

Sammanfattning av bedömningen

Kriget i Ukraina, som bröt ut den 24 februari 2022 på grund av den ryska attacken, inleddes i en situation där ekonomin precis hade börjat få mer handlingsutrymme efter coronapandemin. Kriget förändrade omedelbart konjunkturbilden och de ekonomiska utsikterna för de kommande åren. Enligt det färgdiagram över konjunkturläget som övervakningen av finanspolitiken vid Statens revisionsverk har utarbetat försvagade kriget ekonomins prestationsförmåga genast i mars. Utsikterna för den offentliga ekonomin för de närmaste åren försämrades. Skuldkvoten inom de offentliga finanserna kommer dock att vara betydligt lägre under de närmaste åren än vad som förutspåddes under coronavåren 2020. Den genomsnittliga räntan på den nya statsskulden steg över noll i början av 2022, samtidigt som marknadsräntorna har stigit.

Osäkerheten i prognoserna är större än normalt på grund av kriget i Ukraina. Finansministeriets ekonomiska prognos, som utgör grunden för regeringens plan för de offentliga finanserna, är realistisk utifrån den analys som övervakningen av finanspolitiken vid Statens revisionsverk har gjort. Ministeriets prognoser ligger inom samma intervall som de som bildats utifrån andra aktörers prognoser.

I samband med utarbetandet av planen för de offentliga finanserna 2023–2026 fattade regeringen beslut om betydande extra utgifter på grund av det säkerhetspolitiska läget. Avvikelsen från ramen till följd av det säkerhetspolitiska läget är ett motiverat sätt att möjliggöra ökade utgifter. Avvikelsen från ramen har getts en bred definition och med den kan också de permanenta utgifterna ökas till vissa delar. Därför är det viktigt att motiveringarna till att en viss utgiftshelhet omfattas av det säkerhetspolitiska undantaget är tillgängliga och transparenta. Dessutom ska utgiftshelheterna i fråga vid behov kunna särskiljas från de utgifter som normalt omfattas av ramutgifterna. I synnerhet i en situation där ramen inte begränsar beloppet för vissa utgifter bör man bedöma hur effektiva dessa utgifter är i förhållande till de mål som ställts upp för dem.

Våren 2022 beslöt regeringen att överföra finansieringen av Veikkaus förmånstagare till ramen på så sätt att ramen för 2023 höjdes med sammanlagt 990 miljoner euro i enlighet med den parlamentariskt fastslagna finansieringsmodellen. Enligt ramregeln borde ramen dock ha höjts endast med ett belopp som motsvarar Veikkaus intäktsföring, dvs. 762 miljoner euro. Lösningen gav dessutom extra spelrum inom ramen för 2023, eftersom en del av utgifterna för Veikkaus förmånstagare redan hade förts in i ramen för 2023 som en del av det tidigare beslutade ramuttaget på 500 miljoner euro. En sådan avvikelse är inte motiverad enligt ramregeln och dessutom gäller avvikelsen permanenta utgiftsökningar. Överföringen av Veikkaus finansiering till ramen har gjorts på ett sätt som bryter mot principerna i utgiftsramsystemet. Enligt ramregeln hör dock utgifterna för Veikkaus förmånstagare till ramen, så beslutet är rätt med tanke på ramsystemet som helhet, även om överföringen av utgifter till ramverket inte genomfördes tekniskt i enlighet med ramregeln.

På grund av kriget har tidpunkten för upphörandet av EU:s allmänna undantagsklausul gällande de finanspolitiska målen skjutits upp. Före återgången till normal tillämpning av reglerna behandlar EU ändringar av reglerna. Begreppet strukturellt saldo som ingår i de nuvarande reglerna har visat sig vara mycket osäkert och det justeras kraftigt i efterhand. Det beräknas genom att det nominella saldot konjunkturrensas. Jämförelsen av resultaten av EU:s etablerade gemensamma konjunkturkorrigeringsmetod och metoden som den finanspolitiska övervakningen vid Statens revisionsverk har utarbetat och som baserar sig på konjunkturindikatorn visar att skillnaderna är så stora att valet av konjunkturrensningsmetod kan påverka till och med slutsatserna om regelefterlevnaden.

