

Statens revisionsverks
särskilda berättelse
till riksdagen:
Rapport om
övervakningen
av finanspolitiken
2021



STATENS REVISIONSVERKS
BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN

B 22/2021 RD



Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen: Rapport om övervakningen
av finanspolitiken 2021

B 22/2021 rd

Till riksdagen



Statens revisionsverk övervakar och utvärderar finanspolitiken som ett nationellt och oberoende finanspolitiskt tillsynsorgan enligt EU:s finanspakt och EU-lagstiftningen. Bestämmelser om tillsynsupdraget finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och i den finanspolitiska lagen (869/2012).

Tillsynen över finanspolitiken inbegriper uppställandet av de styrande reglerna och bindande målen för finanspolitiken samt utvärderingen 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 makroekonomiska prognoser 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). Genom tillsynen bidrar revisionsverket till reglernas transparens och begriplighet samt de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet.

Med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar statens revisionsverk denna särskilda berättelse om övervakningen av finanspolitiken till 2021 års riksdag.

Helsingfors den 9 december 2021

Matti Okko
direktör

Mika Sainio
ledande finanspolitisk revisor

Information om publikationen

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (häft)

ISSN 1796-9654 (pdf)

urn:nbn:vtv-B222021rd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B222021rd>

Dnr D/705/04.04.01/2021

PunaMusta Oy
Helsingfors 2021

Innehåll

Huvudsakligt innehåll	7
1 Finanspolitiken tar sig ut ur coronakrisen	11
1.1 De närmaste årens utsikter för de offentliga finanserna har klarnat efter coronasvackan	12
1.2 Finanspolitiska stimulansen kontracyklisk 2020, troligen procyklisk 2021	21
1.3 Budgetpropositionen för 2022 innehåller få snabbverkande sysselsättningsåtgärder	28
1.4 Den ekonomiska prognos som ligger till grund för budgeten är realistisk	31
2 Framtiden fortfarande öppen för EU:s finanspolitiska regler	35
2.1 Undantagsklausulen i EU-reglerna tillämpas fortsättningsvis 2021 och 2022	35
2.2 Flera alternativ har lagts fram för att förnya EU-reglerna	41
3 Finanspolitikens inhemska styrmedel blir allt viktigare när tiderna återgår till det normala	49
3.1 Målen för det strukturella saldot i planen för de offentliga finanserna våren 2021 var flexibla, men lagenliga	49
3.2 Den finanspolitiska lagen betonar stärkandet av de offentliga finanserna när de exceptionella omständigheterna upphör	52
3.3 Ramutgifterna har höjts under valperioden	54
Bilaga: Iakttagelser gällande huruvida planen för de offentliga finanserna 2022–2025 motsvarar kraven i förordningen om en plan för de offentliga finanserna	63
Referenser	67

Huvudsakligt innehåll

De offentliga finanserna återhämtar sig något snabbare än väntat från den svacka som coronakrisen orsakat. Den offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten har ökat betydligt i Finland under coronapandemin, men ändå måttfullt i jämförelse med resten av EU. Den stora skuldsättningen 2020 och 2021 har i praktiken realiserats med nollränta, vilket stöder de offentliga finanserna under de närmaste åren. Det finns emellertid ingen vetskap om hur länge räntenivån hålls låg. Risken är att ränteutgifterna kan stiga.

Finlands konjunkturbild kollapsade i och med coronapandemin våren 2020. Enligt nuvarande uppgifter verkar konjunkturbilden ha blivit positiv under det andra kvartalet 2021. Revisionsverkets konjunkturindikator för finanspolitisk övervakning visar att återhämtningen för innevarande år är nästan lika kraftig som förra årets kollaps. Indikatorns prognos ger vid handen att den högsta konjunkturtoppen redan är förbi, men att ekonomin ligger på en hög nivå under både innevarande och nästa år.

Regeringens finanspolitik stimulerade nationalekonomin på ett ändamålsenligt sätt under coronaåret 2020. Offentliga utgifter användes för att stödja ekonomin under recessionen och för att jämna ut konjunkturen. För 2021 ser ekonomin ut att växa kraftigt under hela innevarande år och finanspolitiken är flexibel. På grund av detta kan den finanspolitiska impulsen under hela 2021 visa sig skärpa konjunkturläget. Det finns skäl att tillse att ekonomin återhämtar sig efter krisen, varför konjunkturstimulerande åtgärder dock fortfarande är motiverade under 2021. Den finanspolitiska impulsen 2022 är enligt en preliminär bedömning åtstramande och konjunkturutjämnande.

Finansministeriets prognos är i hög grad i linje med andra instansers prognoser, särskilt beträffande 2022. Den ekonomiska prognosen som ligger till grund för statsbudgeten är således på det hela taget realistisk.

De under valperioden gjorda sysselsättande åtgärdernas stärkande effekt på de offentliga finanserna är anspråklös i förhållande till den storleksklass på 1–2 miljarder euro som skrivits in i regeringens färdplan för hållbarhet. Regeringens mest betydande strukturella sysselsättningsåtgärd hittills har varit beslutet att slopa rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa. I budgetpropositionen för 2022 ingår endast ett fåtal nya snabbverkande sysselsättningsåtgärder. Det är viktigt att säkerställa att målet om att bryta den växande skuldkvoten som ingår i regeringens färdplan för hållbarhet uppfylls. I och med att de ekonomiska utsikterna har förbättrats har man kommit närmare målet än tidigare, men i fortsättningen bör man förbereda sig på att behovet av att stärka de offentliga finanserna också kan öka.

De mål för de offentliga finanserna som ställts upp i planen för de offentliga finanserna våren 2021 är flexibla, men uppfyller kraven i lagstiftningen. Deras styrande effekt för finanspolitiken är för närvarande svag. Planen för de offentliga finanserna färdigställdes först 12.5.2021, vilket inte följer den tidsfrist som fastställs i förordningen. Uppföljningen av utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin togs dessutom bort från planen med hänvisning till inrättandet av välfärdsområden, även om inga beslut ännu har fattats om utgiftsbegränsningens framtid. Således har man inte iakttagit den finanspolitiska lagstiftningen till alla delar.

Den inhemska lagstiftningen och EU-lagstiftningen betonar stärkandet av de offentliga finanserna när de exceptionella omständigheterna upphör. Det vore motiverat att statsrådet ger behovet av lagenlig stärkning stor vikt i den finanspolitiska planeringen för 2023, så att eventuella nya skatte- och utgiftsbeslut för 2023 nettomässigt är i linje med stärkningsbehovet. Med nuvarande beslut och utsikter är de offentliga finanserna sannolikt på väg att stärkas på det sätt som avses i den finanspolitiska regleringen.

Statens ramutgifter har ökat betydligt under valperioden, vilket har möjliggjorts av att ramarna slopades år 2020 och av de undantag och höjningar som gjorts i ramnivån från och med 2021. En stor del av förändringarna anknyter till coronapandemin. Den flexibilitet som har fastställts i regeringsprogrammet och i det ursprungliga rambeslutet, såsom att utnyttja den nya mekanismen för undantagsförhållanden, ligger delvis till grund för de ökade ramutgifterna. De under våren 2021 fattade besluten att höja ramen för 2022 och 2023 bröt däremot klart mot ramsystemets principer. Det är viktigt att ramsystemet även i framtiden fungerar som ett trovärdigt verktyg för långsiktig planering av statens utgifter.

Undantagsklausulen som våren 2020 infördes i EU:s finanspolitiska reglering och som tillåter avvikelser från målen för de offentliga finanserna gäller till slutet av 2022. Innan undantagsklausulen upphör att gälla kommer EU att behandla eventuella ändringar i det finanspolitiska regelverket.

I den offentliga debatten har flera alternativ lagts fram för att förnya reglerna. Det gemensamma för förslagen är att de syftar till att rätta till de problem eller brister som upptäckts i det nuvarande regelverket. Problem som förts fram handlar bland annat om svag efterlevnad av reglerna, delvis procyklisk reglering, dvs. konjunkturförstärkande drag, och komplexitet. En analys av de regelförslag som hittills har lagts fram visar att ett ändrat regelverk kan ändra slutsatserna till exempel om huruvida den förväntade utvecklingen av Finlands skuldkvot under detta decennium uppfyller reglernas krav.

I en del av förslagen strävar man dessutom efter att beakta till exempel investeringsbehovet i samband med begränsningen av klimatförändringen, eller behovet av tillräckliga offentliga investeringar överlag. Problemen med de nuvarande reglerna kännetecknas särskilt av en osäkerhet kring hur den offentliga sektorns strukturella saldo ska beräknas. Det strukturella saldot beskriver saldot i de offentliga finanserna på ett sådant sätt att konjunkturläget och faktorer av engångsnatur inte påverkar bedömningen. När man jämför uppgifterna om det strukturella saldot som beräknats med två olika konjunkturrensande metoder, kommer man ibland fram till mycket olika slutsatser om de offentliga finansernas utveckling och till och med om hur de finanspolitiska reglerna iakttas. Den konjunkturrensning som beräknats utifrån revisionsverkets konjunkturindikator reagerar snabbare på konjunktursvängningarna än medlemsstaternas och kommissionens gemensamma konjunkturrensningsmetod. Detta understryker behovet av en mångsidig bedömning av konjunkturläget med hjälp av ömsesidigt kompletterande metoder.

1 Finanspolitiken tar sig ut ur coronakrisen

De offentliga finanserna återhämtar sig något snabbare än väntat från den svacka som coronakrisen orsakat. Den offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten har ökat betydligt i Finland under coronapandemin, men ändå måttfullt i jämförelse med resten av EU. Den stora skuldsättningen 2020 och 2021 har i praktiken realiserats med nollränta, vilket stöder de offentliga finanserna under de närmaste åren. Det finns emellertid ingen vetskap om hur länge räntenivån hålls låg. Risken är att ränteutgifterna kan stiga.

Finlands konjunkturbild kollapsade i och med coronaepidemin våren 2020. Enligt nuvarande uppgifter verkar konjunkturbilden ha blivit positiv under det andra kvartalet 2021. Enligt revisionsverkets konjunkturindikator för finanspolitisk övervakning var återhämtningen för innevarande år nästan lika kraftig som förra årets kollaps. Indikatorns prognos ger vid handen att den högsta konjunkturtoppen redan är förbi, men att ekonomin ligger på en hög nivå under både innevarande och nästa år.

Regeringens finanspolitik stimulerade nationalekonomin på ett ändamålsenligt sätt under coronaåret 2020. Offentliga utgifter användes för att stödja ekonomin under recessionen och för att jämna ut konjunkturen 2020. För 2021 ser ekonomin ut att växa kraftigt under hela innevarande år och finanspolitiken är flexibel. På grund av detta kan den finanspolitiska impulsen under hela 2021 visa sig skärpa konjunkturläget. Det finns skäl att tillse att ekonomin återhämtar sig efter krisen, varför konjunkturstimulerande åtgärder dock fortfarande är motiverade under 2021. Den finanspolitiska impulsen 2022 är enligt en preliminär bedömning åtstramande och konjunkturutjämnande.

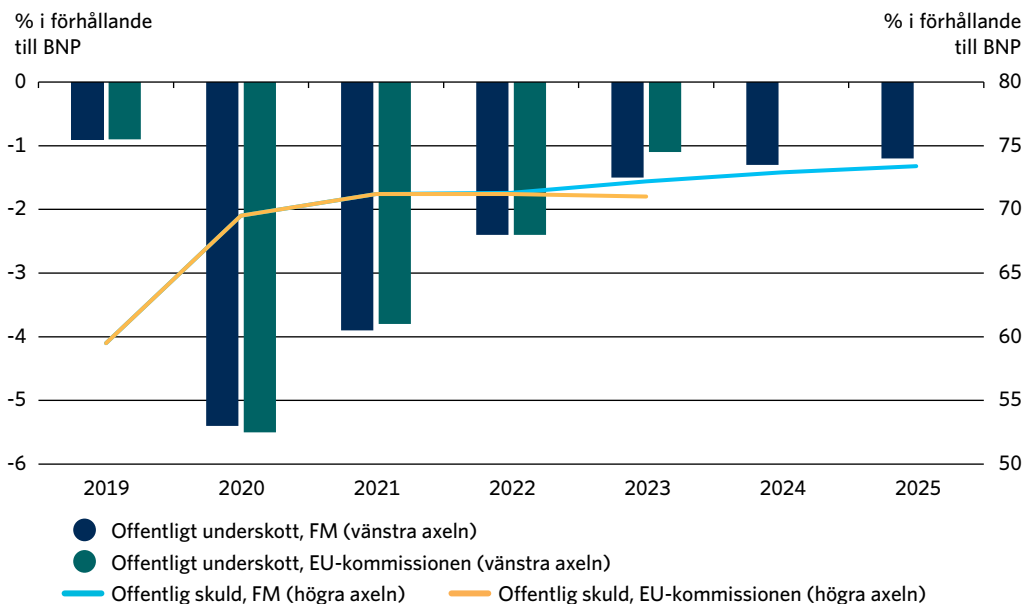
Finansministeriets prognos är i hög grad i linje med andra instansers prognoser, särskilt beträffande 2022. Den ekonomiska prognosen som ligger till grund för statsbudgeten är således på det hela taget realistisk.

Den inverkan som sysselsättningsåtgärderna under valperioden har på de offentliga finanserna är anspråkslös i förhållande till den storleksklass på 1–2 miljarder euro som skrivits in i regeringens färdplan för hållbarhet. Hittills har regeringens mest betydande strukturella sysselsättningsåtgärd varit beslutet att slopa rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa. I budgetpropositionen för 2022 ingår endast ett fåtal nya snabbverkande sysselsättningsåtgärder. Det är viktigt att säkerställa att målet om att bryta den växande skuldkvoten som ingår i regeringens färdplan för hållbarhet uppfylls. I och med att de ekonomiska utsikterna har förbättrats har man kommit närmare målet än tidigare, men i fortsättningen bör man också förbereda sig på att behovet av att stärka de offentliga finanserna kan öka.

1.1 De närmaste årens utsikter för de offentliga finanserna har klarnat efter coronasvackan

Coronapandemin har haft en betydande inverkan på den offentliga skulden och det offentliga underskottet i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP). Det offentliga underskottet förutspås minska kraftigt efter svackan 2020 (figur 1). Underskottet förutspås förbli svagare i slutet av granskningsperioden 2019–2025 än 2019, men endast måttligt. Den offentliga skuldens BNP-förhållande väntas jämna ut sig efter den kraftiga ökningen 2020 enligt finansministeriets prognos, men fortsätter att vara svagt stigande. Enligt EU-kommissionens prognos väntas den praktiskt taget stabilisera sig.

Även om coronakrisen har haft en mycket stor inverkan på de offentliga finanserna och nationalekonomin, har lägesbilden och utsikterna efter hösten 2020 blivit något bättre i både EU-kommissionens och finansministeriets prognos. Hösten 2020 väntades det offentliga underskottet fortfarande överstiga referensvärdet på 3 procent under 2022, men hösten 2021 väntas underskottet bli klart mindre. På så sätt sker återhämtningen från krisen snabbare än väntat.

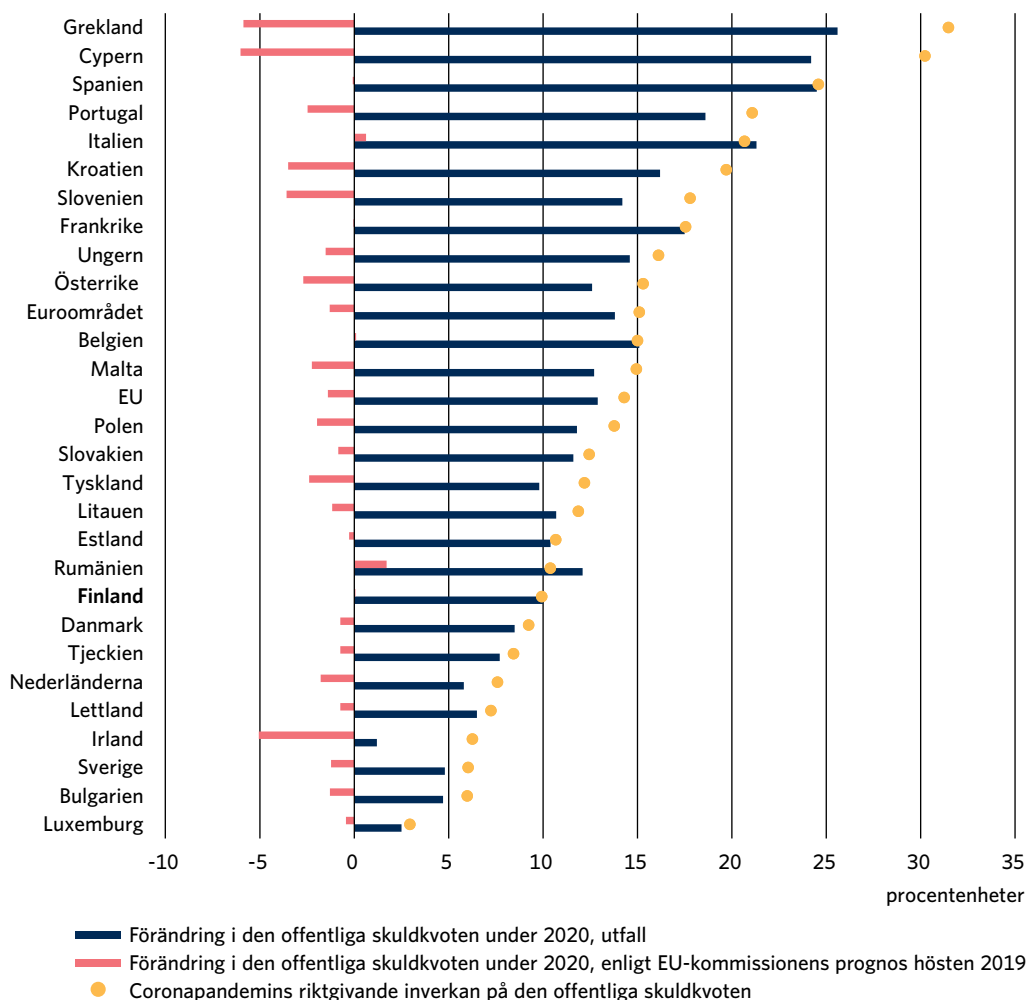


Figur 1: Prognoser för det offentliga underskottet och den offentliga skulden 2021–2025, hösten 2021. Källor: FM och EU-kommissionen.

Den offentliga skulden har ökat betydligt i Finland under pandemin men måttligt i jämförelse med EU

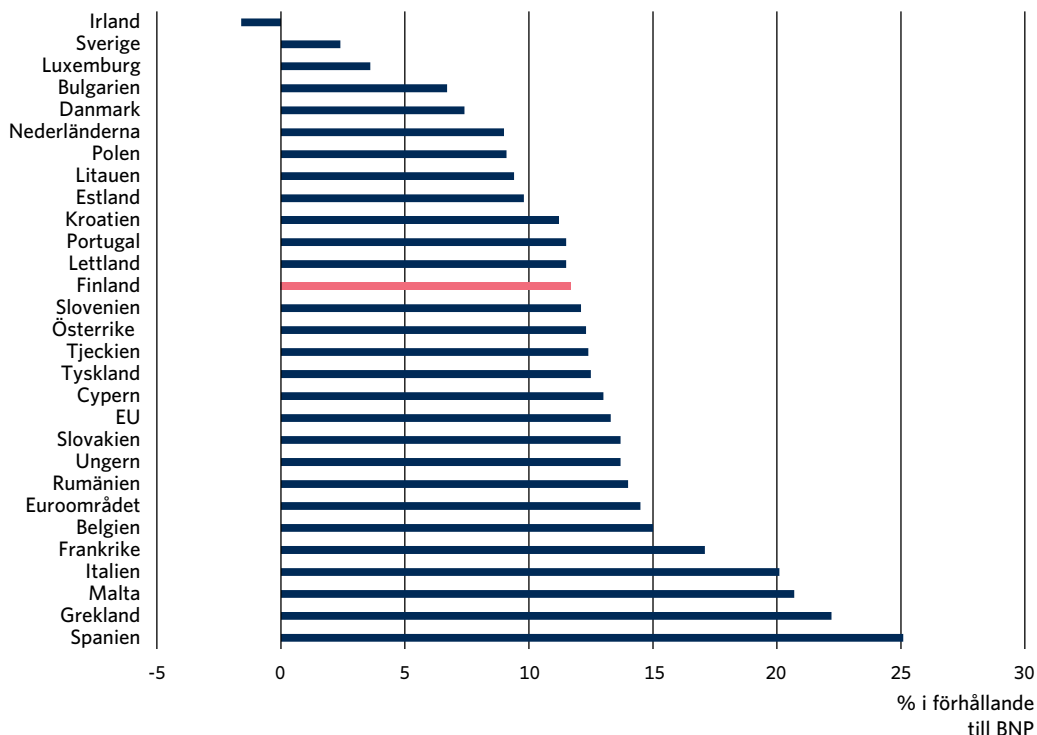
Finlands offentliga ekonomi har på det hela taget klarat coronapandemin bättre än genomsnittet i jämförelse med de övriga EU-länderna. Figur 2 beskriver utvecklingen av den offentliga skuldens förhållande till BNP 2020. I Finland ökade den offentliga skuldskvoten

2020 mindre än genomsnittet. Figuren beskriver dessutom på ett riktgivande sätt i vilken utsträckning just coronakrisen höjde skuldkvoterna i olika länder. Enligt denna granskning var utvecklingen av Finlands skuldkvot förhållandevis gynnsam jämfört med de andra EU-länderna. Granskningsen utnyttjar statistiska uppgifter om de faktiska skuldkvoterna 2020 samt EU-kommissionens prognos från hösten 2019 om skuldkvoternas utveckling. Coronapandemin var ännu inte känd när prognosen utarbetades och ingick således inte skuldprognosen. Eftersom prognosen för skuldkvoten på ett naturligt sätt är förknippad med flera olika osäkerhetsfaktorer, skulle skuldrelationernas utfall ha avvikit från kommissionens prognos även utan coronapandemin. Granskningsens resultat bör i vilket fall som helst betraktas som riktgivande och inte som en noggrann bedömning.



Figur 2: Den faktiska förändringen i den offentliga skuldens BNP-förhållande 2020 enligt statistiska uppgifter, EU-kommissionens prognos för skuldutvecklingen från hösten 2019, samt coronapandemins kalkylerade inverkan på skuldkvoten. Källor: EU-kommissionen, Eurostat, Statens revisionsverk.

Vid en granskning av utvecklingen 2020–2021 enligt kommissionens prognos våren 2021 (figur 3) förblir slutsatsen om skuldkvotens utveckling för Finlands offentliga ekonomi likartad med ovan nämnda granskningar gällande 2020. Utvecklingen för den offentliga skuldens BNP-förhållande har påverkats på ett flerdimensionellt sätt av bland annat coronapandemins utveckling i Finland och i Finlands exportländer, av restriktioner och deras konsekvenser, samt av finanspolitiska åtgärder. Finanspolitikens exakta inverkan på denna helhet är mycket svår att bedöma. Den allmänna finanspolitiska linjen för att hantera krisen har bidragit till att minska den ekonomiska skadan.



