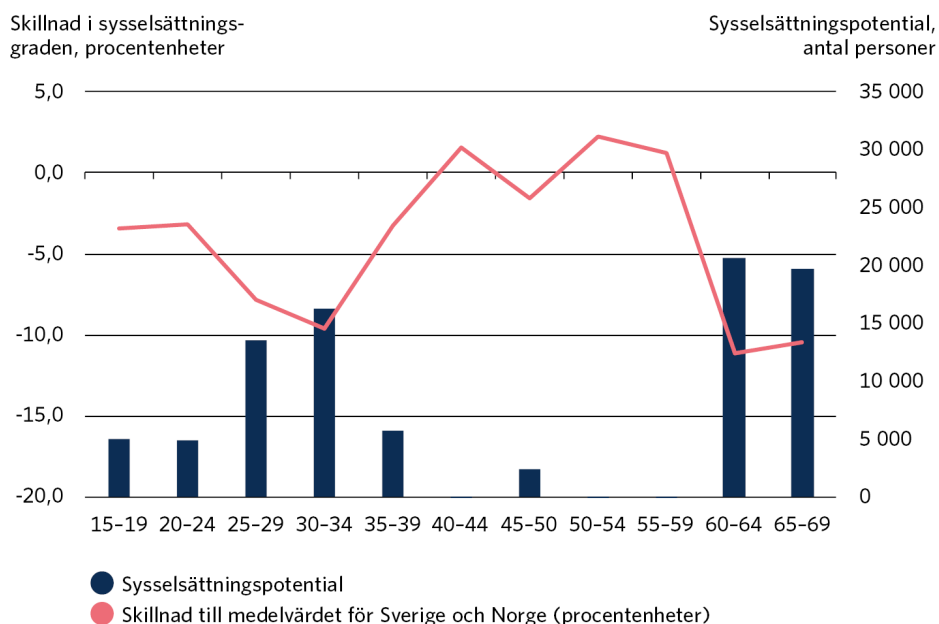
Sysselsättningsökningen enligt målet kan uppnås med rätt riktade åtgärder

Den nya regeringen föreslår sysselsättningsåtgärder med vilka sysselsättningsgraden ska höjas till 75 procent (60 000 personer) 2023. Till dags dato finns det relativt lite konkret information om vad åtgärderna innebär, vilket gör det svårt att bedöma åtgärdernas inverkan på sysselsättningen. Åtgärder som lagts fram i regeringsprogrammet kan också motverka sysselsättningsmålet. Enligt regeringsprogrammet ska aktiveringsmodellen slopas. Enligt en rapport som tagits fram på uppdrag av Arbets- och näringsministeriet (VATT Tutkimukset 189) är det möjligt att modellen har ökat sannolikheten för att arbetslösheten upphör bland förmånstagare inom förtjänstskyddet. Det är i vilket fall som helst svårt att bedöma modellens effekt.

Vid beredningen av sysselsättningsåtgärder bör man ta hänsyn till både skillnaderna i sysselsättningspotentialen inom olika befolkningsgrupper och orsakerna till dessa skillnader. I jämförelser av sysselsättningsgraden i Finland med medelvärdet för Skandinavien framträder följande tre grupper med den största sysselsättningspotentialen: äldre, kvinnor i barnafödande ålder och unga. Det bör dock noteras att ungdomsarbetslösheten i Danmark avviker klart från de övriga länderna i Skandinavien. Om man utesluter Danmark från jämförelsen (som därmed omfattar Norge och Sverige), är det endast kategorierna unga kvinnor och äldre som har en anmärkningsvärd sysselsättningspotential i Finland.



Figur 2: Skillnad i sysselsättningsgraden vid jämförelse mellan Finland och medelvärdet för Sverige och Norge samt sysselsättningspotentialen för män enligt åldersgrupp. Källa: Statens revisionsverks beräkningar utifrån data från Eurostat och Statistikcentralen.



Figur 3: Skillnad i sysselsättningsgraden vid jämförelse mellan Finland och medelvärdet för Sverige och Norge samt sysselsättningspotentialen för kvinnor enligt åldersgrupp. Källa: Statens revisionsverks beräkningar utifrån data från Eurostat och Statistikcentralen.