I planen för de offentliga finanserna våren 2022 ställdes de lagstadgade målen för de offentliga finanserna upp så att de stämmer överens med finansministeriets oberoende prognos, så i ljuset av prognosen behövs inga nya åtgärder för att uppnå dem. Därför är målen vaga men uppfyller kraven i lagstiftningen. Statsrådet meddelade den 28 april 2022 en förordningsändring och i och med den slopades kravet på att inkludera utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin i planen för de offentliga finanserna. Uppföljningen av utgiftsbegränsningen slopades redan 2021. I och med förordningsändringen är planen för de offentliga finanserna förenlig med lagstiftningskraven.

I februari 2022 beslöt regeringen om nya sysselsättningsåtgärder med en sammanräknad effekt på de offentliga finanserna om 97–126 miljoner euro enligt en uppskattning från övervakningen av finanspolitiken. Besluten bidrar sålunda till att stärka de offentliga finanserna genom sysselsättningsåtgärder. Den viktigaste sysselsättningsåtgärden under regeringsperioden är att rätten till tilläggsdagar inom det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa slopas. Som helhet är effekterna av sysselsättningsåtgärderna på de offentliga finanserna dock klart mindre än vad som uppges i färdplanen för hållbarhet (1–2 miljarder euro) och även antalet nya sysselsatta är färre än målet (80 000 nya sysselsatta). I förhållande till baskalkylen för hållbarhetsunderskottet är effekterna av sysselsättningsåtgärderna under valperioden på de offentliga finanserna cirka 0–500 miljoner euro. Regeringens mål för sysselsättningsgraden uppnåddes nästan i början av 2022, om man i bedömningen beaktar de förändringar som skett i sättet att statistikföra sysselsättningsgraden.

Behandlingen av sysselsättningsåtgärderna är inkonsekvent i ministeriernas och regeringens publikationer. I dem jämföras bland annat bedömningar av sysselsättningspotentialen och egentliga konsekvensbedömningar. Eftersom framställningssätten är inkonsekventa, finns det bedömningar som avviker från varandra i fråga om summan av åtgärdernas effekter och till och med i fråga om måluppfyllelsen.

På grund av den ryska attacken publicerade regeringen våren 2022 inte någon uppdaterad version av färdplanen för hållbarhet. Åren 2020 och 2021 hade man i färdplanen för hållbarhet ställt upp ett mål för den offentliga skuldkvoten och behandlat de åtgärder som behövs för att uppnå det. Även under förändrade förhållanden bör målet vara att stabilisera skuldkvoten och därför är det viktigt att minst en gång om året göra en lägesuppföljning av framstegen i åtgärderna och av omfattningen av de nya åtgärder som behövs. Färdplanen för hållbarhet bör uppdateras så snart som möjligt så att den motsvarar de förändrade ekonomiska utsikterna.

Det verkar sannolikt att man inte enbart med långsamt verkande strukturella åtgärder kan säkerställa att skuldkvoten stabiliseras eller börjar minska. Därvid behövs också prioritering av utgifterna, en övergripande granskning av beskattningen och diskretionära åtgärder som grundar sig på dessa och stärker det nominella saldot. Den åldrande befolkningen samt nya utgiftsbehov, såsom försvarsutgifter och investeringar i anslutning till den gröna omställningen, ökar behovet av dessa åtgärder. För att man i syfte att stärka de offentliga finanserna ska kunna välja metoder som är så gynnsamma som möjligt med tanke på den ekonomiska tillväxten och välfärden, bör man ha ett så heltäckande kunskapsunderlag som möjligt vid valet av åtgärder. Därför bör regeringen bedöma om den tillgängliga informationen om de offentliga utgifternas och beskattningens struktur är tillräcklig och vid behov se till att nödvändiga kompletteringar görs med hjälp av verktyg eller utredningar som till exempel utgiftskartläggning.