Figur 3: Stegringen i den offentliga skuldens BNP-förhållande under 2020–2021 i EU-länderna. Källa: EU-kommissionens prognos 11.11.2021.

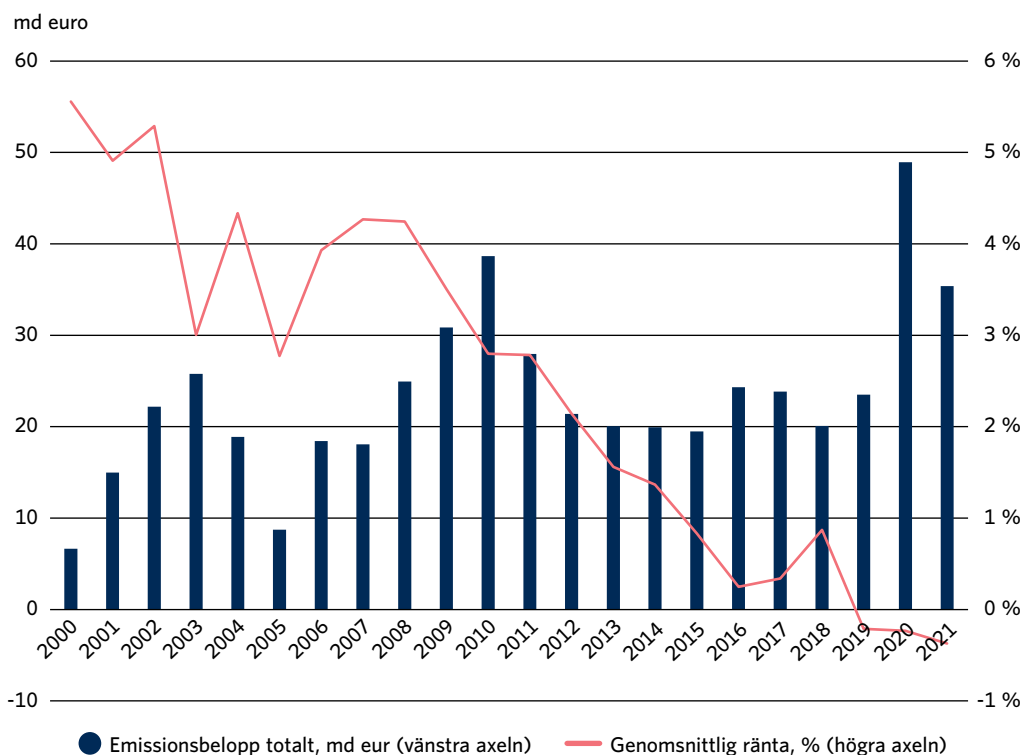
Statens upplåning sker fortfarande i praktiken med nollränta

Den offentliga skuldens ökning har inte återspeglats i skuldens räntekostnader, utan ränteutgifterna har minskat. Detta beror på att de lån som nu förfaller i genomsnitt har varit dyrare än de lån som lyfts efter dem. Den genomsnittliga räntan på statens nya skuld har länge varit nedåtgående. Den mycket stora bruttoupplåningen år 2020 kunde i genomsnitt genomföras med en något negativ ränta, i praktiken med nollränta (figur 4).

Ränteläget har varit oförändrat 2021, då den genomsnittliga räntan på nya lån fortfarande har varit negativ. Detta beror särskilt på den mycket låga räntenivån på kortfristiga skulder. Även räntorna på långfristiga lån är fortfarande låga. Situationen inverkar på den

offentliga skuldens räntekostnader de närmaste åren och ger spelrum för finanspolitiken. Det är dock oklart hur länge situationen varar. Detta medför en risk för en väsentlig ökning av räntekostnaderna på en högre skuldnivå än tidigare.

Under 2021 har marknadsräntan på statens 10-åriga lån stigit något. I början av året var räntan cirka 0,5 procent negativ och i mitten av oktober var räntan nästan noll.

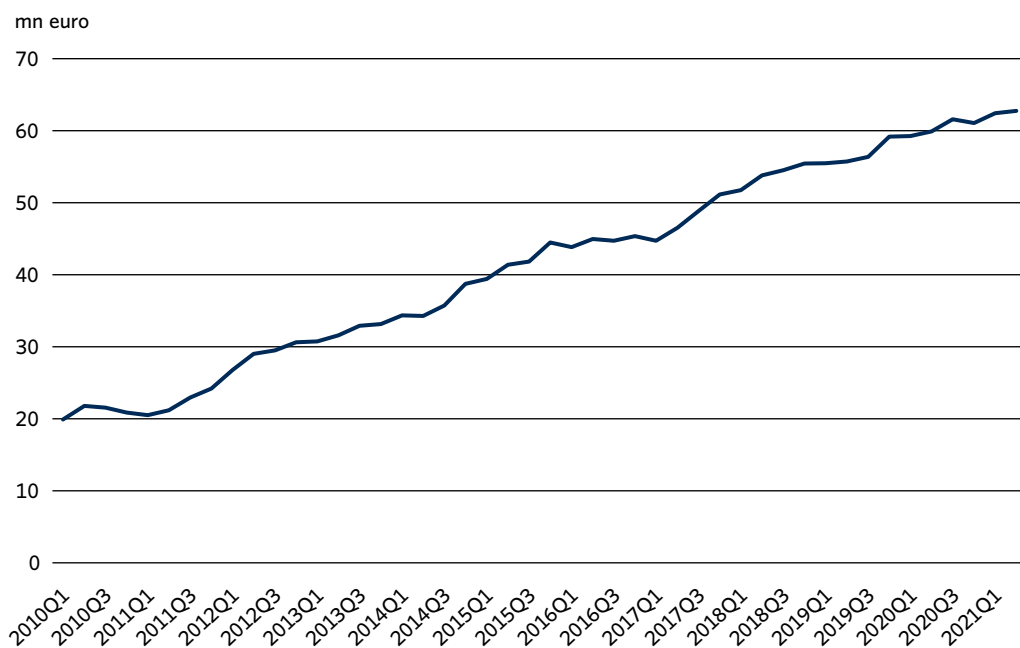


Figur 4: Statsskuldsemissioner totalt 2000–2021 samt den faktiska genomsnittliga räntan (avkastningen) för emissionerna. Den genomsnittliga räntan har beräknats som ett vägt medelvärde av de emissioner som det finns ränteuppgifter om på Statskontorets webbplats. Emissionssätten och skuldebrevens maturiteter varierar, varför räntorna för olika år i figuren inte beskriver räntorna på skulder med lika lång maturitet. Uppgifterna för 2021 ingår fram till 25.10. Källa: Statskontoret och Statens revisionsverk.

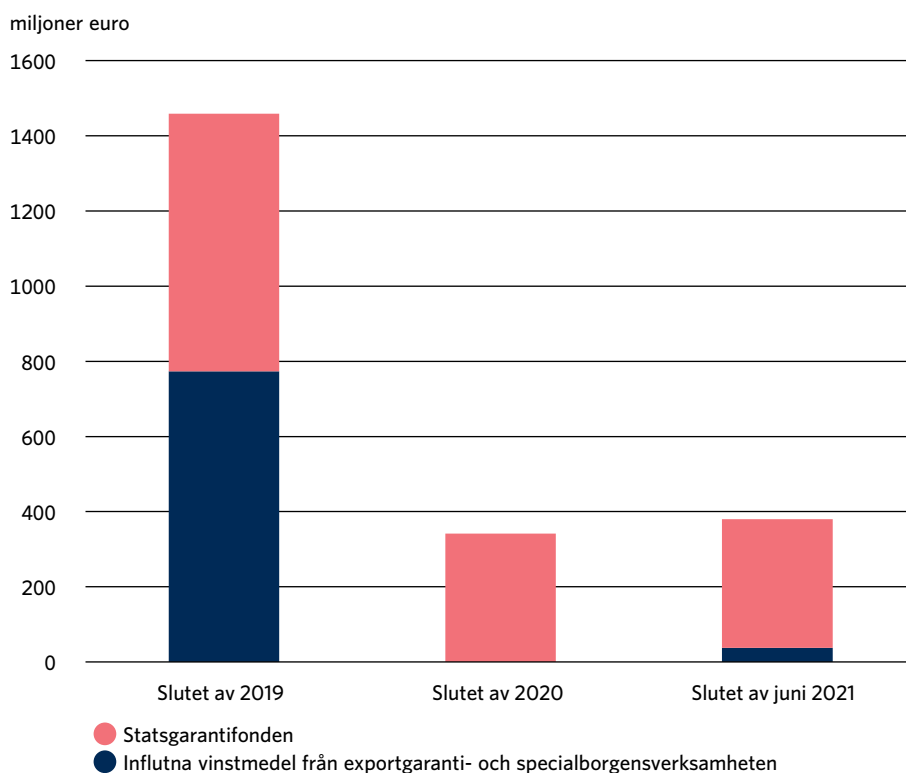
Coronakrisen har lyft fram riskerna med statsborgen

Statsborgen och andra villkorliga ansvarsbindelser syns inte direkt i den offentliga skulden och underskottet, men det är viktigt att granska dem eftersom de utgör en risk för de offentliga finanserna som kan realiseras. Antalet statsborgen har sedan länge ökat i Finland (figur 6). Särskilt exportgarantierna har ökat under granskningsperioden. Inga finanspolitiska begränsningar har fastställts för det sammanlagda borgensbeloppet eller den totala risken, även om en ökning av borgensfullmakterna förutsätter en regeringsproposition och ett beslut av riksdagen¹.

Buffertarna för eventuella förluster i statens specialfinansieringsbolag Finnveras exportgaranti- och specialborgensverksamhet har minskat betydligt under coronakrisen (figur 5). I slutet av 2019 uppgick bufferten för förluster inom exportgaranti- och specialborgensverksamheten till sammanlagt cirka 1,5 miljarder euro. Det kraftigt förlustbringande resultatet för 2020 täcktes i första hand av Finnveras balansräkning ur fonden för exportgaranti- och specialborgensverksamhet samt av en fondavgift på 349 miljoner euro som beviljades av statsgarantifonden. Den nämnda minskningen i förlustbuffertarna beror på förlustreserveringar inom exportgaranti- och specialborgensverksamheten, inte på slutliga eller betalda förlustersättningar. Under första halvåret 2021 utökades buffertarna något på grund av exportgaranti- och specialborgensverksamhetens vinstgivande resultat.



Figur 5: De statistikförda statsgarantiernas utveckling 2010-2021. Källa: Statistikcentralen.



Figur 6: Buffertmedlens utveckling inom Finnveras exportgaranti- och specialborgensverksamhet 2020–2021. Källor: Finnvera.

Den ekonomiska konjunkturindikatorn visar på en stark ekonomisk utveckling sedan våren

Färgkoden på den konjunkturkarta över konjunkturläget som utvecklats av revisionsverkets finanspolitiska övervakning är röd, dvs. den visar en stark ekonomisk utveckling från och med våren (se figur 7). Värdet på samlingsindikatorn i juni är till och med historiskt högt. Enligt färgdiagrammet har den starka ekonomiska utvecklingen stabiliserats.

I april 2021 blev färgkoden röd för första gången efter coronapandemin. Ekonomin krympte betydligt 2020 med anledning av coronapandemin, vilket syntes i färgdiagrammet och den tillhörande samlingsindikatorn som en historiskt kraftig kollaps. Enligt färgdiagrammet var årets ekonomiska återhämtning nästan lika kraftig som fjolårets kollaps.

Enligt färgdiagrammet var årets ekonomiska återhämtning nästan lika kraftig som fjolårets kollaps.



Revisionsverkets färgdiagram över konjunkturläget

Färgdiagrammet över konjunkturläget är en mätare som beskriver konjunkturläget i Finland med hjälp av färgkoder och som baserar sig på data från ekonomiska indikatorer. Indikatorerna har valts utifrån att de historiskt har beskrivit konjunktursvängningarna väl, att de ger data per månad och att de är kopplade till BNP:s utveckling.

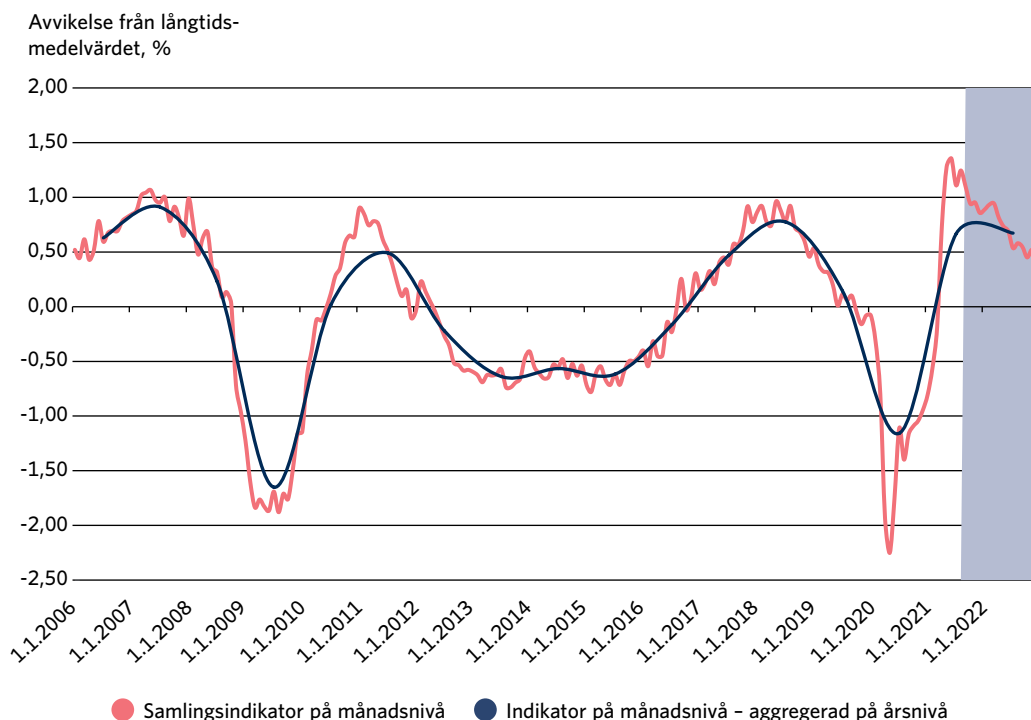
Färgändringarna i diagrammet följer förändringarna i indikatorvärdena. Röd färg beskriver en situation där ekonomin enligt indikatorn i fråga växer snabbare än genomsnittet, till exempel att sysselsättningen förbättras och lönerna stiger. På motsvarande sätt anges en negativ ekonomisk utveckling med blått. Ju fler indikatorer som står på rött eller blått samtidigt, desto sannolikare är det att det går bra respektive dåligt inom ekonomin.

De enskilda konjunkturindikatorerna har också sammanställts till en samlingsindikator, vars värde beräknas utifrån variablerna i färgdiagrammet. Samlingsindikatorns tidsintervaller och obetydliga revideringar gör den till ett bra redskap för att mäta konjunkturläget, vid sidan av BNP-gapet (se Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a²).

År	Lediga jobb, förändring	Kapacitet, utnyttjandegrad	KPI, förändring	Konsumentförtroende	Löneindex, förändring	Tjänster - förtroende	Byggnade - förtroende	Industri - förtroende	Sysselsättningsgrad, förändring	Arbetslöshetsgrad, förändring	Detaljhandel - förtroende	Samlingsindikator (viktad)
2021												
9		0,97		2,05		0,42	0,75	1,75			0,33	0,61
8	2,95	1,21	0,60	1,58		0,25	0,63	1,83	2,16	1,01	0,47	1,27
7	2,92	0,85	0,36	1,38	1,24	0,77	0,43	1,41	1,40	1,13	0,03	1,23
6	3,09	0,95	0,44	1,54	2,38	0,54	0,02	1,64	1,87	1,55	0,71	1,49
5	2,49	0,63	0,60	1,18	2,25	0,34	-0,15	1,21	2,63	1,86	0,69	1,39
4	2,06	0,48	0,52	1,63	0,98	-0,15	0,02	0,84	0,18	1,60	0,82	0,85
3	0,87	0,29	-0,11	0,06	-0,56	-1,40	-0,49	0,15	0,18	-0,11	-0,01	-0,09
2	-0,65	-0,03	-0,42	0,32	-0,43	-1,46	-0,94	-0,26	-0,17	-1,35	0,30	-0,51
1	-0,79	0,31	-0,42	0,26	-1,63	-1,28	-0,75	-0,12	-1,71	-1,53	0,04	-0,74
2020												
12	-1,10	-0,26	-0,97	-0,51	-0,40	-1,70	-0,72	-0,40	-1,69	-1,87	0,02	-0,95
11	-1,13	-0,39	-0,97	-0,30	-1,40	-1,74	-0,64	-0,97	-0,24	-1,71	-0,31	-0,99
10	-1,48	-0,65	-0,97	-0,80	-0,43	-1,74	-0,46	-1,09	-0,45	-1,80	-0,64	-1,05
9	-1,42	-0,57	-0,97	-0,68	-0,76	-1,83	-0,46	-1,46	-0,38	-1,80	-0,54	-1,12
8	-1,52	-0,80	-0,97	-0,60	-1,87	-1,71	-0,45	-1,37	-1,55	-2,00	0,15	-1,35
7	-1,20	-0,49	-0,66	-0,08	-0,56	-2,01	-0,22	-1,09	-1,18	-2,12	-0,57	-1,06
6	-1,55	-0,56	-1,13	-0,46	-1,94	-3,30	-0,87	-1,62	-1,31	-3,19	-0,88	-1,70
5	-1,43	-0,62	-1,29	-1,60	-3,44	-3,59	-0,71	-1,62	-2,04	-4,62	-0,70	-2,19
4	-1,45	-0,46	-1,37	-2,30	-1,33	-3,44	-0,78	-1,54	-0,74	-4,49	-2,11	-1,89
3	-1,47	-0,14	-0,66	-0,98	-0,26	-1,06	0,43	-0,49	-0,67	-1,40	-1,22	-0,76
2	-0,51	0,02	-0,50	-0,46	-0,30	-0,38	0,58	-0,33	-0,03	0,10	-0,69	-0,26
1	0,11	-0,03	-0,35	-0,51	0,51	0,01	0,52	-0,60	0,68	0,24	-0,35	-0,02

Figur 7: Revisionsverkets färgdiagram över konjunkturläget (20.10.2021). Källa: Statistikcentralen, arbets- och näringsministeriet, Europeiska kommissionen, Finlands näringsliv och beräkningar av revisionsverkets finanspolitiska övervakning, data hämtade via Macrobond.³

Figur 8 visar samlingsindikatorns värden både per månad och år. Samlingsindikatorns månadsvärden beskriver konjunkturläget med större precision än en indikator på årsnivå. Det här framgår särskilt tydligt av iakttagelserna 2020 och i hur tydligt och snabbt indikatorn reagerade på coronakrisen. Samlingsindikatorns månadsvärden reagerade mycket tydligt på tvärstoppet i Finlands ekonomi i april 2020 och på den snabba konjunktursvängningen våren 2021.



Figur 8: Samlingsindikator på månads- och årsnivå samt prognos för innevarande år (grå bakgrund).
Källa: Statistikcentralen, arbets- och näringsministeriet, Finlands Näringsliv, Europeiska kommissionen. Beräkningar och prognoser: Revisionsverkets finanspolitiska övervakning.⁴

Även om färgdiagrammet över konjunkturläget beskriver konjunkturlägets utveckling per månad, kan den inte mitt under året direkt ge en bild av konjunkturläget för hela det innevarande året. En uppskattning av det genomsnittliga konjunkturläget under hela året är dock nödvändig, eftersom kontra- eller procykliskhet inom finanspolitiken i regel bedöms på årsnivå. Dessutom är det viktigt att ha en uppfattning om nästa års konjunkturläge när finanspolitiken planeras. Den finanspolitiska övervakningen vid revisionsverket har därför utvecklat en prognos för färgdiagrammet över konjunkturläget (Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b⁵).

Konjunkturprognosen i revisionsverkets färgdiagram

Konjunkturprognosen i revisionsverkets färgdiagram stöder sig kraftigt på andra instansers prognoser, såsom finansministeriets (FM), Pensionsskyddscentralens (ETK) och Trading Economics ekonomiska prognoser. På så sätt strävar den finanspolitiska övervakningen efter att säkerställa att den i sin prognos i så stor utsträckning som möjligt utnyttjar ovanstående instansers prognoskompetens, vilket gör prognosen så neutral som möjligt.

Prognosprocessen i korthet⁶:

Varje variabel i färgdiagrammet har en egen prognos för innevarande och nästa års månader. Utifrån dessa beräknar man prognosen för färgdiagrammets samlingsindikator.

I praktiken utnyttjas de andra instansernas prognoser i färgdiagrammets prognos så att de anpassas till innevarande års återstående månader samt till nästa års månader. Indikatorns utveckling är därigenom beroende av de val i modelleringen som den finanspolitiska övervakningen gör, men mätt på årsnivå motsvarar prognosen exakt den utomstående instansens prognos.

Den utveckling som förutspås av euroområdet indikatorer tillämpas dessutom på motsvarande indikatorer i Finland. Även inom denna metodram är prognoserna för enskilda indikatorer beroende av de val i modelleringen som den finanspolitiska övervakningen gör. Den viktigaste prognosen som används vid utarbetandet av de finska indikatorernas prognoser är den externa prognosen för euroområdet.