En direkt jämförelse med Sverige ger kvalitativt likriktade resultat. Däremot om man tar hänsyn till hur vanligt deltidsarbete är i Sverige kan man i viss mån ifrågasätta sysselsättningspotentialen bland unga kvinnor. Deltidsarbete är mindre vanligt i Finland. Jämförelsen försvåras också av att familjelediga i Sverige tas upp i statistiken som förvärvsarbete och i Finland som inte förvärvsarbete (se Kambur & Pärnänen 2017). Därför ger en jämförelse av endast sysselsättningsgraderna ingen tydlig bild av skillnaderna mellan länderna, speciellt i fråga om småbarnsmammor. Till problematiken bidrar att systemen för familjeledighet är olika i Finland och i Sverige.

Om man däremot jämför arbetsnärvarograden och inte sysselsättningsgraden ser man ingen betydande skillnad mellan kvinnor i Finland och i Sverige. Visserligen finns det en märkbar skillnad mellan länderna i fråga om kvinnor med barn under tre år. Om sysselsättning mäts med arbetsnärvaro minskar skillnaden mellan finländska och svenska kvinnor från sex till cirka två procentenheter.

Arbetsåldersprofilen visar tydligt att den största sysselsättningspotentialen finns bland äldre, i synnerhet bland äldre män. Enbart i gruppen män 55–69 år finns en sysselsättningspotential på över 60 000 personer, vilket i sig skulle uppfylla regeringens sysselsättningsmål. Den största sysselsättningspotentialen bland kvinnor finns i gruppen 60–69-åringar (40 000 personer).

På ett mer allmänt plan kan man konstatera att sysselsättningsgraden speciellt bland finländska män inte i någon åldersgrupp är högre än i de övriga länderna i Skandinavien. Därmed är det motiverat att genomföra reformer som inte är riktade till någon viss åldersgrupp. Då man tar hänsyn till skillnaderna i sysselsättningspotentialen i olika grupper enligt ålder och kön är riktade reformer ändå det sätt på vilket sysselsättningsmålet kan sannolikt nås utan att kostnaderna skjuter i höjden. Speciellt i fråga om äldre personer kan det vara skäl att granska incitaments- och stödsystemen, utbildnings- och arbetsrådgivningen och den aktiva sysselsättningspolitiken för äldre som en helhet.

Finanspolitiken har varken en tydlig pro- eller kontracyklisk dimension i början av regeringsperioden

Regeringsprogrammet och planen för de offentliga finanserna medför en ökning av de bestående offentliga utgifterna med cirka 1,4 miljarder euro. I planen för de offentliga finanserna fastställs att största delen av utgiftsökningarna träder i kraft 2020. En stor del av de diskretionära åtgärderna finansieras genom att intäkterna från skatter ökar. I regeringsprogrammet ingår ett program för engångsinvesteringar till ett totalbelopp på 3 miljarder euro 2020–2023. I planen för de offentliga finanserna beslutades om tilldelningen av sammanlagt 1,4 miljarder euro 2020–2023.

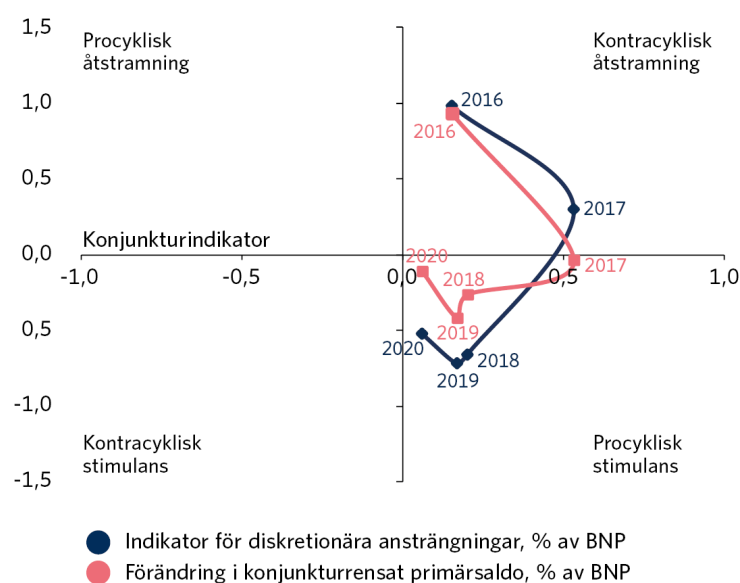
Enligt planen för de offentliga finanserna är de bestående utgiftsökningar som regeringen beslutat om förlagda till början av regeringsperioden, medan de ändringar av skattegrunderna som ökar skatteinkomsterna först senare. En av ändringarna av skattegrunderna är att skattestödet för paraffinisk dieselolja slopas, vilket kompenserar för den nedskärning av företagsstöden som ingår i regeringsprogrammet. I framtiden vore det viktigt att sätta företagsstöden i prioritetsordning enligt deras effektivitet och slopa ineffektiva stöd.

