

Revisionsverkets ställningstaganden

Det statsfinansiella ramsystemets effektivitet – Ramsystemet kan begränsa utgifterna, men även andra parallella finanspolitiska regler behövs

Revisionen hade som syfte att granska statsekonomins ramsystem, som är den mest betydande nationella finanspolitiska regeln. Ramsystemet har som syfte att begränsa statens utgiftsökning. Revisionen granskade ramsystemet ur två perspektiv: utifrån de finanspolitiska målen för hela den offentliga ekonomin i enlighet med EU:s lagstiftning samt utifrån de nationellt uppställda målen för ramregeln.

De statliga ramutgifternas andel av alla offentliga utgifter har hållits på en stabil nivå under det nuvarande ramsystemet, omkring 35–40 procent av de aggregerade totala utgifterna. Med ramsystemet kan man begränsa ökningen av statens utgifter, men systemet är inte tillräckligt omfattande för att begränsa utgiftsökningen i den offentliga ekonomin.

Ramregeln är också ett redskap för att uppnå andra finanspolitiska mål. Den har visat sig vara ett konkret och nyttigt instrument när man prioriterar utgiftsbeslut och den bibehåller den i början av valperioden fastställda utgiftsnivån, förutsatt att utgifterna endast ändras i enlighet med ramregeln.

Ramregelns principer styr tolkningen av hur ramregeln ska följas under en valperiod. Regeringen fastställer de här principerna i sitt regeringsprogram. Principerna har varierat något under olika regeringsperioder. Vissa oklarheter om hur ramregelns principer ska tolkas framkom i samband med granskningen. De tilläggsbudgetar som tillkommit under valåret efter regeringsansvarets övertagande hör inte till någondera valperiodens ramar. Dessa tilläggsbudgetar borde omfattas av ramregeln. Dessutom borde man på ett öppnare sätt redogöra för ändringar i valperiodens ram i förhållande till den tekniska ramen som den föregående regeringen har berett.

Ramen för en valperiod fastställs till ett fast belopp för hela valperioden, dvs. enligt det första årets prisnivå inom den fyraåriga ramen, varefter den alltid höjs till nästa års prisnivå i samband med det årliga rambeslutet. Justeringar i pris- och kostnadsnivåerna försvagar ramsystemets transparens och kan leda till en procyklisk finanspolitik. För- och nackdelarna med en fastställd ramnivå borde omvärderas ur konjunkturpolitisk synpunkt och transparensynpunkt när en valperiod upphör och en ny börjar.

Automatiska stabilisatorer (i huvudsak arbetslöshetsrelaterade utgifter) har betydelse för konjunkturutjämningen och har därför lämnats utanför ramsystemets utgiftsram. De här har enligt revisionsverkets iakttagelser haft en kontracyklisk inverkan på 2000-talet, fastän bostadsbidragets stabiliserande inverkan har minskat. Det är motiverat att från ramutgifterna finansiera tilläggsutgifter som härrör sig från att man ändrat grunderna för de automatiska stabilisatorerna, men det borde övervägas mer än nu i vilka situationer man kan använda besparingarna som uppstått till följd av ändringar för andra utgifter inom ramen.

Ramregelns principer räcker i sig inte till för att uppnå ramsystemets mål

Syftet med den nuvarande ramregeln är att begränsa de sammanlagda utgifterna som skattebetalarna ska stå för. För att målet ska uppnås är det väsentligt att regeringsprogrammets utgiftsregel är konsekvent fastställd i förhållande till de övriga målen i regeringsprogrammet och till EU:s finanspolitiska mål. Under det nuvarande ramsystemet har utgiftsregeln upprepade gånger fastställts så att uppnåendet av balansmålet i statsekonomi har varit beroende av att andra mål uppnås, såsom målet om ekonomisk tillväxt eller sysselsättning. Regeringen har direkt beslutanderätt i fråga om statens utgiftsnivå, men inte lika direkt beslutanderätt i fråga om nivån på den ekonomiska tillväxten eller sysselsättningen i slutet av regeringsperioden. Därför kan det hända att det eftersträvade nominella saldot i statsfinanserna inte kan uppnås trots att man följer utgiftsregeln.

Granskningen visar att de reella utgifterna i statsbudgeten har vuxit för att ramutgifterna har vuxit, samtidigt som utgifterna i förhållande till BNP i stort sett har varit oförändrade. Ramen begränsar utgifterna under en valperiod och fungerar som ett redskap vid prioriteringen av utgifterna, men det finns ingen utgiftsbegränsning som sträcker sig över valperioderna. Ramsystemet är endast ett system som fokuserar på utgifter i statsbudgeten – inte på inkomster. Totalinkomsten i budgeten har minskat kraftigt efter finanskrisen och det är befogat att fråga sig om inkomsterna har beaktats i tillräckligt stor utsträckning vid utgifternas dimensionering. Obalansen mellan inkomster och utgifter har lett till ett budgetunderskott, och statsskulden har ökat avsevärt under 2000-talet trots ramarna. Under de rådande förhållandena i Finland med långsam ekonomisk tillväxt har dessa faktorer äventyrat den offentliga ekonomins hållbarhet på lång sikt.

Viktigt att beakta regeringens övriga finanspolitiska mål när ramnivån fastställs

Revisionsverket bedömer att det vore nyttigt att mer direkt binda utgiftsregeln till de övriga finanspolitiska målen under regeringsperioden (bl.a. målet för hela den offentliga sektorns nominella finansiella ställning samt separat för dess delsektorer). Det vore också nyttigt att bedöma utgiftsregeln i förhållande till hur de övriga målen har uppnåtts under valperioden. Man borde särskilt se till att utgiftsregeln är kopplad till statens inkomster. Genom att beakta inkomsterna skulle både utgifts- och inkomstpolitiken kunna fungera som en helhet och ge förutsägbarhet på kort sikt. Tydliga och uppföljbara mål för inkomstpolitiken skulle komplettera målen för utgiftspolitik. Dessutom skulle det vara viktigt att koppla utgiftsregeln till de långsiktiga ekonomiska utsikterna.

Revisionsverket betonar att utgiftsregeln borde fastställas konsekvent i förhållande till de övriga målen i regeringsprogrammet och till EU:s finanspolitiska mål. Om utgiftsregeln har fastställts så att följdriktighetens utfall är beroende av hur de övriga målen (t.ex. ekonomisk tillväxt, sysselsättning) uppnås, borde utgiftsregeln utvärderas på nytt under regeringsperioden om dessa mål inte uppnås.

Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att finansministeriet

1. förtydligar principerna för ramsystemet så att tilläggsbudgetarna för valåret omfattas av antingen den avgående eller den tillträdande regeringens ramregel,
2. i högre grad än nu fäster uppmärksamhet vid ramnivåns förhållande till de övriga finanspolitiska målen i regeringsprogrammet,
3. senast i slutet av valperioden omprövar följande aspekter som en del av ramsystemets utvecklingsarbete:
 - inkomsternas roll i ramsystemet
 - fastställande av ramen i fasta eller löpande priser
 - de automatiska stabilisatorernas konjunkturkänslighet särskilt gällande bostadsbidraget.