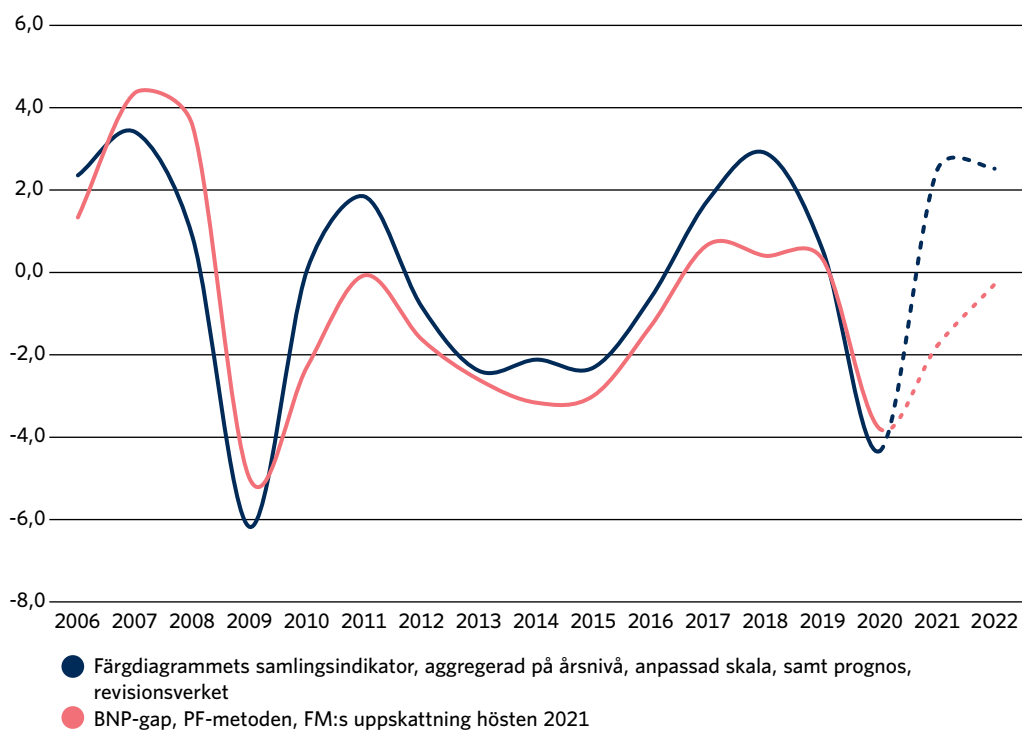
Prognoserna för nio av färgdiagrammets variabler utarbetas enligt dessa metoder, med en sammanlagd viktning om 0,88. Den finanspolitiska övervakningen utarbetade prognoser oberoende av andra parter prognoser endast för två variabler; dessa beräknades med en statistisk tidsserieanalys (sammanlagd viktning 0,12).

Prognoserna grundade sig på färgdiagrammets uppgifter samt annan nämnd statistik som tagits i bruk senast 19.10.2021.

I figur 8 presenteras också en prognos för innevarande års återstående månader samt för 2022. Enligt prognosen kommer ekonomin att ligga på en högre nivå än genomsnittet både i år och nästa år. Av månadsprognosen framgår att den högsta konjunkturtoppen redan är förbi och att indikatorn sakta sjunker i riktning mot ett neutralt konjunkturläge, men förblir ändå klart över noll. Det bör noteras att färgdiagrammets prognos är förknippad med stor osäkerhet, vilket är typiskt för alla ekonomiska prognoser.

Figur 9 visar att prognosen för färgdiagrammets samlingsindikator för innevarande år och nästa år avviker avsevärt från BNP-gapets uppskattning. Enligt samlingsindikatorns prognos skulle ekonomin i år och nästa år ligga på en klart högre nivå än långtidsgenomsnittet, och enligt BNP-gapets uppskattning skulle ekonomin i år fortfarande ligga på en lägre nivå än den uppskattade potentiella produktionen och nästa år närma sig den potentiella produktionen.

%, BNP-gapets förhållande till den uppskattade potentiella produktionen,
 Samlingsindikatorn i förhållande till långtidsgenomsnittet



Figur 9: Färgdiagrammets samlingsindikator och prognos, samt FM:s uppskattning av BNP-gapet. Prognos för åren 2021 och 2022 (streckad linje). Variationen i färgdiagrammets konjunkturindikator (standardavvikelse) har anpassats i förhållande till variationen i BNP-gapet (standardavvikelse). Källa: BNP-gap: FM; Färgdiagrammets samlingsindikator: Statistikcentralen, arbets- och näringsministeriet, Europeiska kommissionen, Finlands näringsliv och beräkningar av revisionsverkets finanspolitiska övervakning.⁷

Båda uppskattningarna om det kommande konjunkturläget måste tas med reservation. Skillnaden i uppfattningarna om det framtida konjunkturläget återspeglas i bedömningen av finanspolitikens dimensionering (kapitel 1.2) och iakttagandet av målen i det finanspolitiska regelverket (kapitel 2.1).

1.2 Finanspolitiska stimulansen kontracyklisk 2020, troligen procyklisk 2021

Regeringens finanspolitik stimulerade nationalekonomin kontracykliskt under coronaåret 2020. Offentliga utgifter användes för att stödja ekonomin under recessionen och för att jämna ut konjunkturen 2020. Enligt revisionsverkets färgdiagram 2021 vände konjunkturen uppåt redan under det andra kvartalet. Utvecklingen har varit fortsatt stark under hela året.



Beträffande 2021 är det möjligt att regeringens beslutsbaserade stimulansåtgärder vid övergången till en konjunkturuppgång har påskyndat den ekonomiska utvecklingen procykliskt. En procyklisk finanspolitik kan skärpa konjunkturväxlingarna i hela ekonomin, vilket medför en risk för att ekonomin överhettas.

Å andra sidan drabbades landet av en fjärde våg av pandemin 2021 i och med en ny, smittsammare virusvariant. På grund av detta och den djupa recession som orsakades av åtgärderna för att förhindra spridningen av en allvarlig smittsam sjukdom 2020 kan det anses förnuftigt att säkerställa att den stimulerande ekonomiska politiken inte avslutas för tidigt. På EU-nivå har man dessutom eftersträvat en samordnad finanspolitik så att hela den europeiska ekonomin kan återhämta sig. I detta avseende kan konjunkturstimulerande åtgärder anses vara motiverade 2021.

Den finanspolitiska dimensioneringens lämplighet i förhållande till konjunkturläget 2021 bedöms slutgiltigt i efterhand. Den beror i hög grad på om den nyligen stegrade inflationen blir kortvarig eller om den förvandlas till ett långvarigt problem. Samlingsindikatorn för revisionsverkets färgdiagram visar på en risk för procyklisk stimulans och brantare konjunktursvängningar, flaskhalsar i produktionen, efterfrågeöverskott på arbetskraft och stigande inflation. I en konjunkturuppgång lyckas man inte heller samla buffertar för sämre tider genom en finanspolitik som stimulerar ekonomin procykliskt.

Den finanspolitiska dimensioneringens nivå och finanspolitisk impuls

Revisionsverkets finanspolitiska övervakning inför i den här rapporten en ny granskningsmetod för att utvärdera finanspolitikens dimensionering. Den finanspolitiska dimensioneringen granskas både utifrån dimensioneringens nivå och utifrån den finanspolitiska impulsen till ekonomin.

Den finanspolitiska dimensioneringens nivå mäts utifrån det konjunkturrensade strukturella primärsaldot i förhållande till konjunkturläget. Den finanspolitiska impulsen mäts utifrån förändringen i det strukturella primärsaldot i förhållande till förändringen i konjunkturläget. Metoden följer Europeiska finanspolitiska nämndens och Internationella valutafondens sätt att granska dimensioneringen av finanspolitiken⁸.

Det bör noteras att den finanspolitiska nivån samt impulsen som termer beskriver situationen 2020 och 2021 på ett mångsidigt och välgrundat sätt. Det strukturella primärsaldot blev betydligt mer negativt efter 2019 på grund av den kraftiga finanspolitiska stimulansen. Även om den finanspolitiska impulsen är neutral eller negativ 2022, fortsätter finanspolitiken att vara stimulerande.

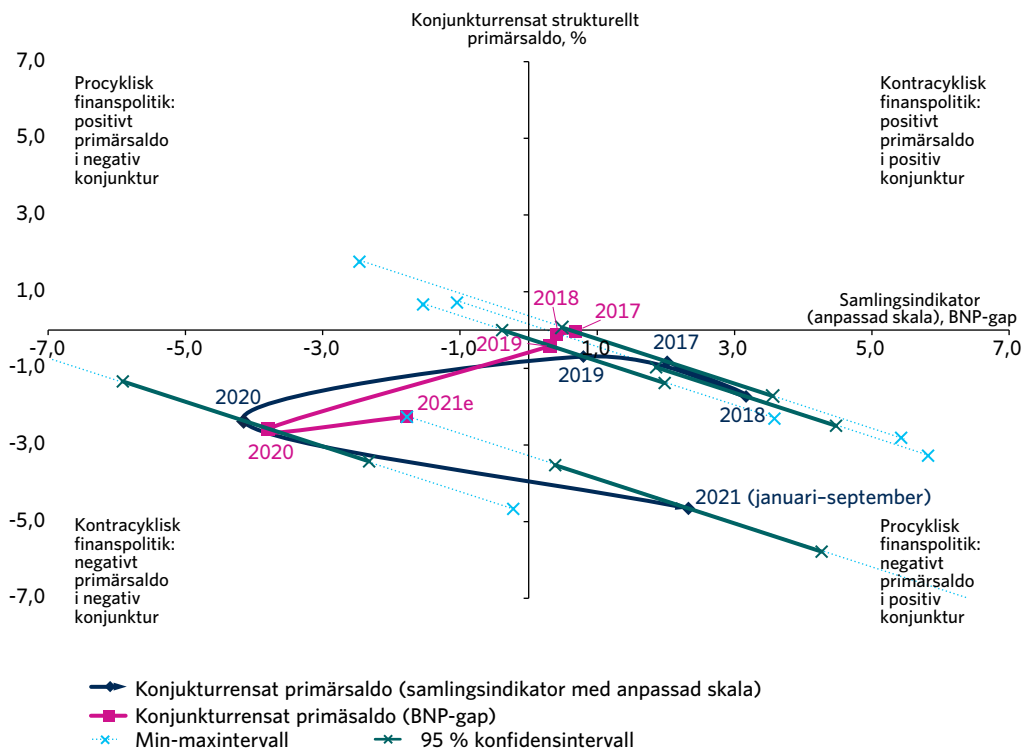
Metoden och terminologin i granskningen av den finanspolitiska dimensioneringen kan variera beroende på vem det är som utför granskningen. Vid granskningen av den finanspolitiska inriktningen utgår till exempel Europeiska centralbankssystemet från förändringen i det strukturella primärsaldot i förhållande till förändringen i konjunkturläget (dvs. BNP-gapet i ECB:s fall, se t.ex. ECB 2017⁹).

I figur 10 granskas det konjunkturrensade strukturella primärsaldot i förhållande till konjunkturläget. Det nominella primärsaldot hänvisar till det strukturella saldod i förhållande till BNP utan ränteutgifter. När man tar bort konjunkturreffekten och faktorer av engångsnatur från det nominella primärsaldot i förhållande till BNP, får man det konjunkturrensade strukturella primärsaldot. Syftet med det är att beskriva om regeringens beslutsbaserade finanspolitik har varit konjunkturutjämnande eller kontracyklisk.

Den officiella konjunkturrensningen av primärsaldot utförs enligt en produktionsfunktionsmetod som fastställts av EU-länderna och enligt BNP-gapet som fastställts utifrån samma metod. I allmänhet kommer dock siffrorna för BNP-gapet att preciseras rätt mycket. I synnerhet i små öppna ekonomier, däribland Finland, preciseras BNP-gapet märkbart. Av den anledningen utvärderas den finanspolitiska dimensioneringen nedan med hjälp av både BNP-gapet och färgdiagrammets samlingsindikator, som utvecklats av revisionsverkets finanspolitiska övervakning.

På den lodräta axeln i figur 10 granskas nivån på den beslutbaserade finanspolitiken 2017–2021 med hjälp av det strukturella primärsaldot. Primärsaldot har konjunkturrensats med hjälp av BNP-gapet (röda punkter) och med hjälp av färgdiagrammets samlingsindikator (svarta punkter). Enligt de uppgifter som fanns tillgängliga hösten 2021 har de offentliga finansernas strukturella primärsaldo varit negativt under hela granskningsperioden efter båda konjunkturrensningarna.

Så som framgår av figuren ger båda konjunkturrensningarna för det strukturella primärsaldot liknande resultat längs den lodräta axeln för de år som granskas i efterhand. För 2021 verkar däremot det strukturella primärsaldot vara mer negativt enligt färgdiagrammets samlingsindikator än enligt BNP-gapet. Det bör noteras att det här årets uppskattning enligt BNP-gapet kommer att revideras rätt mycket när den konjunkturrensas. Däremot kommer uppskattningen enligt färgdiagrammets samlingsindikator inte att revideras nämnvärt när den konjunkturrensas. Revideringarna av de i realtid producerade konjunkturrensningarna är ett problem som hör samman med BNP-gapsmetoden.



Figur 10: Den finanspolitiska dimensioneringen i förhållande till konjunktoren: det strukturella primärsaldot beräknat utifrån BNP-gapet och färgdiagrammets konjunkturindikator i förhållande till konjunktoren enligt BNP-gapet och färgdiagrammets konjunkturindikator åren 2017–2021. Variationen i färgdiagrammets konjunkturindikator (standardavvikelse) har anpassats i förhållande till variationen i BNP-gapet (standardavvikelse). (Se Strifler, M. och Kokkinen, A. 2021c¹⁰) Prognoserna som beräknats enligt BNP-gapet i fråga om både konjunkturläget och det konjunkturrensade strukturella primärsaldot kan preciseras kraftigt i ett senare skede. Källa: FM och revisionsverkets finanspolitiska övervakning.

Den vågräta axeln i figur 10 beskriver det prognostiserade konjunkturläget enligt både BNP-gapet och färgdiagrammets samlingsindikator. Figuren visar att det prognostiserade konjunkturläget avviker också i fråga om tidigare år. Enligt samlingsindikatorn (de svarta punkterna) var åren 2017–2018 positivare än enligt BNP-gapet (de röda punkterna) och särskilt i år (2021).

När det kalkylerade strukturella primärsaldot i figuren ställs i förhållande till det kalkylerade konjunkturläget på den vågräta axeln, kan man se om den beslutsbaserade finanspolitiken har varit pro- eller kontracyklisk i förhållande till konjunkturläget. Även här är skillnaderna mellan BNP-gapet och färgdiagrammet störst 2017–2018 och 2021.

De elva konjunkturindikatorerna i färgdiagrammet kan användas för att ta fram ett konfidensintervall på 95 procent för det estimerade konjunkturläget samt för att ta fram minimi- och maximivärden. Det kalkylerade värdet för det strukturella primärsaldot för 2017 som beräknats utifrån BNP-gapet faller innanför det nämnda konfidensintervallet, vilket innebär att det bland alla konjunkturindikatorer inte finns någon statistiskt signifikant avvikelse mellan de kalkylerade strukturella primärsaldona som beräknats utifrån



både BNP-gapet och färgdiagrammet. Däremot avviker det enligt BNP-gapet beräknade strukturella primärsaldots värde för 2018 på ett statistiskt signifikant sätt från det enligt färgdiagrammet beräknade strukturella primärsaldot i förhållande till konjunkturläget. För 2018 borde finanspolitiken tolkas som procyklisk i en positiv konjunktur, enligt konfidensintervallet på 95 procent i färgdiagrammets konjunkturindikator.

Strecket som beskriver konjunkturindikatorns och det strukturella primärsaldots konfidensintervall

Figur 10 har två konfidensintervall i samma figur. Konfidensintervallen illustreras endast med ett streck, eftersom osäkerheten endast kommer från den indikator som beskriver konjunkturfasen. Färgdiagrammets samlingsindikator bildas av 11 indikatorer som ska representera alla indikatorer som beskriver konjunkturfasen. Den samplingsteoretiska och t -teststorhetsbaserade fördelningen syftar till att skapa ett konfidensintervall för populationen i de konjunkturfaseindikatorer som beskriver konjunkturläget.

Dessutom har man skapat ett minimi-/maximiintervall utifrån färgdiagrammets indikatorer. I det har konjunkturindikatorn bildats enbart under den aktuella månaden med hjälp av den lägsta och högsta underindikatorn. Konjunkturindikatorns värde fås i detta fall genom att den ifrågakvarande indikatorn ges viktvärdet 1 (dvs. 100 %).¹¹

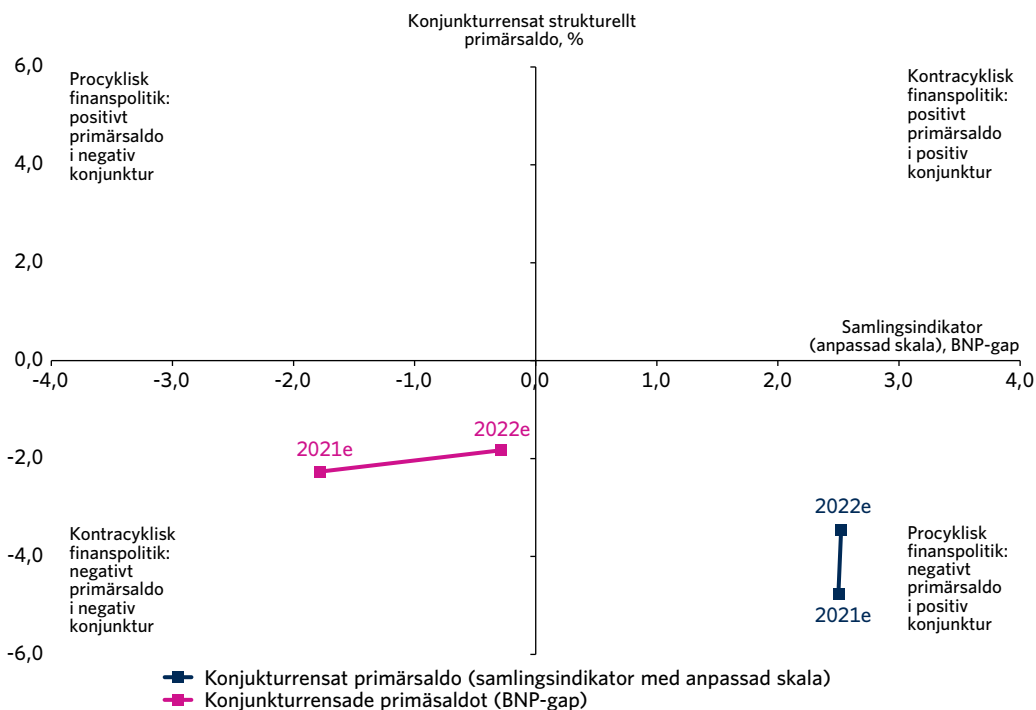
När det strukturella saldoto konjunkturrenans, multipliceras konfidensintervallet (såsom även saldoto) med ett semielastiskt värde (0,58), varvid variationen i konfidensintervallet på figurens lodräta axel (strukturellt primärsaldo) är mindre än på den vågräta axeln.

Det resulterar i en linjär snedlinje, som beskriver konfidensintervallet för den vågräta axelns konjunkturindikator och för den lodräta axelns strukturella primärsaldo. Osäkerheten kommer i det här fallet endast från en källa, dvs. konjunkturindikatorn, som förekommer på den vågräta axeln men också på den lodräta när det strukturella primärsaldoto beräknas. Därför är konfidensintervallet ett snedstreck och inte ett fält.¹²

Finanspolititiken 2020 var kontracykliskt stimulerande enligt båda analysmetoderna. Däremot avviker det kalkylerade strukturella primärsaldoto enligt BNP-gapet för 2021 mest från det kalkylerade strukturella primärsaldoto enligt färgdiagrammets samlingsindikator för alla granskningsår: det kalkylerade värdet ligger utanför konfidensintervallet på 95 procent enligt färgdiagrammets elva konjunkturindikatorer och vid minimi-/maximiintervallets gräns enligt de elva konjunkturindikatorerna. Man bör förhålla sig reserverat till det kalkylerade konjunkturläget enligt BNP-gapet 2021 och värdet på det strukturella primärsaldoto som beräknats utifrån det. Enligt BNP-gapet skulle finanspolitiken år 2021 fortfarande ha varit kontracykliskt stimulerande. Enligt de nuvarande uppgifterna från de elva konjunkturindikatorerna i färgdiagrammet och utgående från konfidensintervallet på 95 procent för den statistiska t -teststorhetens sampelfördelning har årets finanspolitik varit procykliskt stimulerande.

Det bör frågas om det efter ett så hårt slag som coronaviruset lönar sig att fortsätta med en procyklisk finanspolitik ännu nästa år. En fortsatt stimulerande finanspolitik kan också motiveras med den penningpolitiska stimulansens begränsningar när räntorna ligger vid noll. Färgdiagrammets samlingsindikator varnar i vilket fall som helst om farorna med procyklisk stimulans och brantare konjunktursvängningar, flaskhalsar i produktionen, efterfrågeöverskott på arbetskraft och stigande inflation.

Det kalkylerade strukturerade primärsaldot för hela 2021 som baserar sig på färgdiagrammets prognos avviker i praktiken inte nämnvärt från de ovannämnda värdena i januari–september (se figur 11). Det strukturella saldod som beräknats utifrån samlingsindikatorn avviker dock tydligt från det strukturella saldod som beräknats utifrån BNP-gapet. Figur 11 visar att den finanspolitiska prognosen också avviker för 2022. Den kalkyl som baserar sig på samlingsindikatorns prognos visar att finanspolitiken fortfarande skulle vara procyklisk i en positiv konjunktur, medan BNP-gapets kalkyl visar att finanspolitiken skulle vara kontracyklisk i en negativ konjunktur.

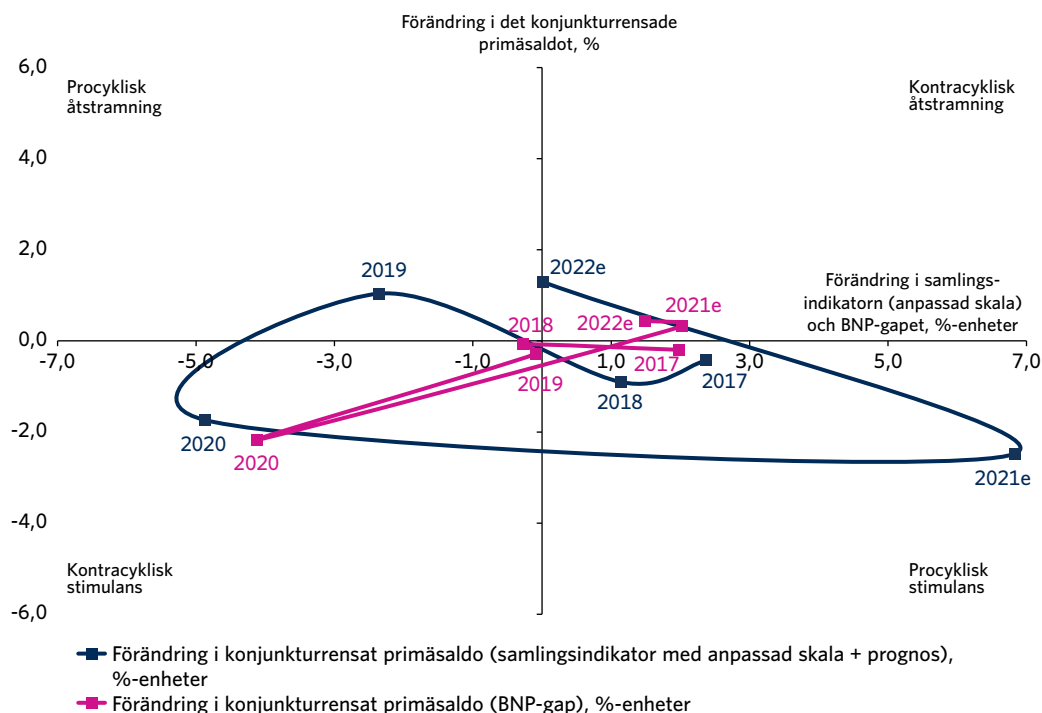


Figur 11: Den prognostiserade dimensioneringen av finanspolitiken i förhållande till konjunkturen 2021 och 2022. BNP-gapets värden och de kalkylerade strukturella saldona som beräknats utifrån BNP-gapet grundar sig på finansministeriets prognos för primärsaldot och resultaten av den gemensamt överenskomna CAM-metoden. Samlingsindikatorns värden och de prognostiserade strukturella saldona som beräknats utifrån samlingsindikatorn grundar sig på färgdiagrammets prognos och FM:s prognos för primärsaldot¹³. Källa: FM och revisionsverkets finanspolitiska övervakning.