Det är befogat att utgiftsbesluten i enlighet med regeringsprogrammet ses över i samband med beredningen av statsbudgeten 2021, ifall konsekvensbedömningar visar att regeringens beslut inte har bidragit till uppnåendet av etappmålet för sysselsättningen. Dessutom är det ändamålsenligt att man i planen för de offentliga finanserna har kopplat besluten om resten av programmet för engångsinvesteringar (1,7 md euro) till granskningen av sysselsättningsåtgärderna och utgiftsökningarna.

Med tanke på att finanspolitiken bör vara konjunkturutjämnande ingår i granskningen dock en risk som hänför sig till konjunkturläget. Det kan uppstå en problematisk situation om konjunkturläget är mycket dåligt vid granskningstillfället och man samtidigt konstaterar att de beslut som fattats inte bidrar till det uppställda sysselsättningsmålet. Då är det möjligt att de eventuella finanspolitiska anpassningsåtgärderna stärker konjunkturen och på så sätt leder till att den redan avmattade ekonomiska utvecklingen försvagas ytterligare.

Finanspolitikens dimensionering till konjunkturläget kan analyseras med olika metoder som alla är förknippade med osäkerhet. Det är svårt att förutse konjunkturutvecklingen för nästa år eller ens under innevarande år. Enligt de indikatorer som revisionsverket använder (se figur 4) är finanspolitiken i viss mån expansiv 2020. Indikatorerna tyder också

på en svagt procyklisk inriktning. Enligt tillgängliga bedömningar föreligger en nästan neutral finanspolitik 2021. Det är mycket möjligt att konjunkturbedömningarna förändras från vad de är i dag, vilket kan påverka slutsatserna om dimensioneringen av finanspolitiken enligt konjunkturläget.



Figur 4: Dimensionering av finanspolitiken 2016–2020: indikator för diskretionära åtgärder och förändring i konjunkturrensats primärsaldo, % av BNP. Källa: Finansministeriet, Statens revisionsverks beräkningar.

Mekanismen för exceptionella konjunkturlägen i utgiftsramsystemet äventyrar inte ramsystemets trovärdighet

Ramregeln för statsminister Antti Rinnes regering är i huvuddrag i linje med de tidigare regeringarnas ramregler. Den största förändringen är introduktionen av en mekanism för exceptionella konjunkturlägen i regeln för utgiftsramen. I regeln har dessutom återintagits skrivningen att regeringen inte använder skattesubventioner för att kringgå ramarna. Gällande regeringens framtidsinvesteringar av engångskaraktär fastställs det att om reserveringen på 1,7 miljarder euro för resten av programmet blir oanvänd, ska ramnivån sänkas i motsvarande grad. En motsvarande villkorlig skrivning, det vill säga att ramnivån sänks i motsvarande grad om en del av ramreserveringen blir oanvänd, finns i regeringsprogrammet också i anknytning till anskaffning av jaktplan och återbäring av energiskatt. Med hänsyn till karaktären av dess utgifter är en sådan villkorlig skrivning om att vid behov sänka ramnivån mycket relevant och befogad. Samtidigt medger den flexibilitet i ramen, som behövs om uppfattningen av hur utgifternas nödvändighet ändras till exempel då konjunkturbilden uppdateras under ramperioden.