Diagram 12 visar å sin sida den finanspolitiska impulsen genom att ställa förändringen i det strukturella primärsaldot i förhållande till förändringen i konjunkturindikatorn. Den prognostiserade finanspolitiska impulsen (figur 12) som grundar sig på samlingsindikatorn i färgdiagrammet som revisionsverkets finanspolitiska övervakning har utvecklat bekräftar kalkylen som grundar sig på BNP-gapet för år 2020.

För 2021 avviker slutsatserna däremot också i det här fallet från varandra. Kalkylen som grundar sig på BNP-gapet visar att impulsen skulle vara kontracykliskt åtstramande. Kalkylen som grundar sig på färgdiagrammet för hela 2021 visar för sin del att den finanspolitiska impulsen skulle vara procykliskt stimulerande. Detta innebär att det strukturella primärsaldot ökar samtidigt som konjunkturläget förbättras. Detta vore inte önskvärt, eftersom en procyklisk finanspolitisk impuls skulle förstärka konjunkturväxlingarna.

För 2022 närmar sig BNP-gapets och samlingsindikatorns prognoser för den finanspolitiska impulsen varandra, och båda prognoserna visar att impulsen är kontracykliskt åtstramande. År 2022 förblir finanspolitiken procyklisk enligt färgdiagrammets konjunkturindikator, men impulsen ändrar finanspolitiken i en lämplig riktning i förhållande till konjunkturen enligt båda indikatorerna.



Figur 12: Finanspolitikens impuls i förhållande till konjunkturförändringen: förändringen i det strukturella primärsaldot (konjunkturrensning enligt BNP-gapet och samlingsindikatorn) i förhållande till förändringen i både BNP-gapet och samlingsindikatorn, som den finanspolitiska övervakningen vid revisionsverket utvecklat. Kalkylerna för 2021 och 2022 grundar sig på prognoser. Källa: FM och revisionsverkets finanspolitiska övervakning.

1.3 Budgetpropositionen för 2022 innehåller få snabbverkande sysselsättningsåtgärder

Regeringens mål är att höja sysselsättningsgraden till 75 procent i mitten av årtiondet och att öka antalet sysselsatta med 80 000 personer genom sysselsättningsåtgärder före utgången av årtiondet, som en del av målet att stabilisera skuldkvoten. Enligt regeringens färdplan för hållbarhet som uppdaterades i våras, uppgår sysselsättningsåtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna till 1–2 miljarder euro. I samband med budgetpropositionen för 2022 fattade regeringen endast ett fåtal beslut om nya reformer som varaktigt förbättrar sysselsättningen. Regeringen drog upp riktlinjer för tre sysselsättningsåtgärder: höjning av arbetsinkomstavrdraget för personer över 60 år, höjning av inkomstgränserna för studiestödet samt åtgärdsprogrammet för arbetsrelaterad invandring. Åtgärdernas uppskattade inverkan på sysselsättningen och de offentliga finanserna är liten i förhållande till målet. Det bör också noteras att en höjning av inkomstgränserna för studiestödet är en tillfällig åtgärd som inte främjar regeringens mål att stabilisera den offentliga sektorns skuldkvot före årtiondets slut. Effekten av åtgärdsprogrammet för arbetsrelaterad invandring har inte utvärderats. Den graderade höjningen av arbetsinkomstavrdraget för personer över 60 år är således den enda sysselsättningsåtgärden i budgeten som har utvärderats och som har en bestående inverkan på de offentliga finanserna. Enligt finansministeriets bedömning är den fiskala effekten av åtgärden negativ.

Tabell 1: Regeringens sysselsättningsåtgärder och deras inverkan på de offentliga finanserna.

Åtgärds- helheter	(A) konsekvens- bedömning av antalet extra sysselsatta, per- soner (FM, övriga ministerier, övriga instanser)	B) Uppskattning av det potentiella antalet extra sys- selsatta, personer (det ministerium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	Nettoinverkan på de offentliga fi- nanserna, miljoner € (baserar sig på en konsekvensbe- dömning av antalet extra sysselsatta (kolumn A), FM)	Nettoinverkan på de offentliga finanserna, miljoner € (grundar sig på FM:s konsekvens- bedömning av anta- let extra sysselsat- ta, revisionsverket)
Beslut vid budget- förhandlingen 2021	150-650	-	-15- - 66	-15- -66 ¹⁾
Beslut vid ramför- handlingarna 2021	11 000	40 000-44 500	150	119-165
Beslut 2020 (bud- getförhandlingen och andra) ²⁾	30 500-32 500	30 500-32 500	325	189-518
Övriga beslut om sysselsättningen (ingår inte i regerin- gens skrivning)	-17 000- -7 500	-	-	-464- -166
Totalt: Utan negativa beslut	42 000-45 000	71 000-77 500	+409- +460	+242- +668
Totalt: Med negativa beslut, direkt	24 500-36 500	-	-	-222- +502
Totalt: Beräkning av håll- barhetsunderskottet som jämförelsepunkt	27 300-32 200	-	-	-68- +388

¹⁾ Grundar sig på finansministeriets konsekvensbedömning. I skrivande stund finns det ännu ingen exakt information om detaljerna i reformen.

²⁾ Innehåller ingen preliminär bedömning av effekterna av det höjda arbetsinkomststavadraget för personer över 60 år som ingår i sysselsättningspaketet för personer över 55 år. Uppskattningen preciserades och har beaktats i slutet av budgetförhandlingarna 2021.

Höjningen av arbetsinkomststavadraget är den enda bestående sysselsättningsåtgärden under budgetförhandlingarna 2021. Av denna anledning har endast denna åtgärd beaktats i tabell 1 för budgetförhandlingen 2021. Ett preliminärt beslut om en höjning av arbetsinkomststavadraget fattades redan i samband med sysselsättningspaketet för personer över 55 år. På grund av de knappa nya åtgärderna förändras helhetsuppfattningen av regeringens sysselsättningsåtgärder knappt alls jämfört med våren 2021. För att bilda sig en helhetsuppfattning av sysselsättningsåtgärdernas effekter på de offentliga finanserna har man också beaktat de negativa effekterna på sysselsättningen som de under regeringsperioden fattade besluten har orsakat.¹⁴

När man beaktar de negativa effekterna på sysselsättningen som nedmonteringen av aktiveringsmodellen och åtgärderna i budgeten för 2020 har orsakat, är sysselsättningsbeslutens totala effekt på de offentliga finanserna cirka -222- + 502 miljoner euro enligt den finanspolitiska övervakningens bedömning. Hittills har regeringens mest betydande strukturella sysselsättningsåtgärd varit det beslut som fattades i december 2020 om att gradvis slopa rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa.

När sysselsättningsåtgärderna bedöms i förhållande till det skuldscenario som presenteras i regeringens färdplan för hållbarhet våren 2021, bör man beakta att höjningen av den nedre åldersgränsen för inkomstrelaterade tilläggsdagar och en femtedel av aktiveringsmodellen redan tidigare har beaktats i de offentliga finansernas beräknade hållbarhetsunderskott. Därför uppgår sysselsättningsåtgärdernas andel till cirka -68 - + 388 miljoner euro av målet om 2–2,5 miljarder euro i färdplanen som ska stärka de offentliga finanserna för att stabilisera skuldkvoten. I vårens färdplan har man uppskattat att sysselsättningsåtgärdernas effekt på de offentliga finanserna uppgår till 1–2 miljarder euro. Regeringen bestämde hösten 2021 att beslutet om den i halvtidsöversynen avtalade sysselsättningshelheten som ska stärka de offentliga finanserna med 110 miljoner euro ska fattas senast den 15 februari 2022.

Besluten och riktlinjerna för budgeten 2022 innehåller emellertid flera åtgärdsförslag som går i rätt riktning i fråga om att stärka den långsiktiga tillväxtpotentialen i ekonomin. Till exempel kan en förlängning av avskrivningsrätten för maskin- och anläggningsinvesteringar för åren 2024–2025 samt företagets extra avdragsrätt för åren 2022–2027 för vissa utgifter inom forsknings- och utvecklingsverksamheten bidra till att öka investeringarna. Att tillse en tillräcklig investeringsnivå är avgörande för nationalekonomisk framgång i framtiden. Genom att påskynda invandringen av experter kan man förhindra en minskning i arbetskraften och i det mänskliga kapitalet i Finlands nationalekonomi. Det föreslagna påskyndade förfarandet för arbetstillstånd och störet av resurserna i invandringsprocessen kan främja detta mål. Dessutom kan den tidigare fastställda och gällande läropliktsreformen på lång sikt bidra till att förhindra nedgången i det mänskliga kapitalet.

Förverkligandet av färdplanens mål för skuldkvoten bör säkerställas

Under 2020 har färdplanen för hållbarhet i de offentliga finanserna blivit ett av regeringens centrala verktyg för att förbättra hållbarheten. Regeringen beslutade under den första fasen av färdplanen i juni 2020 att målet är att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP före utgången av decenniet. Enligt planen för de offentliga finanserna våren 2021 strävar regeringen efter att bryta den stigande trenden i de offentliga finansernas skuldkvot i mitten av årtiondet. Revisionsverkets finanspolitiska övervakning anser att detta är ett legitimt mål.¹⁵ Utgångspunkterna för färdplanen för hållbarhet ändrades då något efter att de ekonomiska utsikterna förbättrats hösten 2020. Konsolideringsbehovet för de offentliga finanserna i syfte att stabilisera eller minska skuldkvoten har blivit väsentligt mindre. Därmed kom man närmare färdplanens mål.

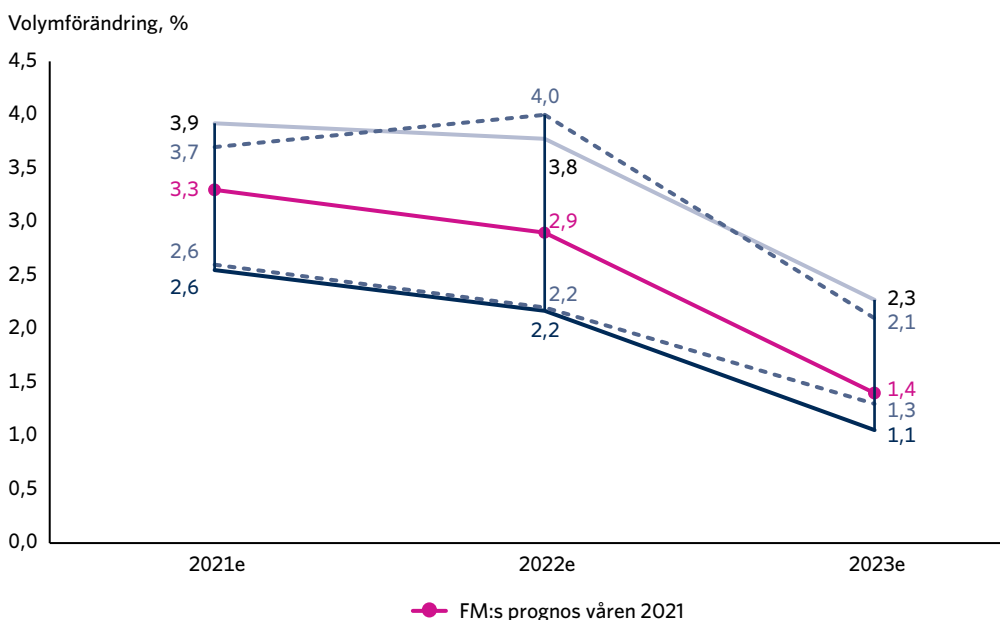
Regeringens färdplan för hållbarhet våren 2021 kompletterades med känslighetsanalyser om skuldkvotens utveckling i enlighet med ställningstagandena av revisionsverkets finanspolitiska övervakning 2020. Detta är nyttigt eftersom känslighetsanalyserna å ena sidan beskriver skuldkvotens beroende av bakgrundsfaktorer, av vilka flera kan påverkas genom ekonomipolitiken, och å andra sidan den naturliga osäkerheten som hör samman med skuldscenarierna. I färdplanen för hållbarhet våren 2021 presenterades dessutom olika alternativ för de olika åtgärdernas sammantagna inverkan på skuldkvotens utvecklingsspår (till exempel en ökning av satsningarna på FoU i kombination med en starkare ekonomi än i basalternativet). Detta visar samtidigt att det finns alternativ i den ekonomiska politiken, även när man utgår från att stabilisera eller få ner skuldkvoten.

Färdplanen för hållbarhet har inte uppdaterats hösten 2021, men utsikterna för de offentliga finanserna har ytterligare förbättrats något. Det långsiktiga beräknade hållbarhetsunderskottet har däremot förbättrats så att finansministeriets beräknade hållbarhetsunderskott mätt med S2-indikatorn är cirka 3 procent hösten 2021, medan den våren 2019 var cirka 4 procent. De beräkningstekniska ändringarna har påverkat utvecklingen av bedömningen under denna tidsperiod. Vid sidan av annat material är det bra att beakta hållbarhetsbedömningen när man bedömer behovet av strukturella reformer med långsiktig effekt¹⁶.

Det är nödvändigt att förbereda sig på att behovet av att stärka de offentliga finanserna kan förändras väsentligt när de ekonomiska utsikterna förändras. Behovet kan således också öka. I fortsättningen skulle det dessutom finnas behov av att i färdplanen för hållbarhet inkludera en tydligare lägesbedömning av hur mycket det finns konkreta planer eller beslut för att stabilisera skuldkvoten (eller för att få ner skuldkvoten, vilket skulle stödja den offentliga ekonomins förmåga att klara av eventuella framtida kriser) samt en bedömning av vilka åtgärder som ännu behövs.

1.4 Den ekonomiska prognos som ligger till grund för budgeten är realistisk

Finansministeriet förutspår hösten 2021 att bruttonationalprodukten, som beskriver totalproduktionens utveckling i Finland, kommer att öka med 3,3 procent 2021, 2,9 procent 2022 och 1,4 procent 2023. Medianen för de övriga finska ekonomiska prognoserna för¹⁷ BNP är 3,3 procent för 2021, 3,0 procent för 2022 och 1,7 procent för 2023¹⁸. I figur 13 beskrivs FM:s prognos samt minimi-/maximiintervallet och konfidensintervallet på 95 procent som bildats av prognoserna från andra prognostiserare. Enligt prognoserna kommer den ekonomiska tillväxtpurten 2021–2022 att förbli tillfällig, och år 2023 närmar sig den ekonomiska tillväxten den förväntade tillväxten på lång sikt.



Figur 13: BNP-prognosernas fördelning. Källa: Prognosinstituten och Statens revisionsverk

I tabell 2 jämförs finansministeriets ekonomiska prognoser med andra instansers prognoser, för att kontrollera om ministeriets prognoser på det stora hela är samstämmiga med de andra prognoserna. En eventuell avvikelse granskas genom att man kontrollerar om finansministeriets prognoser faller innanför tre olika kategorier: a) minimi-/maximiintervallet, som har bildats genom att man plockat ut de mest optimistiska och pessimistiska bedömningarna från andras prognoser, b) konfidensintervallet, som har beräknats utifrån medelvärdet för de övriga prognoserna, och c) konfidensintervallet, som beaktar tidpunkten för publiceringen av de övriga prognoserna. Även om avvikelserna i sig inte berättar något om realismen i prognoserna, är de goda utgångspunkter när man granskar huruvida prognosinstitutens tankar om den framtida ekonomiska utvecklingen är likriktade. Det är ändå bra att notera att den mest optimistiska eller pessimistiska prognosen till slut kan ligga närmast det verkliga utfallet.

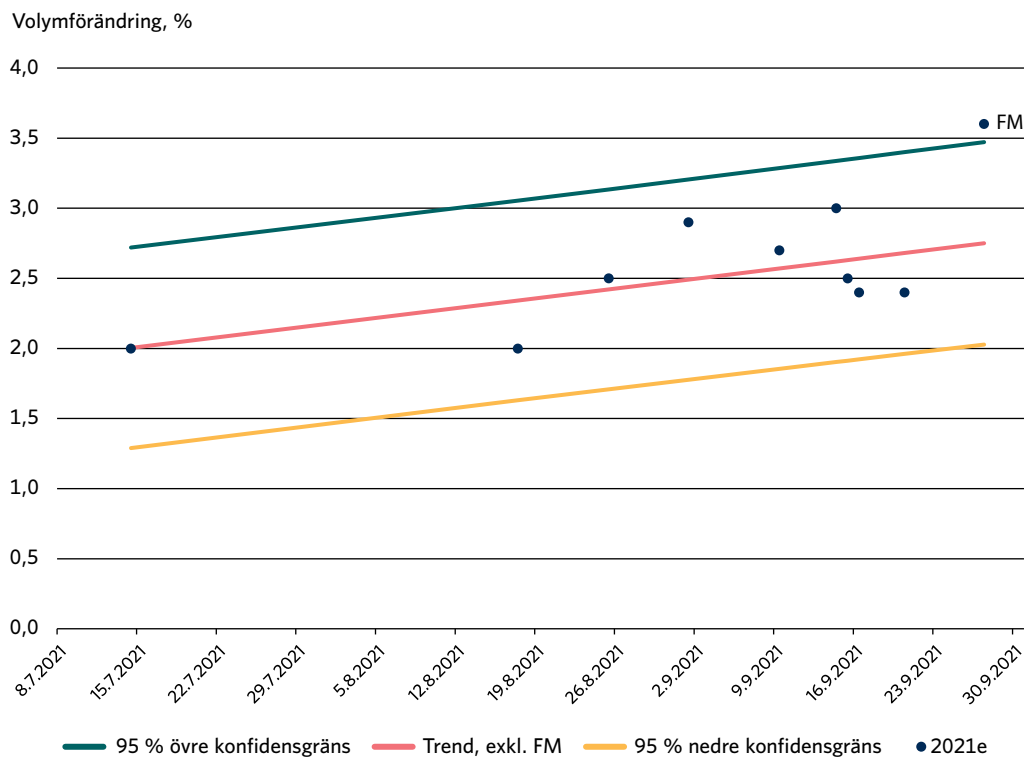
Tabell 2: Jämförelse mellan finansministeriets (FM) prognoser och de övriga prognosinstitutens prognoser. FM:s prognos jämförs med a) minimi-/maximiintervallet, b) konfidensintervallet 95 %, samt c) konfidensintervallet 95 % enligt prognostidpunkten, som samtliga bildats av de övriga prognosinstitutens prognoser.

Prognostiserad variabel	2021e	2022e	2023e
BNP, volymförändring, %	3	3	3
Import, volymförändring, %	3	3	3
Privat konsumtion, volymförändring, %	3	3	3
Offentlig konsumtion, volymförändring, %	0	3	2
Export, volymförändring, %	3	3	3
Investeringar, volymförändring, %	3	3	3
Arbetslöshetsgrad, % av arbetskraften	3	3	3
Sysselsättningsgrad, % av befolkningen	3	3	3
Inflation, %	3	3	3
Bytesbalans, % i förhållande till BNP	1	2	2
Offentligt finansiellt saldo, % i förhållande till BNP	3	3	3
Offentlig bruttoskuld, % i förhållande till BNP	3	3	3

Tabellens skala: 3 = FM:s prognos ligger inom alla intervall, 2 = FM:s prognos ligger utanför ett intervall, 1 = FM:s prognos ligger utanför två intervaller, 0 = FM:s prognos ligger utanför alla intervaller. Källa: prognosinstituten och Statens revisionsverk.

Finansministeriets prognos är i hög grad i linje med andra instansers prognoser, särskilt beträffande 2022. Den ekonomiska prognosen som ligger till grund för statsbudgeten är således på det hela taget realistisk.

Finansministeriets prognos för den offentliga konsumtionen avviker dock från andra instansers prognoser 2021. Prognosen överskrider det minimi-/maximiintervall som bildats utifrån prognoserna från andra prognosinstitut, samt de konfidensintervall på 95 procent som baserar sig på medelvärdet och prognostidpunkten. Finansministeriets prognos hamnar med knapp marginal utanför konfidensintervallet 95 procent som beaktar prognostidpunkten (figur 14) och ligger inom konfidensintervallet 99 procent. Enligt finansministeriets uppskattning¹⁹ accelererar ökningen av de offentliga konsumtionsutgifterna 2021 på grund av coronapandemin och bekämpningen av den.



Figur 14: Konfidensintervall på 95 procent som beaktar prognostidpunkten för prognoser för den offentliga konsumtionen 2021

Avvikelsen i bytesbalansen i tabell 2 beror på att finansministeriets prognos för bytesbalansen är den mest pessimistiska i prognostiseringsgruppen åren 2021–2022. Europeiska centralbanken har i sin rekommendation den 15 december 2020²⁰ uppmanat kreditinstituten att iaktta extrem försiktighet i vinstutdelningen för räkenskapsperioderna 2019–2020 fram till den 30 september 2021. Finansministeriet bedömer att de slojade dividendbegränsningarna (utdelningsbegränsningarna) leder till en ökad utdelning till utlandet, vilket minskar överskottet i en underpost i bytesbalansen, det vill säga i balansräkningen för ersättningar för produktionsfaktorer eller inkomstöverföringar. Det är inte känt på vilket sätt andra prognosinstitut har beaktat att utdelningsbegränsningarna slopats.

2 Framtiden fortfarande öppen för EU:s finanspolitiska regler

Undantagsklausulen som våren 2020 infördes i EU:s finanspolitiska reglering och som tillåter avvikelser från målen för de offentliga finanserna gäller till slutet av 2022. Innan undantagsklausulen upphör att gälla kommer EU att behandla eventuella ändringar i det finanspolitiska regelverket.

I den offentliga debatten har flera alternativ lagts fram för att förnya reglerna. Det gemensamma för förslagen är att de syftar till att rätta till de problem eller brister som upptäckts i det nuvarande regelverket. De framförda problemen handlar bland annat om svag efterlevnad av reglerna, delvis procyklisk reglering, dvs. konjunkturförstärkande drag, och komplexitet. En analys av de regelförslag som hittills har lagts fram visar att ett ändrat regelverk kan ändra slutsatserna till exempel om huruvida den förväntade utvecklingen av Finlands skuldkvot under detta decennium uppfyller reglernas krav.

I en del av förslagen strävar man efter att beakta till exempel investeringsbehovet i samband med begränsningen av klimatförändringen, eller behovet av tillräckliga investeringar överlag. Problemen med de nuvarande reglerna kännetecknas särskilt av en osäkerhet kring hur den offentliga sektorns strukturella saldo ska beräknas. Det strukturella saldot beskriver saldot i de offentliga finanserna på ett sådant sätt att konjunkturläget och faktorer av engångsnatur inte påverkar bedömningen. När man jämför uppgifterna om det strukturella saldot som beräknats med två olika konjunkturrensande metoder, kommer man ibland fram till mycket olika slutsatser om de offentliga finansernas utveckling och till och med om hur de finanspolitiska reglerna iakttas. Den konjunkturrensning som beräknats utifrån revisionsverkets konjunkturindikator reagerar snabbare på konjunktursvängningarna än medlemsstaternas och kommissionens gemensamma konjunkturrensningsmetod. Detta understryker behovet av en mångsidig bedömning av konjunkturläget med hjälp av ömsesidigt kompletterande metoder.

2.1 Undantagsklausulen i EU-reglerna tillämpas fortsättningsvis 2021 och 2022

Den 20 mars 2020 gav kommissionen ett meddelande²¹ om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom en allvarig ekonomisk tillbakagång var att vänta till följd av coronapandemin. Medlemsstaternas finansministrar gav sitt stöd för kommissionens bedömning av aktiveringen av undantagsklausulen. Aktiveringen av undantagsklausulen innebär att medlemsstaterna tillfälligt får avvika från anpassningsbanan mot sina medelfristiga budgetmål, förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt. Kommissionen meddelade 17.9.2020 i sin årliga strategi för hållbar tillväxt²² att den allmänna undantagsklausulen skulle vara fortsatt aktiverad 2021. Kriteriet för att avaktivera undantagsklausulen är nivån på den



EU-kommissionen har betonat behovet av att fortsätta med en stimulerande finanspolitik.

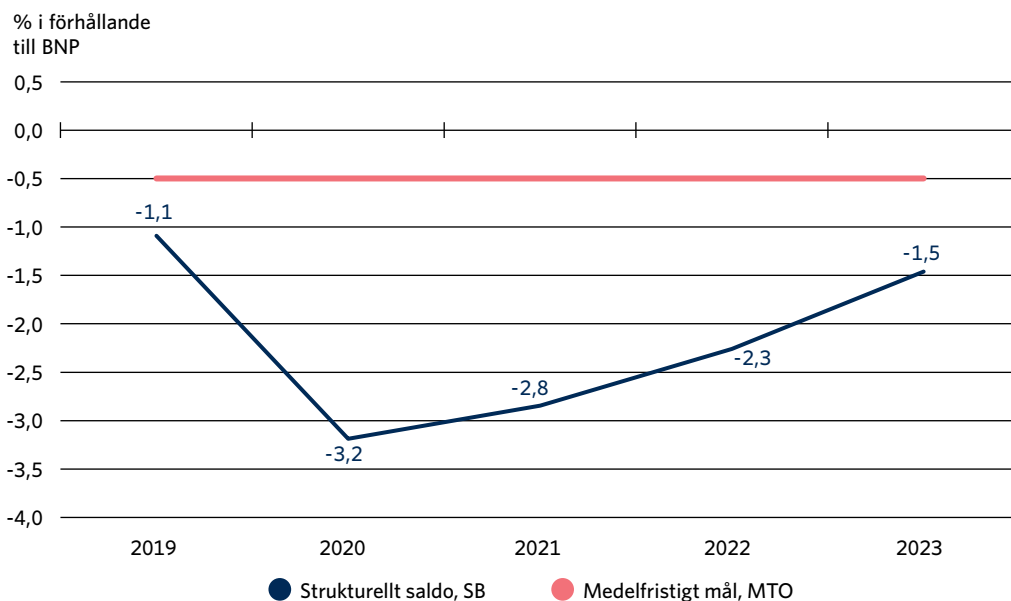
ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019). Enligt kommissionens prognos våren 2021 uppnår nivån på den ekonomiska aktiviteten förkrisnivån 2023. Detta innebär att undantagsklausulen fortsättningsvis är aktiverad 2022 och att den torde avaktiveras från början av 2023.²³

Den 3 mars 2021 antog kommissionen ett meddelande²⁴ med ytterligare politiska riktlinjer för att underlätta samordningen av finanspolitiken och utformningen av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram. Den finanspolitiska inriktningen totalt sett – dvs. baserat på både nationella budgetar och faciliteten för återhämtning och resiliens – bör vara fortsatt stimulerande 2021 och 2022. I synnerhet medlemsstater med låga hållbarhetsrisker bör rikta in sina budgetar mot en fortsatt stimulerande finanspolitik under 2022. Finland hör till de medlemsländer vars medelfristiga hållbarhetsrisker är små enligt EU-rådets rekommendation.

Den 2 juni 2021 lade kommissionen fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget. Rapporten behandlade Finlands budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2020 överskred fördragets referensvärde på 3 procent av BNP, samtidigt som den offentliga skulden överskred fördragets referensvärde på 60 procent av BNP och inte minskade i tillfredsställande takt. Rapporten slog fast att varken underskotts- eller skuld-kriteriet har iakttagits.

I sin bedömning av Finlands stabilitetsprogram 2021²⁵ rekommenderade Europeiska unionens råd den 18 juni 2021 att Finland under 2022 eftersträvar en stimulerande finanspolitisk inriktning som beaktar den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens samt upprätthåller nationellt finansierade investeringar. Dessutom rekommenderade rådet att Finland, när de ekonomiska förhållandena tillåter det, bedriver en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna och säkerställa offentligfinansiell hållbarhet, samtidigt som Finland ökar investeringarna för att främja tillväxtpotentialen. Rådet konstaterade ytterligare att mer exakt kvantifierad vägledning för de senare åren kommer att ges 2022, förutsatt att graden av osäkerhet minskar tillräckligt fram till dess.

Om man avstår från att aktivera undantagsklausulen 2023 och återgår till kraven i det nuvarande regelverket, kan man utifrån stabilitets- och tillväxtpakten och den inhemska finanspolitiska lagstiftningen utgå ifrån att det strukturella saldot torde förbättras med 0,5 procent i förhållande till BNP. På basis av utkastet till budgetplan (draft budgetary plan) och en oberoende prognos från finansministeriet skulle det förbättrade strukturella saldot vara förenligt med den nödvändiga anpassningen (figur 15). Det finns dock en betydande osäkerhet kring bedömningen av det strukturella saldot – i synnerhet beträffande konjunkturvändningar. I sin bedömning av det strukturella saldot, som gjordes hösten 2021, uppskattar finansministeriet utifrån konjunkturprognosen att Finlands ekonomi varken befinner sig i en stigande eller sjunkande konjunktur under 2024 och 2025 (BNP-gapet har slutits dvs. är noll), varvid det strukturella saldot och underskottet (dvs. det nominella saldot) inte skiljer sig från varandra. Detta inverkar också på uppskattningen av det strukturella saldot 2023.



Figur 15: Finlands medelfristiga mål (MTO) för det strukturella saldöt. Källa: Finansministeriet, Ekonomisk översikt, hösten 2021

Finansministeriets prognos för det nominella saldöt är -1,5 procent i förhållande till BNP 2023, vilket innebär att underskottets referensvärde på 3 procent skulle underskridas. Däremot överstiger prognosen för skuldkvoten, 72,2 procent av BNP 2023, referensvärdet för skulden enligt EU-fördraget, som är 60 procent av BNP. Att överskrida skuldens referensvärde innebär inte entydigt att medlemslandet bryter mot skuldskriteriet. Enligt EU-lagstiftningen granskas skuldutvecklingen med hjälp av ett så kallat bakåtblickande kriterium som granskar om skulden har minskat i den takt som krävs. Med anledning av coronapandemin har statens skuld ökat sedan 2020, varmed utvecklingen av skuldkvoten inte uppfyller detta kriterium.

Om utvecklingen av skuldkvoten inte uppfyller det bakåtblickande kriteriet, bedöms efterlevnaden av skuldskriteriet genom att prognosen för skulden två år framåt granskas med hjälp av det så kallade framåtblickande kriteriet. Enligt finansministeriets prognos fortsätter skuldkvoten att öka även 2024 och 2025, varmed Finland skulle bryta mot skuldskriteriet också enligt det framåtblickande kriteriet. Om skuldskriteriet överskrids bedömer man dessutom huruvida det beror på konjunkturerna, genom att beräkna den så kallade konjunkturrensade skulden. Den nuvarande uppskattningen av den konjunkturrensade skulden 2023 är 74,2 procent av BNP. Således skulle Finland bryta mot skuldskriteriet även när skulden är konjunkturrensad, förutsatt att utsikterna för skuldkvoten förblir oförändrade. Om alla tre kriterierna skulle överträdas, skulle kommissionen lägga fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget, där man vid bedömningen av brott mot skuldskriteriet beaktar alla relevanta faktorer, bland annat huruvida medlemslandet har iakttagit stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. När skuldkvoten hos ett medlemsland överstiger 60 procent (och skuldkvoten är under 60 procent föregående år), lägger kommissionen alltid fram en rapport enligt artikel 126.3.

20.3.2020

Kommissionen antog ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten.

13.7.2020

Rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet framhåller att finanspolitiken bör vara fortsatt stimulerande i alla medlemsstater i euroområdet under hela 2021 och att politiska åtgärder bör anpassas till landspecifika omständigheter, vidtas vid rätt tidpunkt samt vara tillfälliga och riktade.

17.9.2020

Kommissionen meddelade i sin årliga strategi för hållbar tillväxt att den allmänna undantagsklausulen skulle vara fortsatt aktiverad även 2021.

2.6.2021

Kommissionen gjorde, på grundval av sin vårprognos 2021, bedömningen att villkoren för att fortsätta att tillämpa den allmänna undantagsklausulen 2022 och att avaktivera den från och med 2023 uppfylls. Även efter det att den allmänna undantagsklausulen har avaktiverats kommer hänsyn att tas till landspecifika förhållanden.

Kommissionen lade fram en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget. Rapporten behandlade Finlands budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga underskott 2020 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP, samtidigt som den offentliga skulden överskred fördragets referensvärde på 60 % av BNP och inte minskade i tillfredsställande takt. Rapporten slog fast att varken underskotts- eller skuldkriteriet var uppfyllt.

18.6.2021

Rådet rekommenderar att Finland under 2022 eftersträvar en fortsatt stimulerande finanspolitisk inriktning som beaktar den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens samt upprätthåller nationellt finansierade investeringar. Dessutom rekommenderade rådet att Finland, när de ekonomiska förhållandena så medger, bedriver en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna och säkerställa offentligfinansuell hållbarhet, men samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

23.3.2020

Medlemsstaternas finansministrar gav sitt stöd för kommissionens bedömning av aktiveringen av undantagsklausulen

20.7.2020

Europarådet rekommenderade att Finland med beaktande av den generella undantagsbestämmelsen vidtar alla nödvändiga åtgärder för att bekämpa pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påbörjade återhämtningen. Det rekommenderades också att Finland, när de ekonomiska förhållandena så medger, bedriver en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna och säkerställa offentligfinansuell hållbarhet, men samtidigt öka investeringarna för att främja tillväxtpotentialen.

3.3.2021

Kommissionen antog meddelandet "Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser" med ytterligare politiska riktlinjer för att underlätta samordningen av finanspolitiken och utformningen av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram. Den finanspolitiska inriktningen totalt sett – dvs. baserat på både nationella budgetar och faciliteten för återhämtning och resiliens – bör vara fortsatt stimulerande 2021 och 2022. Eftersom den ekonomiska aktiviteten enligt förväntningarna gradvis kommer att normaliseras under andra halvåret 2021 bör medlemsstaternas finanspolitik under 2022 samtidigt bli mer differentierad. Medlemsstater med låga hållbarhetsrisker bör rikta in sina budgetar mot en fortsatt stimulerande finanspolitik under 2022 och i detta sammanhang ta hänsyn till effekterna av faciliteten för återhämtning och resiliens. Finland hör till denna grupp.

Kommissionen konstaterade också att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av det ekonomiska läget och att det viktigaste kvantitativa kriteriet bör vara nivån på den ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019).

19.10.2021

Europeiska kommissionen antog meddelandet "EU:s ekonomi efter covid 19 pandemin – förutsättningarna för den ekonomiska styrningen", som granskar det ekonomiska styrsystemet nu när omständigheterna har förändrats på grund av coronakrisen. Samtidigt inleds den offentliga debatten om översynen av EU:s ram för ekonomisk styrning på nytt.

Figur 16: Tidslinje för EU:s finanspolitiska styrning under coronapandemin.

Medlemsländernas kraftigt växande skuld till följd av coronapandemin har åter aktualiserat den redan före pandemin inledda diskussionen om en reform av EU:s finanspolitiska regler. Kommissionens bedömning av regelramens smärtpunkter samt av utmaningarna i genomförandet publicerades i februari 2020. På grund av coronapandemin har konsultationen om reglernas förnyande haft ett uppehåll. Europeiska kommissionen har den 19 oktober 2021 gett ett meddelande²⁶ om att återuppta debatten om en översyn av den ekonomiska styrningen. Målet är att uppnå samförstånd om hur man ska gå vidare i god tid före 2023. Europeiska finanspolitiska nämnden²⁷, ett av EU-kommissionens oberoende rådgivande organ, har till och med ansett det skulle vara skadligt att återgå till reglerna utan direkta reformer när undantagsklausulen avaktiveras.

Bedömningen av de offentliga finansernas strukturella situation 2021 beror i hög grad på valet av konjunkturrensningsmetod

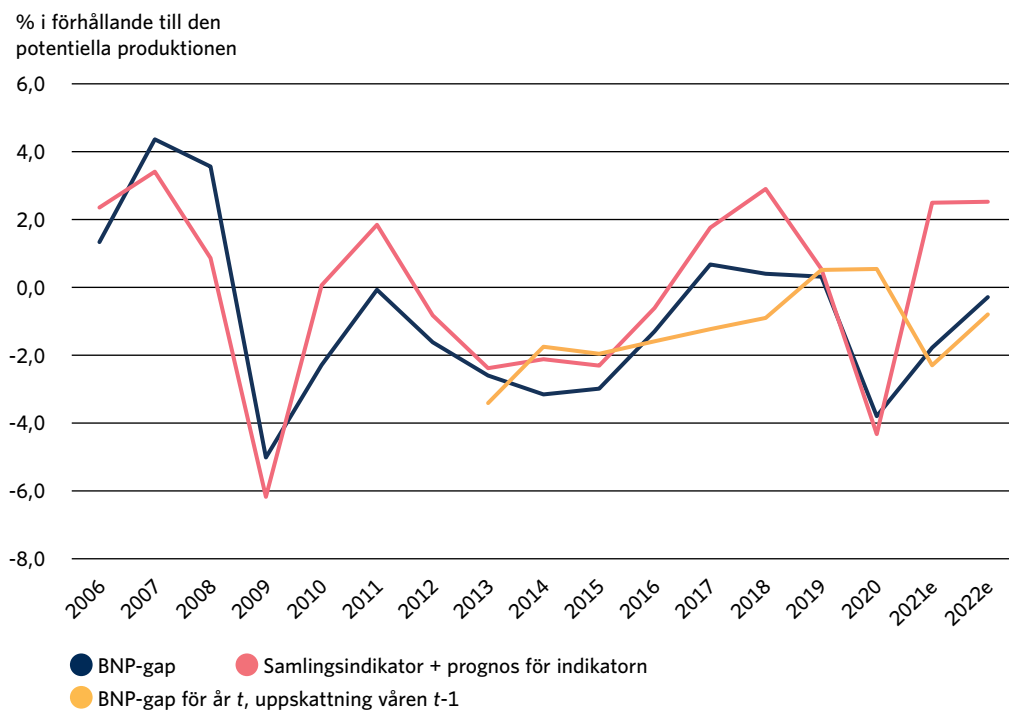
Den metod som medlemsländerna gemensamt kommit överens om att bedöma konjunkturläget med grundar sig på BNP-gapet som beräknats enligt produktionsfunktionsmetoden. Metoden har kritiserats för att fungera dåligt, särskilt vid konjunktursvängningar, eftersom metoden kan ge sken av att man befinner sig i en lågkonjunktur, trots att ekonomin redan har börjat återhämta sig, och tvärtom. Metodens bedömning av konjunkturläget korrigeras i efterhand när statistikuppgifterna om arbetskraften, kapitalstocken och produktiviteten preciseras, dvs. metodens bedömning av konjunkturläget revideras i efterhand.

En metod för att få en mer aktuell bedömning av konjunkturläget är samlingsindikatoren i färgdiagrammet över det ekonomiska läget som revisionsverkets finanspolitiska övervakning har utvecklat och som har sammanställts av enskilda konjunkturindikatorer. Fördelen med samlingsindikatoren är dess förmåga att observera konjunkturläget i rätt tid, dvs. den preciseras relativt lite i efterhand. Därför är den ett bra tilläggsinstrument att mäta konjunkturläget med vid sidan av BNP-gapet²⁸.

Av figur 17 ser man att revisionsverkets samlingsindikator ger en ganska likartad bild av konjunkturläget som det BNP-gap med preciserade statistikuppgifter, som medlemsländernas gemensamma metod har tagit fram. Däremot kan BNP-gapet vid tidpunkten för det finanspolitiska beslutsfattandet (dvs. våren som föregår budgetåret) ge en vilseledande bild av konjunkturläget särskilt i konjunkturvändningar. Det här var varit fallet till exempel under våren 2016 och 2017, då uppfattningen om konjunkturläget för nästa budgetår varit för pessimistisk (BNP-gapet för 2017 och 2018 bedömdes under den föregående våren bli negativt, men visade sig i efterhand vara positivt). Samlingsindikatoren och dess prognos kunde ha gett en korrekt bild av konjunkturläget för dessa år.

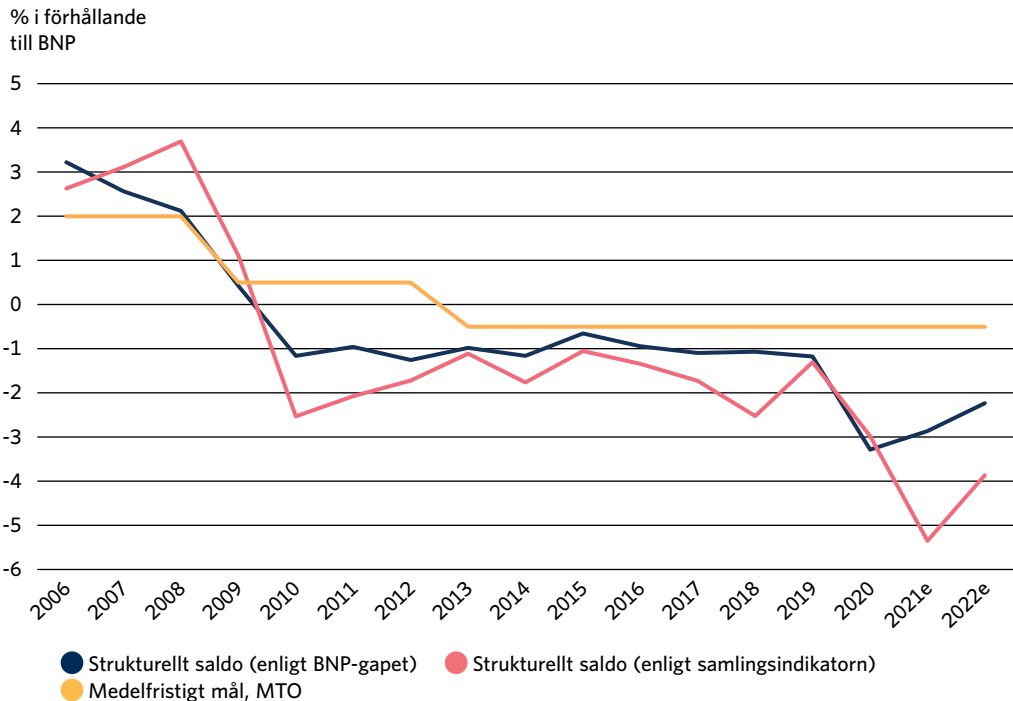


Samlingsindikatorn och prognosen för indikatorn för 2021 och 2022 ger en annan bild av konjunkturläget än vad BNP-gapet gör. Enligt samlingsindikatorn och dess prognos befinner sig ekonomin i en konjunkturuppgång och över långtidsgenomsnittet både 2021 och 2022, medan ekonomin enligt från BNP-gapet visserligen befinner sig i en konjunkturuppgång, men tillsvdare under den uppskattade potentiella produktionen. Skillnaderna i bedömningen av konjunkturläget kan också delvis bero på tidsmässiga skillnader i kunskapsunderlaget: Revisionsverkets bedömning av konjunkturen grundar sig på nya uppgifter från slutet av oktober 2021, medan det kalkylerade primärsaldot och BNP-gapet grundar sig på uppgifter om det ekonomiska läget i slutet av sommaren.



Figur 17: BNP-gapet enligt medlemsstaternas gemensamma metod och enligt revisionsverkets samlingsindikator. Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverk.

I och med att dessa två olika metoder, revisionsverkets samlingsindikator och dess prognos samt medlemsländernas BPN-gap, ger olika bilder av konjunkturläget för 2021 och 2022, leder det till att det konjunkturrensade strukturella saldot i de offentliga finanserna ser väldigt olika ut beroende på vilken metod man tillämpar.²⁹ I figur 18 ser man att det strukturella saldot förbättras redan 2021 enligt BNP-gapet, medan det enligt revisionsverkets samlingsindikator försämras ytterligare 2021 och förbättras först 2022.



Figur 18: Det strukturella saldot i de offentliga finanserna enligt revisionsverkets samlingsindikator och dess prognos samt enligt BNP-gapet. Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverk.

2.2 Flera alternativ har lagts fram för att förnya EU-reglerna

De ökade skuldkvoterna har stärkt diskussionen om de finanspolitiska reglernas framtid. Flera experter föreslår att syftet med de nya reglerna kunde vara att uppnå landsspecifika mål för skuldkvoten eller en minskning av skulden genom att begränsa ökningen av de offentliga nettoutgifterna. Förslagen bygger till en stor del på en ändring av de nuvarande bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten³⁰. I de mest radikala förslagen skulle de nuvarande reglerna helt förkastas och ersättas av landsspecifika standarder som skulle ge större utrymme för analys och tolkning av medlemslandets ekonomi³¹. Å andra sidan har man betonat främjandet av investeringar genom att tillåta undantag i utgiftsdisciplinen till exempel genom att investera i begränsningen av klimatförändringen, utbildning och digitalisering³². Dessa förslag är inte officiella förslag från medlemsländerna. Europeiska kommissionen inledde den 19 oktober 2021 en ny diskussion för att förnya reglerna och publicerade en enkät som var öppen för alla. Enkätens svar används då man bedömer fortsatta åtgärder.