Revisionsverket har lämnat synpunkter till tidigare regeringars ramregler i sin rapportering om övervakningen av finanspolitiken. En del av synpunkterna är fortfarande aktuella. I synnerhet borde regeringen beskriva finansinvesteringarna noggrannare i ramregeln. Med tanke på iakttagandet av principerna i ramregeln är det avgörande att de finansinvesteringar som inte omfattas av ramarna behåller sitt värde. Hur denna princip förverkligas bör göras mer transparent genom att tydligt nedteckna finansinvesteringens användningsändamål och livscykel samt säkerställa att investeringarna inte används för utgifter som omkostnader eller bidrag. Även hanteringen av aktiegåvor i relation till ramregeln borde ha beskrivits tydligare. I den tidigare i år publicerade rapporten *Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023* lägger Finansministeriet fram väl motiverade förslag till hur dessa aspekter kan göras tydligare.

Syftet med mekanismen för exceptionella konjunkturlägen ska ge flexibilitet i ramen vid en eventuell allvarlig konjunkturredgång. En dylik mekanism är motiverad eftersom det då den fyråriga regeln utarbetas är omöjligt att förutse om

det under denna period kommer att inträffa en allvarlig lågkonjunktur, i vilket fall det kan vara motiverat med en utgiftsökning för att stimulera ekonomin, utan att ramregeln hindrar det. I den nya mekanismen har angivits kriterierna för situationer som kan utlösa mekanismen. Även beloppet för utgiftsökningen om mekanismen utlöses har fastställts exakt. Dessa två aspekter är viktiga egenskaper för att mekanismen ska vara trovärdig.

Det är omöjligt att göra en heltäckande bedömning av mekanismen för exceptionella konjunkturlägen innan den har utlösts första gången, eftersom hur mekanismen ska tillämpas lämnar rum för tolkningar. Å andra sidan går det att utifrån regeringsprogrammet göra vissa preliminära observationer av mekanismens användbarhet. I kriterierna för att utlösa mekanismen har beaktats dels sådana tydliga indikatorer av lågkonjunktur som kan analysera utifrån data från oberoende källor, dels den ekonomiska helhetsbilden, vilket är en balanserad metod för bedömning av konjunkturläget. I praktiken kan det vara svårt att reagera i tid på en konjunkturedgång, då man räknar med bland annat fördröjningen i framtagningen av uppgifterna om BNP-utvecklingen, tiden för beslutsprocessen för att aktivera mekanismen samt att arbetslöshet alltid reagerar på lågkonjunktur med en viss fördröjning.

Då man granskar de numeriska indikatorerna för utlösning av mekanismen mot historiska data, kan man utifrån slutliga BNP-data sluta sig till att mekanismen kunde ha aktiverats till exempel i slutet av 2008 eller början av 2009 samt åren 1990–1991. Genom att de nämnda perioderna var exceptionella lågkonjunkturer verkar mekanismen inte innehålla någon betydande risk för att indikatorerna skulle vara överkänsliga för ekonomiska trender och utlösa mekanismen alltför lätt. En större risk kan i själva verket vara att mekanismen inte utlöses vid rätt tidpunkt. Med andra ord kan en hög utlösningströskel leda till att stimulansåtgärderna sätts in för sent. Å andra sidan skulle mekanismens trovärdighet bli lidande om den reagerar snabbt innan konjunkturbilden har klarat.

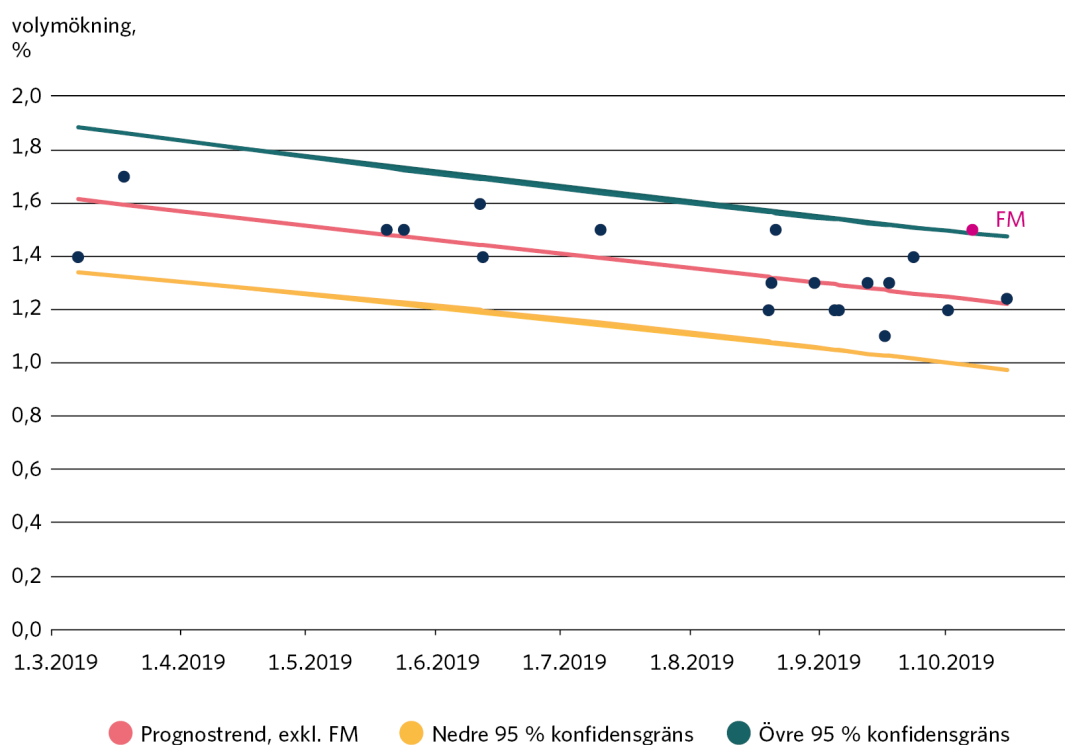
Finansministeriets prognos som utgör underlag för planen för de offentliga finanserna är inte orealistisk

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

Budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna utgår från Finansministeriets konjunkturprognos och uppskattning för tillväxten på medellång och lång frist. Enligt Finansministeriets prognos för 2019 ökar BNP med 1,5 procent, med 1,0 procent 2020 och 0,9 procent 2021. Ramberedningen i våras utgick från tillväxtprognoser på 1,7 procent, 1,4 procent respektive 1,2 procent.

Höstprognosen för 2019 ligger över såväl medianprognosen (1,3) som medelvärdet (1,4) och hör till de högsta prognoserna från de bevakade prognosinstituten för Finlands ekonomi, av vilka sju förutspådde en tillväxt på minst 1,5 procent 2019 och tretton ansåg att tillväxten blir högst 1,4 procent. Då man ser på publiceringsdatumen för de senaste prognosöversikterna från samtliga prognosinstitut står det klart att prognoserna blir allt dystrare med tiden.

I figur 5 presenteras de senaste BKP-prognoserna för 2019 från prognoskällorna för Finlands ekonomi i förhållande till publiceringsdatum. Den mittersta linjen beskriver den linjära trenden i prognoserna (exkl. FM:s prognos) medan den undre och övre linjen beskriver t-fördelningen med konfidensintervallet 95 %. Figuren åskådliggör prognosutvecklingen över tid, så att ju senare prognosen har upprättats, desto mer information och preliminära uppgifter från Statistisk centralens nationalräkenskaper har det funnits att tillgå som underlag för prognosen. Med andra ord är de prognoser som upprättats i slutet av perioden sannolikt exaktare än prognoserna från början av perioden. Ur detta perspektiv kan Finansministeriets BNP-prognos för 2019 ses som optimistisk, genom att den ligger i stort sätt på samma nivå som övre 95 % konfidensgränsen för prognoserna vid samma tidpunkt.



Figur 5: BNP-prognoser för 2019. Källa: Prognosinstituten, Statens revisionsverk.

Däremot ligger Finansministeriets BNP-prognoser för 2020 och 2021 under både medianen och medelvärdet för prognoserna och är något försiktigare än den linjära trenden. De faller också inom konfidensintervallet 95 % för t-fördelningen till den linjära trend som beräknats utifrån ett sampel från prognoserna. Enligt detta räknasätt faller ministeriets övriga centrala prognosvärden inom konfidensintervallet, med undantag för prognoserna för sysselsättningsgrad och konsumentprisindex 2021 samt för privat konsumtion 2019 och 2020.

Finansministeriets prognos för sysselsättningsgraden är varje år mer optimistisk än den linjära trenden för de övriga prognoserna, men ligger ändå 2019 och 2020 mellan de högsta och lägsta prognoserna och inom konfidensintervallet. Endast 2021 ligger ministeriets prognos utanför konfidensintervallet och är högre än maximivärdet för de övriga prognoserna. På denna punkt bör det tas i beaktande att det för 2021 finns bara tre prognosinstitut utöver Finansministeriet, varmed samplet är mycket litet och intervallet blir smalt då prognoserna ligger mycket nära varandra. Finansministeriets prognoser kan anses vara konsekventa eftersom, som en följd av den optimistiska sysselsättningsprognosen, även ministeriets prognos för den privata konsumtionen ligger över den beräknade linjära trenden (och prognosen 2021 är högre än det högsta värdet i de övriga prognoserna) och framträder som ett draglok för BNP-tillväxten tillsammans med ökande export. Detta visar att ministeriets relativt positiva syn på ekonomin bygger på att sysselsättningen hela tiden blir bättre.

	BNP	Import	Privat konsumtion	Offentlig konsumtion	Export	Investeringar	Arbetslöshet	Sysselsättningsgrad	Inflation	Bytesbalans	Offentliga sektorns finansiella saldo	Offentliga sektorns bruttoskuld
2018	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2
2019	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2020	2	2	1	2	2	1	2	0	0	1	1	2

2 FM:s prognos ligger inom konfidensintervallet 95 % och minimi-/maximiintervallet
 1 FM:s prognos faller utanför konfidensintervallet 95 % eller minimi-/maximiintervallet
 0 FM:s prognos faller utanför konfidensintervallet 95 % och minimi-/maximiintervallet

Figur 6: Finansministeriets prognoser i förhållande till minimi-/maximiintervallet för de övriga prognoserna och konfidensintervallet 95 %.
Källa: Statens revisionsverk.

I figur 6 åskådliggörs för om Finansministeriets prognoser faller utanför minimi-/maximiintervallet för de övriga prognoserna och/eller konfidensintervallet 95 % för den linjära trenden. Utifrån granskningen kan Finansministeriets prognos som utgör underlag för planen för de offentliga finanserna inte anses vara realistisk på det sätt som avses i regelverket.

Mer information:

Mika Sainio, tfn 050 598 6768, mika.sainio@vtv.fi

Matti Okko, tfn 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi

Tabellbilaga 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	-1,0	-1,3	-1,4
Anpassning, % av BNP	-0,2	-0,4	-0,1
Anpassningskrav, % av BNP*	-0,3	-0,2	0,5
Avvikelse från anpassningskravet, % av BNP	-0,2	0,2	0,6
Är avvikelsen betydande (>0,5)?**		Nej	Ja
Kumulativ avvikelse (medelvärde över två år)		0,0	0,4
Är den kumulativa avvikelsen betydande (>0,25)?**		Nej	Ja

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

Tabellbilaga 2. Ökning av offentliga sektorns utgifter, begränsning av utgiftsökningar samt avvikelse. Statens revisionsverks beräkningar utifrån Finansministeriets material.

	2018	2019	2020
Ökning av de totala offentliga utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (nominell), %	3,3	3,8	3,4
Begränsning av utgiftsökningar (nominell), %	2,3	2,9	1,9
Avvikelse			
Skillnaden mellan utgiftsregeln och ökningen av utgifter, %-enheter	-0,9	-0,9	-1,6
Avvikelse, md €	-1,1	-1,1	-1,9
BNP, md €	234,5	242,1	249,3
Avvikelse, % av BNP*	-0,5	-0,4	-0,8
Är avvikelsen betydande (<-0,5)?**	Nej	Nej	Ja
Kumulativ avvikelse		-0,5	-0,6
Är den kumulativa avvikelsen betydande (<-0,25)?**		Ja	Ja

* 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.