En revidering av reglerna på det sätt som Europeiska finanspolitiska nämnden föreslår skulle minska behovet av att anpassa Finlands offentliga skuld under de närmaste åren

Europeiska finanspolitiska nämnden har redan före coronapandemin föreslagit att man sätter fokus på utgiftsregeln i stället för det strukturella saldot. Syftet med förslaget är att sänka skuldkvoterna så att de landsspecifika utgiftsreglerna på lång sikt leder till att de lands-

specifika målen för skuldkvoten uppnås. I dag har regelverket samma referensvärde för alla medlemsländer i fråga om offentlig skuld (60 % av BNP) och underskott (3 % av BNP). När dessa referensvärden iakttas befinner sig medlemslandet i den förebyggande delen av regelverket. Då är medlemslandet bundet av målet för de offentliga finansernas strukturella finansieringsställning på medellång sikt, som bedöms enligt två olika kriterier: det strukturella saldotoch utgiftsregeln.

Enligt nämnden skulle regelverket bli enklare och lättillgängligare om man fokuserade på utgiftsregeln och målet för skuldkvoten. Framför allt skulle utgiftsregeln kunna leda till en kontracyklisk finanspolitik som bättre jämnar ut konjunkturerna än det nuvarande regelverket.

En så kallad begränsad gyllene regel (limited golden rule) skulle kunna ingå i den föreslagna utgiftsregeln, vilket skulle innebära att vissa noggrant definierade och nationellt finansierade tilläggsinvesteringar som stöder tillväxten lämnas utanför utgiftsregeln.³³ I praktiken är det dock inte enkelt att definiera vilka investeringar som stöder ekonomins tillväxtpotential av många anledningar. Till exempel betraktas forsknings- och utvecklingsutgifter i regel som sådana investeringar, och till exempel i nationalräkenskaperna är de investeringar som ökar kapitalet. Utbildningsutgifter, social- och hälsovårdskostnader eller utgifter som förebygger utslagning betraktas däremot inte som investeringar i nationalräkenskaperna, även om de kan anses ha positiva effekter på den ekonomiska tillväxten.

En dylik begränsad gyllene regel skulle också kunna gälla enbart investeringar i den gröna omställningen (green golden rule). Till exempel klassificeras kommunägda energibolag som gör betydande gröna investeringar som företagssektor i de finska nationalräkenskaperna. Således skulle deras investeringar i förnybar energiproduktion inte omfattas av en sådan gyllene regel om offentliga utgifter som stöder en grön övergång – om inte statens eller kommunens investeringsunderstöd används för investeringen. Regeln kan uppmuntra till att öka statens investeringsunderstöd.

I sin rapport från 2021 har nämnden beslutat att föreslå ett alternativ till den begränsade gyllene regeln för att främja nationella investeringar i den gröna och digitala omställningen. Nämnden föreslår att medlemsländernas betalningsandel i EU-budgeten höjs, men att medlemsländerna skulle få tillgång till samma medel när de gör investeringar som stöder den gröna och digitala omställningen. Enligt nämnden skulle det här vara en enklare och mer lätthanterlig metod för att säkerställa en tillräcklig samordning av de nationella åtgärderna för att bland annat bemöta de överenskomna klimatmålen, jämfört med den gyllene regeln.

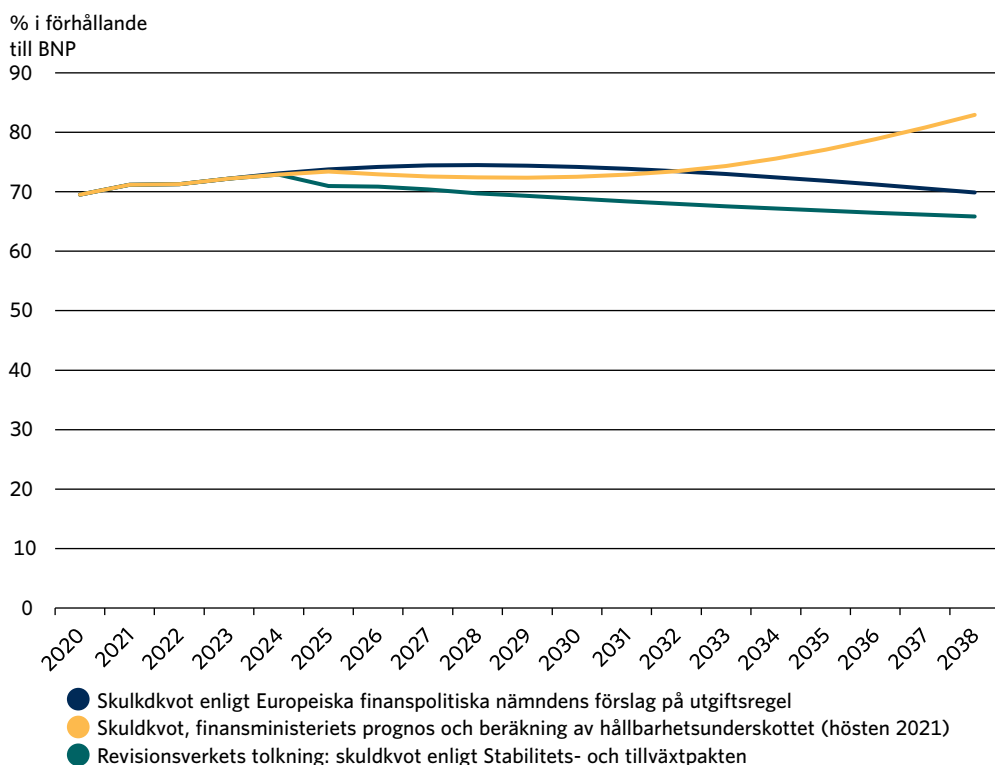
Dessutom skulle de olika flexibilitetsmomenten i det nuvarande regelverket ersättas av en allmän undantagsklausul som skulle aktiveras utifrån en oberoende analys av politiska beslutsfattare, på samma sätt som den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten nu har aktiverats.

Med de nuvarande utsikterna för den ekonomiska tillväxten, räntan och skulderna skulle den utgiftsregel som föreslagits av Europeiska finanspolitiska nämnden göra det möjligt för Finland att anpassa sin skuldsättning långsammare än enligt skuldminskingsregeln i stabili-



Enligt den nuvarande prognosen skulle den finska skuldkvotens utveckling uppfylla kraven i EFB:s förslag under detta årtionde.

tets- och tillväxtpakten (figur 19). Om man skulle återgå till reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten 2023 borde Finlands offentliga skuldsättning minska till 71 procent av BNP före 2025. Finansministeriets nuvarande prognos för statskulden 2025 är 73,4 procent av BNP. Stabilitets- och tillväxtpaktens skuldkriterium skulle således kräva en engångsanpassning på 6,9 miljarder euro år 2025 (enligt prisnivån 2025) – om anpassningen inte inletts redan tidigare. Däremot skulle det förslag som Europeiska finanspolitiska nämnden lagt fram om utgiftsregeln och dess skuldscenario tillåta en långsammare skuldanpassning för Finland, och skuldkvoten skulle enligt förslaget till och med få öka under innevarande decennium tills den borde börja minska på 2030-talet. Enligt finansministeriets prognos och beräkning av hållbarhetsunderskottet skulle uppskattningen av skuldkvoten (med nuvarande ränte- och tillväxtutsikter) uppfylla skuldkvoten enligt förslaget under detta årtionde, men inte längre på 2030-talet.



Figur 19: Finlands offentliga skuldkvot i enlighet med förslaget om utgiftsregeln från Europeiska finanspolitiska nämnden, enligt stabilitets- och tillväxtpakten samt finansministeriets prognos och beräkning av hållbarhetsunderskottet. Källa: Europeiska finanspolitiska nämnden (2018, 2020), FM ekonomisk översikt och beräkning av hållbarhetsunderskottet (hösten 2021), Vade Mecum (2018). (1) Beräkningen utgår från att den nominella räntan på lång sikt är 3,1% och att ekonomin växer på en potentiell nivå, dvs. med 3 % per år. Beräkningen beaktar inte den begränsade gyllene regeln. (2) Skuldscenariot enligt stabilitets- och tillväxtpakten har beräknats utifrån antagandet att skuldkvoten får utvecklas enligt FM:s prognos för hösten 2021 fram till 2024, skuldkvoten för 2025 har beräknats enligt det framåtblickande kriteriet och skuldkvoten som krävs från och med 2026 har beräknats enligt det bakåtblickande kriteriet.

Förslaget från Europeiska finanspolitiska nämnden gällande gyllene regeln och dess inverkan på skulden kan åskådliggöras med hjälp av följande exempel. Om man antar att medeltalet för de offentligt finansierade FoU-utgifterna under de senaste 10 åren är 1 procent av bruttonationalprodukten och att BNP-förhållandet för de offentliga FoU-investeringarna 2023 är 1,5 procent, Då skulle tilläggsinvesteringarna som den gyllene regeln uppmuntrar till uppgå till 0,5 procent av bruttonationalprodukten ($1,5\% - 1\% = 0,5\%$). I detta fall skulle Finland få överskrida utgiftsregeln med 0,5 procent av bruttonationalprodukten.³⁴ Samtidigt skulle den offentliga skuldens BNP-förhållande öka. Tanken är att tilläggsinvesteringarna ökar samhällsekonomin tillväxtpotential, vilket med tiden leder till att den offentliga skuldens BNP-förhållande minskar. Det är emellertid möjligt att detta inte sker, vilket man bör beakta, liksom att det inte nödvändigtvis sker en ekonomiska tillväxt trots tilläggsinvesteringarna. Det skulle innebära att skuldkvoten fortsätta att öka. Nämnden har påpekat att regelverket bör beakta detta möjliga scenario och i ett sådant fall skärpa kravet på anpassning av skulden. Detta förutsätter att man tar ställning till hur snabbt investeringarna ska synas i den ekonomiska tillväxten.

EU-ländernas övervakare av finanspolitiken efterlyser tydliga och noggrant beredda regler

En översikt³⁵ över utvecklingen av EU:s finanspolitiska regler har publicerats inom ramen för nätverket av EU-ländernas nationella finanspolitiska institutioner. Nationella institutioner, såsom Statens revisionsverk som övervakare av finanspolitiken, är självständiga och oberoende expertorganisationer. De är en del av EU:s referensram för finanspolitisk reglering och deras lagstadgade uppgift är bland annat att tillämpa och utvärdera reglerna.

Arbetsgruppen som utarbetade översikten anser att de största sammanhängande problemen med den finanspolitiska regelramen är dålig efterlevnad av reglerna samt dess procykliskhet, och komplexitet. Komplexiteten försvagar engagemanget i reglerna och ett effektivt genomförande av dem, vilket ytterligare kan öka procykliskheten i finanspolitiken.

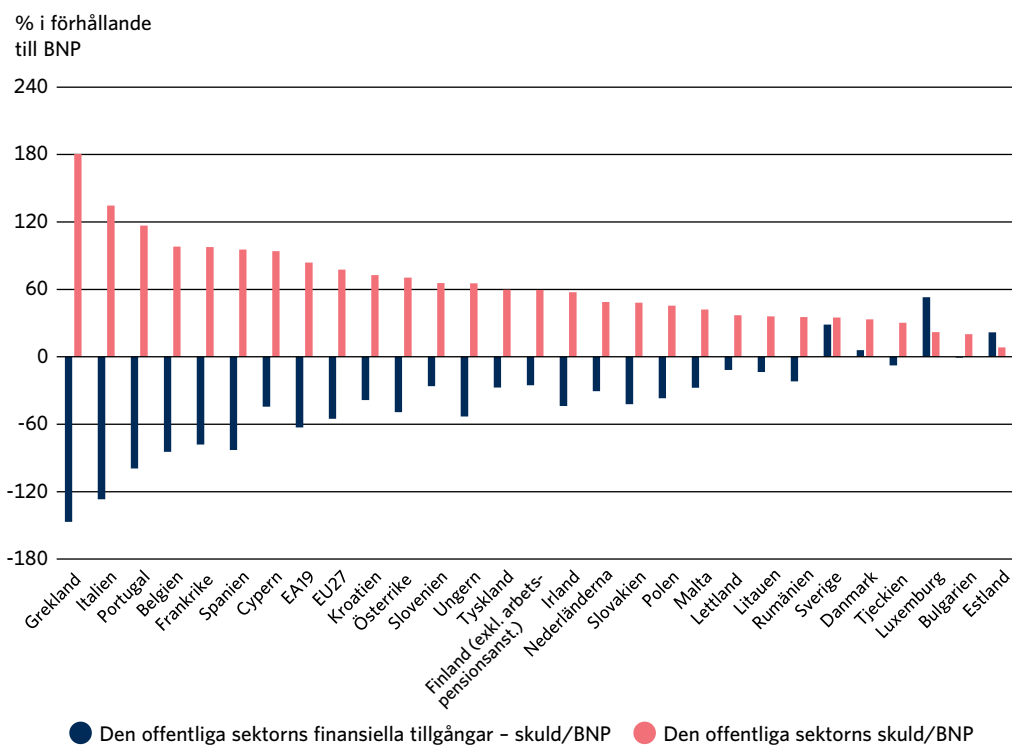
Arbetsgruppen lägger inte fram något separat förslag till framtida regelverk, men betonar behovet av numeriska regler som bygger på en enkel, transparent och flerårig strategi. Reglerna bör förhindra risker som uppstår av den offentliga sektorns skuldsättning. Dessutom bör regelverket vara grundligt planerat och testat genom simulering.

Arbetsgruppen behandlar också datamaterial och indikatorer som stöder uppföljningen och utvärderingen av de offentliga finanserna. Arbetsgruppen föreslår bland annat att man i fortsättningen ska utnyttja statistiken över nettoskulder och nettoförmögenhet samt prognoserna för dem för att förbättra och komplettera bedömningen av skuldsituationen. Det nuvarande finanspolitiska regelverket behandlar skulden endast som ett bruttobegrepp, utan att beakta den offentliga sektorns fordringar. Arbetsgruppen framhåller



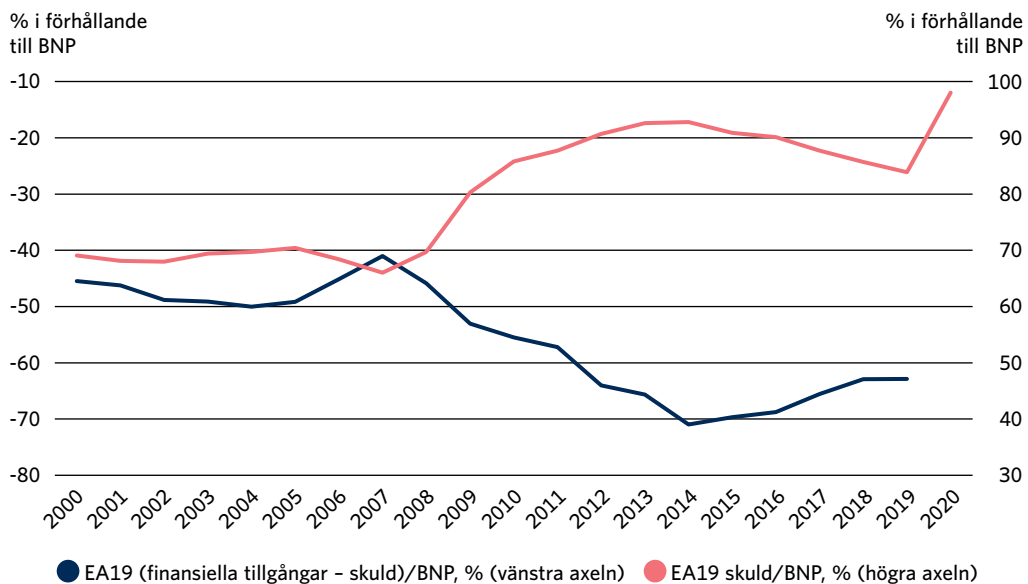
att nettoindikatorerna kan precisera och bredda bilden av de offentliga finanserna. Nettoskuldskonceptet beskriver bättre än bruttoskulden den offentliga ekonomins förmåga att svara för sina ekonomiska förpliktelser. Nettoskulden fastställs genom att man drar av antingen alla, eller endast likvida, finansiella tillgångar från skulden.

Skillnaden mellan begreppen nettoskuld och bruttoskuld handlar i praktiken om att till exempel en försäljning av finansiella tillgångar (till exempel försäljning av aktier som ger utdelning) för att finansiera utgifter inte påverkar bruttoskulden men försvagar den offentliga sektorns nettoskuld. På motsvarande sätt syns de förmögenhetsposter som förvärvats med skuld i ökningen av bruttoskulden, även om de inte nödvändigtvis försämrar den offentliga sektorns förmögenhetsställning.³⁶



Figur 20: Nettoskuldens (finansiella tillgångar- skuld) BNP-förhållande och skuldens BNP-förhållande, EU27, euroområdet 19 och medlemsländerna, år 2019. I uppgifterna för Finland ingår inte arbetspensionsanstaltens finansiella tillgångar. Figurens källa: Eurostat och Statistikcentralen

OECD publicerar redan en nettoskuldskoncept i sin statistik för sina medlemsländer. Eurostats statistik innehåller motsvarande statistiska uppgifter för europeiska länder. Figur 20 visar BNP-förhållandet för EU-ländernas skulder, från största till minsta, samt nettoskuldens BNP-förhållande. Mätarnas värden går nästan hand i hand. Ländernas ordning är mycket likartad för båda mätarna. Pearsons korrelationskoefficient som beskriver ordningen är 0,94. Figur 21 visar brutto- och nettoskuldskonceptens utveckling i euroområdet från år 2000 framåt.



Figur 21: (Finansiella tillgångar - skuld)/BNP och skuld/BNP, euroområdet år 2000-2020, Källa: Eurostat

Arbetsgruppen rekommenderar³⁷, i likhet med andra organ, att man stärker de nationella finanspolitiska institutionernas roll. De nationella institutionerna har en särskilt bra möjlighet att ta hänsyn till nationella drag vid bedömningen av finanspolitiken, och institutionernas ställningstaganden borde beaktas när EU-organen bedömer huruvida reglerna följs. Arbetsgruppen betonar att riktlinjerna för vilka regler man fortsätter med borde vara dragna före 2023. Numeriska regler skulle bidra till att bemöta de offentliga finansernas utmaningar efter undantagsförhållandena i samband med coronapandemin. En lång tid av undantagsförhållanden kan däremot öka risken för en ohållbar finanspolitik.

3 Finanspolitikens inhemska styrmedel blir allt viktigare när tiderna återgår till det normala

De mål för de offentliga finanserna som ställts upp i planen för de offentliga finanserna våren 2021 är flexibla, men uppfyller kraven i lagstiftningen. Deras styrande effekt för finanspolitiken är för närvarande svag. Planen för de offentliga finanserna färdigställdes först 12.5.2021, vilket inte följer den tidsfrist som fastställs i förordningen. Uppföljningen av utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin togs dessutom bort från planen med hänvisning till inrättandet av välfärdsområden, även om inga beslut ännu har fattats om utgiftsbegränsningens framtid. Således har man inte iakttagit den finanspolitiska lagstiftningen till alla delar.

Den inhemska lagstiftningen och EU-lagstiftningen betonar stärkandet av de offentliga finanserna när de exceptionella omständigheterna upphör. Det vore motiverat att statsrådet ger behovet av lagenlig stärkning stor vikt i den finanspolitiska planeringen för 2023, så att eventuella nya skatte- och utgiftsbeslut för 2023 nettomässigt är i linje med stärkningsbehovet. Med nuvarande beslut och utsikter håller de offentliga finanserna sannolikt på att stärkas på det sätt som avses i den finanspolitiska regleringen.

Statens ramutgifter har ökat betydligt under valperioden, vilket har möjliggjorts av att ramarna slopades år 2020 och av de undantag och höjningar som gjorts i ramnivån från och med 2021. En stor del av förändringarna anknyter till coronapandemin. Den flexibilitet som har fastställts i regeringsprogrammet och i det ursprungliga rambeslutet, såsom att utnyttja den nya mekanismen för undantagsförhållanden, ligger delvis till grund för de ökade ramutgifterna. De under våren 2021 fattade besluten att höja ramen för 2022 och 2023 bröt däremot klart mot ramsystemets principer. Det är viktigt att ramsystemet även i framtiden fungerar som ett trovärdigt verktyg för långsiktig planering av statens utgifter.

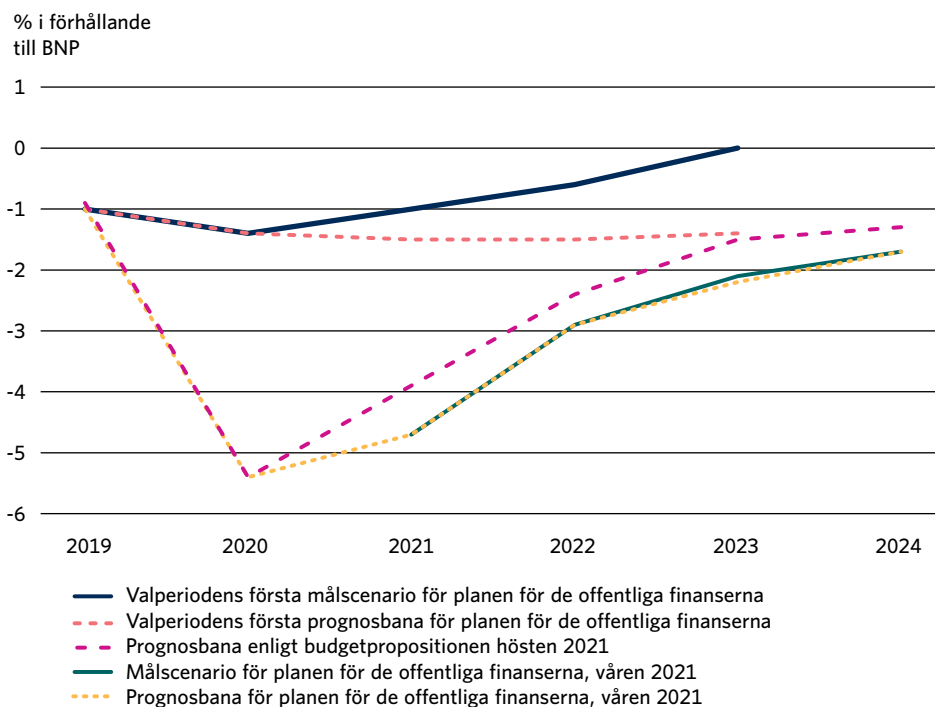
3.1 Målen för det strukturella saldot i planen för de offentliga finanserna våren 2021 var flexibla, men lagenliga

Planen för de offentliga finanserna 2022–2025 godkändes i statsrådet och lämnades till riksdagen 12.5.2021. Detta uppfyller inte kravet i förordningen om en plan för de offentliga finanserna, enligt vilken planen justeras årligen före utgången av april.

Bilaga 1 innehåller en sammanfattning av iakttagelserna som revisionsverkets finanspolitiska övervakning gjort om den senaste planen för de offentliga finanserna i förhållande till den förordning som reglerar den. I den senaste planen för de offentliga finanserna ingår fleråriga mål för de offentliga finansernas utveckling, vilket ligger i linje med de ställningstaganden³⁸ som gjordes av revisionsverket 2020. Revisionsverket instämmer i

statsrådets tolkning att de fleråriga och sektorvisa målen inte behöver leda till uppnåendet av medelfristiga mål (den offentliga sektorns strukturella saldo -0,5 % av BNP) i den nuvarande situationen med exceptionella omständigheter enligt EU-lagstiftningen. Undantagsbestämmelsen ger således mer flexibilitet till hur strama målen ska vara. De föreslagna målen uppfyller förordningens krav, eftersom förordningen inte föreskriver om målens stramhet när undantagsklausulen tillämpas.

Jämfört med målscenariot för de offentliga finanserna som sattes upp före coronapandemin är det målskenario som fastställdes våren 2021 synnerligen flexibelt (figur 22). Av planen för de offentliga finanserna framgick inte på vilka grunder man kommit fram till det aktuella målskenariot. I praktiken motsvarade målskenariot i hög grad utvecklingen i finansministeriets oberoende prognos för våren 2021. Det flexibla målskenariot innebar att det i praktiken inte behövdes några nya ekonomisk-politiska åtgärder för att uppnå det, i ljuset av finansministeriets oberoende prognos. Utgående från finansministeriets prognos för hösten 2021 skulle målskenariot som sattes upp på våren uppnås ännu lättare. Därför är den styrande effekten för de mål som ställts upp på medellång sikt för de offentliga finanserna för närvarande svag i praktiken. Målet att bryta den växande skuldkvoten visar sig för närvarande vara ett finanspolitiskt mål med en mer väsentlig styrningseffekt.



Figur 22: Målskenarier och prognosbanor för det nominella saldots utveckling inom den offentliga sektorn enligt valperiodens första plan för de offentliga finanserna, planen för de offentliga finanserna våren 2021 samt budgetpropositionen för hösten 2021. Källa: Planer för de offentliga finanserna hösten 2019 och våren 2021 samt FM:s ekonomiska översikt, hösten 2021.



Revisionsverkets finanspolitiska övervakning lyfte fram 2020 att den finanspolitiska lagstiftningen borde utvecklas så att det finns en beredskap för situationer som liknar det exceptionella läget våren 2020. Då avstod man helt från att sätta upp mål för de offentliga finanserna. Den finanspolitiska övervakningen ansåg att det fanns grunder för lösningen, men den ansåg också att det ursprungliga syftet med undantagsklausulen i lagstiftningen endast var att ge flexibilitet till hur strama målen ska vara och inte att ge möjlighet att helt låta bli att sätta upp mål. Därför är det bra att man enligt den senaste planen för de offentliga finanserna, när förordningen om planen uppdateras under innevarande år, också bedömer om det finns behov för att precisera den finanspolitiska lagstiftningen till de delar som den behandlar exceptionella omständigheter.

Målet för lokalförvaltningens nominella saldo för 2023 är -0,5 procent i förhållande till BNP. I förordningen om planen för de offentliga finanserna föreskrivs att regeringen ska fastställa en begränsning i euro för hur mycket statens åtgärder ökar lokalförvaltningens utgifter. Denna begränsning kallas utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Begränsningen ska vara konsekvent i förhållande till lokalförvaltningens mål för saldot. I planen för de offentliga finanserna 2021–2024 som utarbetades våren 2020 konstaterades att utgiftsbegränsningen som fastställdes hösten 2019 har överskridits. I planen för de offentliga finanserna 2022–2025 har utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin inte längre iakttagits, utan det har konstaterats att ”på grund av inrättandet av välfärdsområden är det inte längre meningsfullt att följa upp utgiftsbegränsningen 2023”. I och med att välfärdsområdena inrättas överförs social- och hälsovårdsuppgifterna från kommunerna till välfärdsområdena och finansieras av staten. Trots detta förutsätter den gällande förordningen att utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin iakttas – även om saldot i praktiken inte ändras nämnvärt med anledning av statens åtgärder med beaktande av statsandelen på 100 procent för nya och utvidgade uppgifter. Dessutom beslöt regeringen vid halvtidsöversynen att fortsätta beredningen av överföringen av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna under 2024, så att kommunens ansvar för kostnaderna för grunddelen av utkomstskyddet för arbetslösa utökas i systemets finansieringsmodell. Den planerade överföringen av uppgiften och det ökade finansieringsansvaret står i konflikt med att iakttagandet av utgiftsbegränsningen inom den kommunala ekonomin har avskaffats.



3.2 Den finanspolitiska lagen betonar stärkandet av de offentliga finanserna när de exceptionella omständigheterna upphör

Den finanspolitiska lagen³⁹ som verkställer den finanspolitiska överenskommelsen i Finland⁴⁰ innehåller bestämmelser om en korrigeringsmekanism som aktiveras om det i EU-beslutsfattandet har konstaterats en betydande avvikelse i utvecklingen av den offentliga sektorns strukturella saldo i förhållande till det uppställda målet och om Finland har fått en rekommendation från EU-rådet att vidta korrigerande åtgärder. Efter att korrigeringsmekanismen har aktiverats måste statsrådet lämna en redogörelse till riksdagen och i ett eventuellt senare skede ett meddelande om åtgärder för att korrigera de offentliga finanserna. Statsrådet behöver inte lämna en redogörelse eller ett meddelande om Finland befinner sig i exceptionella omständigheter enligt EU-lagstiftningen. Efter att de exceptionella omständigheterna upphört bör statsrådet stärka de offentliga finanserna med minst 0,5 procentenheter i förhållande till BNP (mätt med strukturella termer) senast följande kalenderår, och Statens revisionsverk ska ge ett utlåtande om åtgärdernas tillräcklighet. Efter att de exceptionella omständigheterna upphört ska statsrådet dessutom utarbeta en plan för de offentliga finanserna så att det ovannämnda målet att stärka ekonomin med 0,5 procentenheter uppnås.

År 2020 fattade EU beslut om de exceptionella omständigheterna, och enligt kommissionen kommer den allmänna undantagsklausulen fortfarande att gälla år 2022⁴¹. EU-rådet har inte utfärdat några rekommendationer för att rätta till betydande avvikelser sedan de exceptionella omständigheterna inleddes. Undantagsklausulen enligt 4 § i den inhemska finanspolitiska lagen (869/2012) har således hittills inte tillämpats i egentlig mening, eftersom den korrigeringsmekanism som förpliktigar statsrådet inte har aktiverats på grund av EU:s beslut om en allmän undantagsklausul. Statsrådet skulle alltså inte ha haft någon rapporteringsskyldighet även om den finanspolitiska lagen inte hade innehållit paragrafer om exceptionella omständigheter.

Däremot har de exceptionella omständigheterna påverkat tillämpningen av kravet i 3 § i förordningen om en plan för de offentliga finanserna. Kravet gäller statsrådets skyldighet att sätta upp fleråriga mål för de offentliga finanserna. Våren 2020 sattes inga fleråriga mål upp alls, och våren 2021 sattes de upp i en flexiblere form än normalt (se även kapitel 3.1).

I den finanspolitiska lagstiftningen ingår vissa tolkningsproblem i samband med att de exceptionella omständigheterna upphör. De förpliktelser som ålagts statsrådet efter att de exceptionella omständigheterna upphört är i viss mån oklara i fråga om de paragrafer i den finanspolitiska lagen som gäller de åtgärder som krävs av statsrådet i en situation där EU-rådet har konstaterat att en betydande avvikelse har uppstått i de offentliga finanserna i Finland och där Finland skulle ha fått en rekommendation från rådet om korrigerande åtgärder. Ett grundläggande problem i lagstiftningen gäller beaktandet av exceptionella omständigheter överlag som en del av korrigeringsmekanismen.



Ur ekonomisk synvinkel är det motiverat att stärka de offentliga finanserna fortare än vad som fastställts i lagstiftningen.



Den finanspolitiska lagens bestämmelser om den nationella korrigeringsmekanismen innebär i praktiken bland annat att den nationella korrigeringsmekanismen enligt kravet i lagens 3 § inte alls aktiveras om man på EU-nivå har beslutat att införa en allmän undantagsklausul (såsom i samband med coronakrisen). Detta eftersom den förpliktigande korrigeringsmekanismen i den nationella lagstiftningen endast kan aktiveras om EU-rådet har rekommenderat Finland att vidta korrigerande åtgärder. Medan den allmänna undantagsklausulen är i kraft kommer rådet i praktiken inte att utfärda någon sådan rekommendation. Därför är betydelsen av 4 § om exceptionella omständigheter i den finanspolitiska lagen oklar. I den aktuella situationen (där de exceptionella omständigheterna sannolikt upphör men där 4 § inte har tillämpats) försvårar oklarheten tolkningen av den till 4 § anknutna 5 § om när de exceptionella omständigheterna ska upphöra.

Den andra tolkningsfriheten gäller tidpunkten för när korrigerande åtgärder bör genomföras. Innehållet i finanspolitiska lagen och förordningen om planen för de offentliga finanserna leder lätt till en tolkning där det egentliga lagenliga tidsperspektivet för korrigerande åtgärder skulle infalla 2023–2024, om de exceptionella omständigheterna gäller till utgången av 2022. Detta passar dock inte bra in på den nuvarande utsikten, där man redan i god tid på förhand med rimlig säkerhet känner till att de exceptionella omständigheterna upphör i slutet av 2022, varmed det därför är motiverat och möjligt att förbereda sig på korrigerande åtgärder redan i förväg. Dessutom kan man redan på många sätt förutse att 2022 är ett starkt återhämtningsår, även om det fortfarande är ett år av exceptionella omständigheter enligt EU-lagstiftningen. Således ser perioden 2023–2024 i den inhemska lagstiftningen onödigt flexibel ut ur ekonomisk synvinkel.

Osäkerheten blir större av den nuvarande situationen, där det är oklart vilka finanspolitiska regler som gäller 2023 när undantagsklausulen enligt planen upphör att tillämpas. Kommissionen har meddelat⁴² att den kommer att främja en eventuell reform av reglerna så att ett brett samförstånd uppnås i god tid för året 2023 (se även kapitel 2.1). Eftersom det ännu inte finns exaktare information eller beslut, bör utgångspunkten vara att förpliktelserna enligt den nuvarande stabilitets- och tillväxtpakten ska träda i kraft 2023 utan flexibiliteten i samband med de exceptionella omständigheterna.

Det bör ändå noteras att den inhemska lagstiftningen och finanspolitiska avtal är mycket starkt kopplade till begreppet strukturellt saldo, som definieras i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. En stor del av kritiken som riktas mot det nuvarande regelverket gäller just användningen av strukturellt saldo, eftersom det strukturella saldot i praktiken har visat sig vara en osäker indikator i flera medlemsstater (se även iakttagelserna i kapitel 2.1 gällande Finland). Även EU-kommissionen har i sitt meddelande den 19 oktober 2021 uttryckligen betonat betydelsen av sådana enklare regler som grundar sig på observerbara ekonomiska variabler.

På basis av det som anförts ovan är det inte möjligt att åtminstone i detta skede dra detaljerade slutsatser om iakttagandet av 5 § i den finanspolitiska lagen. Bestämmelserna i lagen har i vilket fall som helst som sitt grundläggande syfte att stärka de offentliga finanserna i

enlighet med kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt när de exceptionella omständigheterna upphör att råda⁴³. Den nuvarande utvecklingsutsikten för de offentliga finanserna, där den offentliga sektorns strukturella saldo skulle bli betydligt starkare år 2023 (0,8 procentenheter enligt FM:s oberoende prognos) och väsentligt starkare redan år 2022 (0,5 procentenheter enligt FM:s oberoende prognos), uppfyller detta syfte.

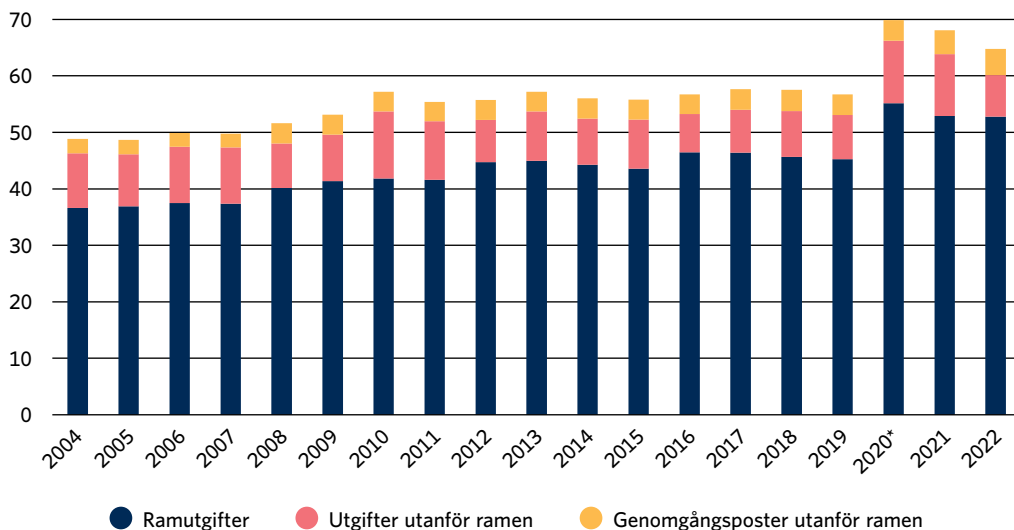
För att den lagenliga stärkningen ska kunna uppnås med tillräcklig säkerhet 2023, anser revisionsverkets finanspolitiska övervakning att det vore motiverat att statsrådet ger stärkningsbehovet stor betydelse i den finanspolitiska planeringen för 2023. I praktiken innebär detta till exempel att eventuella nya skatte- och utgiftsbeslut för 2023 till sitt nettobelopp borde vara i linje med stärkningsbehovet. Revisionsverkets finanspolitiska övervakning följer upp ärendet i sina kommande rapporter utifrån sina bedömningar av planerna för de offentliga finanserna och utkasten till budgetplan samt utifrån andra analyser.

3.3 Ramutgifterna har höjts under valperioden

Regeringen fastställer en fyraårig ram för budgetutgifterna i början av valperioden. Rambegränsningarna omfattar cirka 80 procent av utgifterna i statsbudgeten. Syftet med utgiftsregeln är att begränsa det totala beloppet av utgifter som skattebetalarna ska stå för. När man gör förändringar i statsbudgeten, som ur detta perspektiv är neutrala, kan motsvarande justeringar göras i ramen för valperioden.

De utgifter som omfattas av det statsfinansiella ramsystemet har vuxit under valperioden. Figur 23 visar budgeteringen av de utgifter som omfattas av det statsfinansiella ramsystemet i budgetarna från 2004 framåt enligt prisnivån 2020. Ramutgifterna har under innevarande valperiod stigit till en högre nivå än under tidigare valperioder.

miljarder euro



Figur 23: Ramutgifterna och de utgifter som ligger utanför ramen i budgetarna 2004–2022 enligt prisnivån 2020, exklusive 2021 och 2022. * År 2020 var ramen inte i kraft, utgifterna beräknade enligt revisionsverkets uppskattning. Källa: FM, budgetuppgifter.

Ökningen i ramutgifterna under valperioden har möjliggjorts av ramens avskaffande 2020, samt av undantag och höjningar som gjorts i ramnivån från 2021 framåt. Det spelrum som införts i ramen genom undantag och reserver har till stor del tagits i bruk i budgeteringen. Tabell 3 nedan innehåller en sammanställning på ändringarna och undantagen i valperiodens ram till följd av coronapandemin.

Tabell 3: Ändringar och undantag i valperiodens ram till följd av coronapandemin.

Ändringar i ramnivån	2020	2021	2022	2023
Mekanism för undantagsförhållanden	-	500	500	-
Reserv för finanspolitiskt obligatoriska utgiftsbehov och utgiftsbehov av engångsnatur som uppstått på grund av coronaläget	-	1 850	-	-
Höjning av ramnivån	8 437	-	900	500
Undantag från ramregeln: Undantagsförhållandenas effekter	-	424	176	155
Undantag från ramregeln: Hälsosäkerhet i samband med coronaläget	-	1 967	6	35

Tabell 4 visar beräkningen av valperiodens ram, så att beräkningen baserar sig på den föregående regeringens tekniska ram. Utgiftsökningar och andra ändringar som gjorts i regeringsprogrammet ingår i valperiodens ramnivå. Valperiodens ramnivå bildar en initial utgiftsnivå som borde hållas under hela valperioden. Ramprinciperna borde styra alla justeringar som därefter görs i utgiftsnivån.

Tabell 4: Beräkningen av ramen under regeringsperioden och ändringar som påverkat ramnivån före tilläggsbudgeten 2021 IV och den kompletterande budgetpropositionen för 2022 (ramen för 2020 gäller inte). Källa: FM, Statens revisionsverks beräkningar.

Beräkningen av ramen under regeringsperioden	2020	2021	2022	2023
Teknisk ram	44 853	46 417	46 582	46 716
Utgifter i enlighet med regeringsprogrammet och som omfattas av ramen, sammanlagt	2 058	2 884	2 518	1 400
— Bestående tillägg till ramutgifterna	1 078	1 375	1 318	1 370
— Omallokering av bestående ramutgifter	-50	-50	-125	-100
— Framtidsinvesteringar av engångsnatur (ramutgifter)	730	419	175	-
— Reserv för finansiella framtidsinvesteringar	-	840	850	-
— Reservering för tilläggsbudget	300	300	300	100
Överföring av kompensationer för kommunernas inkomstbortfall under föregående valperiod till ramen	1 012	1 012	1 012	1 012
Reserv för oförutsedda utgiftsbehov 2020-2022	150	244	135	-
Valperiodens ramnivå (inkl. reservering för tilläggsbudgeten)	48 073	50 557	50 247	49 128
Ramjusteringar sammanlagt	-1 341	2 112	642	13 276
Strukturjusteringar	-1 213	-266	-75	-79
Tekniska justeringar (ändringar i tidschemat, ombudgetering, genomströmningsposter, tekniska ändringar)	-159	-78	689	12 987
Användning av ofördelad reserv som överförts från föregående år	31	-	-	-
Mekanismen för undantagsförhållanden	-	500	500	-
Reserv för finanspolitiskt obligatoriska utgiftsbehov av engångsnatur som föranletts av coronasituationen	-	1 850	-	-
Reserv för framtidsinvesteringar och andra helheter med struktur- och konjunkturpolitisk inverkan	-	105	-472	367
Prisjusteringar sammanlagt	-34	602	1 406	1 383
Ändringar i ramnivån	-	-	900	500
Valperiodens ramnivå 2021 TB4 och 2022 KBP	46 697	53 271	53 195	64 287
Budgeterat i budgeten som utgifter som omfattas av ramen (före 2021 TB4 och 2022 KBP)	55 135	53 149	52 839	-
Oanvända medel	-8 437	122	356	64 287



Uppföljningen av ramen under valperioden har försvarats av olika reserver som används exceptionellt mycket 2021. Utöver den reserv för framtidsinvesteringar som fastställdes i regeringsprogrammet infördes 2021 på grund av pandemin en reserv för utgifter som orsakats av coronavirussituationen samt en stimulansåtgärd på en halv miljard för mekanismen för undantagsförhållanden. Användningsändamålet för reserverna och mekanismen för undantagsförhållanden är mycket omfattande och de kan därför också användas för samma ändamål. Det är ändå viktigt att användningen av reserver och mekanismen för undantagsförhållanden följs upp som en egen helhet.

Mekanismen för undantagsförhållanden borde inriktas på objekt som är väsentliga för stimulansen. Det skulle också vara möjligt att rapportera om uppföljningen till exempel i budgeten på samma sätt som för andra reserver. Mekanismen för undantagsförhållanden aktiverades 2020, men anslagsökningarna allokerades först till följande år, eftersom ramen inte var i kraft 2020. Således var den stimulans som mekanismen för undantagsförhållanden möjliggjorde inte direkt inriktad på början av det allvarliga störningsläget i ekonomin, utan först de följande åren. Stimulansen har varit motiverad 2021 och är det eventuellt även 2022. I definitionen av mekanismen för undantagsförhållanden kunde det dock vara nyttigt att precisera om ekonomin borde vara i ett allvarligt störningsläge även under de år som mekanismens anslagsökningar används.

Användningen av reserven för utgifter av engångsnatur och finanspolitiskt obligatoriska utgifter orsakade av coronavirussituationen har följts upp vid finansministeriet och det påverkar till stor del också de utgiftsökningar som den mer detaljerade coronavirussituationen medför. Coronavirussituationen har tolkats rätt allmänt så, att den avser det nya anslagsbehovet under pandemin, kompensation för andra minskade inkomstkällor eller stimulansåtgärder. De största enskilda utgiftsposterna har varit överföring till statsgarantifonden (650 milj.), anskaffning av fartyg för yttre bevakning (120 milj.) och evenemangsgaranti (80 milj.).

Regeringsprogrammet hade en reserv på 1,7 miljarder euro för framtidsinvesteringar av engångsnatur år 2020 och 2021. I samband med budgetpropositionen för 2021 utvidgades reservens användningsändamål till att omfatta framtidsinvesteringar och andra helheter med struktur- och konjunkturpolitisk inverkan. Reservens har använts i budgeterna för 2021 och 2022, och en del av reserven för framtidsinvesteringar har överförts till 2023. Det verkar som om reserven kommer att användas i sin helhet. Det har varit svårt att bilda sig en helhetsuppfattning utifrån planen för de offentliga finanserna och budgetrapporteringen om reservens användning, framtidsinvesteringarnas tolkning samt utgiftsposternas engångsnatur.

Inledandet av verksamheten i välfärdsområdena har en betydande inverkan på ramnivån 2023. Från och med 2023 höjs ramnivån med 13,4 miljarder euro när finansieringen överförs från kommunernas skatteinkomster till välfärdsområdena. Efter ändringen ökar ramens täckning i förhållande till de totala offentliga utgifterna till cirka 46 procent från tidigare 35–40 procent. Förändringen påverkar på många sätt också fördelningen av

utgifterna inom ramen. Till exempel överförs statsandelarna som betalats till kommunerna till välfärdsområdenas utgifter. I den del som gäller kommunernas statsandel i social- och hälsovårdens överföringskalkyler observerades ett behov att se över hur ändringarna i olika beräknings- och bestämningsfaktorer har beaktats från och med 2023. Till följd av justeringen ökar de beräknade statsandelsutgifterna för kommunerna 2023 jämfört med planen för de offentliga finanserna 2022–2025. Justeringen påverkar inte ramnivån, men minskar handlingsutrymmet inom ramen för 2023. Social- och hälsovårdens överföringskalkyler är preliminära och preciseras i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna 2023–2026.

En ram kan ändras under valperioden genom pris- och strukturjusteringar. Strukturjusteringarna lämnar en viss tolkningsmån. Strukturjusteringarna har höjt ramnivån under valperioden, särskilt år 2021. Tabell 4 visar de viktigaste motiveringarna till strukturjusteringarna. Grunderna i strukturjusteringarna ändras när utkomstskyddet för arbetslösa, bostadsbidraget eller utkomststödet, som samtliga står utanför ramen, höjs genom regeringens beslut. Även om utgifterna ökar utanför ramen, bör den höjda utgiftsnivån som regeringen beslutat om finansieras ur ramen, så att skattebetalarnas betalningsbelastning hålls på samma nivå under regeringsperioden.

Revisionsverket har i sin rapport Det statsfinansiella ramsystemets effektivitet 8/2021 framfört kritik mot att finansministeriet har tolkat att även nedskärningar i utkomstskyddet för arbetslösa, bostadsbidraget och utkomststödet betraktas som grundändringar som justerar ramen uppåt. Enligt tolkningen kan besparingar som hänför sig till utgifter utanför ramen användas för andra utgifter inom ramen. Denna praxis kan inte direkt härledas från ramregelns principer. Det som talar för ett avskaffande av praxisen är det faktum att spareffekten av nedskärningarna i utkomstskyddet för arbetslösa, bostadsbidraget och utkomststödet i allmänhet har presenterats som en sysselsättningseffekt, vars mål är att gynna de offentliga finanserna. Nyttan blir knapp om samma beslut är kopplat till en praxis som höjer nivån på de offentliga utgifterna.

Under regeringsperioden har ramen höjts med 23 miljoner euro per år i samband med regeringens proposition om att höja åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa. Dessutom har ramen höjts med över 6 miljoner per år i samband med den nordiska arbetskraftsservicemodellens beräknade besparingar i utkomststödet och bostadsbidraget, medan de extra utgifterna som modellen medför för utkomstskyddet har beaktats så att de har en minskande inverkan på ramen (16,7 miljoner euro). Revisionsverkets finanspolitiska övervakning ser det som positivt att modellens beräknade sysselsättande inverkan inte har överförts till ramen. För att de eftersträfvade fördelarna med den nordiska modellen för arbetskraftsservice ska förverkligas inom den offentliga ekonomin, är det viktigt att undvika att de besparingar som modellen möjliggör förs in i ramen för att allokeras till nya utgifter.



Ändringarna i ramnivåerna för 2022 och 2023 bryter mot ramsystemets principer.



Höjningarna av ramnivån för 2022 och 2023 har gjorts utanför ramberäkningen, eftersom det inte finns någon grund för dem i rambestämmelsen eller bestämmelsens undantag. Halvtidsöversynens lösning motiverades med att utan en höjning skulle ramens rörelseutrymme inte göra det möjligt att beakta oförutsedda utgiftsändringar samt att genomföra alla reformer som regeringen anser nödvändiga. Revisionsverkets finanspolitiska övervakning anser att besluten att höja ramen för 2022 och 2023 klart bryter mot ramsystemets principer.

Ramsystemet behövs för trovärdig planering av utgifterna

Den viktigaste uppgiften för ramsystemet är att möjliggöra en trovärdig prognostisering av statens utgiftsnivå under regeringsperioden. Ramsystemet möjliggör att ett utgiftsmål kan sättas upp för de fyra kommande åren och att iakttagandet av det uppställda utgiftsmålet kan följas upp. Ramsystemet ökar regeringens redovisningsskyldighet för utgiftsbeslut, eftersom systemet visar om regeringsprogrammets utgiftsmål har iakttagits under hela regeringsperioden.

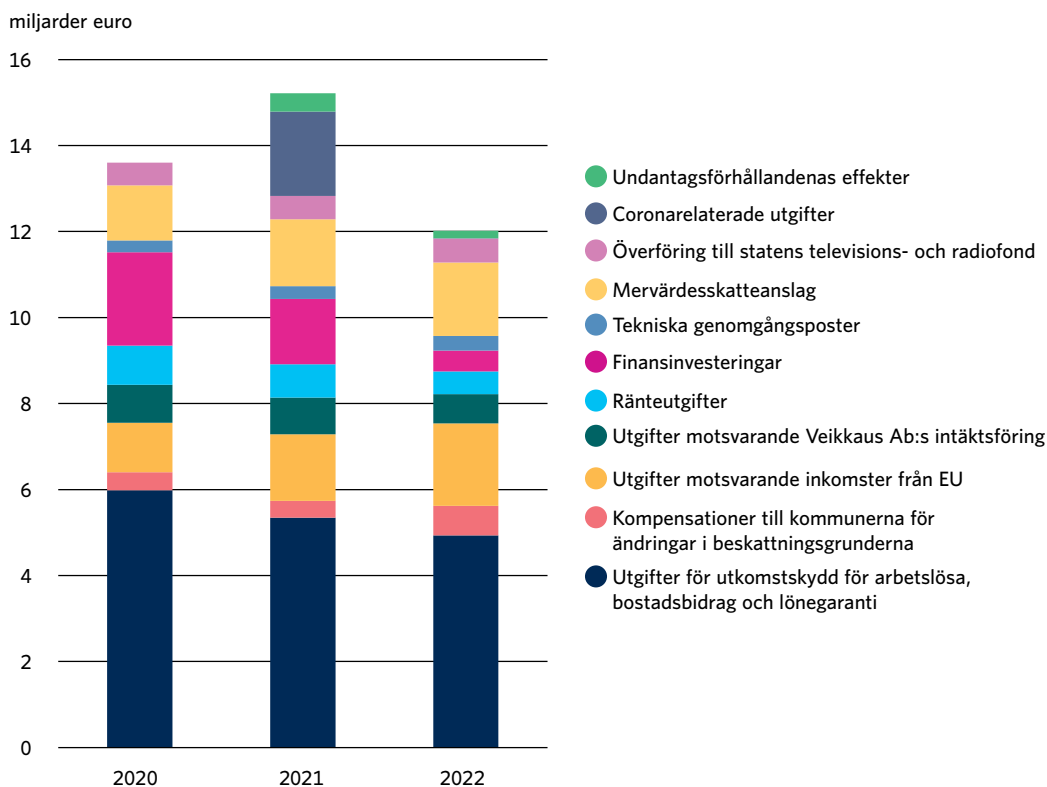
Tillförlitlig information om användningen av de kommande årens statliga utgifter är viktig. Både den offentliga förvaltningen och externa aktörer kan använda sig av sådan information som redogör för vad statens utgifter används till under de kommande åren. Prognostiseringen av utgiftsnivån gör det också möjligt för den offentliga förvaltningen att använda utgifterna på ett kostnadseffektivt sätt.

Ramsystemet hindrar inte investeringar. Det är viktigt att planera investeringar över regeringsperioderna. En ramperiod är en kort tid när man till exempel investerar i begränsningen av klimatförändringen. En långsiktig plan utgör en god informationsgrund när beslut om investeringar överförs till ramen inom regeringsprogrammet. I den riksomfattande 12-åriga trafiksystemplanen har man till exempel strävat efter att utveckla trafiksystemet mer långsiktigt och utvärdera finansieringsbehoven över regeringsperioderna. Med hjälp av en långsiktig plan är det också lättare att beakta finansieringsbehoven för dess genomförande i planen för de offentliga finanserna och ramen för regeringsprogrammet.

När ramsystemet utvecklas bör man undvika sådana förändringar som skulle möjliggöra överraskande förändringar i utgiftsnivån under en valperiod. Sådana förändringar skulle undergräva prognostiseringen av utgiftsnivån, som upprätthållit förtroendet och redovisningsskyldigheten för regeringens utgifter sedan 2004.

Utgifterna utanför ramen ökade under coronapandemin

Budgetutgifterna har delats in i utgifter som ingår i och står utanför ramen från och med 2004. Utanför ramen står konjunkturbetingade utgifter, såsom stöd i anslutning till arbetslöshetssituationen och behovet av utkomstskydd (figur 24). Ramen omfattar inte heller ränteutgifter för statsskulden, kompensation till kommunerna vid skatteändringar 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. Från och med 2021 har också utgifter som direkt hänför sig till coronavirussituationen stått utanför ramen.



Figur 24: Utgifter utanför ramen under valperioden. Källa: budgetuppgifter, FM

Utgifterna utanför ramen har ökat till följd av coronapandemin. Lösningen att överföra kostnaderna för hälsosäkerheten under coronapandemin utanför ramen har fungerat i en exceptionell situation och de direkta kostnaderna har kunnat fastställas mycket tydligt. Den största ökningen av utgifterna utanför ramen tillkommer 2021, eftersom ramen inte var i kraft 2020 och utgifterna för skötseln av pandemin endast i liten utsträckning prognostiseras för 2022. Även de konjunkturbetingade utgifterna till följd av pandemin beräknas minska till 2022.

Enligt ramprincipen borde budgetutgifterna ingå i ramen. Avvikelse från principen kan göras endast av finanspolitiskt motiverade skäl. Revisionsverket behandlade utgifter som ligger utanför ramarna i sin rapport Det statsfinansiella ramsystemets effektivitet 8/2021. Revisionsverket anser att vissa utgifter som för närvarande inte omfattas av ramen bättre skulle lämpa sig som ramutgifter. Dessa utgifter är utgifter som motsvarar Veikkaus Ab:s intäktsföring samt överföringen till statens televisions- och radiofond. I rapporten föreslogs också att definitionen av finansinvesteringar skärps och att bostadsbidragets konjunkturbetingade karaktär utvärderas på nytt.

Bilaga: Iakttagelser gällande huruvida planen för de offentliga finanserna 2022–2025 motsvarar kraven i förordningen om en plan för de offentliga finanserna

Krav i förordningen	Bedömning av efterlevnaden
Planen ses över årligen före utgången av april.	2021 godkändes och publicerades planen för de offentliga finanserna 12.5.2021. Tidpunkten följer inte förordningens krav.
Planen för de offentliga finanserna ska täcka hela den offentliga ekonomin. I planen finns delar som gäller statsfinanserna, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder.	Planens omfattning och struktur motsvarar kraven. I planen har man också förutsett inrättandet av välfärdsområden och lagt fram uppgifter om dessa.
I planen för de offentliga finanserna anges de fleråriga målen för det nominella saldöt i de offentliga finanserna i förhållande till BNP för såväl hela den offentliga sektorn som delsektorerna inom de offentliga finanserna. Målen för det strukturella saldöt ska ställas upp så att de med beaktande av finansministeriets prognos åtminstone leder till att det mål som ställts upp för det strukturella saldöt i de offentliga finanserna uppnås. Man kan avvika från detta om Europeiska unionens råd i enlighet med 4 § i den s.k. finanspolitiska lagen har konstaterat att det råder exceptionella förhållanden i Finland.	För de offentliga finanserna har man ställt upp mål som gäller det nominella saldöt i förhållande till BNP fram till slutet av regeringsperioden 2023 (delsektorerna inom de offentliga finanserna) och ett flerårigt målscenario fram till 2024 (de offentliga finanserna i sin helhet). Målen för delsektorerna inom de offentliga finanserna för 2023 anges på en annan noggrannhetsnivå än målen för de offentliga finanserna i sin helhet. Med beaktande av skillnaderna i noggrannhetsnivån motsvarar målen för delsektorerna målet för de offentliga finanserna. Målet (-2,1 procent i förhållande till BNP) för det nominella saldöt i de offentliga finanserna för 2023 skulle inte, med hänsyn till konjunkturläget, leda till att målet för det strukturella saldöt (-0,5 procentenheter i förhållande till BNP) uppnås. De exceptionella omständigheterna så som avses i lagstiftningen är dock i kraft, varmed målsättningen har fastställts i enlighet med förordningen.
I den del av planen för de offentliga finanserna som gäller kommunalekonomin ställs dessutom för det strukturella saldöt inom kommunalekonomin en euromässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder och som är konsekvent med det uppsatta målet.	Målet för lokalförvaltningens nominella saldo för 2023 är -0,5 procent i förhållande till BNP. Hösten 2019 fastställde regeringen utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin så att dess åtgärder ökar omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med högst 520 miljoner euro netto 2023 jämfört med den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019. I planen för de offentliga finanserna 2021–2024 som utarbetades våren 2020 konstaterades att utgiftsbegränsningen har överskridits. I planen för de offentliga finanserna 2022–2025 har utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin inte längre iakttagits, utan det har konstaterats att "på grund av inrättandet av välfärdsområden är det inte längre meningsfullt att följa upp utgiftsbegränsningen 2023". Trots detta förutsätter den gällande förordningen att utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin följs upp.

Krav i förordningen

I planen för de offentliga finanserna presenteras sådana fleråriga mål för hur skuldsättningen respektive utgifterna i den offentliga sektorn förhåller sig till bruttonationalprodukten till marknadspris som motsvarar målen för det strukturella saldöt för hela den offentliga sektorns finanser.

I planen för de offentliga finanserna ska läggas fram uppskattningar om de viktigaste inkomst- och utgiftsposterna i de offentliga finanserna (i 3 § 1 mom. nämnda delområden).

Uppskattningarna görs med antagandet att den lagstiftning som inverkar på inkomster och utgifter inte ändras, samt med antagandet att den lagstiftning som inverkar på inkomster och utgifter ändras på det sätt som statsrådet specificerar.

Av de båda alternativen presenteras verkningen på det strukturella saldöt i de offentliga finanserna på medellång sikt och på hållbarheten på lång sikt.

I planen för de offentliga finanserna presenteras nödvändiga specificerade åtgärder och deras beräknade ekonomiska konsekvenser för uppnående av målen för det strukturella saldöt.

I planen för de offentliga finanserna presenteras en jämförelse mellan finansministeriets och kommissionens mest aktuella prognoser för makroekonomin och de offentliga finanserna samt redogörs för signifikanta skillnader mellan de antaganden som använts som grund för prognoserna.

I planen för de offentliga finanserna presenteras hur prognoserna för makroekonomin och de offentliga finanserna samt de viktigaste nyckeltalen för de offentliga finanserna skulle utvecklas vid olika antaganden om tillväxt och räntor.

I anslutning till planen för de offentliga finanserna publiceras en förteckning över de enheter som hör till offentliga samfund men som inte ingår i de ordinarie budgetarna på undersektorsnivå. I planen för de offentliga finanserna presenteras den samlade inverkan dessa enheter har på saldöt för de offentliga samfunden och deras skulder.

Bedömning av efterlevnaden

De fleråriga målen för den offentliga skuldsättningen och de offentliga utgifterna i förhållande till BNP har uttryckts i enlighet med förordningen.

Uppskattningarna av de viktigaste inkomst- och utgiftsposterna har presenterats för de offentliga finanserna sammantaget samt separat för statsfinanserna, den kommunala ekonomin, välfärdsområdena, arbetspensionsanstalterna och de övriga socialskyddsfonderna.

I planen presenteras inte uppgifter enligt de två olika alternativen som nämns i förordningen. Planen innehåller dock detaljerade uppgifter om de åtgärder 2022–2025 som påverkar de offentliga inkomsterna och utgifterna. Dessutom lägger planen fram den sammanlagda effekten på de offentliga inkomsterna och utgifterna per undersektor utifrån besluten som fattades under valperioden.

Det målscenario som presenteras i planen motsvarar nästan helt och hållet scenariot i finansministeriets oberoende prognos. Målscenariot har använts i stabilitetsprogrammet. Informationen i planen som gäller inkomster och utgifter inom oförändrad politik (tabell 23) är i enlighet med den oberoende prognosen. Förhållandet mellan olika banor och scenarier (oberoende prognos, målscenario, scenario med oförändrad politik) har inte behandlats i planen.

De mål för det finansiella läget som presenteras i planen motsvarar i praktiken utvecklingsspåret i finansministeriets oberoende prognos, och därför finns det på basis av detta inget behov av ytterligare åtgärder för att uppnå målen.

I bilaga 5 presenteras för sex variabler en jämförelse mellan finansministeriets och kommissionens senaste prognos.

I bilaga 4 presenteras känslighetsanalyser av effekten av olika tillväxt- och ränteantaganden.

Planen innehåller i enlighet med förordningen en hänvisning till Statistikcentralens förteckning. Enheternas sammansatta inverkan på saldöt och skulden presenteras. Därmed uppfylls kravet i förordningen, även om presentationen av uppgifter på denna mycket aggregerade nivå inte avsevärt ökar transparensen.

Krav i förordningen

Finansministeriet ska vid utarbetandet av ekonomiska prognoser beakta statens revisionsverks slutsatser om prognoserna för 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.

Bedömning av efterlevnaden

Revisionsverket har inte upptäckt sådana avvikelser i finansministeriets totalekonomiska prognoser som avses i förordningen.

Referenser

- 1 Se revisionsverkets iakttagelser och rekommendationer gällande Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser, Statens revisionsverks revisionsberättelser 4/2018 samt Uppföljningsrapport: Den offentliga sektorns ansvarsbindelser 4/2018.
- 2 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a: A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy. Opublicerat manuskript, revisionsverkets finanspolitiska övervakning.
- 3 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a.
- 4 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b: Forecast for the Finnish business cycle heatmap. Opublicerat manuskript, revisionsverkets finanspolitiska övervakning.
- 5 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b.
- 6 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b.
- 7 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b.
- 8 European Fiscal Board (2021). Assessment of fiscal stance appropriate for euro area.
- 9 ECB (2017). Report on Euro area fiscal stance.
- 10 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021c. Capturing uncertainty in measuring Finland's fiscal stance. Opublicerat manuskript, revisionsverkets finanspolitiska övervakning.
- 11 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a.
- 12 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021c.
- 13 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b
- 14 Den finanspolitiska övervakningens rapporter innehåller en beskrivning av hur sysselsättningsåtgärdernas effekter på de offentliga finanserna har utvärderats: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2020, december 2020: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2020.
- 15 För mer information om färdplanen för hållbarhet och målen för skuldkvoten, se Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2020, december 2020, och Finansinspektionens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna, maj 2020.
- 16 Se revisionsberättelsen Bedömningar av de offentliga finansernas hållbarhet i faktaunderlaget för finanspolitiken: Statens revisionsverks revisionsberättelser 16/2019.
- 17 Finansministeriets ekonomiska prognos jämförs med prognoserna från följande instanser: Akava Works, Danske Bank, Näringslivets forskningsinstitut (ETLA), Pensionsskyddscentralen (ETK), Europeiska kommissionen, Handelsbanken, Internationella valutafonden (IMF), Kommunfinans, Nordea, OP Gruppen, Löntagarnas forskningsinstitut (PT), Pellervo ekonomiska forskningsinstitut (PTT), POP banken, Finlands Hypoteksförening, Finlands Bank, Sparbanken och Trading Economics. Alla av dem utarbetar inte prognoser i samma utsträckning som finansministeriet.
- 18 Finansministeriets prognos publicerades 27.9.2021. De övriga prognosinstitutens ekonomiska prognoser för Finland har publicerats 9.6–11.11.2021.
- 19 Ekonomisk översikt av finansministeriet, hösten 2021, s. 37.
- 20 RECOMMENDATION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 15 December 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation ECB/2020/35 (ECB/2020/62).
- 21 Meddelande från kommissionen till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, Bryssel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.
- 22 Kommissionens meddelande Årlig strategi för hållbar tillväxt 2021, Bryssel, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.
- 23 Kommissionens meddelande Samordning av den ekonomiska politiken 2021: få bukt med covid-19, stödja återhämtningen och modernisera ekonomin, Bryssel, 2.6.2021, COM(2021) 500 final.
- 24 Kommissionens meddelande till rådet Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser, Bryssel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

- 25 Rådets rekommendation med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2021, 18.6.2021.
- 26 Europeiska kommissionens meddelande EU:s ekonomi efter covid-19: Konsekvenser för den ekonomiska styrningen, 19.10.2021 COM(2021) 662 final.
- 27 Europeiska finanspolitiska nämnden inrättades som uppföljning av de fem ordförandenas rapport "Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union". Syftet är att stärka regelverket för ekonomisk styrning. Nämndens huvudsakliga uppgifter är bland annat att utvärdera verkställandet av EU:s finanspolitiska regelverk och den faktiska finanspolitiska inriktningen i euroområdet och nationellt, samt att lägga fram förslag om den framtida utvecklingen av unionens finanspolitiska regelverk.
- 28 Se Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a.
- 29 Strifler, M. och Kokkinen, A. 2021b.
- 30 Bénassy-Quéré, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P. Gourinchas et al. (2018), "Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform." CEPR Policy Insight 91.; European Fiscal Board (2020), Annual Report 2020, Brussels.; Darvas, Z. & Anderson, J. (2020) "New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules", European Parliament.; Martin, P, J Pisani-Ferry & X Ragot (2021), "Reforming the European Fiscal Framework", Les notes du conseil d'analyse économique, no 63.
- 31 Blanchard O.J., Á. Leandro & J. Zettelmeyer (2021), "21-1 Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards", PIIE Working Paper, no 21/1.
- 32 bl.a. Claeys, G., S. Tagliapietra & G. Zachmann (2019) "How to make the European Green Deal work", Policy Contribution 2019/13, Bruegel; European Fiscal Board (2020), Annual Report 2020, Brussels.
- 33 Investeringar som överskrider medelvärdet av de för en viss tidsperiod beräknade investeringarna per medlemsland kan definieras som tilläggsinvesteringar.
- 34 Detta beror på hur mycket finanspolitiskt spelrum det finns mellan det utgiftstak som regeln medför och de offentliga utgifterna (dvs. i vissa fall kan tilläggsinvesteringarna genomföras inom utgiftstaket) och hur snabbt tilläggsinvesteringarna börjar påverka den ekonomiska tillväxten.
- 35 Publikation av sekretariatet för EU IFI-nätverket och arbetsgruppen som verkat i nätverket: 23.11.2021.
- 36 A. Kokkinen och M. Strifler diskuterar i ett blogginlägg olika indikatorer för nettoskuld samt huruvida man kunde motivera medlemsländerna att samla buffertar under goda tider genom att inkludera finansiella tillgångar i skuldregeln. Se Kokkinen A. och Strifler M. (2021) "Tankar om EU:s regler för offentliga finanser – finns det alternativ till skuldregeln?", Revisionsverket, blogg 30.9.2021.
- 37 se t.ex. Martin, P, J Pisani-Ferry & X Ragot (2021), "Reforming the European Fiscal Framework", Les notes du conseil d'analyse économique, no 63.
- 38 Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2020, december 2020.
Den finanspolitiska övervakningens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna, maj 2020.
- 39 Fördraget av den 2 mars 2012 om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.
- 40 Lag 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 (869/2012).
- 41 Samordning av den ekonomiska politiken 2021: övervinna covid-19, stödja återhämtningen och modernisera vår ekonomi. Kommissionens meddelande COM (2021) 500.
- 42 Kommissionens meddelande 19.10.2021 COM(2021) 662: The EU economy after COVID-19: implications for economic governance.
- 43 Syftet med bestämmelserna som det hänvisas till här kan härledas till exempel ur kommissionens meddelande om de gemensamma nationella principerna för korrigeringsmekanismer för de offentliga finanserna (KOM/2012/0342 slutlig)



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

tel. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi