

Statens
revisionsverks
särskilda berättelse
till riksdagen:
Valperiodsrapport
om övervakningen
och granskningen
av finanspolitiken
2019–2022



STATENS REVISIONSVERKS BERÄTTELSE
TILL RIKSDAGEN

B 25/2022 RD



Statens revisionsverks särskilda berättelse till
riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen
och granskningen av finanspolitiken 2019–2022

B 25/2022 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 tillsynsuppdraget 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 utvärdera 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.

I enlighet med 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar Statens revisionsverk denna berättelse om övervakningen och granskningen av finanspolitiken under valperioden 2019–2022 till 2022 års riksdag.

Helsingfors den 16 december 2022

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-B252022vrd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B252022rd>

Dnr D/606/04.04.01/2022

PunaMusta Oy
Helsingfors 2022

Innehåll

Huvudsakligt innehåll	7
1 Finanspolitikens regler och styrmedel	11
1.1 De finanspolitiska målen enligt regeringsprogrammet och den nationella lagstiftningen har varit flexibla under valperioden.	11
1.2 Under valperioden gjordes åtskilliga undantag från ramregeln i regeringsprogrammet	22
1.3 EU:s finanspolitiska styrning har varit flexibel på grund av coronakrisen.	28
2 Ekonomisk konjunkturutveckling, dimensionering av finanspolitiken och realistiska ekonomiska prognoser	37
2.1 Konjunktursvängningarna har varit exceptionellt kraftiga under valperioden 2019–2023	37
2.2 Finanspolitiken reagerade framgångsrikt på coronaviruset – därefter förblev dimensioneringen av finanspolitiken onödigt generös	45
2.3 Den ekonomiska prognosen som ligger till grund för budgeten för 2023 är realistisk	52
3 De offentliga finansernas hållbarhet och sysselsättningsåtgärderna under valperioden	59
3.1 De offentliga finansernas skuldållbarhet behöver stärkas	59
3.2 Den svaga utvecklingsbilden för det mänskliga kapitalet urholkar tillväxtutsikten i Finland på lång sikt och de offentliga finansernas hållbarhet	72
3.3 Sysselsättningsåtgärderna under valperioden ligger långt från målen	81
Bilaga 1: Effekterna av regeringens sysselsättningsåtgärder specificerade	89
Bilaga 2: Robustheten hos BNP-gapet som producerats med HP-filter	101
Referenser	103

Huvudsakligt innehåll

Coronapandemin, Rysslands invasion av Ukraina och den därpå följande energikrisen har präglat de offentliga finansernas och nationalekonomins utveckling under valperioden 2019–2022. Under valperioden har de offentliga finansernas utveckling inte på långt när nått målen i regeringsprogrammet och den första planen för de offentliga finanserna. Kriserna har också medfört undantag i målens giltighet.

Konjunktursvängningarna under valperioden har varit exceptionellt stora jämfört med tidigare valperioder. Coronakrisen gjorde att ekonomin krympte kraftigt 2020. Återhämtningen var dock snabb. Den ekonomiska aktiviteten var hög från början av sommaren 2021 tills kriget och energikrisen avbröt den positiva utvecklingen sommaren 2022 och konjunkturläget började försämrats.

Den offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP) ökade väsentligt i Finland på grund av coronapandemin, men ändå måttfullt i EU-jämförelsen. Räntan på den offentliga skulden var länge låg, men den steg klart 2022. Detta ökar kostnaderna för skulden, som är större än tidigare. Uppskattningarna av hållbarheten i de offentliga finanserna har inte förändrats väsentligt under valperioden, men ökningen av den offentliga skulden i förhållande till BNP innebär ett minskat handlingsutrymme för finanspolitiken. Arbetspensionsfondernas tillväxt förbättrade nettofinansieringstillgångarna i de offentliga finanserna under valperioden, det vill säga skillnaden mellan finansieringstillgångarna och skulderna. Statens nettofinansieringstillgångar har dock minskat. Riskerna förknippade med statsborgen och ansvarsförbindelser har ökat i och med kriserna under valperioden.

De snabba konjunktursvängningarna har gjort det svårare att anpassa finanspolitiken till den ekonomiska konjunkturen. Övervakningen av finanspolitiken bedömde att regeringens finanspolitik stödde ekonomin och samhället i rätt tid och i tillräckligt stor omfattning när coronapandemin bröt ut 2020. Dessutom var de finanspolitiskt betydande extrautgifterna 2022 till följd av Rysslands invasion av Ukraina och den därpå följande energikrisen motiverade. Dimensioneringen av finanspolitiken var dock för generös efter coronapandemin, vilket har lett till en onödig upphettning av ekonomin och ett starkare konjunkturläge. Konjunkturläget skulle således ha motiverat en strängare utgifts- och inkomstpolic efter 2020.

Den stora osäkerheten beträffande krisernas varaktighet och djup samt de tvära konjunkturkasterna har gjort det exceptionellt svårt att förutspå ekonomin under den gångna valperioden. Övervakningen av finanspolitiken bedömer att finansministeriets prognoser, som ligger till grund för den årliga budgeten och planen för de offentliga finanserna, trots allt har varit realistiska som helhet betraktade. Även den senaste prognosen, som ligger till grund för budgetpropositionen för 2023, är realistisk på det sätt som avses i EU-regelverket.

Till följd av coronapandemin infördes en allmän undantagsklausul i EU:s finanspolitiska reglering våren 2020, som tillåter avvikelser från målen för de offentliga finanserna. På grund av Rysslands krig har tidpunkten för undantagsklausulens upphörande skjutits upp. Samtidigt behandlar EU en ändring av de finanspolitiska reglerna. Begreppet strukturellt saldo, som utgör en väsentlig del av de nuvarande reglerna, har visat sig vara mycket osäkert

och det justeras kraftigt i efterhand. Det strukturella saldot beräknas genom att det nominella saldot konjunkturrensas. Då EU:s gemensamma och etablerade metod för konjunkturrensning och den metod som bygger på den finanspolitiska övervakningens färgdiagram och konjunkturindikator jämförs, är skillnaderna mellan resultaten stora. Valet av konjunkturrensningsmetod kan till och med påverka slutsatserna om regelefterlevnaden. EU-ländernas finanspolitiska revisionsorgan, såsom revisionsverkets finanspolitiska övervakning, anser att det är viktigt med regler som baserar sig på tydliga kriterier och mätare, som stödjer skuldållbarheten.

På grund av undantagsklausulen som infördes på EU-nivå har inte heller den lagstadgade planeringen av de offentliga finanserna i Finland genomförts i normal ordning. Våren 2020 avstod man helt från att ställa upp fleråriga mål för de offentliga finanserna på grund av coronapandemin. Därefter har målen ställts upp i enlighet med den förväntade utvecklingen av de offentliga finanserna. Förfarandet motsvarar lagstiftningskraven, men har lett till att de författningsbaserade målen inte har haft någon styrande effekt på beslutsfattandet i de offentliga finanserna. I fråga om utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin förekom överträdelser 2020 och uppföljningen av begränsningen upphörde 2021 i strid med förordningen. År 2022 slopades utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin helt. Våren 2021 färdigställdes planen för de offentliga finanserna först den 12 maj 2021, vilket inte iaktar den tidsfrist som fastställts i förordningen. Till följd av dessa avvikelser har den finanspolitiska lagstiftningen inte till alla delar iakttagits under valperioden.

Under valperioden har man ofta avvikit från utgiftsramen i regeringsprogrammet. Avvikelserna förklaras till stor del av de kriser som inträffat under valperioden. Det var motiverat att slopa ramarna för 2020, eftersom coronapandemin gjorde situationen mycket exceptionell. Avvikelsen från ramen 2022 på grund av det säkerhetspolitiska läget var också motiverad, eftersom den möjliggjorde nödvändiga utgiftsökningar. Avvikelsen genomfördes dock med hjälp av en mycket bred definition av de utgifter som omfattas av den.

Regeringen har också gjort sådana avvikelser i ramarna som klart bryter mot principerna i utgiftsramsystemet. År 2021 höjde regeringen ramverket för 2022 och 2023 med 900 respektive 500 miljoner euro i strid med ramregeln. Dessutom gjordes överföringen 2022 av finansieringen av Veikkaus förmånstagare till utgiftsramen på ett sätt som stred mot ramprinciperna. Överföringen ledde till extra handlingsutrymme i ramen. I fortsättningen är det viktigt att förbinda sig till ramsystemet som ett verktyg för planering av statsfinanserna och att utveckla ramsystemet samtidigt som man håller fast vid de styrkor som det konstaterats ha.

Under valperioden lyckades regeringen genomföra reformer som kan stärka de offentliga finansernas hållbarhet. Social- och hälsovårdsreformens långsiktiga effekter på de offentliga utgifterna är dock mycket osäkra, och de beror bland annat på framgången i finansieringsmodellen för välfärdsområdena och den ekonomiska styrningen. Regeringen införde en färdplan för hållbarhet 2020 för att bryta ökningen av den offentliga skulden i förhållande till BNP. Färdplanen utökades bland annat med känslighetsanalyser 2021, men genomförandet av färdplanen var ofullständigt och den version av färdplanen som publicerades 2022 innehöll inte någon aktuell ekonomisk lägesbild. Utifrån erfarenheterna under valperioden skulle det vara nyttigt att i högre grad än i nuläget integrera granskningen av de offentliga finansernas skuldållbarhet med den författningsbaserade planen för de offentliga finanserna.

Regeringens sysselsättningsåtgärder under valperioden når inte på långt när målen i regeringens färdplan för hållbarhet våren 2021. Effekten på de offentliga finanserna förutsågs vara 1–2 miljarder euro och regeringens mål för antalet nya sysselsatta var 80 000 personer. Det är trots allt bra att regeringen inte slopade sysselsättningsmålen på grund av coronapandemin. Regeringen har därtill beslutat om betydande sysselsättningsåtgärder, såsom att slopa rätten till tilläggsdagar inom det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa. I förhållande till baskalkylen för hållbarhetsunderskottet stannar sysselsättningsåtgärdernas stärkande effekt på de offentliga finanserna under valperioden långt från målet, cirka -130–+380 miljoner euro. Regeringens mål för sysselsättningsgraden uppnåddes dock i praktiken 2022, om man i bedömningen beaktar de förändringar som skett i sättet att statistikföra sysselsättningsgraden.

Sysselsättningsåtgärdernas förväntade effekter har behandlats inkonsekvent i regeringens och ministeriernas publikationer. I dem har bland annat bedömningar av sysselsättningspotentialen och egentliga konsekvensbedömningar jämförts. 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.

Utvecklingsutsikterna för de offentliga finanserna granskas vanligtvis med hjälp av etablerade hållbarhetsanalyser. Utöver det är det nödvändigt att utnyttja noggrannare modeller för fenomen som påverkar den ekonomiska tillväxten och de offentliga finanserna. När man bedömer utsikterna för utvecklingen av det mänskliga kapitalet, det vill säga den utbildade befolkningen i arbetsför ålder i Finland, framträder en oroväckande utvecklingsbild. Minskningen av det mänskliga kapitalet bromsar den ekonomiska tillväxten och kan öka utmaningarna för de offentliga finanserna. Att höja befolkningens utbildningsnivå och öka den arbetsrelaterade invandringen av högt utbildade är därför viktiga mål.

För att säkerställa skuldållbarheten bör man vid sidan om strukturella reformer också vidta direkta åtgärder som påverkar inkomsterna och utgifterna. 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 tillgång till ett så heltäckande kunskapsunderlag som möjligt. Regeringen bör därför i sitt beslutsfattande utnyttja så heltäckande kartläggningar som möjligt av de offentliga utgifternas och inkomsternas strukturer och effekter.

1 Finanspolitikens regler och styrmedel

Coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina samt den därpå följande energikrisen har präglat de offentliga finansernas och nationalekonomins utveckling under valperioden 2019–2022. Under valperioden har de offentliga finansernas utveckling inte på långt när nått målen i regeringsprogrammet och den första planen för de offentliga finanserna.

Kriserna har också medfört undantag i målens giltighet. Till följd av coronapandemin infördes en allmän undantagsklausul i EU:s finanspolitiska reglering våren 2020, som tillåter avvikelser från målen för de offentliga finanserna. Senare sköts tidpunkten för undantagsklausulens upphörande upp på grund av Rysslands krig. Samtidigt behandlar EU en ändring av de finanspolitiska reglerna.

På grund av besluten om de exceptionella omständigheterna på EU-nivå har inte heller den lagstadgade planeringen av de offentliga finanserna i Finland genomförts i normal ordning. Våren 2020 avstod man helt från att ställa upp mål för de offentliga finanserna till följd av coronapandemin. Därefter har målen ställts upp i enlighet med den förväntade utvecklingen. Förfarandet motsvarar lagstiftningskraven, men har lett till att de författningsbaserade målen inte har haft någon styrande effekt på de offentliga finanserna. I fråga om utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin förekom överträdelser 2020 och uppföljningen av begränsningen upphörde 2021 i strid med förordningen. År 2022 slopades utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin helt.

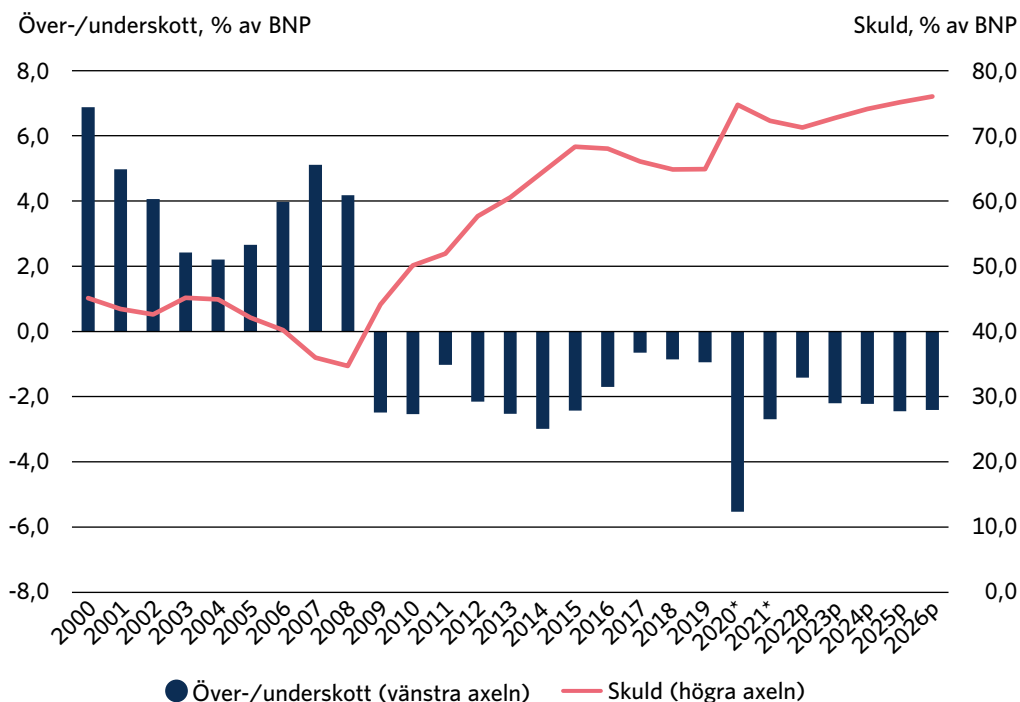
Under valperioden har man ofta avvikit från utgiftsramen i regeringsprogrammet. Avvikelserna förklaras till stor del av de kriser som inträffat under valperioden. Regeringen har dock gjort även sådana avvikelser i ramarna som klart bryter mot principerna i utgiftssystemet. I fortsättningen är det viktigt att förbinda sig till ramsystemet som ett verktyg för planering av statsfinanserna och att utveckla ramsystemet samtidigt som man håller fast vid de styrkor som det konstaterats ha.

1.1 De finanspolitiska målen enligt regeringsprogrammet och den nationella lagstiftningen har varit flexibla under valperioden

Under föregående regeringsperiod 2015–2019 hade den offentliga skuldkvoten sjunkit från den höga nivå som följde på finanskrisen under referensvärdet på 60 procent i EU-fördraget 2019. (Visserligen ökade metodändringen sommaren 2022 skuldkvoten för 2019 till 64,9 procent i skuldstatistiken för den offentliga sektorn¹.) Utsikten för den offentliga skulden var dock rätt dystert: enligt finansministeriets prognos från sommaren 2019 skulle den offentliga skuldkvoten börja öka på nytt genast i början av 2020-talet. Den offentliga sektorns underskott, som pågått sedan finanskrisen, förutspåddes också fortsätta.

Coronapandemin försämrade utsikterna för skuldkvoten ytterligare. Åren 2019–2020 ökade den offentliga skuldkvoten från 64,9 procent till 74,8 procent och underskottet ökade från 0,9 procent till 5,5 procent av bruttonationalprodukten (BNP) (se figur 1). Den förvånansvärt snabba återhämtningen i den ekonomiska tillväxten efter coronapandemin gjorde att skuldkvoten minskade 2021–2022. Skuldkvoten förutspås dock börja öka på nytt redan 2023 på grund av den avtagande ekonomiska tillväxten samt de allt större primära saldona och ränteutgifterna inom stats- och lokalförvaltningen under de närmaste åren. Prognosen för skuldkvoten 2023 är 72,7 procent och för 2026 hela 76 procent.

Statsförvaltningens underskott förutspås minska betydligt 2022 särskilt på grund av att många stödåtgärder i anslutning till coronaviruset upphör, men redan 2023 förutspås det börja öka igen på grund av att ökningen i skatteinkomsterna avtar och ränteutgifterna för den växande statsskulden stiger, samt på grund av de stödåtgärder som vidtagits för att kompensera hushållens höga elpriser. Från och med 2025 ökar underskottet också på grund av anskaffningen av jaktplan. Även lokalförvaltningens underskott ökar, trots att ansvaret för att ordna social- och hälsovården och räddningsväsendet från och med 2023 överförs från kommunerna till välfärdsområdena, vilket avsevärt minskar kommunernas utgiftstryck. Lokalförvaltningens underskott under de närmaste åren beror på investeringarna som är fortsatt intensiva. Välfärdsområdena uppvisar underskott när de inleder sin verksamhet 2023 och de förutspås uppvisa underskott även 2024–2026.



Figur 1: Den offentliga sektorns underskotts- och skuldutveckling 2000–2026. Källa: Finansministeriet (hösten 2022) och Statistikcentralen.

Arbetspensionsanstaltarnas överskott är under de närmaste åren cirka en procent i förhållande till BNP. Även om pensionsutgifterna ökar, ökar den stigande räntenivån kapitalinkomsterna. De övriga socialskyddsfondernas nominella saldo uppvisar ett litet överskott under de närmaste åren, som ett resultat särskilt av den minskade arbetslösheten. Arbetspensionsanstaltarnas och de övriga socialskyddsfondernas överskott räcker inte till för att kompensera underskottet i stats- och lokalförvaltningen och därför kommer den offentliga sektorn som helhet att uppvisa underskott under de närmaste åren (se figur 1).

Målet för statsminister Rinnes/Marins regeringsprogram var att balansera de offentliga finanserna och minska skuldkvoten i en normalsituation för den globala ekonomin

Målet för finanspolitiken i statsminister Rinnes/Marins regeringsprogram var att samhällsekonomin ska vara i balans 2023 och den offentliga skulden ska minska i förhållande till BNP (tabell 1) i en normalsituation för den globala ekonomin. Måluppfyllelsen baserades på att sysselsättningsmålet uppnås. I regeringsprogrammet stakades ut att sysselsättningsgraden höjs från 72,6 procent 2019 till 75 procent och att antalet sysselsatta ökar med minst 60 000 före utgången av 2023. Regeringen slog fast en utgiftsram för statsfinanserna som är 1,4 miljarder euro högre 2023 (enligt prisnivån 2020) än i det tekniska rambeslutet den 4 april 2019.

I planen för de offentliga finanserna hösten 2019 ställde regeringen upp lagstadgade mål för den offentliga sektorns strukturella saldo och fleråriga mål för den offentliga sektorns nominella saldo, utgifter och bruttoskuld. Dessutom ställde regeringen upp ett mål för det nominella saldot för undersektorerna inom de offentliga finanserna (staten, lokalförvaltningen, arbetspensionsanstalterna och de övriga socialskyddsfonderna) för 2023. Regeringens mål för det strukturella saldot var -0,5 procent i förhållande till BNP, vilket är den lägsta möjliga målnivå som den så kallade finanspakten, det vill säga fördraget om stabilitet, samordning och styrning² (24/2013), tillåter Finland. Regeringen slog fast en stegvis förbättring av det nominella saldot så att det skulle vara 0,0 procent av BNP vid utgången av regeringsperioden 2023. Målet för de offentliga utgifterna och skulden var en minskning i förhållande till BNP.

Dessutom fastställde regeringen en ramnivå för 2020–2022 och en så kallad utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin, det vill säga en eurogräns som är konsekvent med målet för den kommunala ekonomins strukturella saldo. Bestämmelser om utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin finns i statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014). Enligt finansministeriets prognos hösten 2019 skulle regeringens mål inte uppnås enbart genom iakttagande av utgiftsramen för statsfinanserna och utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin, utan regeringen skulle behöva vidta nya åtgärder för att förbättra sysselsättningen och produktiviteten.

Tabell 1: Regeringens valperiodsmål för de offentliga finanserna och bedömning av måluppfyllelsen.

Mål	Utgångsläge 2019	Bedömning av situationen 2023 (FM, Ekonomisk översikt, hösten 2022)	Bedömning av måluppfyllelsen
Den offentliga sektorns strukturella saldo, % av BNP			
-0,5 %	Återstod enligt 2019 års uppgifter -1,3 % 2019 Enligt nuvarande uppgifter -1,2 % 2019	-1,5 %	Enligt nuvarande uppgifter uppnås inte målet. Målet omfattas av EU:s gällande allmänna undantagsklausul.
Nominellt saldo, % av BNP			
Den offentliga sektorn Regeringsprogrammet: 0,0 % i en normalsituation för den globala ekonomin <i>Uppdaterat mål i planen för de offentliga finanserna för 2023-2026: -1,7 %</i>	-0,9 %	-2,2 %	Regeringsprogrammets ursprungliga mål gäller i en normalsituation för den globala ekonomin. Vid ramförhandlingarna 2021 preciserade regeringen att målet för de offentliga finanserna är att bryta ökningen av skuldkvoten (se nedan). Enligt nuvarande uppgifter uppnås inte det uppdaterade målet i planen för de offentliga finanserna.
- statsförvaltningen Planen för de offentliga finanserna för 2020-2023: högst -0,5 % <i>Uppdaterat mål i planen för de offentliga finanserna för 2022-2025: ca -2,25 %</i>	-1,1 %	-3 %	Enligt nuvarande uppgifter uppnås inte det uppdaterade målet.
- lokalförvaltningen Planen för de offentliga finanserna för 2020-2023: högst -0,5 % <i>Uppdaterat mål i planen för de offentliga finanserna för 2022-2025: ca -0,5 %</i>	-1,3 %	-0,4 %	Enligt nuvarande uppgifter är målet nära att uppnås.
- välfärdsområdena Planen för de offentliga finanserna för 2022-2025: nära balans	-	-0,2 %	Enligt nuvarande uppgifter är målet nära att uppnås.
- arbetspensionsanstalterna Planen för de offentliga finanserna för 2020-2023: ca 1 %	1,1 %	1,3 %	Enligt nuvarande uppgifter håller målet på att uppnås.

Mål	Utgångsläge 2019	Bedömning av situationen 2023 (FM, Ekonomisk översikt, hösten 2022)	Bedömning av måluppfyllelsen
- övriga socialskyddsfonder Planen för de offentliga finanserna för 2020-2023: ca 0 % <i>Uppdaterat mål i planen för de offentliga finanserna för 2022-2025: nära balans</i>	0,3 %	0,1 %	Enligt nuvarande uppgifter håller målet på att uppnås.
Den offentliga sektorns bruttoskuld, % av BNP			
Regeringsprogrammet: Den offentliga skulden i förhållande till BNP minskar i en normalsituation för den globala ekonomin <i>Uppdaterat mål Färdplanen för hållbarhet (30.4. 2021): stabilisering av skuldkvoten före mitten av årtiondet</i>	64,9 % år 2019	72,7 % 2023 och 75,2 % 2025	Enligt nuvarande uppgifter kommer målet inte att uppnås.
Sysselsättning			
Regeringsprogrammet: Sysselsättningsgraden 75 % 2023 (minst 60 000 nya sysselsatta i ett normalt konjunkturläge) <i>Uppdaterat mål Färdplanen för hållbarhet: 80 000 nya sysselsatta före utgången av årtiondet (16.9.2020) Sysselsättningsgraden 75 % före mitten av årtiondet (30.4.2021)</i>	71,6 %	73,8 %	Det uppdaterade sysselsättningsmålet har i praktiken uppnåtts 2022 med beaktande av ändringarna i statistikföringen (sysselsättningsgraden var 74,4% i oktober 2022). Målet för antalet nya sysselsatta kommer inte att uppnås genom de beslut som fattats hittills. Se även kapitel 3.3.
Utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin			
Nettoeffekten av regeringens åtgärder 2023 ökar den kommunala ekonomins omkostnader med högst 520 miljoner euro jämfört med den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019	-	-	Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin konstaterades ha överskridits våren 2020. Utgiftsbegränsningen följdes inte längre upp våren 2021 och våren 2022 slopades utgiftsbegränsningen i förordningen om en plan för de offentliga finanserna.

Källor: Statistikcentralen, regeringsprogrammet, finansministeriet (Planen för de offentliga finanserna för 2020-2023, Planen för de offentliga finanserna för 2021-2024, Planen för de offentliga finanserna för 2022-2025, Planen för de offentliga finanserna för 2023-2026, Draft Budgetary Plan 2023 och Ekonomisk översikt, hösten 2022, Regeringens färdplan för hållbarhet 2020, 2021).

I och med coronapandemin slopade regeringen utgiftsramen för statsfinanserna för 2020 och lät bli att ställa upp fleråriga mål för det nominella saldot i de offentliga finanserna

I mars 2020 konstaterade regeringen tillsammans med republikens president att det råder exceptionella omständigheter i Finland på grund av coronapandemin. I den plan för de offentliga finanserna som utarbetades våren 2020 ställde regeringen inte upp de fleråriga mål för den offentliga sektorns nominella saldo som förutsätts i 3 § i förordningen om en plan för de offentliga finanserna (figur 1). Regeringens motivering till att inga mål ställdes upp var att sådana exceptionella omständigheter som avses i artikel 3.3 b i den finanspolitiska pakten (24/2013) förelåg enligt EU:s beslut våren 2020, då den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten aktiverades. Regeringen anser att "På motsvarande sätt kan den inhemska lagstiftningen om målsättningen för finanspolitiken tolkas. Det är ändamålsenligt att ställa de fleråriga målen för de offentliga samfunden först när man har en klarare uppfattning om utgångspunkterna". (Finansministeriet 2020, s. 8–9³). Samtidigt konstaterade regeringen att utgiftsramen för statsfinanserna inte begränsar utgiftsökningarna 2020, men att man från 2021 återgår till den utgiftsram som fastställdes i planen för de offentliga finanserna hösten 2019. I samma plan för de offentliga finanserna konstaterades också att utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin överskrids, eftersom kostnadskalkylerna för de uppgifter och förpliktelser som ålagts kommunerna i regeringsprogrammet har justerats uppåt.

Coronapandemin fördystrade utsikterna för de offentliga finanserna. Enligt finansministeriets prognos våren 2020 kommer de offentliga finanserna att uppvisa ett fortsatt underskott 2023 och skuldkvoten kommer att öka, trots att målet i statsminister Marins regeringsprogram var balans i de offentliga finanserna 2023 och en lägre offentlig skuldkvot i en normalsituation för den globala ekonomin. I planen för de offentliga finanserna våren 2020 motiverade statsrådet den förväntade motsatta utsikten för de offentliga finanserna med coronavirussituationen, och på grund av den tros den globala ekonomin inte nå en normalsituation ännu 2023 (finansministeriet 2020, s. 13⁴).

Enligt den finanspolitiska övervakningens utvärdering var de ovan beskrivna undantagsförfarandena motiverade på grund av krisen. Den finanspolitiska övervakningen påpekade dock våren 2020 att de fleråriga målen för det strukturella saldot i de offentliga finanserna inte skulle ha kunnat utelämnas helt enligt den nationella lagstiftningen, men lagstiftningen skulle ha gjort det möjligt att ställa upp friare mål som inte leder till att målen för det strukturella saldot (*medium-term objective*, MTO) uppnås. Den finanspolitiska övervakningen förutsatte då även att statsrådet ska sträva efter att så snart som möjligt återgå till normal praxis för planering av de offentliga finanserna. I sin utvärdering av skötseln av de offentliga finanserna våren 2020 (Övervakning av finanspolitiken 2020, s. 7⁵) instämde den finanspolitiska övervakningen i statsrådets uppfattning att den situationen i den globala ekonomin inte är normal på grund av den stora chock som coronakrisen orsakade.

I färdplanen för hållbarhet sommaren 2020 ställde regeringen upp ett mål för stabilisering av skuldkvoten senast 2030 – våren 2021 tidigarelades målet till 2025

Coronapandemins inverkan på ekonomin och regeringens åtgärder för att hantera coronavirussituationen och stödja företag och hushåll ökade statsskulden och fördröjde utsikterna för de offentliga finanserna ytterligare. Finansministeriet förutspådde våren 2020 att det offentliga underskottet kommer att öka med 14 miljarder euro till 16,6 miljarder euro 2020, det vill säga 7,2 procent i förhållande till BNP. Skuldkvoten förutspåddes öka till nästan 70 procent av BNP 2020 och närma sig så mycket som 80 procent 2024. Regeringen beslutade i juni 2020 att målet är att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP före utgången av decenniet (närmare om färdplanen för hållbarhet i kapitel 3). Vid budgetförhandlingarna hösten 2020 fastställde regeringen att målet är 80 000 nya sysselsatta före utgången av decenniet; i regeringsprogrammet hade regeringen ställt upp 60 000 nya sysselsatta 2023 som mål (närmare om sysselsättningsmålen i kapitel 3).

Finlands ekonomi klarade sig dock bättre än väntat under coronaåret 2020. Bruttonationalprodukten sjönk betydligt mindre än prognosen sommaren 2020. I uppdateringen av färdplanen för hållbarhet våren 2021 tidigarelades målet att bryta skuldkvoten till mitten av decenniet. Samtidigt senarelade regeringen sysselsättningsmålet på 75 procent i regeringsprogrammet från 2023 till 2025. Våren 2022 publicerade regeringen ingen uppdatering av färdplanen för hållbarhet. Uppdateringen av färdplanen för hållbarhet i februari 2022 publicerades först i oktober 2022. I den uppdaterade färdplanen kvarstår dock målet att stabilisera skuldkvoten, och den lägesbild av skuldkvoten som presenteras i färdplanen grundar sig på finansministeriets över ett år gamla prognos från hösten 2021 om skuldkvotens utveckling.

Planen för de offentliga finanserna som bereddes våren 2021 motsvarade lagstiftningskraven, men det fanns inga grunder för en höjning av ramnivån för 2022 och 2023

I planen för de offentliga finanserna för 2022–2025 från våren 2021 återgick regeringen till normal planeringspraxis i enlighet med den finanspolitiska övervakningens krav, om än endast delvis. Regeringen satte upp fleråriga mål för de offentliga finanserna i fråga om det nominella saldot (figur 1 och tabell 2), utgifterna och skulderna, samt mål för det nominella saldot för den offentliga sektorns undersektorer för 2023 i enlighet med lagstiftningskraven. Statsrådet godkände dock planen för de offentliga finanserna och den lämnades till riksdagen först den 12 maj 2021, när fatalietiden enligt förordningen om en plan för de offentliga finanserna löper ut i slutet av april.

Övervakningen av finanspolitiken konstaterade våren 2021 att på grund av de generösa målen för det nominella saldot har målet att stabilisera skuldkvoten en starkare styrande effekt på finanspolitiken än målen för det nominella saldot. I sin färdplan för hållbarhet fastställde regeringen målet att stabilisera skuldkvoten före 2025. Övervakningen av finanspolitiken uppmanade regeringen att förbereda sig på att behovet av att stärka de offentliga finanserna för att stabilisera skuldkvoten kan öka när de ekonomiska utsikterna förändras. Övervakningen av finanspolitiken ansåg det önskvärt att få skuldkvoten att vända mot en sjunkande trend, vilket skulle stödja de offentliga finansernas färdighet att tackla eventuella framtida kriser.

I planen för de offentliga finanserna våren 2021 höjde regeringen ramnivån för 2022 och 2023 och avvek således från den ramnivå som avtalades i början av valperioden. Övervakningen av finanspolitiken betonade att "ramsystemet har konstaterats fungera väl i huvudsak och överskridningen av ramnivån ödelägger betydelsen av ramsystemets utgiftsdämpande verkan, eftersom det kan leda till att det känns lättare att göra avvikelser från ramnivån i framtiden. För det andra för en höjning av utgiftsnivån utan motsvarande inkomstbeslut av offentliga finanserna längre från balansen 2022 och 2023." (Övervakningen av finanspolitiken 2021⁶). Efterlevnaden av ramsystemet behandlas nedan i kapitel 1.2.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin slopades under valperioden i strid med förordningen om en plan för de offentliga finanserna

I planen för de offentliga finanserna för 2022–2025 (12.5.2021) avstod regeringen överraskande från att följa upp utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin i strid med statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna. Regeringen motiverade slopandet av uppföljningen med att det inte längre är meningsfullt att följa upp utgiftsbegränsningen då välfärdsområdena inrättas 2023. Övervakningen av finanspolitiken påpekade dock att den gällande förordningen förutsätter att utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin följs upp. Statsrådet meddelade en förordningsändring först ett år senare (28.4.2022) och med den slopades kravet på att inkludera utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin i planen för de offentliga finanserna.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin var ett relativt nytt statligt styrmedel som användes under endast två valperioder. Målet för styrinstrumentet var att fastställa en gräns i euro för kostnaderna för nya eller utvidgade uppgifter som anvisats kommunerna. Om detta föreskrevs i förordningen om en plan för de offentliga finanserna 2014 och en utgiftsbegränsning fastställdes första gången i planen för de offentliga finanserna för 2016–2019. Samtidigt som begränsningen infördes gjordes en ändring i kommunallagen, enligt vilken en statsandel på 100 procent anvisas för kommunernas nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter. I praktiken blev denna 100-procentiga statsandel en belastning för staten som fick större betydelse än utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin, eftersom kostnaderna för de nya och utvidgade uppgifter som staten ålagt kommunerna kommer att finansieras av staten.

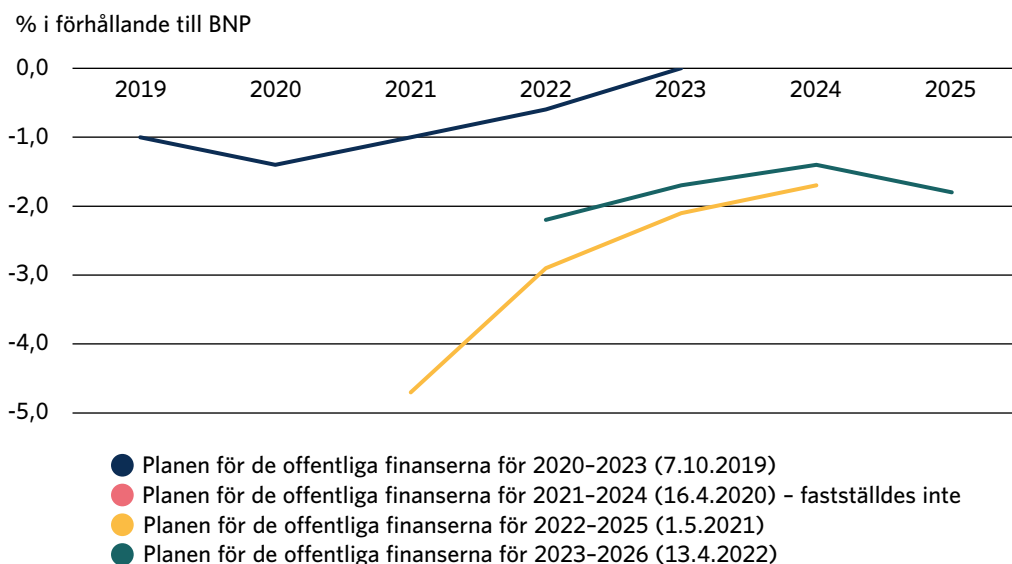
Rysslands invasion av Ukraina, den efterföljande energikrisen och den kraftiga inflationen påverkade planen för de offentliga finanserna för 2023–2026

Planen för de offentliga finanserna för 2023–2026, som bereddes våren 2022, innehöll många åtgärder som regeringen hade beslutat om på grund Rysslands invasion av Ukraina och den efterföljande energikrisen. Samtidigt bekräftade regeringen att det strukturella saldot som fastställdes hösten 2019, -0,5 procent av BNP, gäller. Detta är ett minimikrav som Finland har förbundit sig till i den finanspolitiska pakten.

Samtidigt satte regeringen upp lagstadgade fleråriga mål för de offentliga finanserna. Regeringens mål för det nominella saldot 2023 var detsamma som i planen för de offentliga finanserna våren 2021. Målet för den offentliga sektorns nominella saldo är således -1,7 procent av BNP (se figur 2), vilket inte motsvarar regeringsprogrammets mål om balans i de

offentliga finanserna 2023 (i en normalsituation för den globala ekonomin). Målet för det nominella saldot 2023 har satts upp i överensstämmelse med finansministeriets oberoende prognos. Därför kan målet inte anses vara särskilt ambitiöst, men det uppfyller ändå lagstiftningens krav. Målen för det nominella saldot 2024–2026 har satts upp enligt vedertagen praxis så att de stämmer överens med finansministeriets prognos, eftersom en ny valperiod börjar 2023.

Regeringen motiverade underskottet och ett från regeringsprogrammet avvikande mål för det nominella saldot i de offentliga finanserna med den rådande ekonomiska osäkerheten. Dessutom motiverades det generösa målet för 2023 med att exceptionella omständigheter enligt den inhemska finanspolitiska lagstiftningen råder 2022⁷ (Finansministeriet 2022⁸). Regeringen konstaterade också att målet för den offentliga sektorns underskott (1,7 procent av BNP) respekterar referensvärdet för underskottet på 3 procent i EU-fördraget. Därtill förklarade regeringen att underskottsmålet är i linje med de finanspolitiska rekommendationer som EU-rådet gav Finland i juni 2021 och med den finanspolitiska anvisning som kommissionen gav i mars 2022. Enligt rådets rekommendation och kommissionens anvisning ska dimensioneringen av finanspolitiken stödja tillväxten 2022 och vara neutral 2023 medräknat användningen av faciliteten för återhämtning och resiliens.



Figur 2: De fleråriga målen för den offentliga sektorns nominella saldo. Källa: Planerna för de offentliga finanserna för 2020–2023, 2021–2024, 2022–2025 och 2023–2026, finansministeriet.

Tabell 2: Målen för det nominella saldot i de offentliga finanserna för 2023 per sektor.

Planen för de offentliga finanserna	Staten	Lokalförvaltningen	Välfärdsområdena	Arbetspensionsanstalterna	Övriga socialskyddsfonder
Planen för de offentliga finanserna för 2020–2023 (7.10.2019)	Högst -0,5 % av BNP	Högst -0,5 % av BNP	-	ca 1 % av BNP	ca 0 % av BNP
Planen för de offentliga finanserna för 2021–2024 (16.4.2020)	Fastställdes inte	Fastställdes inte	Fastställdes inte	Fastställdes inte	Fastställdes inte
Planen för de offentliga finanserna för 2022–2025 (12.5.2021)	ca -2,25 % av BNP	ca -0,5 % av BNP	nära balans	ca 1,0 % av BNP	nära balans
Planen för de offentliga finanserna för 2023–2026 (13.4.2022)	ca -2,25 % av BNP	ca -0,5 % av BNP	nära balans	ca 1,0 % av BNP	nära balans

Under de följande valperioderna behövs åtgärder som balanserar de offentliga finanserna

Under valperioden 2019–2023 har de offentliga finanserna försämrats till följd av coronakrisen, krisen i Ukraina och energikrisen. De offentliga finanserna måste stärkas under kommande regeringsperioder för att skuldkvoten ska stabiliseras och framför allt börja minska. Utgiftsökningarna för säkerheten och den gröna övergången på grund av Rysslands invasion av Ukraina samt den förväntade blygsamma ekonomiska tillväxten försvagar de offentliga finanserna de närmaste åren. Enligt finansministeriets höstprognos 2022 medför dessa omständigheter att skuldkvoten börjar öka redan från och med 2023, och 2026 kommer skuldkvoten att ligga på 76 procent. Coronakrisen, Rysslands invasion av Ukraina och den efterföljande energikrisen har också ökat den risk som är förknippad med statens ansvarsförbindelser. Att välfärdsområdena inleder sin verksamhet 2023 och att de nästan enbart finansieras med statliga medel utgör också en betydande risk för de offentliga finanserna. På grund av den åldrande befolkningen är inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna i obalans på längre sikt.

Den kommande regeringen ställer upp ekonomiska och finanspolitiska mål i sitt regeringsprogram och i den första planen för de offentliga finanserna. Utöver målen bör regeringen fastslå metoder för att uppnå dem. Även förordningen om en plan för de offentliga finanserna förutsätter att mål ställs upp. Enligt förordningen ska planen för de offentliga finanserna innehålla de specificerade åtgärder som behövs för att uppnå målen för den offentliga sektorns och dess undersektors nominella saldo.

De utvecklingsprognoser som används för att dimensionera metoderna beskriver utvecklingen av de offentliga finanserna i en situation där det inte fattas några nya politiska beslut. Därför är kraven på prognosernas kvalitet och tillförlitlighet höga. Statens revisionsverk granskade (Statens revisionsverk 2019⁹ och 2020¹⁰) finansministeriets medelfristiga utvecklingsprognoser för de offentliga finansernas (innevarande år och de fyra följande åren) och konstaterade att ministeriet allmänt taget har gjort prognoserna på tillbörligt sätt. Ministeriet har i enlighet med EU-kommissionens riktlinjer inkommerat diskretionära politiska åtgärder i beräkningarna. Utfallet av inkomst- och utgiftsberäkningarna har dock avvikit

ganska mycket från de ursprungliga beräkningarna därför att till exempel de statistikuppgifter som använts i utvecklingsprognoserna har uppdaterats.

Eftersom beräkningarna kan ändras, är det fullt möjligt att de åtgärder som är bundna till dem kan visa sig vara otillräckliga eller överdrivna. Stor osäkerhet är också förknippad med åtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna. Osäkerhet förekommer i synnerhet då anpassningar inte görs direkt via ändringar i lagstiftningen om skattegrunderna eller utgifterna. Exempelvis kan en högre sysselsättningsgrad ha mycket olika inverkan på balansen i de offentliga finanserna beroende på om orsaken till höjningen var ökat heltidsarbete eller ökat deltidarbete. Trots att det kan vara svårt att bedöma effekterna av en del åtgärder, bör man ändå inte prioritera sådana metoder som är lättare att bedöma. Regeringen kan dock se till att åtgärderna genomförs på tilltänkt sätt. Därför bör det byggas in kontrollpunkter under regeringsperioden för bedömning av hur besluten påverkat balansen i de offentliga finanserna och huruvida det behövs ytterligare åtgärder. En arbetsgrupp tillsatt av finansministeriet för att utveckla styrningen av de offentliga finanserna har i sin slutrapport rekommenderat regeringens halvtidsöversyn som en sådan kontrollpunkt (finansministeriet 2022¹¹).

Den finanspolitiska lagstiftningen måste preciseras i fråga om korrigeringsmekanismen

Enligt 3 § i finanspolitiska lagen (869/2012) ska statsrådet vidta de åtgärder som anses behövliga för att korrigera de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet, om statsrådet bedömer att det finns en sådan betydande avvikelse i det strukturella saldot i de offentliga finanserna som kan äventyra uppnåendet av det medelfristiga målet. Definitionen av en betydande avvikelse finns i EU-lagstiftningen.

EU-rådet kan konstatera en betydande avvikelse i sitt yttrande om Finlands stabilitetsprogram och rekommendera att Finland vidtar korrigerande åtgärder. Om rådet konstaterar en avvikelse, ska statsrådet lämna en redogörelse till riksdagen enligt 44 § i grundlagen. Redogörelsen ska innehålla en uppskattning av avvikelsen i det strukturella saldot jämfört med det medelfristiga målet eller jämfört med anpassningsspåret som leder fram till målet. Statsrådet ska också redogöra för de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som vidtas för att korrigera avvikelsen senast före utgången av följande kalenderår. Om det i ett rådsbeslut fastställs att Finland inte har vidtagit tillräckliga korrigerande åtgärder, ska statsrådet utan ogrundat dröjsmål ge riksdagen ett meddelande enligt 44 § i grundlagen. Meddelandet ska innehålla en uppskattning av storleken på avvikelsen i det strukturella saldot jämfört med det medelfristiga målet eller jämfört med anpassningsspåret som leder fram till målet, samt en redogörelse för de nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som vidtas för att korrigera avvikelsen senast före utgången av följande kalenderår.

Enligt 4 § i finanspolitiska lagen behöver inga korrigerande åtgärder vidtas om EU-rådet uttryckligen har konstaterat att det råder exceptionella omständigheter i Finland. Våren 2020 aktiverade kommissionen med medlemsländernas stöd¹² den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. För att stimulera ekonomin tillät kommissionen medlemsländerna att avvika från sitt strukturella saldo (MTO) eller från anpassningsspåret som leder fram till målet. I maj 2022 förlängde kommissionen undantagsklausulens giltighetstid till slutet av 2023. Under den allmänna undantagsklausulens giltighetstid har EU-rådet inte gett några rekommendationer om korrigerande avvikelse i det strukturella saldot. Statsrådet har å sin sida tolkat att kommissionens beslut att aktivera

den allmänna undantagsklausulen avser sådana exceptionella omständigheter som föreskrivs i artikel 3.3 b i den finanspolitiska pakten¹³ och som 4 § i den finanspolitiska lagen hänvisar till.

Enligt 5 § i finanspolitiska lagen ska statsrådet, om EU-rådet uttryckligen konstaterat att exceptionella omständigheter enligt 4 § inte längre råder i Finland, besluta om åtgärder som är ämnade att genomföras samma eller senast det följande kalenderåret för att det strukturella saldot i de offentliga finanserna ska förbättras med minst 0,5 procentenheter. Statens revisionsverk ska yttra sig om huruvida åtgärderna är tillräckliga.

Statsrådet har inte haft behov av att vidta korrigerande åtgärder under den gångna valperioden, eftersom EU-rådet inte har gett någon rekommendation om korrigerande åtgärder. Det är oklart vad som händer när den allmänna undantagsklausulen upphör att gälla (Övervakning av finanspolitiken 2021¹⁴ och 2022¹⁵). Oklarheten syftar på huruvida statsrådet ska vidta korrigerande åtgärder i enlighet med 5 § i finanspolitiska lagen samma eller senast det följande kalenderåret, även om EU-rådet inte har gett någon rekommendation om korrigerande åtgärder (3 § i lagen har inte tillämpats) och undantagsklausulen enligt 4 § inte har behövt tillämpas. Den finanspolitiska lagstiftningen bör till denna del förtydligas med beaktande av eventuella ändringar i stabilitets- och tillväxtpakten (se närmare kapitel 1.3).

1.2 Under valperioden gjordes åtskilliga undantag från ramregeln i regeringsprogrammet

Ramregeln som fastställdes i regeringsprogrammet 2019 har inte iakttagits ett enda år under valperioden. Den nyligen tillsatta regeringen avstod 2019 från tilläggsbudgetreserven på 260 miljoner euro från den föregående regeringen och införde en ny tilläggsbudgetreserv på 300 miljoner euro.

År 2020 slopades iakttagandet av ramregeln helt på grund av coronapandemin. Under året gav regeringen sju tilläggsbudgetar och slutligen överskreds den utgiftsnivå som fastställdes i regeringsprogrammet med 8,437 miljarder euro. Även de konjunkturbetingade utgifterna utanför ramverket ökade 2020.

År 2021 återgick man till att följa ramregeln, men man avvek från ramnivån i regeringsprogrammet med hjälp av flera undantag. För de extra utgifter som coronapandemin gav upphov till höjdes ramen med 1,85 miljarder euro och utgifterna utanför ramen ökades med 2,2 miljarder euro. Dessutom möjliggjorde aktiveringen av mekanismen för exceptionella konjunkturlägen en höjning av ramen på 500 miljoner euro.

År 2022 infördes nya undantag i ramregeln utöver de tidigare. Ramen höjdes med 1,779 miljarder euro med anledning av det säkerhetspolitiska läget och med 500 miljoner med hjälp av mekanismen för exceptionella konjunkturlägen. För hanteringen av coronapandemin reserverades 339 miljoner i ramen. Utanför ramen gjordes också utgiftsökningar på 51 miljoner på grund av det säkerhetspolitiska läget och 373 miljoner på grund av coronapandemin. Dessutom reserverades 10 miljarder euro som finansinvestering enligt ramregeln för att finansiera energibolagen. Man var också tvungen att höja rambeloppet med 900 miljoner euro för att budgeten inte skulle överskrida ramen. Höjningen av ramen gjordes i strid med ramregeln. Även om ramregeln var i kraft, följdes den inte 2022.

För 2023 gäller för närvarande inga undantag på grund av coronasituationen och konjunkturläget som skulle höja ramen. De direkta s.k. kostnaderna för hälsosäkerheten som anknyter till coronan täcks fortfarande i form av utgifter utanför ramen och de har budge-

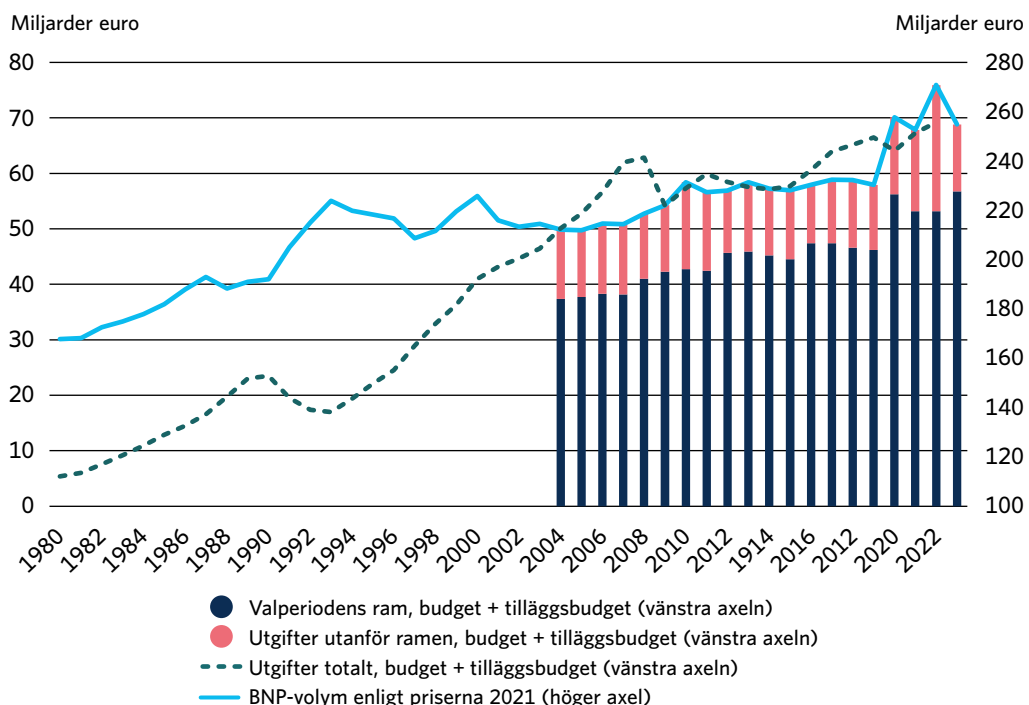
terats till ett belopp av 46 miljoner euro fram till den kompletterande budgetpropositionen. På grund av det säkerhetspolitiska läget har ramen höjts med 2,240 miljarder euro. Dessutom höjdes ramen med ett extra belopp på 228 miljoner euro i strid med ramregeln i samband med att finansieringen av Veikkaus förmånstagare överfördes till ramverket och med 483 miljoner euro för att täcka de budgeterade utgifter som i övrigt överskred ramen. Båda höjningarna har gjorts i strid med ramregeln, så ramregeln har inte heller iakttagits vid beräkningen av ramen för 2023.

Tabell 3: Tabell över ramen för valperioden.

Ramberäkning under regeringsperioden	2020	2021	2022	2023
Teknisk ram	44 853	46 417	46 582	46 716
Utgifter i ramen enligt regeringsprogrammet totalt	2 058	2 884	2 518	1 400
— bestående ytterligare ökning av ramutgifterna	1 078	1 375	1 318	1 370
— bestående omallokeringar av ramutgifterna	-50	-50	-125	-100
— framtidsinvesteringar av engångsnatur (ramutgifter)	730	419	175	-
— reserv för framtidsinvesteringar	-	840	850	-
— tilläggsbudgetreserv	300	300	300	100
Överföring till ramen av kommunkompensationer för förlorade skatteinkomster under föregående valperiod	1 012	1 012	1 012	1 012
Reserv för oförutsedda utgifter 2020-2022	150	244	135	-
Valperiodens ramnivå (inkl. tilläggsbudgetreserv)	48 073	50 557	50 247	49 128
Strukturjusteringar totalt	-1 341	2 112	2 758	15 815
Grundändringar	-1 213	-266	-105	-192
Tekniska korrigeringar (ändring av tidpunkt, ombudgetering, genomgångspost, teknisk ändring)	-159	27	-1844	251
Finansiering av välfärdsområdena	-	-	1 956	12 525
Mekanism för undantagsförhållanden	-	500	500	-
Utgifter (i ramen) på grund av coronavirussituationen	-	1 850	351	-
Överföring till ramen på grund av det säkerhetspolitiska läget	-	-	1 779	2 240
Överföring av finansieringen av Veikkaus förmånstagare till ramen	-	-	-	990
Användning av ofördelad reserv från föregående år	31	-	121	-
Prisjusteringar totalt	-34	602	1 495	4 069
Förändringar i ramnivån (+/-)	-	-	900	450
Ramnivå under valperioden budgetproposition 2023 och tilläggsbudgetproposition IV 2022	46 697	53 271	55 400	69 461
Budgeterat i ramen	55 135	53 149	55 129	69 283
Inte budgeterat i ramen	-8 437	2	271	178
Budgeterat utanför ramen	13 605	14 690	22 757	12 057
Budgeterat totalt	68 740	67 839	77 885	81 340
Bokslut	67 074	66 002	-	-

Ramutgifterna har stigit till en ny nivå under valperioden

I figur 3 presenteras de utgifter som budgeterats i och utanför ramen 1980–2023, omvandlade till 2021 års prisnivå. Välfärdsområdenas effekt på ramen åren 2022 och 2023 har avlägsnats från figuren. Utgiftsbudgeteringen har stigit till en ny nivå åren 2020–2023 jämfört med tidigare valperioder. Utgifterna fortsätter att öka 2023 trots att välfärdsområdenas nya utgifter inte beaktas i ramen. Även om de utgiftsökningar som är bundna till undantagen är avsedda att vara tidsbundna, har man under regeringsperioden också gjort bestående ökningar i ramutgifterna, vilket har höjt ramnivån i förhållande till det som avtalades i regeringsprogrammet.



Figur 3: BNP och utgifter som budgeterats 1980–2023, med undantag för 2021, 2022 och 2023. Ramregeln gällde inte 2020. Källa: Statens revisionsverks beräkning, finansministeriet, Statistikcentralen.

Övervakningen av finanspolitiken anser att de flesta avvikelserna från ramregeln under valperioden är motiverade. Coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina har varit exceptionella situationer som ramregeln i regeringsprogrammet inte skulle ha kunnat svara på. Det har varit motiverat att möjliggöra oväntade utgiftsökningar som är nödvändiga för att sköta situationen genom en klart definierad avvikelse från ramregeln.

Ramnivån har dock överskridits under valperioden även av andra orsaker. Åtgärdsutgifter i regeringsprogrammets som inte hänför sig till undantagstillståndet har budgeterats i ramen till ett värde av 900 miljoner euro 2022 och 686 miljoner euro 2023. Ramregeln skulle ha förutsatt att dessa utgifter hade prioriterats utan att bryta mot ramen. Bland de

utgifter som ingår i avvikelserna har det dessutom funnits bestående utgifter samt utgifter som endast har en svag koppling till undantagstillståndet. Till exempel i det säkerhetspolitiska undantaget ingår utgifter som planeras bli bestående, och utgiftsökningar som gjorts på grund av coronasituationen har motiverats indirekt, till exempel genom stimulansmål. Om de utgifter som ingår i avvikelserna motiveras på en mycket allmän nivå, till exempel genom att man betonar stimulansmålet, är bestående utgiftsökningar eller utgiftsökningar som överlappar andra mål sannolikare.

De principer som styr efterlevnaden av ramregeln behöver inte ändras

Ramregeln har visat sig vara ett fungerande verktyg för att planera och genomföra utgiftsanvändningen. De avvikelser som gjorts under innevarande valperiod är inte ett tecken på att ramregelns principer¹⁶ skulle behöva ändras. Regeringarna har följt den ramnivå de fastställt under hela det nuvarande systemets existens 2004–2019. I ramregeln ingår i princip handlingsutrymme för överraskande utgifter under valperioden samt flexibilitetsprinciper som inte underminerar ramregelns bindande verkan.

Under innevarande regeringsperiod har det politiska engagemanget i ramregeln försvagats på ett sätt som saknar motstycke. Statens revisionsverk har behandlat ämnet i sin revisionsberättelse Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus (Funktionen hos ramsystemet för statsfinanserna, 8/2021). Exceptionella situationer och kriser har i praktiken gjort det möjligt att bryta mot ramregeln genom ett omfattande politiskt och medborgerligt godkännande, men det verkar också finnas faktorer med längre verkan i bakgrunden.

Rambesluten infördes 1991, då statens skuldbetalningsförmåga och trovärdighet i borgenärernas ögon stod på spel. Från och med 2004 har ramsystemet bidragit till att övertyga skuldmarknaden om tillförlitligheten i skötseln av statsfinanserna och om statens förmåga att bedriva en förutsägbar utgiftspolitik. Efter finanskrisen 2008 sjönk kostnaderna för statsskulden, även om skuldbeloppet oavsett konjunkturen har ökat varje år i snart 15 års tid. Trots att skuldbeloppet har ökat har det verkat osannolikt att statens skuldbetalningsförmåga skulle försvagas.

Ramsystemet har under de senaste åren kritiserats för att vara oflexibelt och föråldrat, och man har föreslagit att till exempel investeringar ska flyttas utanför ramen. Även om ramregelns principer fungerar väl, har utgiftsramens inkomstberoende efter finanskrisen blivit en svaghet enligt Statens revisionsverks revision av ramsystemets funktion.

I framtidens regeringsprogram kan man sträva efter att fastställa en mer realistisk utgiftsnivå än tidigare, som beaktar utgiftsbehoven under regeringsperioden men också ger ett tillräckligt handlingsutrymme för oförutsedda utgifter mot slutet av valperioden. En generösare utgiftsram skulle kunna öka det politiska engagemanget i den. En sådan utgiftsram kan dock stå i konflikt med en utgiftspolitik som stödjer balansen i statsfinanserna. Målet har varit att hålla utgiftsnivån stabil, det vill säga neutral med tanke på skattebetalarnas betalningsbörda, och detta har man också lyckats med före den nuvarande valperioden. Det är svårt att samordna en utgiftsnivå som garanterar flexibilitet och balansen i statsfinanserna om inkomstpolicen behandlas separat från utgiftsnivån.

Enligt övervakningen av finanspolitiken skulle en utveckling mot en mer detaljerad samordning av inkomst- och utgiftspolitik i regeringsprogrammet och en omvärdering under valperioden vara till nytta för samordningen av en utgiftsnivå som gör det möjligt att uppnå regeringsprogrammets mål och balans i statsfinanserna.

Nästa regeringsperiod är avgörande för ramsystemets trovärdighet

Nästa regering har en viktig roll i definitionen av ramsystemets framtid. Den finländska ramregeln skiljer sig till sin fördel från ramsystemen och utgiftsreglerna i många andra europeiska länder i fråga om transparens och förutsägbarhet. Finlands ramnivå fastställs och uppdateras nerifrån och upp som en del av budgetprocessen, vilket gör det möjligt att fastställa utgiftsnivån utifrån högklassiga uppgifter om de faktiska utgifterna och att detaljerat följa upp under hela valperioden att utgiftsnivån inte överskrider. Det finns dock en inbyggd flexibilitet i ramnivån för olika situationer och utgifterna kan omfördelas under hela valperioden. Det är viktigt att transparensen och förutsägbarheten i ramsystemet inte går förlorad, eftersom det inte är en självklarhet att de förverkligas i motsvarande system.

Finansministeriet har publicerat en rapport om utvecklingen av styrningen av de offentliga finanserna. Övervakningen av finanspolitiken anser att observationerna i rapportens avsnitt om ramregeln är motiverade. Rapporten ger nyttig information som grund för fastställandet av ramregeln och utgiftsnivån i nästa regering. I rapporten föreslås en ny utformning av den så kallade undantagsmekanismen i regeringsprogrammet. Utformningen av undantagsmekanismen följer utformningen av mekanismen för exceptionella konjunkturlägen i den nuvarande regeringens ramregel, men verkar göra det möjligt att använda mekanismen i större utsträckning än tidigare under olika undantagsförhållanden. Enligt rapporten skulle finansministeriets ekonomiska avdelning vara den instans som föreslår att undantagsmekanismen aktiveras och finanspolitiska ministerutskottet skulle besluta om aktiveringen. Utgiftsökningarnas storlek, fördelning och tidtabell bör noggrant definieras i ekonomiska avdelningens förslag.

Finansministeriets förslag till en mer detaljerad bestämning av hur mekanismen ska användas kan ses som en förbättring jämfört med nuläget. Under innevarande valperiod har de utgiftsökningar som olika avvikelser möjliggjort slagits fast på en mycket allmän nivå. Detta har gjort det mycket svårt för en utomstående utvärderare att ta ställning till huruvida de utgiftsökningar som avvikelserna möjliggjort har fördelats ändamålsenligt. I framtiden vore det bra att fästa vikt vid att man även i exceptionella situationer skulle sträva efter att i detalj motivera avvikelserna från ramen och de utgiftsökningar som de möjliggör.

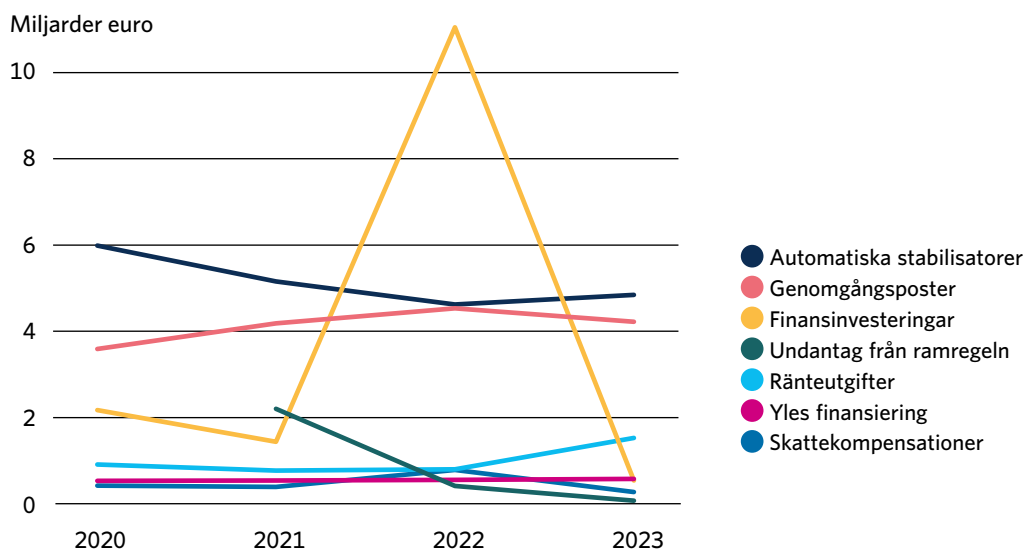
Utgifterna utanför ramen har ökat under valperioden

Ramregeln omfattar cirka 80 procent av budgetutgifterna och återstoden av utgifterna placeras utanför ramen. I utgifterna utanför ramen ingår konjunkturbetingade utgifter, såsom stöd vid arbetslöshet och behov av utkomstskydd. Utanför ramen står dessutom finansinvesteringar, ränteutgifter för statsskulden samt kompensationer till kommunerna för skatteändringar. En del av utgifterna utanför ramen består av genomgångsposter, varvid motsvarande inkomst i budgeten kan anvisas för utgiften. Även om ramregeln inte gällde 2020, har det ändå i praktiken varit möjligt att följa upp utgiftsändringen utanför ramen.

Under regeringsperioden har det också gjorts flera betydande avvikelser i utgifterna utanför ramen. Utgiftsökningarna har i huvudsak varit avsedda som svar på coronasituationen, sammanlagt 2,638 miljarder euro under regeringsperioden. Utgifter har också lagts till utanför ramen för den säkerhetspolitiska avvikelsen. År 2022 har dessutom 10 miljarder euro budgeterats som finansinvestering i enlighet med ramregeln som beredskap för att stödja energibolagen. De konjunkturbetingade automatiska stabilisatorerna har minskat något

jämfört med den högsta utgiftsnivån 2020, medan ränteutgifterna för statslånen kommer att börja öka 2023. Kompensationerna till kommunerna för skatteändringar minskar 2023, då en del av de kompensationer som ackumulerats under regeringsperioden överförs i ramen som en del av finansieringen av välfärdsområdena.

Utgifterna för Veikkaus förmånstagare överfördes 2023 i sin helhet till ramen, vilket var en nödvändig ändring i en situation där utgifterna för Veikkaus förmånstagare inte helt motsvarade Veikkaus intäktsföring under regeringsperioden. Ändringen genomfördes dock i strid med ramregeln genom att ramen höjdes med ett belopp som motsvarade utgifterna för Veikkaus förmånstagare i sin helhet, trots att vissa utgifter hade överförts till ramen redan tidigare. Till följd av höjningen ökade ramens rörelseutrymme med uppskattningsvis 228 miljoner euro.



Figur 4: Utgifter som budgeterats utanför ramen under valperioden. Källa: FM.

1.3 EU:s finanspolitiska styrning har varit flexibel på grund av coronakrisen

Till revisionsverkets finanspolitiska övervakning hör att utvärdera efterlevnaden av EU:s finanspolitiska reglering i Finland. Den finanspolitiska regleringen har sammanställts i stabilitets- och tillväxtpakten och genomförs som en del av den europeiska planeringsterminen. Inom ramen för planeringsterminen samordnas förutom finanspolitiken även bland annat struktur- och sysselsättningspolitiken. Den årliga planeringsterminen börjar i slutet av kalenderåret, då kommissionen vanligtvis publicerar ett höstpaket med flera publikationer, och slutar på hösten följande år med att euroländernas utkast till budgetplaner behandlas.

Planeringsterminens normala processer ändrades på grund av coronapandemin. Våren 2020 aktiverades undantagsklausulen om de finanspolitiska reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten, vilket innebär att medlemsländerna tillåts avvika från kraven på de offentliga finanserna under förutsättning att avvikelsen inte äventyrar de offentliga finansernas hållbarhet på medellång sikt. Under undantagsklausulens giltighetstid har rådets rekommendationer om de offentliga finanserna varit kvalitativa i stället för de numeriska rekommendationer som använts tidigare.

För att åtgärda de ekonomiska och sociala skadorna som coronapandemin orsakat, avtalade medlemsländerna om återhämtningsinstrumentet Next Generation EU och dess väsentliga del faciliteten för återhämtning och resiliens (Recovery and Resilience Facility, RRF). Planeringsterminen 2021 justerades för att den skulle kunna samordnas med faciliteten för återhämtning och resiliens och den tillhörande rapporteringen. Under planeringsterminen 2022 har man redan delvis återgått till förfarandena före krisen, men med fortsatt beaktande av faciliteten för återhämtning och resiliens. Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten gäller enligt informationen i nuläget till slutet av 2023.

Våren 2020, före den kris som coronapandemin orsakade, inledde kommissionen en diskussion om utvärderingen av EU:s finanspolitiska regler och regelramverk. I november 2022 publicerade kommissionen sitt eget förslag till regelreform. Enligt förslaget skulle det centrala kriteriet för det strukturella saldoot i de nuvarande bestämmelserna slopas och man skulle fokusera på att begränsa ökningen av de offentliga nettoutgifterna och garantera skuldållbarheten. Medlemsländerna diskuterar förslaget och målet är att nå samförstånd före budgetberedningen för 2024.

EU:s finanspolitiska styrning under valperioden

Nedan beskrivs händelserna i EU:s finanspolitiska styrning stegvis under valperioden.

Sommaren 2019

EU-rådet ansåg baserat på prognoserna att Finland följde kraven i stabilitets- och tillväxtpakten 2019 och påminde att Finland skulle ha beredskap för ytterligare åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av kraven i stabilitets- och tillväxtpakten 2020. Rådets re-

kommendation om finanspolitiken 2020 gällde en begränsning av utgiftsökningen till 1,9 procent enligt utgiftsregeln i stabilitets- och tillväxtpakten, vilket motsvarade en 0,5-procentig anpassning av det strukturella saldoto i förhållande till BNP.

Hösten 2019

En ny valperiod inleddes våren 2019 och därför publicerade statsrådet valperiodens första stabilitetsprogram först hösten 2020 i samband med utkastet till budgetplan för 2020. Enligt normaltidsplanen för planeringsterminen bör stabilitetsprogrammet publiceras på våren och utkastet till budgetplan på hösten. I stabilitetsprogrammet och utkastet till budgetplan beskrivs medlemsländerna bland annat situationen i fråga om iakttagandet av de finanspolitiska reglerna.

Enligt finansministeriets oberoende prognos skulle den offentliga sektorns skuld 2020 ha varit på samma nivå som 2019, 58,8 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Den offentliga sektorns underskott skulle ha försämrats något, till -1,4 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Värdena uppfyllde skuld- och underskottskriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt prognosen skulle det strukturella saldoto ha försämrats något 2020 jämfört med föregående år, dvs. till -1,4 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. En betydande avvikelse i både kriteriet för det strukturella saldoto och utgiftsregeln skulle ha varit på väg att utvecklas 2020, och därför bad kommissionen Finland om ytterligare utredningar och rekommenderade att man säkerställer att stabilitets- och tillväxtpakten följs. Finansministeriet utarbetade en ytterligare utredning före kommissionens bedömning av utkastet till budgetplan. Revisionsverkets finanspolitiska övervakning uppmanade statsrådet att ägna uppmärksamhet åt risken för att en betydande avvikelse i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten skulle ha varit på väg att uppstå.

Våren 2020

Coronakrisen bröt ut och kommissionen antog ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. Medlemsstaternas finansminister stödde aktiveringen av klausulen. Enligt den allmänna undantagsklausulen kan medlemsländerna ges tillåtelse till tillfälliga undantag från kraven på de offentliga finanserna, förutsatt att detta inte äventyrar de offentliga finansernas hållbarhet på medellång sikt.

Finansministeriets stabilitetsprogram våren 2020 var av teknisk natur och mer begränsat än normalt. I stabilitetsprogrammet förutspåddes den offentliga sektorns skuldkvot öka med cirka 10 procentenheter 2019–2020 och underskottet med cirka 6 procentenheter på grund av det tvära konjunkturkastet och den omfattande stimulansen som coronakrisen orsakade. I vårens stabilitetsprogram ansökte Finland om tillämpning av den allmänna undantagsklausulen i fråga om de finanspolitiska åtgärder som vidtogs för att hantera coronavirussituationen.

Kommissionen utarbetade en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget på grund av att underskotts- och skuldförändringarna i stabilitets- och tillväxtpakten överskreds. Analysen tydde på att Finland inte skulle följa underskottskriteriet 2020, men kommissionen föreslog inte att förfarandet vid alltför stora underskott skulle inledas.

På grund av coronaviruskrisen föreslog kommissionen det tillfälliga återhämtningsinstrumentet Next Generation EU, där faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) är central.

Sommaren 2020

För åren 2020 och 2021 rekommenderade Europarådet att Finland med beaktande av den allmänna undantagsklausulen vidtar alla nödvändiga åtgärder för att bekämpa pandemin, upprätthålla ekonomin och stödja den påbörjade återhämtningen. Europarådet rekommenderade 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 skuldållbarheten, samtidigt som Finland ökar investeringarna.

Hösten 2020

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

I utkastet till budgetplan för 2021 uppskattade finansministeriet att den offentliga sektorns skuldkvot ökar till över 70 procent 2021 och att underskottskvoten minskar något till cirka -5 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Kommissionen bedömde att Finland följde rådets rekommendationer från sommaren 2020.

Planeringsterminen 2021, som inleddes hösten 2020, anpassades för att den skulle kunna samordnas med faciliteten för återhämtning och resiliens och den tillhörande rapporteringen.

Våren 2021

Kommissionen antog meddelandet "Ett år efter utbrottet av covid-19 – finanspolitiska insatser". I meddelandet föreslog kommissionen en stimulerande dimensionering av finanspolitiken som helhet för 2021 och 2022 med beaktande av åtgärderna i faciliteten för återhämtning och resiliens. Kommissionen konstaterade också att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas utifrån 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).

Finansministeriet utarbetade stabilitetsprogrammet för våren 2021 i normal form efter undantagsåret 2020. Prognosen för underskotts- och skuldkriteriet motsvarade utsikten från föregående höst, vilket tydde på att båda kriterierna hade brutits 2021. Finansministeriet bedömde att Finland följde rekommendationen om de offentliga finanserna från sommaren 2020. Kommissionen kom fram till samma resultat i sin bedömning.

Sommaren 2021

Kommissionen utarbetade en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget på grund av att underskotts- och skuldförändringarna i stabilitets- och tillväxtpakten överskreds. I rapporten konstaterades att Finland inte iakttog underskottskriteriet och skuldkriteriet. Förfarandet vid alltför stora underskott inleddes inte.

Kommissionen gjorde, på basis av sin vårprognos, bedömningen att villkoren uppfylldes för att fortsätta tillämpa den allmänna undantagsklausulen 2022 och för att avaktivera den från och med 2023.

Rådet rekommenderade fortsatt tillväxtfrämjande dimensionering av finanspolitiken 2022. Dessutom rekommenderade rådet bland annat att Finland ska prioritera hållbara investeringar som stödjer tillväxten samt, när de ekonomiska förhållandena så medger, bedriva en finanspolitik som syftar till att uppnå ett betryggande och hållbart läge i de offentliga finanserna på medellång sikt.

Hösten 2021

Enligt höstens utkast till budgetplan för 2022 förutspådde finansministeriet att den offentliga sektorns nominella saldo förbättras till -2,4 procent av BNP 2022 och att det uppfyller underskottskriteriet. Ministeriet bedömde att överskridningen av referensvärdet åren 2020–2021 är tillfällig men inte obetydlig. Skuldkvoten förutspåddes stanna kring drygt 70 procent av BNP 2022. Ministeriet bedömde alltså att Finland bryter mot skuldkriteriet. Kommissionens höstprognos var i linje med ministeriets prognos. Enligt kommissionens bedömning följde utkastet till budgetplan rekommendationerna från sommaren 2021.

Under planeringsterminen 2022, som inleddes hösten 2021, återgick man i stor utsträckning till förfarandena före krisen så att man också beaktade överlappningar och komplementaritet i genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens.

Kommissionen antog meddelandet "EU:s ekonomi efter covid-19-pandemin – förutsättningarna för den ekonomiska styrningen". Där granskades systemet för ekonomisk styrning i och med de förändrade förhållandena på grund av coronakrisen och den offentliga debatten om en eventuell ändring av översynen av EU:s ram för ekonomisk styrning inleddes på nytt.

Våren 2022

Kommissionen antog ett meddelande om den finanspolitiska styrningen. I meddelandet rekommenderades en övergång från en stimulerande till en neutral finanspolitik i euroområdet med beaktande av den osäkerhet i den ekonomiska utvecklingen som Rysslands invasion av Ukraina orsakar. Enligt kommissionens bedömning skulle uppfyllandet av skuldpassningsregeln i stabilitets- och tillväxtpakten förutsätta en alltför krävande gradvis tilltagande finanspolitisk anpassning i medlemsländerna, som skulle kunna äventyra tillväxten. Kommissionen meddelade att den inte kommer att föreslå att nya förfaranden vid alltför stora underskott inleds på våren.

I vårens stabilitetsprogram bedömdes att den offentliga sektorns underskott skulle hållas på den nivå som referensvärdet på 3 procent förutsätter under hela prognosperioden, det vill säga underskottskriteriet skulle iakttas. Enligt finansministeriets oberoende prognos fortsatte Finlands skuldkvot på ett tillväxtspår, trots att den hade minskat något jämfört med föregående prognosrunda. Finansministeriet bedömde att Finland följde rådets rekommendationer från sommaren 2021 bland annat genom att upprätthålla en tillväxtfrämjande dimensionering av finanspolitiken. Kommissionen instämde i ministeriets ståndpunkt.

Kommissionen förlängde undantagsklausulens giltighetstid till utgången av 2023. Kommissionen utarbetade en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget på grund av att referensvärdet för underskottet överskreds. I rapporten konstaterades att Finland inte har iakttagit skuldkriteriet. Kommissionen anser att efterlevnaden av skuldpassningsregeln skulle innebära en risk för den ekonomiska tillväxten. Förfarandet vid alltför stora underskott inleddes inte.

Sommaren 2022

Rådet rekommenderade en neutral dimensionering av finanspolitiken för 2023 med beaktande av stödet till hushåll och företag som särskilt lider av energikrisen samt till personer som flytt från Ukraina. Från och med 2024 rekommenderade rådet en finländsk finanspolitik som syftar till ett betryggande läge i de offentliga finanserna på medellång sikt.

Hösten 2022

Enligt finansministeriets höstprognos kommer den offentliga sektorns underskott att hålla sig inom referensvärdet 2022 och 2023 (tabell 4). Därmed skulle underskottskriteriet iakttagas och överträdelserna av kriteriet 2020 skulle vara tillfällig.

Sommaren 2022 införde Statistikcentralen en ny metod för behandlingen av ARA-lån, vilket påverkar den offentliga sektorns skuld från och med år 2000. Enligt Statistikcentralen är skuldkvoten beräknad med den nya metoden 5,9 procentenheter större än beräknad med den gamla metoden 2021¹⁷. Den offentliga sektorns skuldkvot beräknad enligt den nya metoden överskred referensvärdet på 60 procent redan 2013.

Finansministeriet förutspår att den offentliga sektorns skuld ökar under de kommande åren. Enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk ska skuldkvoten huvudsakligen minska efter att referensvärdet överskridits, men konjunkturen och andra relevanta faktorer beaktas också i bedömningen. Överskridandet av gränsvärdena kan leda till att förfarandet vid alltför stora underskott (EDP) inleds. Under undantagsklausulens giltighetstid har kommissionen dock inte inlett ett nytt EDP-förfarande för en enda medlemsstat.

I utkastet till budgetplan för 2023 föreslog finansministeriet att Finland ska följa rådets rekommendationer från sommaren 2022. Kommissionen instämde i ståndpunkten. Övervakningen av finanspolitiken betonar vikten av att stabilisera skuldkvoten.

Tabell 4: Den offentliga sektorns underskott och skuldsättning. Källor: Statistikcentralen, finansministeriets prognos markerad med en asterisk (hösten 2022).

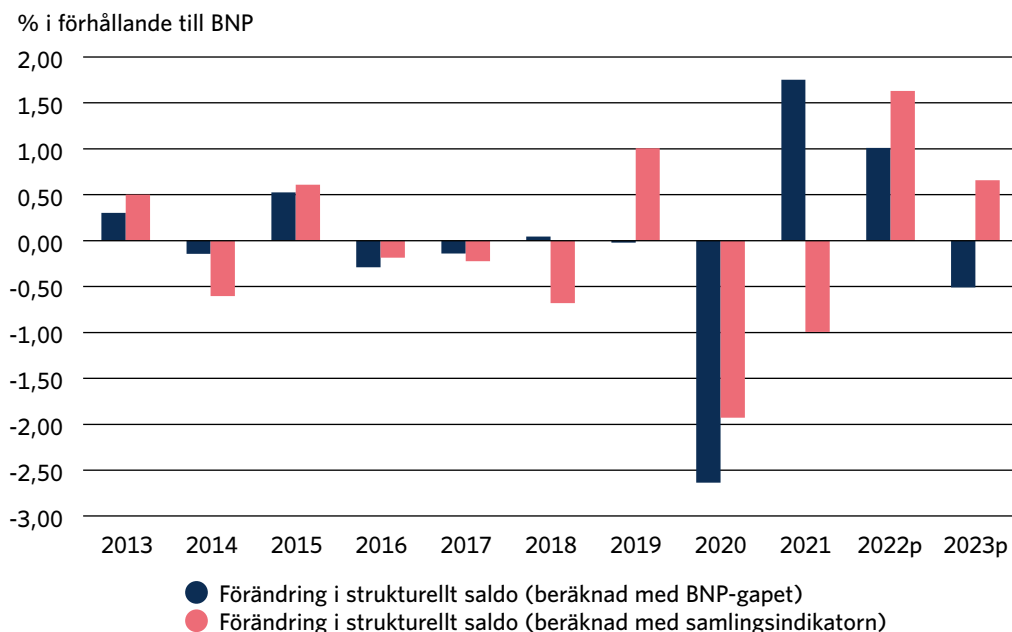
Underskott/skuldsättning	2019	2020	2021	2022*	2023*	2024*
Offentliga sektorns underskott	-0.9	-5.5	-2.7	-1.4	-2.2	-2.2
Offentliga sektorns skuldsättning	64.9	74.8	72.3	71.2	72.7	74.1

I stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del granskas uppnåendet av eller framstegen mot det landsspecifika medelfristiga målet (MTO) genom beräkning av det strukturella saldotoch utgiftsregeln. Finlands medelfristiga mål är att uppnå ett strukturellt saldo på -0,5 procent i förhållande till BNP. Under undantagsklausulens giltighetstid från och med våren 2020 har inga numeriska finanspolitiska rekommendationer, det vill säga krav på utgiftsutvecklingen enligt det strukturella saldotoch utgiftsregeln, fastställts för medlemsländerna.

I figur 5 presenteras dock årsförändringen i det strukturella saldotoch utgiftsregeln genom att konjunkturen har bedömts med två olika metoder. Årsförändringen är en väsentlig observation, därför att om det medelfristiga målet inte har uppnåtts, granskar man om det strukturella saldotoch utgiftsregeln utvecklas mot det medelfristiga målet. Den uppskattning av konjunkturen som

ska användas för att beräkna det strukturella saldot enligt den första metoden grundar sig på BNP-gapet, som har beräknats med en produktionsfunktionsmetod som medlemsländerna gemensamt kommit överens om. I den andra metoden beskriver samlingsindikatorn i den finanspolitiska övervakningens färgdiagram konjunkturläget. I båda beräkningarna används också finansministeriets höstprognos 2022 samt de senaste statistikuppgifterna.

Metoderna resulterar i bedömningar av årsförändringen i det strukturella saldot 2021 och 2023 som klart avviker från varandra. Enligt samlingsindikatorn försvagas det strukturella saldot 2021, medan det enligt BNP-gapet stärks. År 2023 är situationen den motsatta.



Figur 5: Förändring i strukturellt saldo. Källor: finansministeriet, finanspolitiska övervakningens beräkningar.

Efter coronapandemin återgick man till att revidera EU-reglerna

Våren 2020, före den kris som coronapandemin orsakade, inledde kommissionen en diskussion om utvärderingen av EU:s finanspolitiska regler och regelramverk. Regelutvecklingen pausades dock på grund av undantagsförhållandena tills diskussionen togs upp på nytt hösten 2021, då kommissionen genomförde en öppen enkät om reformbehovet.

I november 2022 publicerade kommissionen sitt eget förslag till regelreform. I kommissionens förslag står medlemsländernas skuldållbarhet och fyraåriga planer i centrum för det reviderade regelverket, vilka skulle begränsa ökningen av de offentliga utgifterna. Tidsspannet för EU:s ekonomiska styrning ändras från en årlig granskning till en bedömning av skuld- och utgiftsutvecklingen på medellång sikt. Förslaget diskuteras mellan medlemsländerna och målet är att uppnå samförstånd före medlemsländernas budgetberedning för 2024.

Enligt kommissionens förslag skulle målet för det strukturella underskottet, som är centralt i de nuvarande bestämmelserna, slopas. Målet för det strukturella saldot är svårt att förstå och det grundar sig på en otydlig uppskattning av BNP-gapet. Uppskattningen av BNP-gapet kan preciseras betydligt i efterhand, särskilt vid konjunktursvängningar, och därför kan slutsatsen om huruvida målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna har uppnåtts, det vill säga slutsatsen om regelefterlevnaden, förändras avsevärt.

Referensvärdena på 3 procent för underskottet och 60 procent för skulden i förhållande till BNP enligt fördraget kvarstår i kommissionens förslag. Kommissionen föreslår dock att man avstår från 1/20-regeln om skuldminskning, det vill säga det årliga anpassningskravet på cirka 5 procent. Medlemsländerna har redan före coronakrisen haft betydligt högre skuldkvoter än kriteriet på 60 procent i EU-fördraget, och krisen har ökat skuldkvoterna ytterligare. Stabilitets- och tillväxtpaktens regel om skuldminskning mot målet på 60 procent är i praktiken orealistisk för vissa medlemsländer. Kommissionen har bedömt att den kraftiga progressiva minskning som regeln kräver skulle kunna skada tillväxtförutsättningarna. Övervakningen av finanspolitiken bedömer utifrån finansministeriets prognos hösten 2022 att iakttagandet av regeln om skuldminskning enligt det så kallade framåtblickande kriteriet skulle innebära att Finlands offentliga finanser stärks med drygt 9 miljarder euro (2023-års nivå) fram till 2026 jämfört med prognosen, om man återgår till stabilitets- och tillväxtpaktens nuvarande regler 2024.

Enligt kommissionens förslag borde man få skuldkvoten att vända nedåt på ett trovärdigt sätt under fyraårsplanen. Dessutom skulle det vara möjligt att ansöka om en tilläggsfrist på tre år för anpassningen till exempel på basis av gröna investeringar och strukturella reformer som påskyndar den ekonomiska tillväxten. Anpassningen skulle styras av en skuldållbarhetsanalys i syfte att skapa en bild för varje medlemsland av den skuldnivå som är kontrollerbar samt av den utgifts- och inkomstutveckling som leder fram till den. I planen skulle man följa upp den offentliga sektorns nettoutgifter, det vill säga utgiftsbegreppet, som inte påverkas av ränteutgifter och konjunkturbetingade arbetslöshetsutgifter, men där effekten av diskretionära inkomstförändringar har beaktats.

Landsspecifika skuldsättnings- eller skuldminskningssmål har också lyfts fram bland experter och i svaren på den enkät som kommissionen genomförde hösten 2021. Som operativt instrument har en flerårig utgiftsbegränsning för den offentliga sektorns utgifter föreslagits i enlighet med kommissionens förslag. Redan innan coronapandemin bröt ut föreslog Europeiska finanspolitiska kommittén (European Fiscal Board, EFB) att man koncentrerar sig på utgiftsregeln med målet att minska skuldkvoten.¹⁸

Även nätverket för EU-ländernas nationella finanspolitiska institutioner¹⁹ har publicerat en översikt över utvecklingen av EU:s finanspolitiska regler. Enligt översikten är de centrala problemen reglernas komplexitet, den svaga efterlevnaden av dem och deras procykliskhet, det vill säga konjunktursterkande karaktär. I översikten tar man ställning för tydliga bestämmelser som stödjer skuldållbarheten och i likhet med andra instanser betonar man stärkandet av de nationella övervakarnas roll inom finanspolitiken. I kommissionens förslag skulle den finanspolitiska övervakningens uppgifter omfatta bedömning av både anpassningsplanens bakgrundsantaganden och dess lämplighet ur skuldållbarhetsperspektiv samt iakttagandet av planen.

2 Ekonomisk konjunkturutveckling, dimensionering av finanspolitiken och realistiska ekonomiska prognoser

Konjunktursvängningarna under valperioden har varit exceptionellt stora jämfört med tidigare valperioder. Coronakrisen gjorde att ekonomin krympte kraftigt 2020. Återhämtningen var dock snabb. Den ekonomiska aktiviteten var hög från början av sommaren 2021 tills kriget och energikrisen avbröt den positiva utvecklingen sommaren 2022 och konjunkturläget började försämrans.

De snabba konjunktursvängningarna har gjort det svårare att anpassa finanspolitiken till den ekonomiska konjunkturen. Övervakningen av finanspolitiken bedömde att regeringens finanspolitik stödde ekonomin och samhället i rätt tid och i tillräckligt stor omfattning när coronapandemin bröt ut 2020. Dessutom var de finanspolitiskt betydande extrautgifterna 2022 till följd av Rysslands invasion av Ukraina och den därpå följande energikrisen motiverade. Dimensioneringen av finanspolitiken var dock för generös efter coronapandemin, vilket har lett till en onödig upphettning av ekonomin och ett starkare konjunkturläge. Konjunkturläget skulle således ha motiverat en strängare utgifts- och inkomstpolic efter 2020.

Den stora osäkerheten beträffande krisernas varaktighet och djup samt de tvära konjunkturkasterna har gjort det exceptionellt svårt att förutspå ekonomin under den gångna valperioden. Övervakningen av finanspolitiken bedömer att finansministeriets prognoser, som ligger till grund för den årliga budgeten och planen för de offentliga finanserna, trots allt har varit realistiska som helhet betraktade. Även den senaste prognosen, som ligger till grund för budgetpropositionen för 2023, är realistisk på det sätt som avses i EU-regelverket.

2.1 Konjunktursvängningarna har varit exceptionellt kraftiga under valperioden 2019–2023

Rysslands invasion av Ukraina, de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland och energikrisen i Europa har avbrutit Finlands gynnsamma konjunkturutveckling. Konjunkturutvecklingen kan följas upp med hjälp av färgdiagrammet över konjunkturläget som produceras av den finanspolitiska övervakningen (se faktaruta s. 39). Med hjälp av färgdiagrammet kan man bedöma om man har lyckats genomföra en kontracyklisk finanspolitik. Kartan tar fram information om konjunkturläget nästan i realtid och ger samtidigt beslutsfattarna information som stödjer genomförandet av en symmetrisk kontracyklisk finanspolitik.

I mars 2022 framträdde tydligt blå färg i färgdiagrammet över konjunkturläget. Den blå färgen åskådliggör den första konjunkturedgången efter att ekonomin började återhämta sig i mars-april 2021 (figur 6). Rysslands krig började då kraftigt påverka konsumentförtroendet. Konsumentförtroendet reagerar ofta lättare och snabbare på konjunktur-

svängningar än andra variabler. Sedan mars 2022 har färgdiagrammets utveckling gradvis återspeglat den nedåtgående konjunkturen: den blå färgen har spritts och förstärkts medan den röda färgen har bleknat. Nästan alla indikatorer som beskriver förtroendeklimatet i ekonomin och även en del av realekonomins och arbetsmarknadens indikatorer reflekterar det försämrade konjunkturläget.

År	Lediga jobb, förändring	Kapacitet, utnyttjandegrad	KPI, förändring	Konsumentförtroende	Löne-summa-index, förändring	Tjänster - förtroende	Byggnad - förtroende	Industri - förtroende	Sysselsättningsgrad, förändring	Arbetslöshetsgrad, förändring	Detaljhandel - förtroende	Samlingsindikator (viktad)
2022												
10		0,16		-2,81		-0,51	-0,07	-0,27			-1,53	
9	-0,23	0,87	3,85	-3,06		-0,67	0,09	0,00	0,93	0,82	-1,88	0,26
8	0,23	0,49	3,55	-2,50	1,44	-0,66	-0,38	0,18	0,30	0,88	-1,90	0,39
7	0,63	0,58	3,67	-2,52	0,85	-0,17	-0,58	0,42	0,29	0,91	-0,14	0,52
6	1,28	1,07	3,67	-2,19	1,05	0,10	-0,38	0,71	0,48	1,01	-0,05	0,80
5	1,42	1,41	3,19	-1,75	1,11	-0,11	-0,24	1,00	0,91	1,16	-0,18	0,92
4	2,16	1,51	2,40	-1,73	1,74	-0,11	0,41	1,12	1,59	1,39	-0,26	1,11
3	2,73	1,48	2,46	-1,60	1,67	0,32	0,66	1,22	1,01	1,36	-0,68	1,18
2	2,20	1,62	1,68	0,53	1,31	0,53	1,03	1,71	1,66	1,09	-0,32	1,35
1	1,83	0,99	1,62	0,26	1,41	0,43	0,88	1,40	1,47	1,05	-0,07	1,15
2021												
12	3,31	1,50	1,08	0,05	0,95	0,63	1,11	1,30	2,08	1,38	-0,12	1,34
11	3,03	1,10	1,20	0,79	0,65	0,66	1,11	1,72	0,81	1,12	0,80	1,25
10	3,39	1,25	0,90	1,23	0,58	0,68	0,94	1,80	0,73	0,98	0,45	1,28
9	2,73	0,86	0,48	1,75	0,95	0,49	0,85	1,66	0,04	0,88	0,73	1,09
8	2,36	1,15	0,30	1,39	0,88	0,41	0,89	1,74	2,08	0,92	0,91	1,25
7	2,33	0,82	0,12	1,52	1,11	0,71	0,53	1,32	1,32	1,03	0,39	1,11
6	2,48	0,83	0,18	1,64	2,14	0,44	0,23	1,44	1,79	1,45	0,91	1,32
5	1,97	0,65	0,30	1,41	2,17	0,08	0,06	1,09	2,54	1,76	0,76	1,25
4	1,61	0,28	0,24	1,50	0,91	-0,46	0,16	0,75	0,12	1,50	0,40	0,66
3	0,60	0,12	-0,24	0,05	-0,64	-1,04	-0,41	0,42	0,11	-0,19	-0,26	-0,09
2	-0,68	-0,09	-0,48	0,53	-0,47	-0,98	-1,00	-0,05	-0,24	-1,41	0,33	-0,43
1	-0,80	0,56	-0,48	0,49	-1,66	-0,95	-0,74	0,12	-1,76	-1,59	-0,43	-0,65

Figur 6: Finanspolitiska övervakningens färgdiagram över konjunkturläget (28.10.2022). Källa: Statistikcentralen, arbets- och näringsministeriet, Europeiska kommissionen, Finlands näringsliv och finanspolitiska övervakningens beräkningar.²⁰

Till skillnad från andra indikatorer är årsförändringen i konsumentprisindexet kraftigt röd. Inflationen började tillta redan 2021 när den uppdämda konsumtionsefterfrågan och flaskhalsarna i utbudet kolliderade. Det krig som Ryssland inledde i februari 2022 och den därpå följande energikrisen har påskyndat prisstegringen. Hög inflation påverkar i sin tur bland annat konsumenternas förtroende negativt. Det är sannolikt att konsumentprisindexet även i fortsättningen utvecklas i en annan riktning än de övriga variablerna i färgdiagrammet.

Variationen i konjunkturläget har enligt färgkoderna i färgdiagrammet varit exceptionellt kraftig och snabb under hela den pågående valperioden. Coronakrisen medförde att ekonomin krympte kraftigt 2020. Detta gjorde färgdiagrammet mörkblått på en gång. Efter att coronapandemin bröt ut blev färgdiagrammet för första gången huvudsakligen rött

i april 2021. Ekonomin återhämtade sig med andra ord. Den ekonomiska återhämtningen var snabb och från början av sommaren 2021 ända fram till början av Rysslands krig i Ukraina visade färgkartan på en mycket hög ekonomisk aktivitet. Den positiva utvecklingen avbröts igen sommaren 2022 av kriget och energikrisen.

Den finanspolitiska övervakningens färgdiagram över konjunkturläget

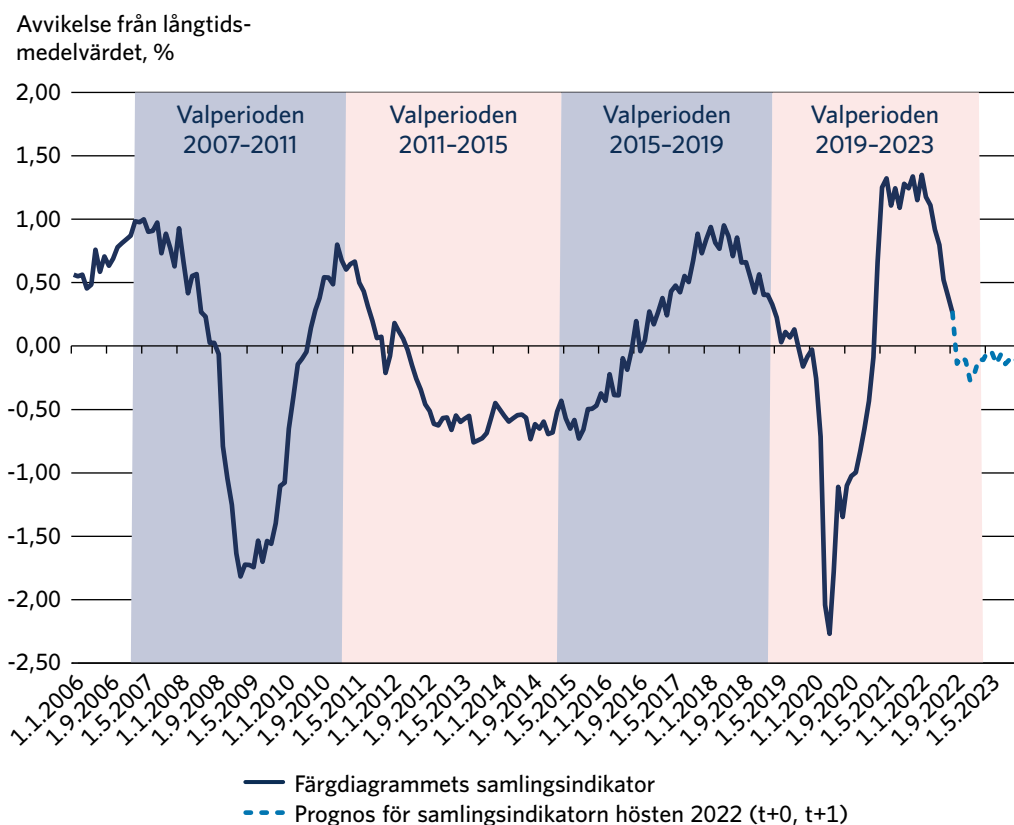
Färgdiagrammet över konjunkturläget är en mätare som beskriver konjunkturläget i Finland med hjälp av färgkoder och som baserar sig på data från ekonomiska indikatorer. Indikatorerna har valts utifrån att de historiskt har beskrivit konjunktursvängningarna väl, att de ger data per månad och att de är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

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 åskådliggörs en negativ ekonomisk utveckling med blått. Ju fler indikatorer som samtidigt står på rött, desto sannolikare är det att vi upplever goda ekonomiska tider. En stor andel blått vittnar för sin del om att vi upplever dåliga ekonomiska tider.

De enskilda konjunkturindikatorerna har också sammanställts till en samlingsindikator, vars värde beräknas utifrån variablerna i färgdiagrammet. Samlingsindikatorns tidsintervaller och de obetydliga justeringarna av den gör den till ett bra redskap för att mäta konjunkturläget, vid sidan om BNP-gapet (se Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a²¹).

Den exceptionellt kraftiga fluktuationen i konjunkturläget under valperioden 2019–2022 blir tydlig också när den jämförs med tidigare valperioder (se figur 7). Med andra ord har snabba låg- och högkonjunkturer förekommit mer frekvent än under tidigare valperioder.

Under valperioden 2007–2011 rådde visserligen en svår finanskris, men utvecklingen av konjunkturläget var tydlig då: en recession och därpåföljande återhämtning. Valperioden 2011–2015 hade också sina egna utmaningar: De ekonomiska prognosinstituten förväntade sig att Finland skulle återhämta sig samtidigt med det övriga Europa, men så skedde inte. Den försämrade efterfrågan på Nokias mobiltelefoner och slutligen försäljningen av mobiltelefonverksamheten till Microsoft 2013 samt den fortsatta utflyttningen av pappersfabriker från Finland orsakade en situation där Finlands export inte följde den ekonomiska utvecklingen i världshandeln och de huvudsakliga exportregionerna. Finlands export förlorade marknadsandelar och kostnadskonkurrenskraften var svag.²² Under dessa år låg färgdiagrammets samlingsindikator länge under noll, vilket återspeglar den finska ekonomins långa period av knapp eller negativ ekonomisk tillväxt.



Figur 7: Samlingsindikatorn på månadsnivå samt prognos för innevarande och nästa år (grön streckad linje). Prognoserna grundar sig på färgdiagrammets uppgifter samt andra statistikuppgifter som varit tillgängliga senast 28.10.2022. Källa: Statistikcentralen, arbets- och näringsministeriet, Finlands Näringsliv, Europeiska kommissionen. Beräkningar och prognoser: Övervakning av finanspolitiken.²³

Under följande valperiod, åren 2015–2019, inkluderades Finlands ekonomi i den långvariga globala ekonomiska tillväxten sent efter det övriga Europa. Kostnadskonkurrenskraften förbättrades²⁴, arbetsmarknaden återhämtade sig och tillväxten fortsatte till slutet av valperioden, men åtminstone delvis tack vare den positiva utvecklingen i världsekonomin. Enligt samlingsindikatorn var konjunktursvängningarna både under valperioden 2011–2015 och under valperioden 2015–2019 mycket tydliga och långsammare.

Bilden är mycket annorlunda under den innevarande valperioden. Våren 2020 gjorde Covid-19-viruset, åtgärderna för att förhindra spridningen av sjukdomen och osäkerheten att Finlands ekonomi plötsligt tvärbromsade. Samhällets överlevnad och skyddet av medborgarna mot viruset krävde betydande stödåtgärder för de offentliga finanserna. Den globala spridningen av coronaviruset orsakade avbrott i de globala produktionskedjorna.

År 2021 led samhällsekonomierna av störningar i utbudet, även Finland. Flaskhalsarna i utbudet och konsumtionsefterfrågan som följde på begränsningarna i människors rörlighet under coronaåret samt den parallella internationella stimulansen av de offentliga finanserna verkar ha bidragit till samhällsekonomiernas och den finländska ekonomins snabba

återhämtning och till och med överhettning. De bidrog även till att inflationen steg över centralbankernas mål på 2 procent redan i slutet av 2021. I november-december 2021 var inflationen redan 3,5 procent och i januari 2022 4,4 procent.

Efter förra året, som avslutades med stark tillväxt, väcktes på nytt oro för recession och ett behov av att även i Finland satsa på försvaret och gränssäkerheten i och med Rysslands invasion av Ukraina i slutet av februari 2022. När kriget bröt ut bedömde prognosinstituten att konjunkturutsikten för 2022 hade försämrats avsevärt. Dessutom började Ryssland allt tydligare använda energileveranserna som vapen mot EU-länderna genom att först strypa leveranserna och slutligen avbryta dem. Energikriget som ledde till energikrisen och de tidigare nämnda flaskhalsarna i utbudet resulterade 2022 i att inflationen steg till en ny, mycket hög nivå i likhet med 1970-talets nivå. Högkonjunkturen i Finland gjorde plötsligt tvärstopp sommaren 2022. Den kraftiga variationen och krisernas speciella natur har komplicerat dimensioneringen av finanspolitiken i förhållande till konjunkturen (se nedan) och inriktningen av finanspolitiska åtgärder.

I figur 7 presenteras en prognos för innevarande års återstående månader och för 2023. (Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b²⁵). Enligt prognosen kommer kriget och energikrisen att vara negativa för ekonomin den närmaste framtiden. Den snabba försämringen av konjunkturläget efter sommaren 2022 fortsätter enligt prognosen under slutet av året och samlingsindikatorn förutspås sjunka under det neutrala konjunkturläget. År 2023 förutspås konjunkturutvecklingen vara svag och stanna under nollgränsen. Enligt prognosen utlovas ingen snabb återhämtning. Enligt en analys av prognosernas realism (se kapitel 2.3) var konsensusprognosen för Finlands BNP-tillväxt för 2023 svag under sommaren och början av hösten och stannade nära nolltillväxt, vilket innebär att den stannar under den långsiktiga tillväxten. Detta är i linje med samlingsindikatorns prognos på månadsnivå. Det bör noteras att alla prognoser, även samlingsindikatorns prognos, är förknippade med exceptionellt stor osäkerhet för tillfället.

Prognosen för konjunkturläget i den finanspolitiska övervakningens färgdiagram

Prognosen i den finanspolitiska övervakningens färgdiagram stödjer 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 i sin egen prognos utnyttja ovanstående instansers prognoskompetens i så stor utsträckning som möjligt, vilket gör prognosen så neutral som möjligt.

Prognosprocessen i korthet²⁶:

Varje variabel i färgdiagrammet har en egen prognos för innevarande och nästa års månader. Utifrån dessa beräknas 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 externa prognosen.

Den utveckling som euroområdet indikatorer förutspår tillämpas dessutom på motsvarande indikatorer i Finland. Även inom denna metodram är enskilda indikatorers prognoser 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).

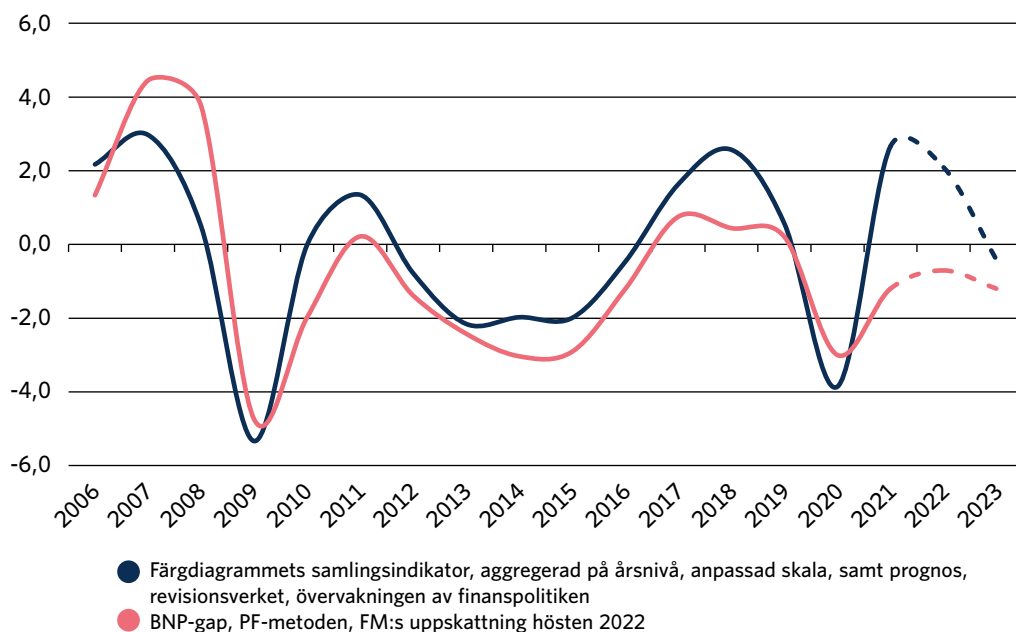
Prognoserna grundade sig på färgdiagrammets uppgifter samt annan nämnd statistik som tagits i bruk senast den 28 oktober 2022.

Färgdiagrammets samlingsindikator och dess prognos kompletterar den bild av konjunkturläget som beräknats med EU:s gemensamma produktionsfunktionsmetod för BNP-gapet. Figur 8 visar att färgdiagrammets samlingsindikator och BNP-gapets prognos till stor del rör sig enhetligt fram till 2020. I fråga om 2021 avviker den lägesbild av konjunkturutvecklingen som metoderna ger från varandra. Medan samlingsindikatorn visar på en snabb ekonomisk återhämtning ligger ekonomin enligt produktionsfunktionsmetoden fortfarande under produktionspotentialen 2021. Produktionsfunktionsmetoden har konstaterats leda till att konjunkturbilden justeras betydligt i efterhand. Till exempel har uppskattningen av BNP-gapet för 2021 redan märkbart justerats uppåt men stannar fortfarande under noll.

Den exceptionella utgångsnivån 2021 återspeglas i båda indikatorernas prognoser. Enligt samlingsindikatorns prognos skulle ekonomin år 2022 fortsättningsvis 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. Gemensamt för båda prognoserna hösten 2022 är att de förutspår att vi lägger det förbättrade konjunkturläget efter coronapandemin bakom oss 2021–2022, och konjunkturläget förutspås försämrats 2023 till följd av kriget och energikrisen.

Våren 2022 avvek prognosen för BNP-gapet även i detta avseende från samlingsindikatorns prognos. Enligt samlingsindikatorns vårprognos 2022 höll konjunkturen på att försvagas 2022–2023, men enligt BNP-gapets prognos höll konjunkturen på att förbättras. Våren 2022 skiljde sig alltså prognosernas utvecklingsspår för 2022–2023 från varandra. Hösten 2022 har BNP-gapets prognos tagit samma utvecklingsriktning som samlingsindikatorns prognos hade redan våren 2022.

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



Figur 8: Färgdiagrammets samlingsindikator och prognos, samt FM:s uppskattning av BNP-gapet. Prognos för åren 2022 och 2023 (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, finanspolitiska övervakningens beräkningar.²⁷

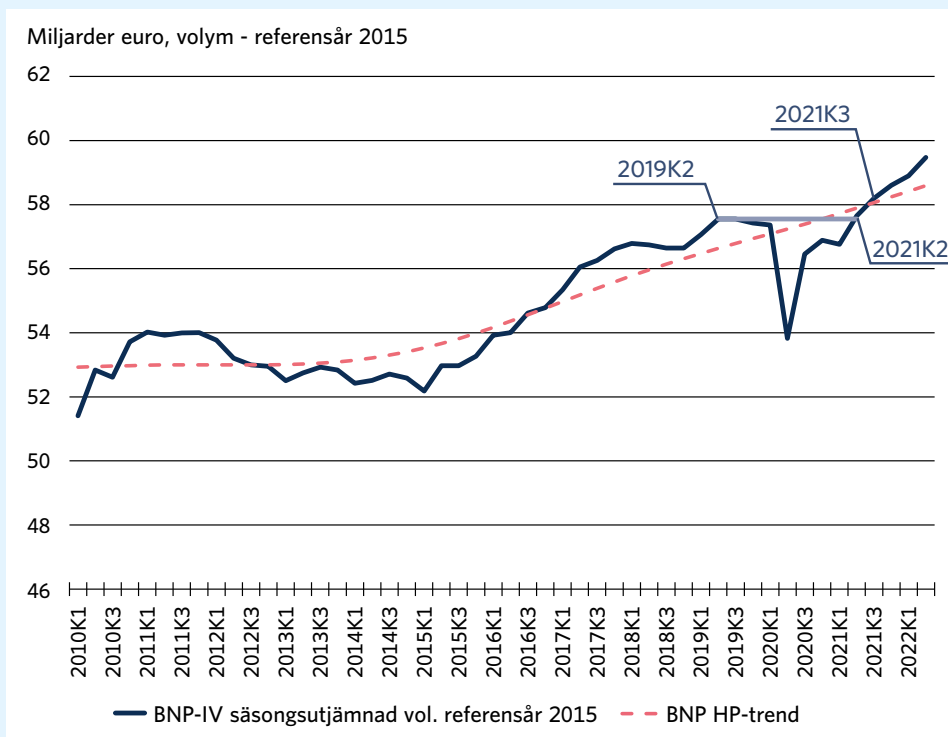
Alla prognoser är i för närvarande förknippade med en stor osäkerhet på grund av kriget, energikrisen och den höga inflationen. Detta gäller även samlingsindikatorns och BNP-gapets prognoser i figur 8. Metodskillnaderna både beträffande den kommande konjunkturutvecklingen och konjunkturläget 2021 återspeglas i slutsatserna om dimensioneringen av finanspolitiken (kapitel 2.2) och iakttagandet av de mål som ingår i det finanspolitiska regelverket (kapitel 1.3).

Figur 7 ovan åskådliggör de snabba förändringarna i konjunkturläget under denna valperiod. En faktor som gjort att det varit svårare att reagera på den snabba konjunkturförbättringen är att för statens del fastställdes budgeten för 2021 redan hösten 2020, då det inte fanns mycket information om coronautvecklingen och lågkonjunkturrens karaktär. Å andra sidan har man både under coronavåren 2020 och under tidigare konjunkturedgångar och lågkonjunkturer kunnat fatta nya beslut om stimulansåtgärder och/eller sparåtgärder även mitt under året. Däremot har det visat sig vara betydligt svårare att fatta sparbeslut för att fylla buffertarna i de offentliga finanserna under goda tider, till exempel för statens del i budget- och tilläggsbudgetprocessen. (se kapitel 2.2).

Färgdiagrammets samlingsindikator får stöd från andra konjunkturindikatorer

Färgdiagrammet och dess samlingsindikator strävar efter att mäta konjunkturläget direkt. Däremot beräknas BNP-gapet som skillnaden mellan observerad BNP och den estimerade trenden eller produktionspotentialen. Det är bra att notera att potentialen eller trenden som en ursprungligen svårdefinierad komponent kan bildas på otaliga olika sätt. För att möjliggöra jämförelser har man i figur 8 bildat en trend för kvartals-BNP med hjälp av det traditionella Hodrick-Prescott-filtret. Dessutom är det naturligt att granska när BNP har återgått till nivån före krisen.

Figur 9 åskådliggör hur a) produktionsnivån det andra kvartalet 2019 uppnåddes under det andra kvartalet 2021 och b) BNP-trenden (HP-trenden) enligt Hodrick-Prescott-filtret uppnåddes mellan det andra och det tredje kvartalet 2021. Även utifrån båda dessa granskningar återhämtade sig Finlands ekonomi snabbt efter coronavåren 2020. HP-filtrets produktionsgap, som beräknas som skillnaden mellan den observerade BNP-trenden och HP-filtrets trend, var negativt från coronavåren fram till skiftet mellan andra och tredje kvartalet 2021. Därefter har BNP-gapet som bildats med hjälp av HP-filtret varit positivt. Detta stödjer samlingsindikatorn syn på konjunkturväxlingen 2021-2022.



Figur 9: BNP-volymen säsongsutjämnad kvartalsvis och Hodrick-Prescott-trenden. Källor: Statistikcentralen, nationalräkenskaperna, finanspolitiska övervakningens beräkningar.

Enligt Finlands Banks prognos från sommaren 2022 slöts BNP-gapet nästan 2021 och blir positivt 2022.²⁸ Även enligt Internationella valutafondens (IMF) höstprognos 2022 blir BNP-gapet positivt 2022, varefter det åter faller ner på den negativa sidan 2023.²⁹

Liknande resultat har presenterats i de senaste forskningsdokumenten. I dessa undersökningar har beräkningarna gjorts kvartalsvis eller halvårsvis, vilket gör det möjligt att noggrannare mäta konjunkturväxlingen, såsom i färgdiagrammets samlingsindikator. Sariola och Pönkä (2021)³⁰ presenterar i sitt forskningsdokument en kalkyl över BNP-gapet som baserar sig på en huvudkomponentanalys och vars resultat påminner om färgdiagrammets samlingsindikator. Enligt en uppdaterad kalkyl hösten 2022 blev gapet positivt under andra hälften av 2021. Orjasniemi och Kuusela (2021)³¹ presenterar i sitt forskningsdokument ett annat empiriskt tillvägagångssätt, där man använder ett flerdimensionellt filter för att beräkna BNP-gapet. Enligt deras beräkningar blev gapet positivt 2021. Dessutom har Gäddnäs³² granskat BNP-gap som producerats med olika parametervärden i HP-filtret (se Bilaga 2). Användningen av olika parametervärden anknyter till tidsserieanalysens krav på att beakta tidsseriens individuella egenskaper genom att granska tidsserien bland annat med hjälp av spektrumanalys³³. Utifrån granskningen har tidpunkten för BNP-gapet som producerats med HP-filter varit mycket stabil i känslighetsanalyser som gjorts med Finlands BNP-material 2019–2022 och enligt beräkningarna blev klyftan positiv även 2021.

En faktor som försvårar observationen i realtid enligt figur 9 är dock att den BNP-trend för åren 2019–2021 som framställs med Hodrick-Prescott-metoden kan skapas på ett tillförlitligt sätt först när statistiska observationer för åren 2021–2022 är tillgängliga (eller hellre ännu senare observationer). Den finanspolitiska övervakningens färgdiagram har utvecklats just för att underlätta observationen av konjunktursvängningarna nästan i realtid.

2.2 Finanspolitiken reagerade framgångsrikt på coronaviruset – därefter förblev dimensioneringen av finanspolitiken onödigt generös

Övervakningen av finanspolitiken granskar den finanspolitiska dimensioneringen med hjälp av både dimensioneringens nivå och den finanspolitiska impulsen. Finanspolitikens 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. Europeiska finanspolitiska kommittén använder samma metoder för att bedöma dimensioneringen av finanspolitiken i euroområdet.

Man har reagerat snabbt med beslut av tillräcklig omfattning och i rätt tid både på krisen som coronapandemin orsakade i mars 2020 och på kriget i Ukraina, som Ryssland inledde i slutet av februari 2022. Mot slutet av valperioden har dimensioneringen av finanspolitiken dock varit generös. I efterhand betraktat hade det varit skäl att beakta den snabba ekonomiska återhämtningen från coronan under slutet av 2021 och början av 2022 och att strama åt finanspolitiken genom beslut i rätt tid.

Konjunkturläget har fluktuerat exceptionellt mycket under valperioden 2019–2022, vilket har gjort genomförandet av en kontracyklisk finanspolitik svårare än under tidigare valperioder. I början av valperioden 2019 var konjunkturen fortfarande positiv, även om

den ekonomiska tillväxten började avta redan i slutet av 2019. I början av 2020 vände konjunkturen från positiv till negativ när det för mänskligheten nya COVID-19-viruset spred sig också till Finland, och i mitten av mars blev man tvungen att också i Finland reagera på spridningen av viruset genom att stänga ner ekonomin.

Bland annat till följd av både inhemska och utländska stöd- och stimulansåtgärder nådde BNP nivån före coronan under det andra kvartalet 2021. Enligt tillgängliga uppgifter verkar den ekonomiska tillväxten ha varit fortsatt god åtminstone fram till mitten av 2022 trots Rysslands krig. När kriget bröt ut våren 2022 sänkte prognosinstituten BNP-prognoserna från cirka tre procent till en och en halv procent.

Enligt de uppgifter som har publicerats om de två första kvartalen innevarande år verkar början av året dock ha gått bättre än vårens prognoser. Om BNP håller sig på den nivå under det tredje och fjärde kvartalet som uppskattats för det andra kvartalet, skulle BNP-tillväxten under hela innevarande år vara cirka 2,6 procent. Under hösten har prognosinstituten korrigerat prognoserna för 2022 till omkring 2 procent. I dessa ingår en negativ uppfattning om kvartalstillväxten under årets senare hälft.

Enligt prognoserna avtar den ekonomiska tillväxten på årsnivå 2023. De prognoser för 2023 som publicerades hösten 2022 ligger i regel nära noll, med tyngdpunkten något under noll. Flera prognosinstitut uppskattar att den ekonomiska tillväxten blir något negativ.

Rysslands krig och energikrisen verkar vända ekonomin mot lågkonjunktur. Kriget har utanför finanspolitiken motiverat till beredskap även i Finland för flyktingar från Ukraina samt till ökad gränssäkerhet och ökat förebyggande försvar 2022. Kriget ledde också till att Finland och Sverige lämnade in ansökningar om medlemskap i Nato samtidigt under innevarande år.

De offentliga extra satsningarna på försvaret och gränssäkerheten 2022 kan anses vara motiverade. Konjunkturläget, som blev positivt i mitten av 2021, hade dock förutsatt att de offentliga finanserna som helhet hade avhållit sig från stimulansåtgärder redan i detta skede efter coronan. Att inleda en massiv finanspolitisk stimulans under covid-19-krisen visade sig slutligen vara mycket lätt utifrån granskningen av EU-ländernas finanspolitik. Att stoppa stimulansåtgärderna och inleda finanspolitisk åtstramning efter att ekonomin återhämtat sig har visat sig vara betydligt svårare.³⁴ När stimulansväxeln är på kan en försenad stimulans upphetta ekonomin procykliskt. Det är också svårt att öka stimulansen när en ny kris inträffar. Den tredje viktiga aspekten just nu är att en åtstramande penningpolitik, som syftar till att minska inflationen, förutsätter att finanspolitiken inte motverkar detta syfte.³⁵

Under innevarande valperiod har övervakningen av finanspolitiken konstaterat i sina rapporter att regeringens finanspolitiska stimulans av nationalekonomin var adekvat under coronaåret 2020. Dessutom lyfte man redan våren 2021 fram den snabba ekonomiska återhämtningen från coronasvackan och varnade för risken med procyklisk finanspolitik.

I bedömningen av skötseln av de offentliga finanserna våren 2021 lyfte övervakningen av finanspolitiken utifrån färgdiagrammet över konjunkturläget fram att konjunkturutvecklingen verkar ha blivit positiv under det andra kvartalet 2021. I bedömningen konstaterades att om utvecklingen är fortsatt stark under hela året finns det skäl att övergå till en stramare finanspolitik. Endast med motcykliska åtgärder kan finanspolitiken minska de redan kraftiga konjunkturväxlingarna i Finland.

I höstens berättelse till riksdagen 2021 lyfte övervakningen av finanspolitiken på nytt fram att den ekonomiska tillväxten ser ut att vara stark 2021 och att finanspolitiken är generös. Beträffande 2021 är det möjligt att regeringens beslutsbaserade stimulansåtgärder vid övergången till konjunkturuppgången påskyndade den ekonomiska utvecklingen procykliskt. I berättelsen varnade man för att en procyklisk finanspolitik kan skärpa konjunkturväxlingarna i hela ekonomin, vilket medför en risk för att ekonomin överhettas.

I höstens berättelse till riksdagen konstaterade man dock att man först i efterhand kan utvärdera om dimensioneringen av finanspolitiken 2021 var lämplig i förhållande till konjunkturläget. Den beror i hög grad på om den nyligen stegrade inflationen blir kortvarig eller om den förvandlas till ett långvarigt problem. Samlingsindikatorn i den finanspolitiska övervakningens färgdiagram visade enligt berättelsen redan då på risken för procyklisk stimulans och tvärare konjunkturkast, flaskhalsar i produktionen, efterfrågeöverskott på arbetskraft och stigande inflation. I berättelsen varnade man om att vid en konjunkturuppgång lyckas man inte heller samla buffertar för sämre tider genom en finanspolitik som stimulerar ekonomin procykliskt. Stimulerande konjunkturstödjande åtgärder ansågs dock i rapporten om övervakningen av finanspolitiken hösten 2021 vara någorlunda motiverade för att säkerställa att stimuleransåtgärderna efter coronan inte avslutas för tidigt. Dessutom hade man kommit överens om en gemensam stimulerande finanspolitik i EU-samarbetet.

När frågan granskas i efterhand var oron för den procykliska finanspolitiken 2021 motiverad. Både den internationella (USA, Kina, EU) och den inhemska finanspolitiken som bedrivits under en alltför lång tid efter coronapandemin verkar tillsammans med störningar i utbudet ha hettat upp ekonomin och bidragit till att inflationen överskred centralbankernas tvåprocentiga mål redan hösten 2021. Rysslands invasion av Ukraina våren 2022 och den efterföljande energikrisen har medfört att inflationen har accelererat till nivåer som senast skådades på 1970-talet. Centralbankerna hindrar för närvarande att inflationen drar ut på tiden genom att höja räntorna. Detta kan tillsammans med kriget och energikrisen kyla ner ekonomierna till den grad att det blir lågkonjunktur. De ekonomiska konjunkturväxlingarna har alltså inte minskat, utan verkar ha ökat. Läroböcker i makroekonomi varnar för sådana här procykliska utvecklingsförlopp.³⁶

Den finanspolitiska dimensioneringens nivå och finanspolitisk impuls

Revisionsverkets finanspolitiska övervakning har under valperioden infört en ny granskningsmetod för att utvärdera finanspolitikens dimensionering. Den finanspolitiska dimensioneringen granskas med hjälp av både den finanspolitiska nivån och den finanspolitiska impulsen.

Den finanspolitiska dimensioneringens nivå mäts utifrån det konjunktrensade 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 sätt att granska finanspolitikens dimensionering³⁷.

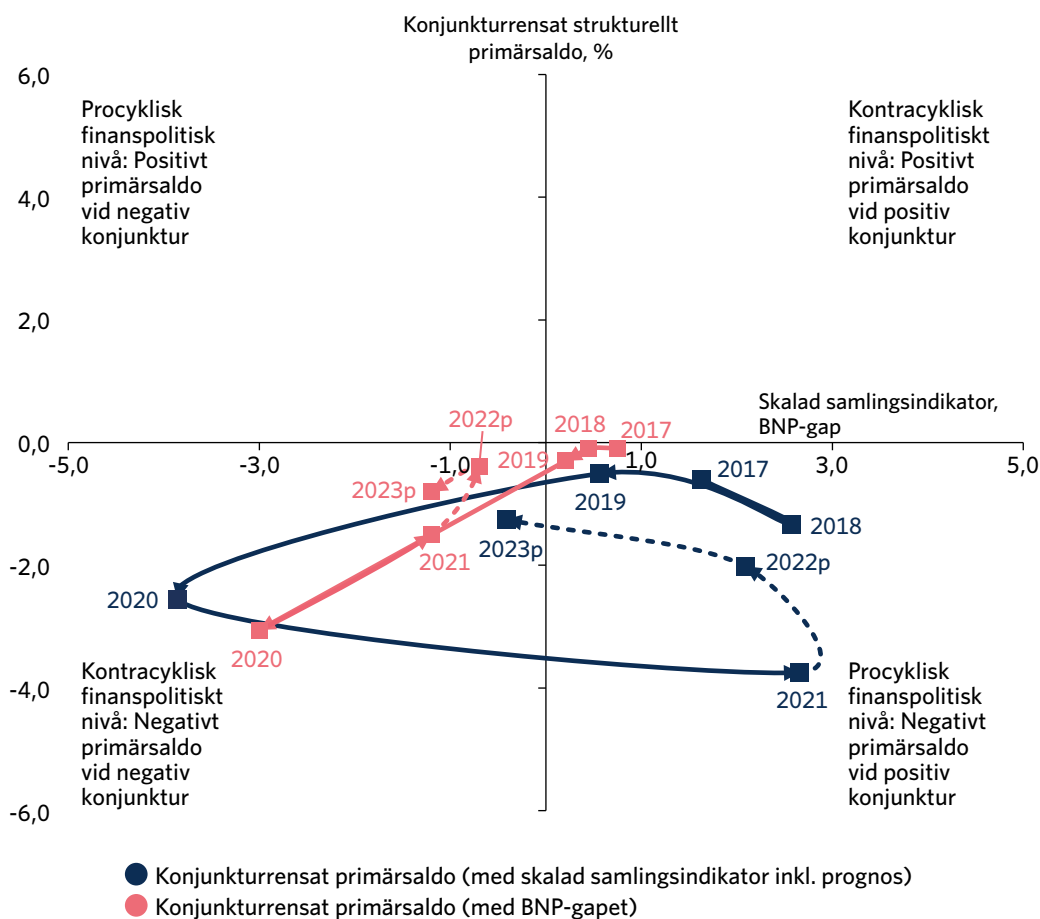
Den finanspolitiska nivån och impulsen beskriver på ett övergripande sätt dimensioneringen av finanspolitiken 2019, 2020, 2021 och 2022 som begrepp i förhållande till konjunkturläget. Det strukturella primärsaldot blev betydligt mer negativt efter 2019 på grund av den kraftiga finanspolitiska stimulansen. Även om den finanspolitiska impulsen, det vill säga ändringen, skulle vara åtstramande 2022, fortsätter finanspolitiken att vara stimulerande.

Finanspolitiken har varit stimulerande sedan coronakrisen

I figur 10 granskas det konjunktrensade strukturella primärsaldot i förhållande till konjunkturläget. Denna granskning beskriver om nivån på regeringens beslutsbaserade finanspolitik har varit konjunkturutjämnande, det vill säga kontracyklisk. Det nominella primärsaldot hänvisar till det strukturella saldoto i förhållande till BNP utan ränteutgifter. När man avlägsnar konjunkturreffekten och faktorer av engångsnatur från det nominella primärsaldot i förhållande till BNP, får man det konjunktrensade strukturella primärsaldot, som granskas i figuren.

Den officiella konjunkturrensningen av primärsaldot utförs enligt en produktionsfunktionsmetod som fastställts av EU-länderna och enligt BNP-gapet som fastställts utifrån samma metod. I synnerhet i fråga om små öppna ekonomier, inklusive Finland, har BNP-gapets uppskattningar av konjunkturläget i realtid justerats avsevärt i efterhand. Av den anledningen bedömer den finanspolitiska övervakningen den finanspolitiska dimensioneringen 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 2019–2022 med hjälp av det strukturella primärsaldot. Primärsaldot har konjunkturrensats med hjälp av BNP-gapet (röda punkter, den vågräta axelns riktning) och med hjälp av färgdiagrammets samlingsindikator (svarta punkter, den vågräta axelns riktning). Enligt de uppgifter som är tillgängliga hösten 2022 har det strukturella primärsaldot i de offentliga finanserna varit negativt 2019–2022 på basis av båda konjunkturrensningarna (med andra ord är både de röda och svarta punkterna negativa i den lodräta axelns riktning).



Figur 10: Den finanspolitiska dimensioneringen i förhållande till konjunkturer: det strukturella primärsaldot beräknat utifrån BNP-gapet och färgdiagrammets konjunkturindikator i förhållande till konjunkturer enligt BNP-gapet och färgdiagrammets konjunkturindikator åren 2017–2023.³⁸ Kalkylerna för 2022 och 2023 grundar sig på prognoser. Källa: FM och övervakningen av finanspolitiken.

Det finns dock skillnader i det negativa strukturella saldots djup. För 2021 och 2022 verkar det strukturella primärsaldot vara mer negativt enligt färgdiagrammets samlingsindikator än enligt BNP-gapet. Det bör observeras att årets uppskattning, som grundar sig på BNP-gapet, kommer att justeras ytterligare i fråga om konjunkturrensningen. Däremot kommer uppskattningen enligt färgdiagrammets samlingsindikator inte att justeras nämnvärt när den konjunkturrensas. Justeringarna i efterhand av konjunkturrensningar som producerats i realtid har varit ett problem med BNP-gapet. Båda uppskattningarna kan dock justeras när prognosen för det primära saldoto preciseras.

Den vågräta axeln i figur 10 beskriver det prognostiserade konjunkturläget enligt både BNP-gapet och färgdiagrammets samlingsindikator. Enligt båda granskningssätten var konjunkturläget något positivt ännu 2019 och blev klart negativt 2020. Däremot skiljer sig uppskattningarna av konjunkturläget 2021 och 2022. Enligt färgdiagrammets samlings-

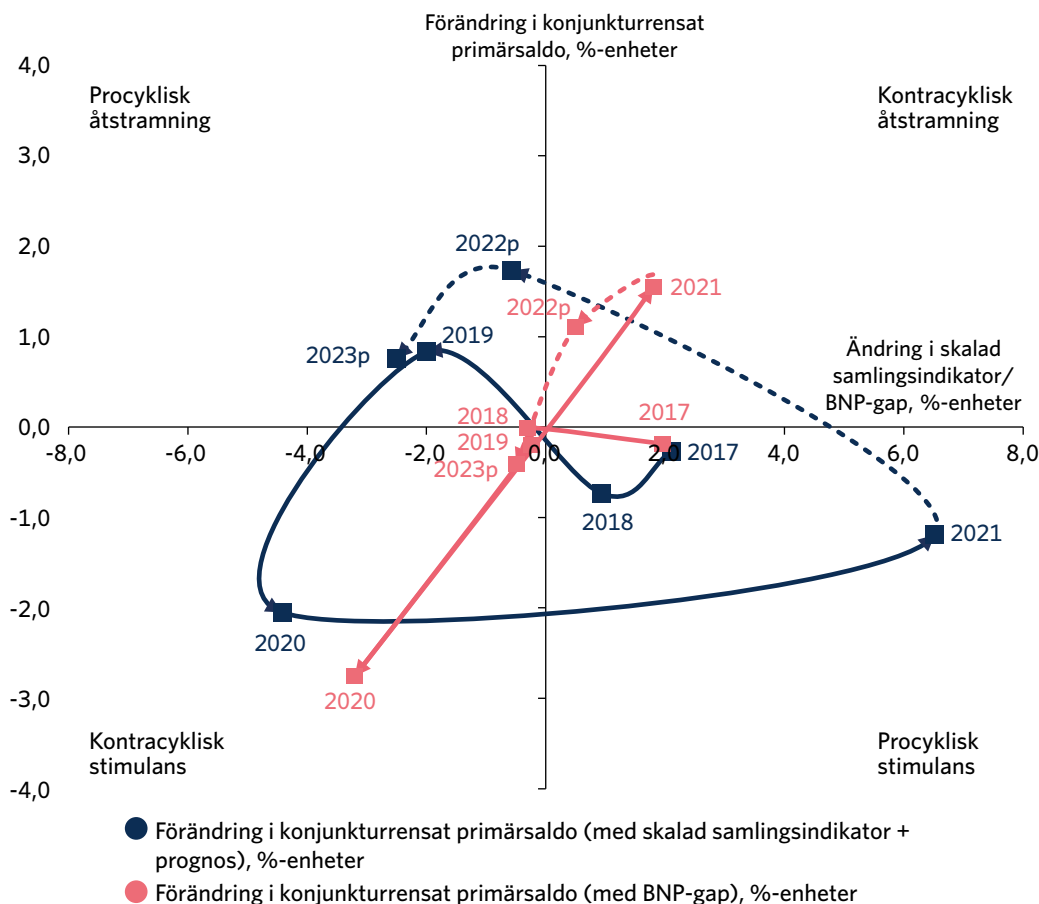
indikator blev konjunkturläget positivt 2021. Samlingsindikatorns prognos blir negativ i slutet av 2022, men konjunkturläget är positivt för 2022 som helhet. År 2023 är konjunkturen negativ enligt både samlingsindikatorn och BNP-gapets prognos.

När det kalkylerade strukturella primärsaldot i figur 10 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. För 2019 och 2020 är de uppskattningar som producerats med hjälp av både BNP-gapet och samlingsindikatorn enhetliga: finanspolitiken var något procykliskt stimulerande 2019, men i praktiken ändå mycket nära neutral. År 2020 var finanspolitiken däremot kontracykliskt stimulerande.

Även här är skillnaderna mellan BNP-gapet och färgdiagrammet störst 2021–2022. Bedömt med hjälp av Europeiska kommissionens BNP-gapsmetod skulle den finländska ekonomin fortfarande ha varit på tillbakagång både 2021 och 2022, och finanspolitiken (mätt med negativt strukturellt saldo) skulle ha varit kontracykliskt stimulerande. Enligt färgdiagrammets samlingsindikator, som observerar konjunkturväxlingarna direkt, var konjunkturläget i den finländska ekonomin positivt redan 2021 och ännu hela 2022, och mätt med negativt strukturellt saldo skulle finanspolitiken ha varit procykliskt stimulerande. År 2023 ger båda granskningssätten igen ett enhetligt resultat: finanspolitiken bedöms vara kontracykliskt stimulerande.

Utifrån den finanspolitiska impulsen verkar finanspolitiken utvecklas i en mer åtstramande riktning 2022 och 2023

Figur 11 visar den finanspolitiska impulsen genom att ställa förändringen i det strukturella primärsaldot i förhållande till förändringen i konjunkturindikatorn. Den prognostiserade finanspolitiska impulsen (figur 11), som grundar sig på samlingsindikatorn i färgdiagrammet som övervakningen av finanspolitiken har utvecklat, bekräftar kalkylen som grundar sig på BNP-gapet för 2020: även den finanspolitiska impulsen har varit kontracyklisk.



Figur 11: Den finanspolitiska impulsen i förhållande till konjunkturförändringen: förändringen i den strukturella primärsaldot (konjunktrensning enligt BNP-gapet och samlingsindikatorn) i förhållande till förändringen i både BNP-gapet och den finanspolitiska övervakningens samlingsindikator. Kalkylerna för 2022 och 2023 grundar sig på prognoser. Källa: FM och övervakningen av finanspolitiken.

För 2021 avviker slutsatserna däremot också i det här fallet från varandra. Kalkylen som gjorts med BNP-gapet visar att impulsen skulle ha varit kontracykliskt åtstramande. Kalkylen av den finanspolitiska impulsen 2021 som gjorts med färgdiagrammets samlingsindikator är procyclicliskt stimulerande. Det strukturella primärsaldot har fördjupats samtidigt som konjunkturläget förbättras. Detta vittnar om en situation där den procyclicliska finanspolitiska impulsen skärper konjunkturväxlingarna. En sådan situation framhäver riskerna för överhettning av ekonomin, ökad inflation och till exempel brist på arbetskraft.

För 2022 närmar sig BNP-gapets och samlingsindikatorns prognoser för den finanspolitiska impulsen varandra, och båda prognoserna visar att förändringen i impulsen är åtstramande vid en någorlunda liten förändring i konjunkturläget. Enligt samlingsindikatorn blir finanspolitiken mer åtstramande 2023 i ett klart försvagat konjunkturläget (procycliclisk åtstramning), medan det uppskattade BNP-gapet visar att konjunkturförändringen är mindre och den finanspolitiska impulsen neutral.

Bedömningen av dimensioneringen av finanspolitiken påverkas av den bild som indikatorerna för konjunkturläget ger

Det nominella primärsaldot enligt statistiken för nationalräkenskaperna används som utgångspunkt 2019–2021 i granskningen av dimensioneringen av finanspolitiken i förhållande till konjunktoren. Finansministeriets prognoser för det nominella primärsaldot används på samma sätt i båda granskningsätten för 2022–2023 i denna rapport. Skillnaderna i bedömningarna av finanspolitiken 2021 och 2022 och den finanspolitiska impulsen 2021 och 2023 beror på avvikande bedömningar av konjunkturläget. Uppfattningen om konjunkturläget används som strukturellt primärsaldo både vid konjunkturrensningen av det nominella primärsaldot och vid beskrivningen av konjunkturläget på den vågräta axeln i analysfigurerna.

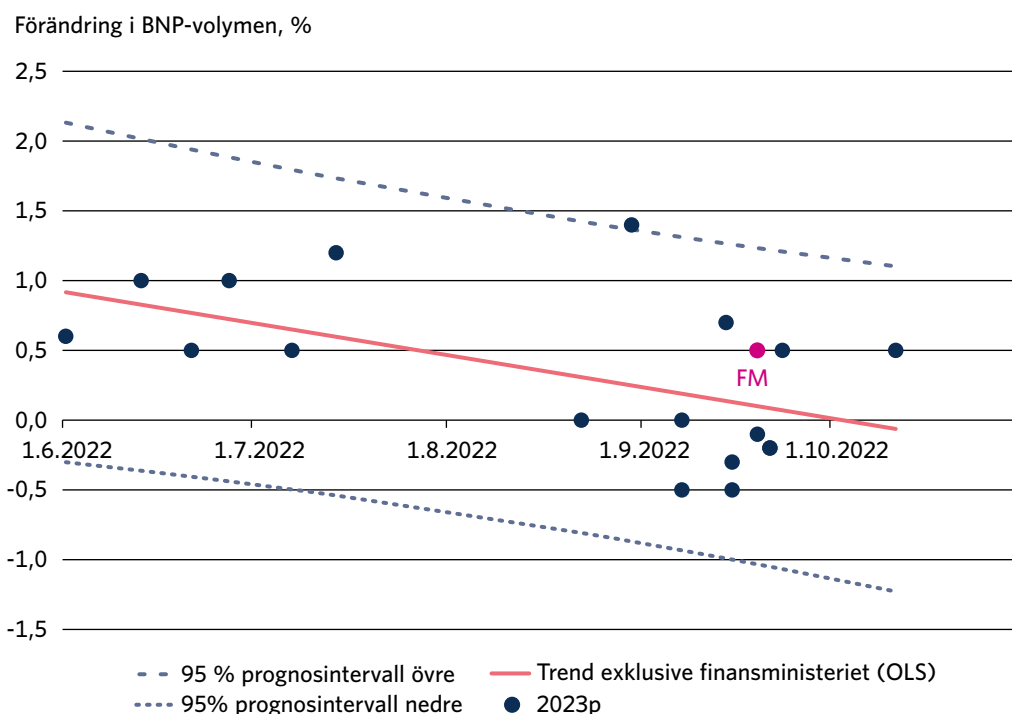
Såsom beskrivs i kapitel 2.1 avviker BNP-gapets uppskattning av konjunkturläget från samlingsindikatorns uppskattning 2021 och 2022. Samtidigt avviker BNP-gapets uppskattning också från det konjunkturläge som bedömts med Hodrick-Prescott-filtret – i figur 8 är klyftan mellan BNP och BNP-trenden inte negativ 2021 och 2022 enligt uppgifter från första och andra kvartalet. Dessutom bekräftar de BNP-gapsuppskattningar som gjorts med hjälp av olika metoder som använder andra interna observationer under året den konjunkturutveckling som färgdiagrammets samlingsindikator beskriver. Om bedömningen av dimensioneringen av finanspolitiken skulle göras med dessa uppskattningar, skulle resultaten i högre grad likna det som beräknats med samlingsindikatorn än det resultat som fått med hjälp av BNP-gapet som producerats med EU:s gemensamma metod. (Se även faktarutan "Färgdiagrammets samlingsindikator får stöd från andra konjunkturindikatorer".)

Det är också bra att granska konjunkturläget och dimensioneringen av finanspolitiken direkt med hjälp av indikatorer som följer upp konjunktursvängningen direkt och som revideras så lite som möjligt. Den finanspolitiska övervakningens färgdiagram och dess samlingsindikator verkar ha uppfyllt detta syfte rätt väl vid de många snabba konjunktursvängningarna under den gångna valperioden.

2.3 Den ekonomiska prognosen som ligger till grund för budgeten för 2023 är realistisk

Finansministeriet förutspår hösten 2022 att Finlands BNP kommer att öka med 1,7 procent 2022. Ministeriet förväntar sig en tillväxt på 0,5 procent 2023 och 1,4 procent 2024. Prognosen avviker inte märkbart från de övriga prognoserna och liksom i de övriga prognoserna är förväntningen att Finlands BNP avtar betydligt 2023.

I figur 12 presenteras BNP-prognoserna för 2023 för de prognosinstitut som ingår i granskningen. Prognoserna har gjorts upp under perioden 1.6.2022–11.10.2022. I figuren presenteras dessutom den konsensusprognos som bildats av prognosobservationerna samt de övre och nedre gränserna för prognosintervallet på 95 procent. Jämfört med våren har prognoserna för den ekonomiska tillväxten i Finland försämrats särskilt för 2023. Efter augusti har konsensusprognosen som beaktar prognostidpunkten närmast sig noll och i slutet av september förutspådde den en tillväxt på cirka 0,2 procent 2023 och cirka 1,4 procent 2024. Konsensusprognosen fastställs med hjälp av tidstrenden i prognosobservationerna.



Figur 12: BNP-prognoser för 2023, konsensusprognos samt övre och nedre gränser för 95 % prognosintervall. Källa: Prognosinstitutet, Övervakningen av finanspolitiken.

Allmänt taget är de senaste prognoserna mer pessimistiska och de är spridda på båda sidor om noll. I dem förväntas BNP avta i år och tillväxten 2023 förblir svag eller till och med negativ. Finansministeriets prognos är något mer optimistisk än den konsensusprognos som tagits fram utifrån de andra instansernas prognoser, men den ligger inom prognosintervall.

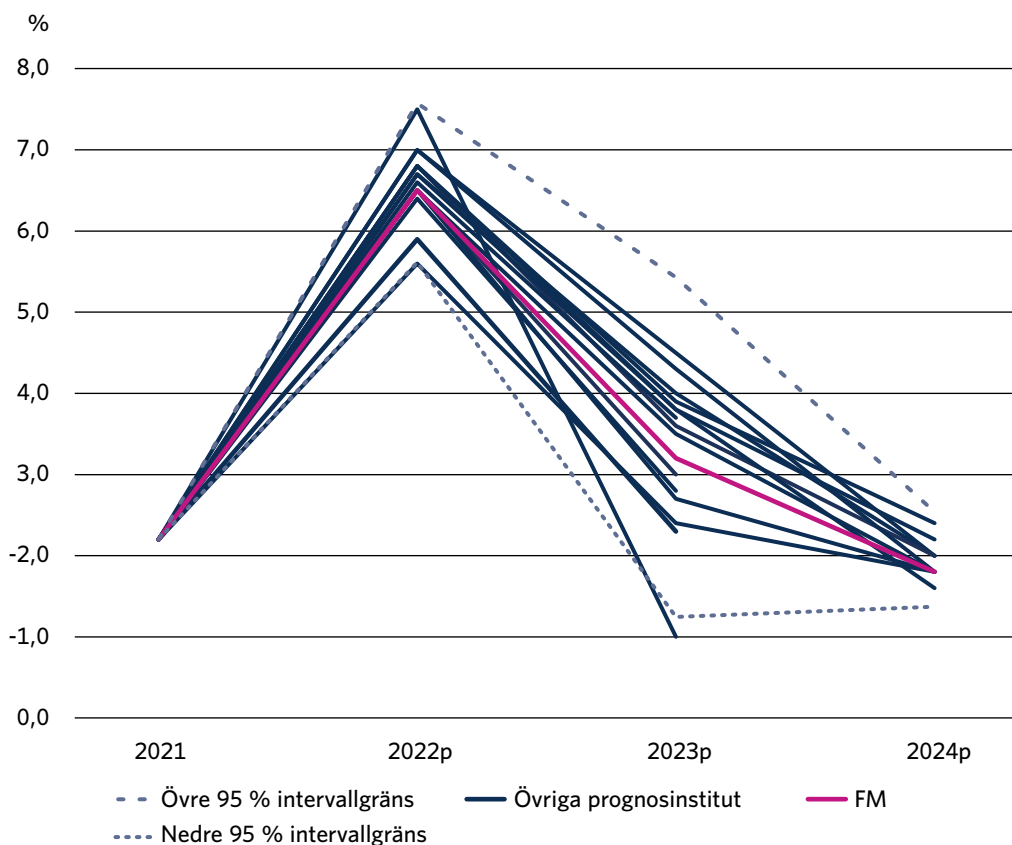
I tabell 5 jämförs finansministeriets ekonomiska prognoser för 2022–2024 med andra instansers prognoser, för att kontrollera om ministeriets prognoser på det stora hela är samstämmiga med de andra prognoserna. Prognoserna granskas genom att man ser om finansministeriets prognoser ligger inom prognosintervall³⁹, som har beräknats med beaktande av de övriga prognosernas publiceringstidpunkt. Syftet med prognosintervall är att beskriva gränserna inom vilka 95 procent av prognosobservationerna bedöms ligga. 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. De officiella prognoserna ska vara realistiska så att planeringen av de offentliga finanserna grundar sig på en realistisk ekonomisk bild.

Finansministeriets prognoser ligger inom det prognosintervall som bildats utifrån ett urval av de andra instansernas prognoser och är i linje med de övriga prognoserna särskilt för 2023 och 2024. Den ekonomiska prognos som ligger till grund för statsbudgeten kan anses vara realistisk på det sätt som avses i EU-regelverket.

Tabell 5: Jämförelse mellan finansministeriets och de övriga prognosinstitutens prognoser. Finansministeriets prognos jämförs med det 95-procentiga prognosintervallet som bildats utifrån de övriga prognoserna. Tabellens skala: 1 = FM:s prognos ligger inom det 95-procentiga prognosintervallet med beaktande av prognostidpunkten. 0 = FM:s prognos ligger utanför det 95-procentiga prognosintervallet med beaktande av prognostidpunkten.

Prognosvariabel	2022e	2023e	2024e
BNP, volymförändring, %	1	1	1
Import, volymförändring, %	1	1	1
Privat konsumtion, volymförändring, %	1	1	1
Offentlig konsumtion, volymförändring, %	0	1	1
Export, volymförändring, %	1	1	1
Investeringar, volymförändring, %	1	1	1
Arbetslöshetsgrad, % av arbetskraften	1	1	1
Sysselsättningsgrad, % av befolkningen	1	1	1
Inflation, %	1	1	1
Bytesbalans, % av BNP	1	1	1
Offentliga sektorns strukturella saldo, % av BNP	1	1	1
Offentlig bruttoskuld, % av BNP	1	1	1

Finansministeriets prognos för den offentliga konsumtionen 2022 är den enda av de granskade variablerna som ligger utanför prognosintervallet. Den underskrider knappt det 95-procentiga prognosintervallet, som bildats utifrån de andra prognoserna och som beaktar prognostidpunkten, då prognosvärdet för den offentliga konsumtionen är 1,8 procent och prognosintervallets nedre gräns är 1,9 procent. Finansministeriets prognos ligger dock innanför det prognosintervall som beräknats utifrån medeltalet. Man bör också beakta att spridningen i prognoserna för den offentliga konsumtionen ökar i senare prognoser, vilket för sin del vittnar om osäkerheten i ekonomin. När man granskar det 95-procentiga prognosintervallet ska man också beakta att enskilda prognoser kan ligga utanför det.



Figur 13: Den faktiska inflationsutvecklingen, Inflationsprognoser för 2022–2024 och undre och övre gränsen för det 95-procentiga prognosintervallet.

Figur 13 beskriver prognosinstitutens prognoser och den faktiska inflationsutvecklingen. Figuren innehåller även ett 95-procentigt prognosintervall, inom vilket största delen av prognoserna placeras. Inflationen har fortsatt att tillta i Europa och enligt prognoserna når inflationen sin kulmen 2022. Inflationen har varit exceptionellt kraftig och klart högre än vad som förutspåddes våren 2022. När man granskar inflationsprognoserna antar prognosinstituten att inflationen sjunker stadigt när vi går mot 2024. Finansministeriets inflationsprognos ligger mycket nära de övriga prognosernas genomsnittsvärde: ministeriets inflationsprognoser är 6,5 procent för 2022 och 3,2 procent för 2023, medan genomsnittsvärdet är 6,6 procent och 3,3 procent.

Variationerna i inflationsprognoserna för 2024 är betydligt mindre och prognoserna ligger mycket nära varandra. Då standardavvikelsen i inflationsprognoserna för 2023 är 0,9, är standardavvikelsen i prognoserna för 2024 endast 0,2, vilket är anmärkningsvärt litet i förhållande till den prognostiserade tidsperiodens längd. Prognosinstitutens prognoser för 2024 är likartade och de tror att inflationen på medellång sikt kommer att sjunka mot Europeiska centralbankens målnivå på 2 procent. På grund av den lägre standardavvikelsen ligger de undre och övre gränserna för prognosintervallet 2024 betydligt närmare varandra jämfört med tidigare års prognoser. Dessutom producerar en del av prognosinstituten inte inflationsprognoser efter 2023, vilket medför att prognosgruppen för 2024 är mindre.

Kriserna har gjort det exceptionellt svårt att förutspå ekonomin under den gångna valperioden

Övervakningen av finanspolitiken har utvärderat hur realistiska finansministeriets kort-siktiga ekonomiska prognoser är i de finanspolitiska tillsynsrapporter som publicerats under valperioden. Planen för de offentliga finanserna bygger på finansministeriets konjunkturprognos och uppskattning av tillväxten på medellång sikt. Det är utmanande att göra prognoser redan under normala konjunkturväxlingar, och det har visat sig vara särskilt svårt under innevarande valperiod, särskilt på grund av coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina. I prognoserna är det svårt att förutse effekterna av en enskild kris på den framtida ekonomiska utvecklingen, och därför har man varit tvungen att anpassa sig till varierande globala omständigheter både i prognoserna och i granskningen av hur realistiska de är. Allmänt taget har den finanspolitiska övervakningens iakttagelser i finansministeriets prognoser varit positiva och det har inte funnits några väsentliga brister i prognosernas realism.

Flera av de realiserade kriserna har försvårat prognosarbetet, vilket också har återspeglats i metoderna för bedömning av prognosernas realism. I samband med coronapandemin användes utvärderingsmetoder som avviker från tidigare metoder. Vid tiden för Rysslands invasion av Ukraina infördes dessutom dummy-variabler vid utvärderingen av prognoserna för att skapa en mer realistisk konsensusprognos som beaktar prognostidpunkten. Övervakningen av finanspolitiken har under valperioden också övergått till att använda utvärderingsmetoder som beaktar tidpunkten för utarbetandet av prognoserna.

I vårbedömningen 2020 var finansministeriets ekonomiska prognos koncisare än i översikterna under normala förhållanden och flera prognosinstitut publicerade endast en BNP-prognos. Finansministeriets prognos innehöll dock de prognoser som behövs för planeringen av de offentliga finanserna samt ett alternativt scenario där man beaktade antagandena om begränsningsåtgärdernas varaktighet. I utvärderingen av prognosernas realism utnyttjades således undantagsvis kännetecknen för både lågkonjunkturen på 1990-talet och finanskrisen 2009. I brist på kontrollgrupp granskades finansministeriets viktigaste prognoser för realekonomin indelade separat enligt posterna i försörjningsbalansen.

Våren 2020 ansåg övervakningen av finanspolitiken att finansministeriets prognos för exportutvecklingen var optimistisk i förhållande till världshandelns och den finländska exportens historiska utveckling i kristider. Finansministeriet förutspådde också att den ekonomiska tillväxten under året efter coronakrisen skulle bli måttligare än vad andra prognosinstitut förutspådde på grund av minskade investeringar under en längre tid. I den ekonomiska översikten från juni 2020 ändrade finansministeriet exportprognosen så att den blev mer pessimistisk och höstprognosen 2020 innehöll inget att anmärka på.

Statens revisionsverk har i granskningen⁴⁰ och övervakningen av finanspolitiken fäst vikt vid att finansministeriets antaganden om att BNP-gapet har slutits, dvs. att ekonomin har nått sin potential på medellång sikt, har varierat. Övervakningen av finanspolitiken har ansett att ministeriet tydligare borde motivera antagandena om det rådande konjunkturläget i slutet av prognoshorisonten. Enligt den finanspolitiska övervakningens bedömning avvek dessutom finansministeriets prognoser för den offentliga konsumtionen och bytesbalansen från andra aktörers prognoser hösten 2021. Det bör dock beaktas att båda prognosvariablerna påverkades av osäkra utgifter i anslutning till coronapandemin och osäkerhetsfaktorer i anslutning till den senare begränsningen av vinstutdelningen.

I och med Rysslands invasion av Ukraina våren 2022 publicerade många prognosinstitut flera alternativa scenarier, eftersom krisens effekter försvagade utsikterna för den ekonomiska tillväxten. I bedömningen av realismen noterades krisen genom att ministeriets prognos jämfördes med det 95-procentiga prognosintervallet som beaktade både prognostidpunkten och Rysslands krig. Prognoserna för 2024 var få, eftersom flera aktörer fokuserade på att i huvudsak uppdatera BNP-utsikterna. Finansministeriets prognoser placerade sig dock inom intervallet i fråga om alla variabler.

3 De offentliga finansernas hållbarhet och sysselsättningsåtgärderna under valperioden

Den offentliga skuldens BNP-förhållande ökade avsevärt i Finland på grund av coronapandemin, men ändå måttfullt i EU-jämförelsen. Uppskattningarna av hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt förändrades inte nämnvärt under valperioden, men den ökade skuldkvoten och de stigande ränteutgifterna innebär mindre handlingsutrymme för finanspolitiken.

Under valperioden är effekterna av regeringens sysselsättningsåtgärder på de offentliga finanserna klart mindre än vad som uppges i färdplanen för hållbarhet (1–2 miljarder euro) och även antalet nya sysselsatta är färre än regeringens mål (80 000 nya sysselsatta). Regeringen har trots det beslutat om betydande sysselsättningsåtgärder, såsom att slopa rätten till tilläggsdagar inom det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa. I förhållande till baskalkylen för hållbarhetsunderskottet stannar effekterna på de offentliga finanserna av sysselsättningsåtgärderna under valperioden på cirka -130–+380 miljoner euro.

Regeringen införde en färdplan för hållbarhet 2020 för att bryta ökningen av den offentliga skulden i förhållande till BNP. Genomförandet av färdplanen var dock ofullständigt. Det vore nyttigt att i högre grad än i nuläget integrera de offentliga finansernas skuld-hållbarhet med den författningsbaserade planen för de offentliga finanserna.

För att säkerställa skuld-hållbarheten bör man jämsides med till exempel de strukturella reformerna av den offentliga tjänsteproduktionen även vidta direkta åtgärder som påverkar inkomsterna och utgifterna. För att man ska välja metoder som är så gynnsamma som möjligt för den ekonomiska tillväxten och välfärden i syfte att stärka de offentliga finanserna, bör man utnyttja ett så heltäckande kunskapsunderlag som möjligt om de offentliga utgifternas och intäkternas strukturer och effekter.

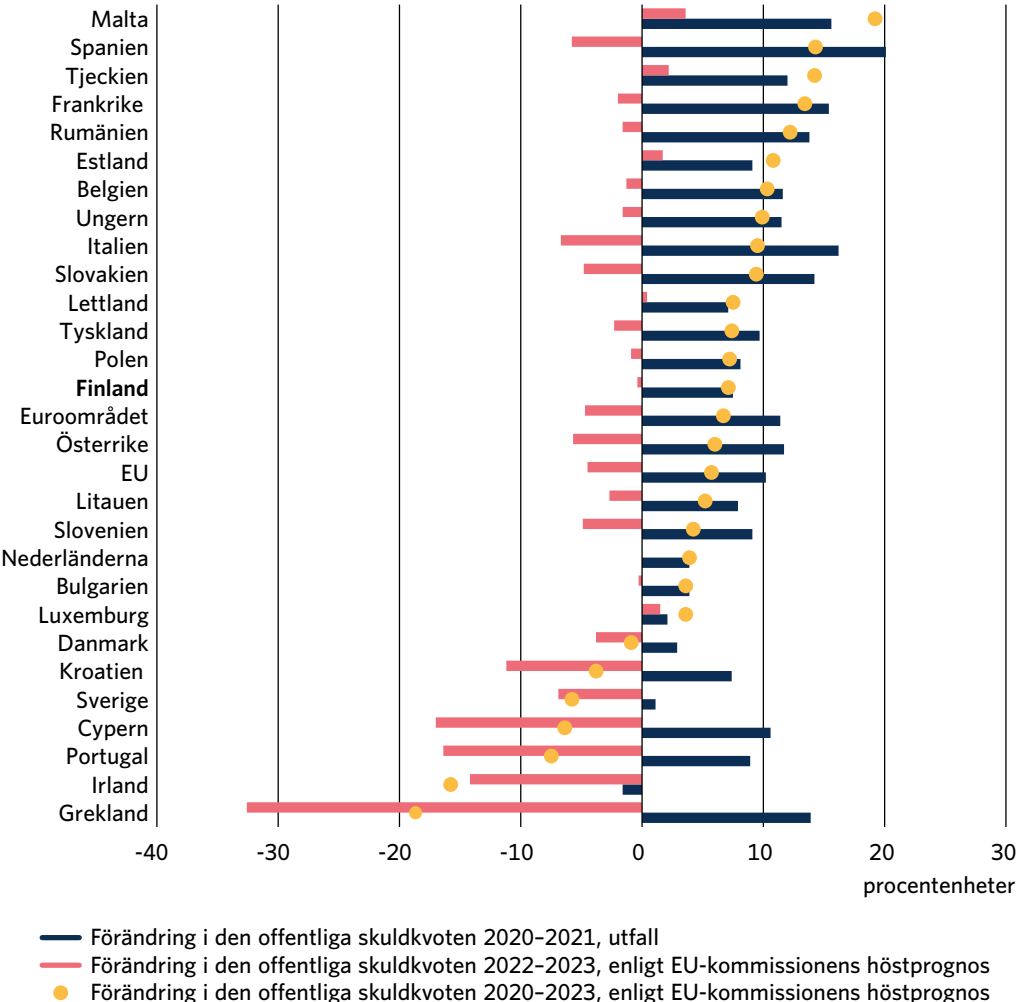
När utvecklingsutsikterna för den offentliga ekonomin granskas är det nödvändigt att beakta förutsättningarna för framtida ekonomisk tillväxt utöver de etablerade hållbarhetsanalyserna. När man bedömer utsikterna för det mänskliga kapitalet i Finland framträder en oroväckande utvecklingsbild. Minskningen av det mänskliga kapitalet bromsar den ekonomiska tillväxten och kan öka utmaningarna för de offentliga finanserna. Att höja befolkningens utbildningsnivå och öka den arbetsrelaterade invandringen av högtbildade är därför viktiga mål.

3.1 De offentliga finansernas skuld-hållbarhet behöver stärkas

Det viktigaste i granskningen av den offentliga skulden är att följa den offentliga skuldens förhållande till bruttonationalprodukten (BNP). Relationstalet anger bättre än eurobeloppet hur skulden utvecklas i förhållande till ekonomins storlek och möjliggör därmed även

internationella jämförelser. Relationstalet visar också hur de offentliga finansernas förmåga att sköta och återbetala skulden utvecklas. Exempelvis statens möjligheter att skaffa inkomster genom beskattning bestäms i hög grad av ekonomins storlek. Därför uttrycks också finanspolitikens regler och syften vanligen i förhållande till BNP.

Coronapandemin dominerade den offentliga skuldutvecklingen under valperioden. Finlands offentliga skuld i förhållande till bruttonationalprodukten ökade betydligt under perioden 2020–2021, men ändå måttfullt i jämförelse med det övriga EU. Finlands skuldkvot ökade med 7,5 procentenheter, medan den ökade med 11,4 procentenheter inom euroområdet och med 10,2 procentenheter inom hela EU-området (figur 14).

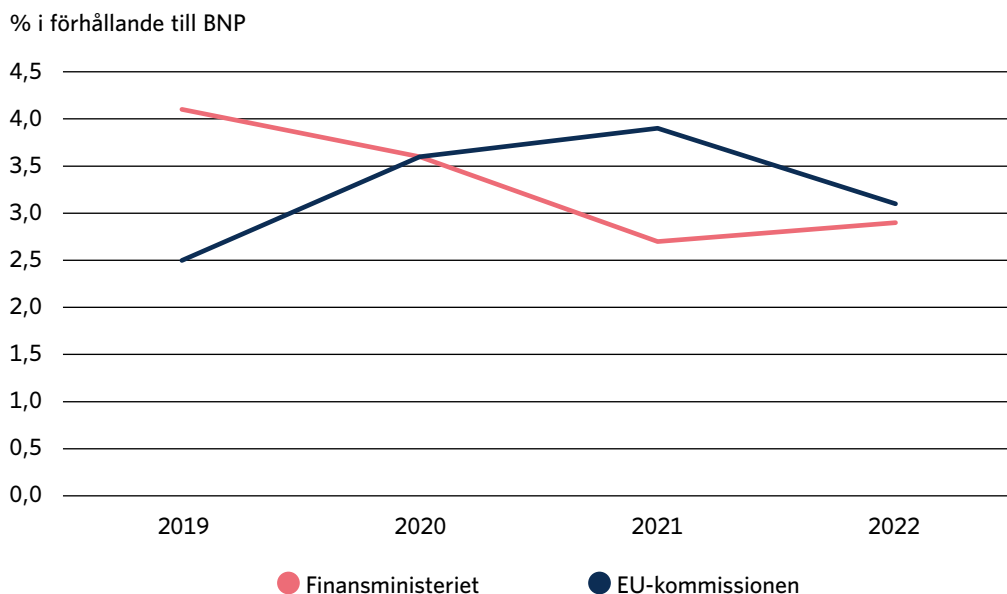


Figur 14: Den faktiska förändringen i den offentliga skuldens BNP-förhållande 2020–2021 enligt statistiska uppgifter, EU-kommissionens prognos för skuldutvecklingen 2022–2023, samt den uppskattade förändringen i den offentliga skuldkvoten 2020–2023 på basis av dessa. Källor: EU-kommissionen och Eurostat.

Under åren 2022–2023, som präglas av Rysslands krig och energikrisen, påverkar de betydande statliga stödåtgärderna men även den högre inflationen utvecklingen av skuldkvoterna: eftersom inflationen höjer den nominella bruttonationalprodukten, sänker den i princip skuldkvoterna. De precisare effekterna beror bland annat på hur inflationen fördelas på de offentliga utgifterna och intäkterna. Åren 2022–2023 förutspås skuldkvoten i de offentliga finanserna utvecklas sämre i Finland än i det övriga euroområdet och EU-området. Eftersom prognostiseringen av skuldkvoten är naturligt förknippad med flera olika osäkerhetsfaktorer, ska granskningsresultatet för 2022–2023 betraktas som riktgivande och inte som en exakt bedömning.

Målet i regeringsprogrammet 2019 var att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt genom att förbättra sysselsättningen och öka den offentliga förvaltningens produktivitet. Under valperioden ställdes inga mål upp för utvecklingen av den numeriska indikatorn för hållbarhetsunderskottet på lång sikt (den så kallade S2-indikatorn). Detta är motiverat med tanke på indikatorns karaktär: hållbarhetsgranskningarna ger en god grund för beredningen av strukturella åtgärder, men de lämpar sig dåligt som en exakt grund för de finanspolitiska riktlinjerna. Enligt Statens revisionsverks revision av hållbarhetsanalyserna⁴¹ är det inte motiverat att använda indikatorn schablonmässigt i den finanspolitiska målsättningen och styrningen av de offentliga finanserna. I indikatorn framhävs nämligen många problem som gäller mätare som beskriver ekonomin. Hållbarhetsanalyserna är för det första mycket osäkra. Exempelvis har de underliggande premisserna för befolkningsprognoser en stor inverkan på beräkningarna, och förändringarna i demografiska faktorer (t.ex. nativitet och invandring) kan vara stora. För det andra ger förändringar i beräkningsteknik och beräkningsantaganden upphov till stor värdevariation i hållbarhetsunderskottet på lång sikt. Det går inte heller att med politiska beslut direkt påverka alla relevanta hållbarhetsfaktorer. I hållbarhetsberäkningarna är det dessutom svårt att beakta de långsiktiga effekterna av fiskala åtgärder, till exempel eventuella positiva effekter på tillväxten av reformer som orsakar kostnader på kort sikt. Trots hållbarhetsindikatorns begränsningar är bättre hållbarhet i de offentliga finanserna dock ett mycket viktigt mål för den ekonomisk politiken.

Granskat med hållbarhetsindikatorer har hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt varken försämrats eller förbättrats väsentligt under valperioden. Finansministeriets långsiktiga bedömning och kommissionens bedömning har delvis utvecklats oenhetligt (figur 15). I finansministeriets bedömning har hållbarhetsunderskottet minskat, i kommissionens bedömning har det ökat. Förändringarna i bedömningarna är dock inte betydande när man beaktar osäkerheten i dem. Hållbarhetsberäkningarnas resultat påverkas förutom av förändringarna i de ekonomiska utsikterna även av flera beräkningstekniska faktorer och ändringar till exempel i modelleringen av åldersrelaterade utgifter⁴² på lång sikt. Därför är resultaten närmast en fingervisning om riktningen på och omfattningen av utsikterna för hållbarheten i de offentliga finanserna.



Figur 15: Utvecklingen av finansministeriets och EU-kommissionens uppskattade hållbarhetsunderskott (långsiktig S2-indikator) 2019–2022. Källor: Finansministeriets ekonomiska översikter våren 2019 och hösten 2020–2022. EU-kommissionens bedömningar av Finlands stabilitetsprogram våren 2019, 2021 och 2022 samt EU-kommissionens Debt Sustainability Monitor i januari 2020.

Utöver det uppskattade hållbarhetsunderskottet på lång sikt bedömer EU-kommissionen hållbarheten med andra metoder, bland annat med hjälp av S1-indikatorn som beskriver det medellånga tidsintervallet. Indikatorn beskriver den anpassning av de offentliga finanserna som behövs för att uppnå ett 60-procentigt förhållande mellan skuld och BNP under de kommande 15 åren. Ett centralt element i kommissionens bedömningsram är en skuldhållbarhetsanalys som granskar flera riskfaktorer för skuldutvecklingen under de kommande 15 åren. Bland annat utifrån dessa resultat och den långsiktiga S2-indikatorn, som beskriver hållbarhetsunderskottet på lång sikt, bedömer kommissionen riskerna för olika tidsperspektiv.

Tabell 6: EU-kommissionens bedömning av hållbarhetsriskerna i Finlands offentliga finanser 2019–2022. Källor: se figur 15.

Hållbarhetsriskens nivå	2019	2020	2021	2022
Hållbarhetsrisk på kort sikt	låg	låg	hög	låg
Hållbarhetsrisk på medellång sikt	låg	medel	låg	medel
Hållbarhetsrisk på lång sikt	medel	medel	medel	medel
Risk utifrån skuldhållbarhetsanalys (DSA)	låg	medel	låg	låg

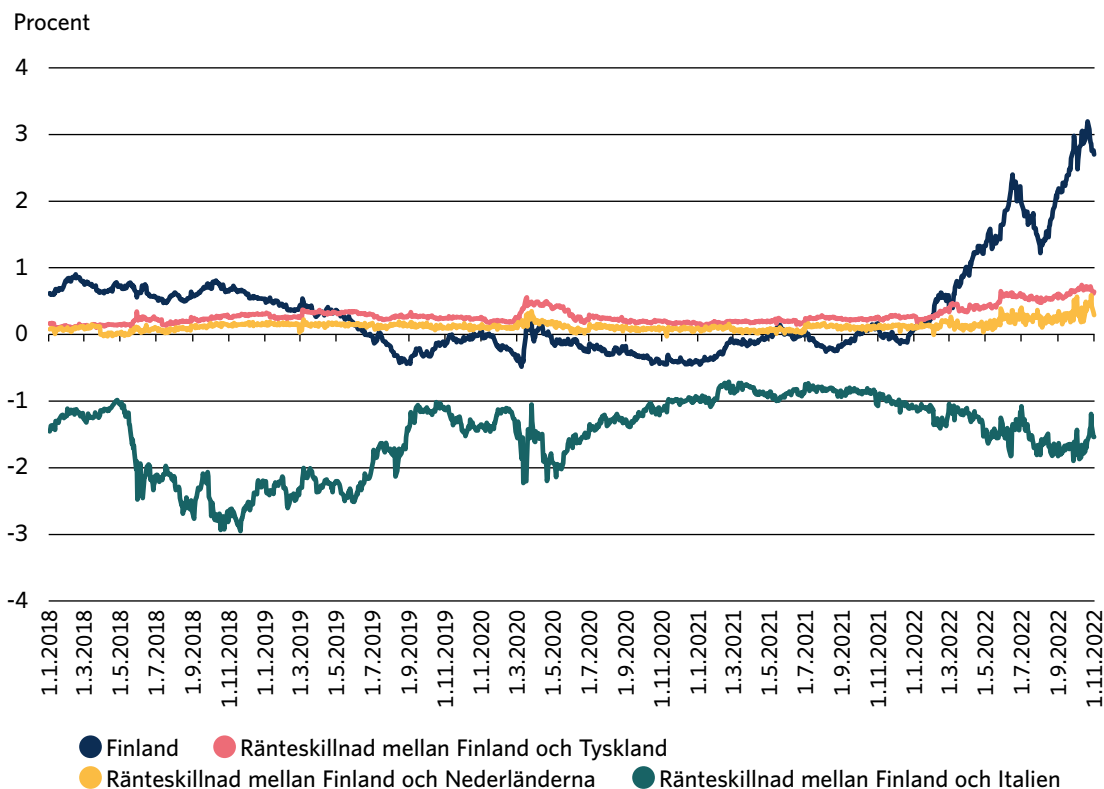
De finländska offentliga finansernas hållbarhetsrisk på medellång sikt (15 år) har enligt kommissionens granskning varierat mellan låg och medelhög (tabell 6). Hållbarhetsrisken på lång sikt har legat på medelnivå. Resultaten av skuldhållbarhetsanalysen, som påverkar riskbedömningen på både lång och medellång sikt, har till största delen antytt en låg hållbarhetsrisk. Det uppskattade hållbarhetsunderskottet för det kortaste tidspers-

pektivet låg däremot på en hög risknivå i kommissionens bedömning 2021. Bakgrunden till detta var en bedömning av det stora behovet av upplåning inom de offentliga finanserna under det följande året.

Utifrån indikatorerna är helhetsbilden av hållbarheten i de offentliga finanserna i slutet av valperioden ungefär likadan som i början av den. Den väsentliga ökningen av skuldnivån och den allt stramare penningpolitiken innebär dock i vilket fall som helst ett minskat handlingsutrymme för de offentliga finanserna: ränteutgifterna kommer sannolikt att belasta de offentliga finanserna mer än tidigare och riskbuffertarna har krympt.

Ränteutgifterna stiger efter den exceptionella perioden med nollränta

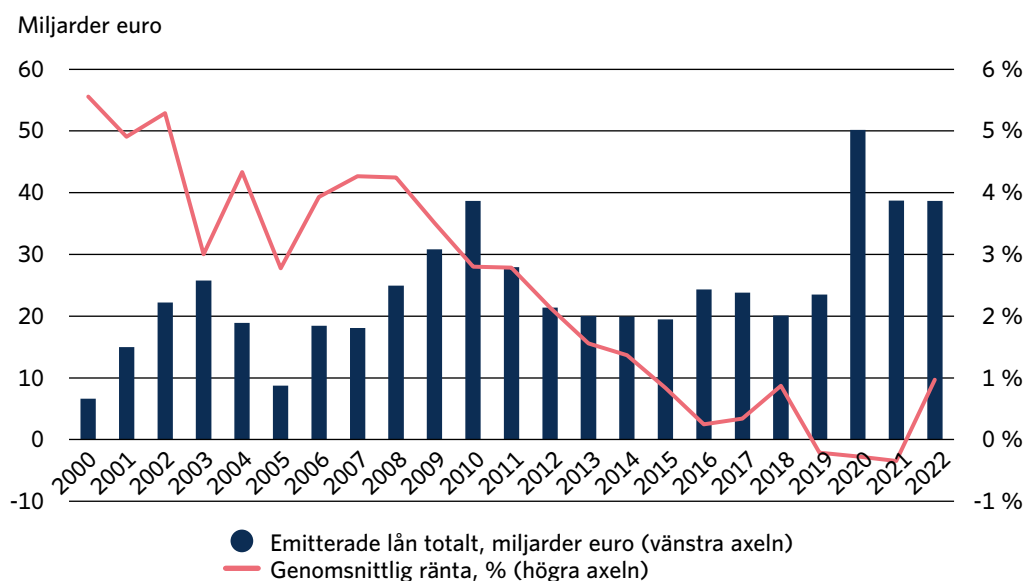
Marknadsräntorna på den offentliga skulden blev negativa i början av valperioden (figur 16). Coronapandemin gjorde att räntan steg, men Europeiska centralbankens penningpolitiska beslut underlättade trycket på räntehöjningar. Skillnaden mellan räntan på den finländska statsskulden och den tyska ökade något i början av krisen, men återgick senare till nivån före pandemin. Räntorna på statslån började stiga klart i början av 2022. Bakom ränteutvecklingen ligger bland annat de förändrade inflationsutsikterna och centralbankernas minskade stimulansåtgärder. Skillnaden mellan räntan i Finland och Tyskland har åter ökat något sedan Ryssland inledde kriget i Ukraina och är nu drygt 0,5 procent. Räntan i Finland har stigit även i förhållande till Nederländerna.



Figur 16: Räntorna på Finlands, Tysklands och Italiens 10-åriga statsobligationer samt ränteskillnaden mellan Finland och Tyskland. Källor: Finlands Bank, Bundesbank, Banca d'Italia, Macrobond.

Variationerna i marknadsräntorna på statsskulden återspeglas inte omedelbart fullt ut i de faktiska ränteutgifterna. Till exempel har tidigare långfristiga lån en långvarig inverkan på skuldstocken och räntorna på den befintliga skuldstocken reagerar inte i realtid på förändringar i marknadsräntorna. Hur snabbt ränteutgifterna i praktiken reagerar på variationerna i marknadsräntorna påverkas i hög grad också av de ränteswapavtal som används i skuldhanteringen. Finansministeriet bedömde våren 2022⁴³ att en höjning av den allmänna räntenivån med en procentenhet jämfört med basprognosen skulle öka statens ränteutgifter med 547 miljoner euro 2024 jämfört med prognosen. I höstprognosen 2022 uppskattade ministeriet de statliga ränteutgifterna till 2,0 miljarder euro 2024.

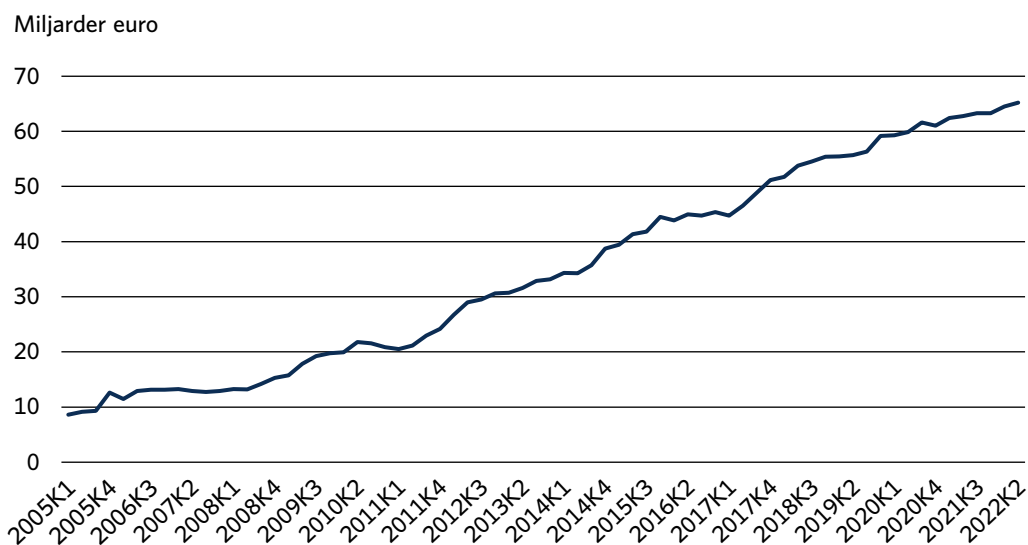
Den genomsnittliga räntan på statens nya skuld var länge nedåtgående under valperioden, men i början av 2022 steg räntan över nollstrecket (figur 17). Hösten 2022 var räntan på både kortfristig och långvarig upplåning positiv. Statsskuldsemissionerna minskade 2021 jämfört med 2020, även om nivån fortfarande var högre än under åren före coronapandemin.



Figur 17: Statsskuldsemissioner totalt 2000-2022 och emissionernas faktiska genomsnittliga ränta (avkastning). 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. Effekterna av ränteswapavtal har inte beaktats i uppgifterna. Uppgifterna för 2022 ingår fram till 25.10. Källa: Statskontoret, Finlands Bank och övervakningen av finanspolitiken.

Statsborgen har ökat kraftigt redan länge (figur 18)⁴⁴. Exportgarantierna har ökat i synnerhet sedan 2005, även om ökningen har avtagit under den senaste tiden. 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 riksdagen.

Under valperioden har de statistikförda statsgarantierna ökat med cirka 10 miljarder euro. Beloppet har ökat bland annat på grund av ökningen av de borgensförbindelser och studielånsгарантиer som Statens bostadsfond beviljat samt de borgensarrangemang som genomförts på grund av coronapandemin (till exempel Finnair och rederibolagen). Coronapandemin höjde också riskerna i anslutning till borgen. De bokföringsmässiga och delvis realiserade förluster som uppstod under coronakrisen gjorde att Finnverakoncernens buffertmedel för att täcka kreditförluster minskade kraftigt, och medel för att stärka buffertarna styrdes från budgeten.



Figur 18: De statistikförda statsgarantiernas utveckling kvartalsvis 2010–2022. Källa: Statistikcentralen.

Statens revisionsverk har ansett⁴⁵ att en heltäckande hantering av ansvarsförbindelserna är viktig: målet bör vara att begränsa statens helhetsrisk och riskrapporteringen bör vara övergripande. Rapporteringen om helhetsriskens utveckling bör förbättras och presentationen av effekterna på de offentliga finanserna av även osannolika s.k. scenarier för sämre tider bör utökas. Statens revisionsverk har också rekommenderat att tillsynen över Finnveras finansiering stärks. Regeringens lagproposition, vars syfte är att överföra tillsynen över Finnveras finansiering från arbets- och näringsministeriet till Finansinspektionen, lämnades till riksdagen i november 2022.

Under valperioden ökade finska statens ansvarsförbindelser ytterligare på grund av EU-ländernas ökade solidariska ansvar. Nya åtaganden kommer främst via EU:s återhämtningsinstrument (RRF). Medlemsländerna kan utnyttja återhämtningsinstrumentet både i form av lån och i form av understöd. Återhämtningsinstrumentets understödsbelopp

uppgår till 390 miljarder euro. Detta kan betraktas som en ansvarsförbindelse som säkert realiseras för medlemsländerna. Det är fråga om en slags resultatregleringsskuld: den slutliga utgiften – de projekt i medlemsländerna som finansieringen används för – genomförs före betalningen. Finlands betalningsandel av det finansiella understödet ska betalas under åren 2028–2058. Andelen är uppskattningsvis 6,6 miljarder euro enligt priserna 2018, och det slutliga beloppet beror på Finlands framtida betalningsandelar i EU-budgeten. Den andel av återhämtningsinstrumentet som används för att finansiera lån kan i sin tur uppfattas som en ansvarsförbindelse av borgenstyp, som realiseras endast om låntagarna inte återbetalar sina lån.

Utöver explicita statsgarantier har de offentliga finanserna också andra ansvarsförbindelser. De gäller till exempel verksamhet i företag som är kritiska för samhället. I krisituationer kan det uppstå finansieringsbehov som faller på den offentliga sektorns ansvar, vilket skedde i samband med energikrisen 2022. Både offentligt ägda och privatägda bolag kan behöva finansiering. Bankkrisen på 1990-talet är ett exempel på detta. På grund av dylika implicita ansvarsförbindelser kan beloppet av eventuella ansvarsförbindelser som de offentliga finanserna ska svara för inte beräknas mekaniskt och den nivå på den offentliga skuldkvoten eller nettoskuldkvoten som är tillräcklig med avseende på buffertarna kan inte fastställas entydigt. Det är dock viktigt att överlag beakta också risken för överraskande stora utgiftsbehov när man stakar ut finanspolitiska linjer och bedömer hållbarheten i de offentliga finanserna.

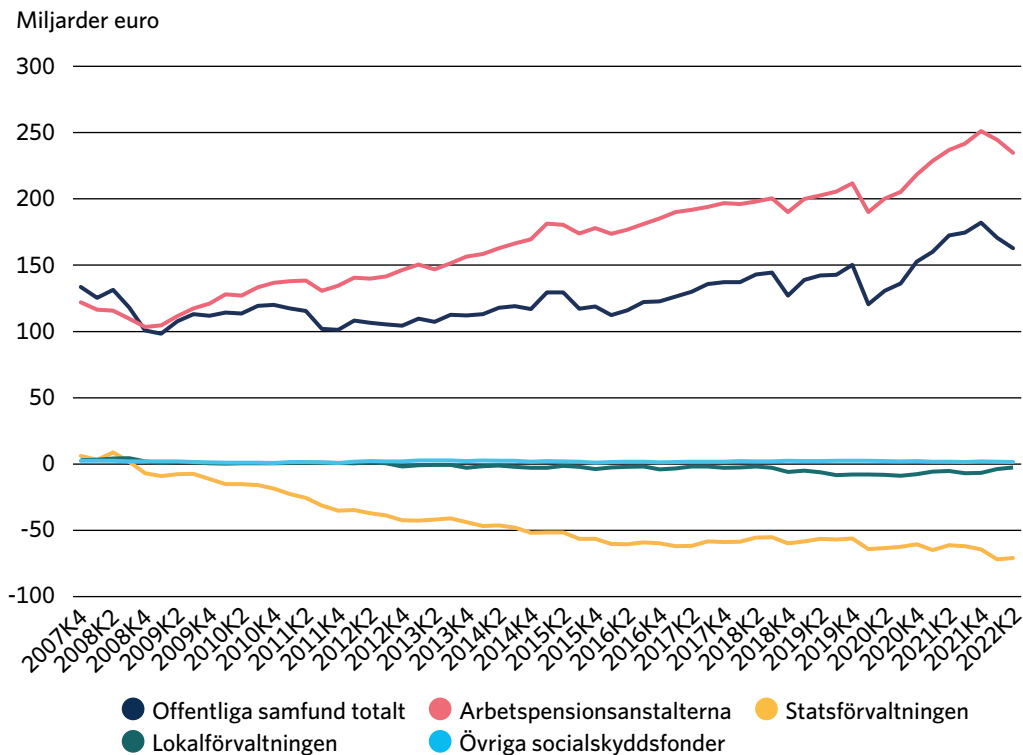
Pensionsfondernas storlek har ökat, men statsfinansernas nettofinansieringstillgångar har minskat

Vissa bolagsinnehav och andra finansiella tillgångar inom de offentliga finanserna fungerar som buffert mot risker. Det är nödvändigt att beakta i synnerhet tillgångar som är lättrealiserade och bevarar sitt värde som en faktor som förbättrar hållbarheten i de offentliga finanserna. Det nuvarande finanspolitiska regelverket behandlar skulden endast som ett bruttobegrepp, utan att beakta den offentliga sektorns fordringar. När begreppen nettoskuld eller nettoförmögenhet definieras kan man utöver skulden beakta antingen alla finansieringstillgångar eller endast finansieringstillgångar som betraktas som likvida, samt även fasta tillgångar såsom byggnader, konstruktioner och landområden. Nettoförmögenheten beräknas genom att man drar av skulderna från tillgångarna och nettoskulden genom att man drar av förmögenhetsposterna från skulderna. I denna bedömning behandlas nettoförmögenheten så att de sammanräknade skulderna har dragits av från de sammanräknade finansieringstillgångarna. Fasta tillgångar har inte beaktats.

De offentliga finansernas nettofinansieringstillgångar har ökat efter finanskrisen som upphörde 2009 allteftersom värdet på arbetspensionsanstaltarnas placeringstillgångar har ökat (figur 19). Lokalförvaltningens och de övriga socialskyddsfondernas skulder och finansieringstillgångar har varit i stort sett i balans under hela granskningsperioden. Statens nettoförmögenhet har stadigt minskat på grund av skuldsättningen, även om statens ökade finansieringstillgångar har dämpat denna negativa utveckling.

Under valperioden 2019–2022 har nettoförmögenhetens utveckling dominerats förutom av statsskuldens ökning även av tämligen kraftiga fluktuationer i arbetspensionsanstaltarnas och statens aktietillgångar: värderingarna sjönk tillfälligt på grund av coronapandemin, men de steg senare kraftigt. Ökningen avtog till följd av Rysslands krig och energikrisen.

Arbetspensionsanstaltarnas tillgångar fungerar visserligen inte som finanspolitiska buffer-
tar på samma sätt som statens, eftersom fondernas motpart är det betydande pensionsans-
svar som framöver ska betalas. Trots detta är pensionsfonderna och deras ökning väsentliga
för pensionssystemets och hela de offentliga finansernas hållbarhet.



Figur 19: Utvecklingen av den offentliga sektorns nettoförmögenhet 2007–2022. Uppgifterna har beräknats genom att de sammanräknade skulderna har dragits av från de sammanräknade finansieringstillgångarna. Källa: Statistikcentralen.

Begreppen nettoskuld eller nettoförmögenhet skiljer sig i praktiken från bruttobegreppen till exempel så att försäljning av finansieringstillgångar (till exempel aktier som ger utdelning) för att finansiera löpande 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 försämrar den offentliga sektorns förmögenhetsställning.

Dessutom inverkar vissa ändringar i statistikföringssättet inte på nettoindikatorerna: Till exempel ändrade Statistikcentralen statistikföringen av räntestödslån för hyresbostäder och bostadsrättsbostäder sommaren 2022. Efter ändringen statistikförs lånen som lån beviljade av den offentliga sektorn och som motsvarande skuldsättning av den offentliga sektorn. Ändringen ökade den offentliga skulden betydligt, till exempel med nästan sex procentenheter 2021. När man granskar bruttoskulden skulle situationen för de offentliga finanserna nu vara sämre än före ändringen i statistikföringen. Ändringen påverkar dock inte nettoskuld-

indikatorn, eftersom motsvarande mängd tillgångar överfördes till de offentliga finanserna i samband med ändringen. Däremot försvagades nettoskuldindikatorn till exempel av att värdet på statens Fortum-innehav sjönk betydligt 2022, medan aktietillgångarnas minskade värde inte återspeglades direkt i bruttoskulden.

Statistikföringspraxisen och kvaliteten på statistikföringen har stor inverkan på kunskapsunderlaget för ekonomisk analys, finanspolitik och ekonomiska prognoser. Därför granskade Statens revisionsverk statistikföringen av de offentliga finanserna 2022 (se faktaruta: Lägesbilden och prognoserna för de offentliga finanserna stödjer sig på tillförlitliga statistikuppgifter). Vid revisionen konstaterades att statistiken över de offentliga finanserna är tillförlitlig.

Lägesbilden och prognoserna för de offentliga finanserna stödjer sig på tillförlitliga statistikuppgifter

Uppgifter som beskriver de offentliga finanserna, till exempel offentlig skuld, offentligt underskottet, skattekvot och offentliga utgifter, utarbetas i EU-länderna på basis av statistiklagstiftningen, enligt enhetliga definitioner och metoder. Statens revisionsverk genomförde en granskning av finanspolitiken 2022 i syfte att säkerställa att de statistikuppgifter som det finanspolitiska och övriga ekonomiska beslutsfattandet baserar sig på ger en god och tillförlitlig grund. Utifrån granskningen utgör Statistikcentralens statistikföring av de offentliga finanserna en bra grund för detta ändamål. Användarnas erfarenheter av statistikuppgifterna visade sig vara goda.

Kvalitetssäkringen av statistiken över de offentliga finanserna är omfattande och systematisk. I kvalitetssäkringen betonas Eurostats roll och dess kvalitetssäkringsarbete. Eurostat utför systematisk kvalitetssäkring med fokus på metod- och klassificeringsfrågor i medlemsländernas statistik över de offentliga finanserna, även av den orsaken att medlemsländerna ska kunna lita på att deras inbördes statistikuppgifterna är jämförbara.

På grund av Eurostats breda roll har Statistikcentralens egen kvalitetssäkring varit mindre omfattande. Detta gäller i synnerhet den kvalitetssäkring som omspannar hela Statistikcentralen, men kvalitetssäkringen i processerna för upprättandet av statistik över de offentliga finanserna är systematiskare än i många andra statistikområden. På basis av granskningen är anvisningarna som ingår i processerna för upprättandet av statistik dock oenhetliga och delvis föråldrade.

Ansvar för kvalitetssäkringen bör inte i för hög grad åläggas Eurostat och det skulle vara skäl för Statistikcentralen att axla ett större ansvar för den. Statens revisionsverk rekommenderar att också beskrivningen av kvalitetssäkringen bör utvecklas.

De strukturella reformerna avancerade under valperioden trots kriserna

Trots krisförhållandena har regeringen lyckats genomföra betydande strukturella reformer. Hållbarheten i de offentliga finanserna förbättras genom att rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa slopas. Den utvidgade läroplikten orsakar kostnader på kort sikt, men kan på lång sikt förbättra hållbarheten om reformens eventuella fördelar blir verkliga. Konsekvensbedömningar av dessa reformer behandlas i kapitel 3.3.

På grund av social- och hälsovårdsutgifternas storlek är social- och hälsovårdsreformen den mest kritiska av valperiodens reformer med tanke på effekterna på de offentliga finanserna. Under denna valperiod gynnades reformen bland annat av att den var snävare än den reform som bereddes under föregående valperiod, som innehöll exempelvis en omfattande valfrihetsmodell. Reformen gynnades också av att den budgetbegränsning som reformen innefattade inte var lika sträng som under den föregående valperioden, då den visade sig vara problematisk med tanke på grundlagen⁴⁶.

Den lindriga budgetbegränsningen i reformen som nu genomförs ökar å andra sidan osäkerheten kring reformens effekter. För närvarande är det osäkert om reformen kommer att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna. De betydande kostnaderna för ändringarna i det inledande skedet av reformen är inte ett stort problem om de är tillfälliga. På lång sikt är det väsentligt om man genom reformen kan realisera effektiviseringspotentialen i verksamheten till exempel genom skalfördelar, genom att effektiv ledningspraxis kan anammas snabbare och genom digitalisering av tjänster. Det är av största vikt att den statliga styrningen av välfärdsområdenas verksamhet och ekonomi också skulle stävja kostnaderna.

Det sätt på vilket den ekonomiska styrningen av välfärdsområdena införlivades i den övergripande styrningen av de offentliga finanserna i planen för de offentliga finanserna stödjer inte till alla delar stävjandet av utgiftsökningen. I motiveringen till regeringens proposition ingick ett mål om att fastställandet av välfärdsområdenas fullmakt att uppta lån, och samtidigt investeringsnivån, ska grunda sig på planen för de offentliga finanserna samt på välfärdsområdets förmåga att sköta lånen. Ändå tyder bestämmelserna i lagen om välfärdsområden (611/2021) inte på att planen för de offentliga finanserna i väsentlig grad skulle styra välfärdsområdenas låtagningsfullmakt. Under normala förhållanden beviljas låtagningsfullmakt oberoende av planen för de offentliga finanserna. Låntagningsfullmakten kan vara mindre omfattande endast i avvikande situationer, om det nominella saldot i de offentliga finanserna, statsfinanserna eller välfärdsområdesekonomin försämras avsevärt och exceptionellt. Även då är det fråga om ett beslut som är beroende av prövning. Konstanterandet i regeringspropositionen att välfärdsområdesekonomins skuldsättningsgrad skulle bestämmas utifrån ramvillkoren i planen för de offentliga finanserna återspeglas därmed inte tydligt i lagen. Regleringen av låntagningsfullmakten begränsar dock välfärdsområdenas investeringsmöjligheter även när fullmakten beräknas på basis av det kalkylerade låneskötselfidraget och inte på basis av ramvillkoren i planen för de offentliga finanserna.

Statens revisionsverk betonade i sina yttranden om social- och hälsovårdsreformen⁴⁷ att en översyn i efterhand av finansieringen av välfärdsområdena så att den motsvarar de faktiska kostnaderna medför en risk för snabbare kostnadsökning än man skulle kunna anta utifrån finansieringsmodellen. Om man å andra sidan lyckas realisera effektiviseringspotentialen i ordnandet av tjänster, kan finansieringen i finansieringsmodellen också minskas. Med tanke på hållbarheten i de offentliga finanserna skulle det vara viktigt att man efter att reformens ändringskostnader har avtagit kan eftersträva en utgiftsutveckling som är gynnsammare än det schablonmässiga utgiftsspåret i den nu fastslagna finansieringsmodellen.

Det utgiftsspår som de nuvarande antagandena i välfärdsområdenas finansieringsmodell resulterar i bör således inte anses vara ett tillräckligt mål, om större effektivisering visar sig vara möjlig då reformen genomförs. Det är viktigt att regelbundet bedöma effektiviseringspotentialen i produktionen av social- och hälsovårdstjänster oberoende av hur brant

social- och hälsovårdsutgifternas utvecklingsspår är enligt de uppskattade hållbarhetsunderskotten. Också till exempel kalkyltekniska faktorer och metodförändringar inverkar på utvecklingsspåret.

Utnyttjandet av färdplanen för hållbarhet fullföljdes inte – hållbarheten måste stärkas under den kommande valperioden

I början av coronapandemin 2020 utarbetade regeringen en färdplan för hållbarhet som ett centralt verktyg för att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna. I färdplanens första fas i juni 2020 beslutade regeringen att målet är att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP före utgången av decenniet. Övervakningen av finanspolitiken ansåg att målet är viktigt och att färdplanen för hållbarhet skapar en grund för uppnåendet av målet även om färdplanen ansågs var för onyanserad. Regeringen preciserade färdplanen hösten 2020. Övervakningen av finanspolitiken fäste avseende vid att färdplanen inte i alla hänseenden var förenlig med den helhet av sysselsättningsåtgärder som regeringen samtidigt beslutade om.

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. Beskrivningen av de åtgärder som behövs för att uppnå detta mål var fortfarande inte konkret. I färdplanen för hållbarhet ingick då känslighetsanalyser av skuldkvotens utveckling i linje med den finanspolitiska övervakningens ställningstaganden. Att inkludera känslighetsanalyserna var nyttigt, eftersom analyserna återger å ena sidan den naturliga osäkerheten i skuldscenarierna och å andra sidan skuldkvotens beroende av bakgrundsfaktorer, av vilka flera kan påverkas genom finanspolitiken. 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). Uppskattningarna av utvecklingsspåren återspeglar mycket väl att det finns alternativ i den ekonomiska politiken, även när man utgår från att stabilisera eller få ner skuldkvoten.

Enligt färdplanen för hållbarhet våren 2021 var regeringens avsikt att en omfattande bedömning av helheten av färdplaner för hållbarhet skulle göras under ramförhandlingarna våren 2022. Avsikten var att färdplanen för hållbarhet, som uppdateras årligen, skulle utnyttjas också som ett styrdokument för regeringens politik. Våren 2022 publicerade regeringen dock inte någon uppdaterad färdplan, utan den nämndes endast kort i planen för de offentliga finanserna. Orsaken till att färdplanen utelämnades från behandlingen av planen för de offentliga finanserna var den plötsliga förändringen i verksamhetsmiljön som Rysslands invasion av Ukraina föranledde. I sin rapport från juni 2022 ansåg övervakningen av finanspolitiken att det är viktigt att färdplanen för hållbarhet uppdateras så snart som möjligt.

Inte heller i samband med beredningen av budgeten för 2023 uppdaterade regeringen färdplanen för hållbarhet. Detta är problematiskt eftersom det är viktigt att minst en gång om året följa upp måluppfyllelsen, framstegen i de konkreta åtgärderna och omfattningen av de nya åtgärder som behövs för att uppnå hållbarhetsmålen för de offentliga finanserna. Kriserna understryker vikten av att lösa de långsiktiga utmaningarna. Dessutom är det anmärkningsvärt att trots de negativa effekterna av Rysslands krig och energikrisen 2022,

underminerades inte utgångspunkterna i färdplanen för hållbarhet: målen att stabilisera eller minska skuldkvoten har inte heller under de förändrade förhållandena blivit realistiska. Den kraftiga inflationen har varit en delorsak till detta i och med att den har bidragit till den tillfälliga stabiliseringen av skuldkvoten.

I oktober 2022 publicerade statsrådet en version av färdplanen för hållbarhet, som dock inte innehöll några nya konkreta åtgärder beträffande den ekonomiska hållbarheten. Den kopplades inte heller till beredningen av regeringens kommande beslut. Dessutom baserades färdplanens ekonomiska lägesbild på föråldrade bedömningar av de offentliga finansernas utveckling från 2021: kapitlet om nuläget motsvarar exakt uppgifterna i färdplanen för hållbarhet våren 2021. Av denna anledning var de offentliga finansernas anpassningsbehov i färdplanen från oktober 2022 mindre än det skulle ha varit baserat på aktuella uppgifter. Vad gäller den ekonomiska hållbarheten är det alltså inte fråga om en egentlig uppdatering av färdplanen för hållbarhet.

Uppskattningarna av hur mycket de offentliga finanserna borde stärkas för att skuldkvoten åtminstone ska stabiliseras förändras kraftigt när prognoserna för de offentliga finanserna förändras. I vilket fall som helst kan måluppfyllelsen säkras endast genom att det nominella saldot i de offentliga finanserna förbättras jämfört med nuläget. Det är viktigt att notera att redan den nuvarande lagstiftningen innehåller bestämmelser om en relativt stram målsättning: under normala förhållanden ska regeringen i praktiken sträva efter balans i de offentliga finanserna⁴⁸. Denna lagenliga skyldighet blir dock inte bindande före tidigast 2024 på grund av de exceptionella omständigheter som fastställts på EU-nivå. Detta balansmål är i sin tur förenligt med de typiska målen för stabilisering eller minskning av skuldkvoten: balansen i de offentliga finanserna (och till och med ett litet underskott) leder i allmänhet till en sjunkande skuldkvot när den nominella bruttonationalprodukten ökar.

I den finanspolitiska målsättningen är det klokt att betona den lagstadgade målsättningens roll för balansen i de offentliga finanserna – och samtidigt se till att målsättningsnivån är tillräcklig med tanke på de offentliga finansernas skuldkvot. Såsom finansministeriets arbetsgrupp för utveckling av styrningen av de offentliga finanserna framförde⁴⁹ i november 2022 lämpar sig skuldkvoten bättre som långsiktigt mål eller fixpunkt än som operativt mål. Skuldkvotens utveckling är förknippad med många osäkerhetsfaktorer: exempelvis statistikändringar av teknisk natur eller en plötslig inflationsökning kan rubba skuldkvotens nivå och dess årliga förändringar på de sätt som beskrivs ovan. Det är viktigt att målet för skuldkvoten inte leder till icke-optimala finanspolitiska val i fråga om statistikföringssätten⁵⁰.

Dessutom talar de snabba fluktuationerna i utsikterna för skuldkvotens utveckling under den gångna valperioden för att de åtgärdshelheter som fastställts för att uppnå skuldkvotsmålet ska fastställas i euro och vara fasta på så sätt att åtgärdshelheternas storleksklass inte ständigt ändras när utsikterna för skuldkvoten ändras. Detta gäller såväl direkta utgifts- och inkomstanpassningar som strukturella åtgärder med långsammare verkan. Om utsikterna förändras under en längre tid och åtgärdshelheten inte verkar tillräcklig i förhållande till målen, bör man dock kunna besluta om nödvändiga ytterligare åtgärder.

I färdplanen för hållbarhet våren 2021 byggde man upp åtgärdshelheten för att stärka de offentliga finanserna så att om man inte lyckas stärka de offentliga finanserna i tillräcklig utsträckning med strukturella åtgärder, täcks den återstående delen med direkta

utgifts- och inkomstpåverkande åtgärder. Det är sannolikt att man inte enbart med långsamt verkande strukturella åtgärder kan säkerställa att skuldkvoten stabiliseras eller börjar minska permanent.

På grund av behovet av att stärka de offentliga finanserna måste man under de kommande åren granska utgifterna och beskattningen på ett övergripande sätt, samt utifrån granskningarna vidta diskretionära åtgärder som stärker det nominella saldot. Den åldrande befolkningen samt nya utgiftsbehov, såsom försvarsutgifter och investeringar i avslutning till den gröna omställningen, ökar behovet av mångsidiga 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 tillgång till ett så heltäckande kunskapsunderlag som möjligt. Regeringen bör därför i sitt beslutsfattande utnyttja så heltäckande kartläggningar som möjligt av de offentliga utgifternas och inkomsternas strukturer och effekter.

Erfarenheterna av färdplanen för hållbarhet under denna valperiod visar att det är möjligt att utarbeta och utveckla en systematisk plan för att uppnå skuldkvotmålen, men färdplanen var för approximativ för detta ändamål. Å andra sidan tyder erfarenheterna på att färdplanen för hållbarhet lätt hamnar i skymundan för de dagsaktuella frågorna om man inte har förbundit sig till den som ett fast led i den regelbundna planeringen av de offentliga finanserna. Hållbarhetsaspekten bör därför i högre grad än i nuläget sammanknytas med den författningsbaserade planeringen av de offentliga finanserna.

Statens revisionsverk framförde i sin revision av hållbarhetsanalyserna 2019 att regeringen borde åläggas att presentera hållbarhetsanalyser av de offentliga finanserna för flera tidsperioder enligt alternativa scenarier i den årliga planen för de offentliga finanserna. Erfarenheterna under valperioden stödjer denna tanke: oavsett hurdana skuldkvotsmål varje regering eventuellt ställer upp, skulle en författningsbaserad koppling av de långsiktiga granskningarna av skuldållbarheten till planen för de offentliga finanserna säkerställa att den långsiktiga skuldutvecklingen systematiskt skulle tas upp i regeringens beslutsfattande och i den information som förmedlas till riksdagen.

3.2 Den svaga utvecklingsbilden för det mänskliga kapitalet urholkar tillväxtutsikten i Finland på lång sikt och de offentliga finansernas hållbarhet

De etablerade hållbarhetsgranskningarna av de offentliga finanserna mäter hållbarheten på en rätt grov nivå, vilket kan dölja fenomen eller risker som väsentligt påverkar hållbarheten. I beräkningarna beaktas till exempel utbildningsstatsningar vanligtvis endast som en post som direkt påverkar de offentliga utgifterna, och kompetensnivåns effekter på den ekonomiska tillväxten ignoreras. I detta kapitel bedöms det mänskliga kapitalets utveckling och effekt på den ekonomiska tillväxten.

På grund av befolkningsstrukturen och den avstannade ökningen av de ungas utbildningsnivå står Finland inför stora utmaningar i de långsiktiga utsikterna för den ekonomiska tillväxten. Den ogynnsamma utvecklingen av befolkningsstrukturen leder till en snabbt åldrande befolkning under de kommande decennierna. Mängden 15–74-åringar i arbetsför ålder, som används i internationella granskningar, började minska i början av 2020-talet.

Mängden 15–64-åringar i arbetsför ålder, som ofta följs i Finland, började minska redan i början av 2010-talet i och med de stora åldersklassernas pensionsavgång.

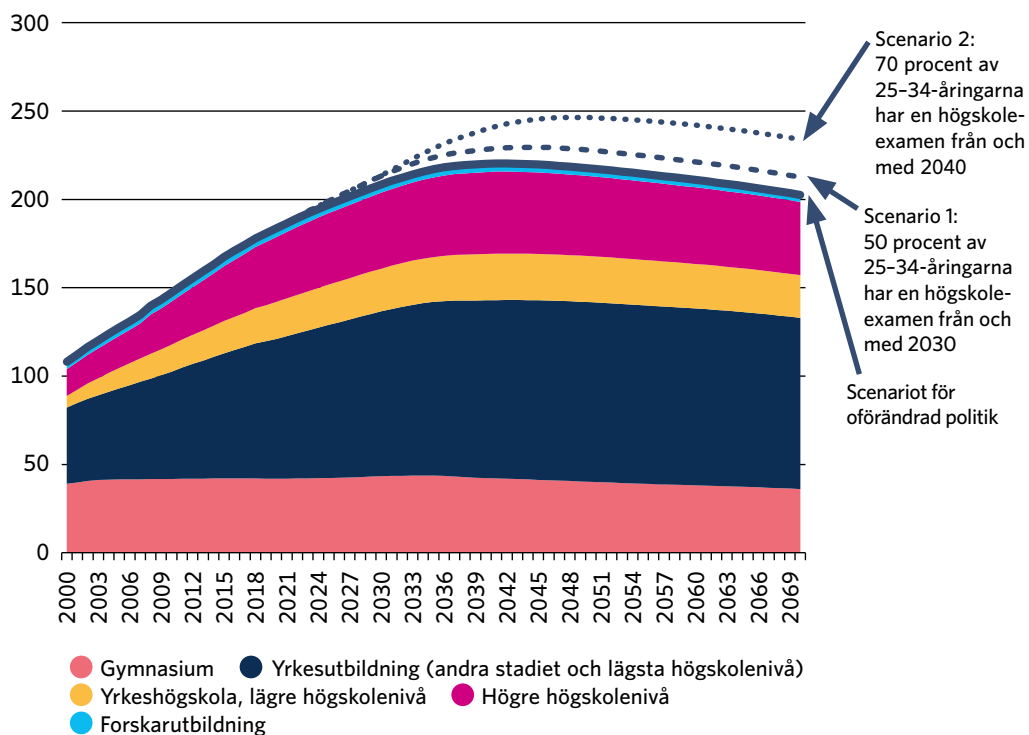
Enligt befolkningsprognoserna fortsätter befolkningen att åldras och antalet personer i arbetsför ålder att minska, eftersom de nya generationerna som når arbetsför ålder ständigt är mindre än de åldersklasser som går i pension. Så har det varit redan tidigare, men de unga åldersklasserna som hittills nått arbetsför ålder har varit bättre utbildade än de som går i pension. Detta har stor betydelse för den långsiktiga ekonomiska tillväxten, eftersom den utbildade arbetsinsats som samhällsekonomin har tillgång till består av antalet personer i arbetsför ålder och deras utbildningsnivå. Situationen försämras dock snabbt.

Kokkinen (2012)⁵¹ har undersökt sambandet mellan den utbildade befolkningen i arbetsför ålder – med andra ord det mänskliga kapital som står till samhällsekonomin till förfogande – och den långsiktiga ekonomiska tillväxten i Finland. Kokkinen, Obstbaum och Mäki-Fränti (2021)⁵² har för sin del förutspått utvecklingen av den utbildade befolkningen i arbetsför ålder enligt utbildningsklass 2000–2070 och använt prognosen för det mänskliga kapitalet i prognosen för den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Enligt en belastningskalkyl med oförändrad politik ökar det mänskliga kapitalet ännu under 2030-talet men börjar minska i mitten av 2040-talet. Enligt en uppdaterad kalkyl för denna rapport minskar det mänskliga kapitalet i slutet av 2040-talet med cirka -0,1 procent, på 2050-talet med cirka -0,3 procent och på 2060-talet med cirka -0,4 procent i genomsnitt per år.

Ökningen av det mänskliga kapitalet har i nämnda undersökning och i de uppdaterade kalkylerna mätts inom ramen för nationalräkenskaperna med de examina som befolkningen i arbetsför ålder har avlagt. Examina som avlagts vid olika tidpunkter viktas med konsumtionsutgifterna för de utbildningstjänster som använts för examina. Med hela den mänskliga insatsen i den ekonomiska produktionen avses då de arbetstimmar som utförs av utbildad arbetskraft.

Figur 20 visar prognosen för det mänskliga kapitalet vid en oförändrad politik samt två scenarier. I scenario 1 presenteras en projektering av det mänskliga kapitalets utveckling åren 2000–2070, om undervisnings- och kulturministeriets vision om högre utbildning och forskning för 2030-talet skulle uppnås, och 50 procent av 25-34-åringarna skulle ha avlagt högskoleexamen från och med 2030.⁵³ En sådan höjning av de ungas utbildningsnivå skulle klart förbättra det mänskliga kapitalets tillväxt på 2030-talet. Åldersklasserna fortsätter dock att minska, varför det mänskliga kapitalet slutligen skulle börja minska i slutet av 2040-talet och minskningen skulle fortsätta på 2050- och 2060-talet. År 2070 skulle det mänskliga kapitalets nivå vara cirka 5 procent högre än vid den oförändrade politikens nivå.

Volym, miljarder euro, referensår 2010



Figur 20: Det mänskliga kapital som står till samhällsekonomins förfogande börjar minska kring mitten av 2040-talet (scenariot för oförändrad politik). Utvecklingen kan dock påverkas, i figuren är scenarierna 1 och 2 exempel. Utvidgningen av läroplikten till 18 år och de uppskattade kostnaderna för den har beaktats i alla scenarier. Källor: Finanspolitiska övervakningens beräkningar; Kokkinen, A., Obstbaum, M. och Mäki-Fränti P. (2021); Kokkinen, A. (2012); Statistikcentralen.⁵⁴

Riksdagens kulturutskott har i sitt betänkande om Statsrådets utbildningspolitiska redogörelse konstaterat att "redan enligt de nuvarande framsynsuppgifterna bör målet senast 2040 vara att upp till 70 procent av de unga vuxna har avlagt en högskoleexamen".⁵⁵ I scenario 2 i figur 20 presenteras en projektion enligt kulturutskottets mål för det mänskliga kapitalets utveckling 2000–2070 i det fall att 70 procent av 25–34-åringarna har avlagt högskoleexamen från och med 2040. Med detta antagande förbättras det mänskliga kapitalets utvecklingsutsikter redan avsevärt, särskilt på 2030- och 2040-talet, och kapitalminskningen sker senare och långsammare. I det här scenariot stiger det mänskliga kapitalets nivå 2070 till cirka 10 procent högre än nivån vid oförändrad politik.

Projektionen av den utbildade befolkningen i arbetsför ålder vid oförändrad politik grundar sig på befolkningsprognosen och antagandena att deltagandet i utbildning och genomströmningen inte förändras

Projektionen av den oförändrade politiken (se figur 20) är ett slags belastningskalkyl som grundar sig på den befolkningsprognos för ettåriga åldersklasser som Statistikcentralen publicerade 2021. Typiskt för belastningskalkylen är att man i projectionen antar att det i framtiden inte kommer att ske några förändringar i deltagandet i utbildning för varje åldersklass i åldern 16–74 år, utan att situationen är som den varit under de senaste 3–5 åren. Antalet avlagda examina kunde förutspås på basis av prognoserna för antalet studerande, då man antog att andelen studerande som avlagt examina motsvarar andelen under de senaste åren. Examina värdesattes slutligen genom att antalet examina multipliceras med de genomsnittliga utbildningskostnader per examen som använts under de senaste åren.

Det finns utrymme för att förbättra utbildningsnivån och andelen högutbildade unga i Finland. Enligt Statistikcentralens statistik över befolkningens utbildningsstruktur hade 36,6 procent av 25–34-åringarna avlagt högskoleexamen 2020. Finland har sjunkit under medelnivån i OECD beträffande andelen 25–34-åringar som avlagt högskoleexamen. I de ledande länderna rapporteras andelen som avlagt högskoleexamen vara 65–69 procent.⁵⁶

Det finns ingen anledning att dröja med att höja de ungas utbildningsnivå, eftersom till exempel många 24-åringar som avslutat sin utbildning redan 2020 är 34 år 2030. Således är utvecklingen de senaste åren med fler som inleder högskoleutbildning snabbare inte tillräcklig för att öka andelen 25–34-åringar som avlagt högskoleexamen till målet på 50 procent 2030.⁵⁷ Det är ännu teoretiskt möjligt att uppnå den målsatta andelen på 70 procent 2040 från utgångsnivån på cirka 37 procent. Det skulle dock kräva avsevärda åtgärder.

Det mänskliga kapitalets utveckling kan trots allt ännu påverkas bland annat genom satsningar på de ungas utbildningsnivå. Dessutom är det skäl att ägna uppmärksamhet åt intresset för att utbilda sig, deltagandet i arbetskraften, sysselsättningen och sysselsättandet samt nativitetsökningen. Ökad arbetsrelaterad invandring av utbildade personer skulle också öka det mänskliga kapitalet. Effekten av arbetsrelaterad invandring skulle dessutom vara större om invandrarna hade utbildningsvilliga barn. Detta skulle lindra problemet som de små åldersklasserna ger upphov till.

De ovan beskrivna sätten att påverka antalet utbildade personer i arbetsför ålder i framtiden är visserligen också förknippade med utmaningar. Det är till exempel svårt att öka nativiteten genom diskretionära åtgärder. På motsvarande sätt är det inte enkelt att locka utbildad utländsk arbetskraft till Finland, vilket också framgår av det antal utbildade personer som hittills inflyttat.

Granskningen i detta kapitel grundar sig på behandlingen av det mänskliga kapital som förvärvats genom utbildning i nationalräkenskaperna

I den traditionella teorin om ekonomisk tillväxt förklaras BNP-tillväxten med fast kapital och arbetsinsats.⁵⁸ I den empiriska granskningen förklaras en betydande del av BNP-tillväxten inte av modellens interna variabler. Den oförklarliga delen kallas Solows residual eller totalproduktivitet. Flera moderna ekonomiska tillväxtteorier betonar betydelsen av det mänskliga kapitalet som en av de viktigaste faktorerna i den ekonomiska tillväxten sedan 1980-talet.⁵⁹ Man har tänkt att beaktandet av det mänskliga kapitalet förbättrar modellens förmåga att förklara den ekonomiska tillväxten. I de olika modellerna har man framfört att det mänskliga kapitalet fungerar som en direkt produktionsfaktor eller en faktor som effektiviserar arbetsinsatsen, eller att det mänskliga kapitalet främjar den tekniska utvecklingen och införandet av ny teknik.

Däremot har det visat sig vara mycket svårt att verifiera sambandet mellan mänskligt kapital och ekonomisk tillväxt med verkligt material. I undersökningar har man vanligtvis använt utbildningsår för befolkningen i arbetsför ålder eller ungas deltagande i utbildning som beskrivning av det mänskliga kapitalet. En del av de empiriska undersökningarna har rapporterat att utbildningen har haft en statistiskt signifikant positiv effekt på den ekonomiska tillväxten⁶⁰, en del har inte hittat någon statistisk signifikans och en del har rapporterat att effekten varit negativ⁶¹.

Det bör noteras att de empiriska motsvarigheterna till andra centrala makroekonomiska variabler – BNP, fast kapital, arbetsinsats – har bildats i det systematiska nationalräkenskapssystemet (SNA 2008). En granskning av det mänskliga kapitalet inom samma system som andra variabler kan förklara den ovan framställda konflikten mellan teorin och empirin. Kokkinen (2012) har visat hur det mänskliga kapital som förvärvats med hjälp av utbildning kan mätas jämförbart med mätningen av det fasta kapitalet i nationalräkenskapernas kärna. Då ingår mänskligt och fast kapital i de insatser som används som investeringar i systemet. Denna empiriska mätmetod visade sig ha ett starkt statistiskt signifikant samband mellan det mänskliga kapitalet och den ekonomiska tillväxten, dvs. en långsiktig kointegrationssamband. På motsvarande sätt kan produktiviteten (BNP/L) förklaras med modellens interna variabler, det vill säga med fast kapital (K/L) och mänskligt kapital (H/L) i förhållande till arbetsinsatsen. I långsiktiga prognoser och ekonomiska analyser är det förnuftigt att använda endast den empiriska variabeln bestående av det mänskliga kapitalet som förklarar den ekonomiska tillväxten. Dessutom är det bra att vid prognostiseringen av den ekonomiska tillväxten använda en modell som förklarar tidigare observerad ekonomisk tillväxt med modellens interna variabler.

Vid granskning som sker inom nationalräkenskaperna används värderingsprinciper och andra interna regler enligt den internationella standarden för nationalräkenskaper (SNA 2008).⁶² Produkter som sålts på marknaden värderas enligt marknadspriser, produkter som skräddarsytt för egen slutanvändning och produkter för den offentliga sektorn värderas via kostnaderna. Således värderas utbildningstjänster som producerats som offentlig tjänsteproduktion via kostnaderna (löntagarsättningar, kapitalåtgång och användning av mellanprodukter). Motiveringen är att det är ett belopp som har betalats ut för dem i samhällsekonomin. Det är viktigt att beakta att den offentliga sektorns kapitalprodukter (till exempel vägar, järnvägar, farleder) samt investeringsprodukter som företagen skräddarsytt för egen slutanvändning (såsom datasystem som tagits fram för egen användning, datorer samt forskning och utveckling) värdesätts på samma sätt. Nationalräkenskaperna utvecklas av FN, Världsbanken, Internationella valutafonden, OECD och EU-kommissionen tillsammans med statistikmyndigheterna. Innehållet i räkenskaperna diskuteras vetenskapligt inom ramen för den ekonomiska organisationen International Association of Research in Income and Wealth.

Utsikterna för den långsiktiga ekonomiska tillväxten försvagas i takt med att det mänskliga kapitalet minskar

Den försvagade utsikten för det mänskliga kapitalet försämrar direkt utvecklingsutsikterna för BNP-tillväxten på lång sikt, eftersom utbildad arbetskraft som produktionsfaktor tillsammans med fast kapital direkt påverkar den nationalekonomiska produktionen. Dessutom inverkar arbetsinsatsens utbildningsnivå på den ekonomiska tillväxten genom att den möjliggör ibruktagandet av importerade kapitalprodukter med ny teknik och innovation av kapitalprodukter med ny teknik med hjälp av forskning och utveckling i Finland.

Utvecklingen av den utbildade befolkningen i arbetsför ålder påverkar särskilt BNP-utvecklingen per arbetsinsats, dvs. produktiviteten. Produktivitetsutvecklingen har varit avgörande för BNP-utvecklingen per capita (se faktarutan "Arbetets produktivitet förklarar merparten av BNP-utvecklingen per capita").

Själva BNP-utvecklingen kan redovisas som produkten av arbetets produktivitet (BNP/L) och arbetsinsatsen (L). Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder leder till att arbetsinsatsen minskar. Då är det bara ökad produktivitet som kan öka BNP-tillväxten. Att utbildningsnivån bland befolkningen i arbetsför ålder avstannar och sjunker motverkar dock målet om ökad produktivitet

Den åldrande befolkningen och de ungas allt lägre utbildningsnivå skapar också ett tryck på de offentliga finansernas hållbarhet. Åldrandet har orsakat och kommer i framtiden att orsaka en gradvis ökning av hälso- och sjukvårds-, långvårds- och pensionsutgifterna. Att den utbildade befolkningen i arbetsför ålder minskar resulterar i en allt långsammare ekonomisk tillväxt, som i sin tur gör att ackumuleringen av skatter i de offentliga finanserna ökar långsammare. Detta leder till en konflikt mellan det ökade utgiftstrycket och ett växande strukturellt underskott. Det har också en negativ inverkan på utsikterna för den offentliga ekonomins skuldsättning.

Arbetets produktivitet förklarar merparten av BNP-utvecklingen per capita

Den genomsnittliga inkomstnivån, BNP per capita, kan anges som produkten av arbetets produktivitet (BNP/arbetstimmar) och arbetstimmar per person (arbetstimmar/population)

$$\frac{\text{BNP}_t}{\text{population}_t} = \frac{\text{BNP}_t}{L_t} * \frac{L_t}{\text{population}_t}.$$

Av de två faktorerna på höger sida i ekvationen har utvecklingen av arbetets produktivitet (BNP/L) varit av central betydelse för den långsiktiga BNP-utvecklingen per capita i Finland. Detta beror på att arbetets produktivitet har kunnat (och kan) öka obegränsat, medan arbetstimmar per capita är begränsade till dygnstimmarna, från vilka man måste dra av timmar för sömn och fritid.

Om man å andra sidan satsar mer resurser på utbildning (eller vilka andra tjänster som helst) är det skäl att separat följa upp utbildningstjänsteproduktionens produktivitet och kostnadseffektivitet samt att resurserna allokeras till sådana utbildningsområden som förbättrar arbetsproduktiviteten i samhällsekonomin. Det finns inga resurser att förlora. Uppföljningen av utbildningstjänsteproduktionen som baserar sig på insatsvolymen enligt nationalräkenskaperna och som presenteras här visar inte nödvändigtvis de fördelar som en effektivisering av tjänsteproduktionen resulterar i. Förbättrad kostnadseffektivitet i tjänsteproduktionen får dock inte leda till försämrad kvalitet.⁶³

När befolkningen åldras skapar den ökade efterfrågan på offentlig hälso- och sjukvård och långtidsvård lätt ett tryck på att öka antalet offentliga sysselsatta samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder minskar i hela nationalekonomin. Då befolkningen i arbetsför ålder minskar, kan det uppstå konkurrens om arbetskraften mellan den privata och offentliga sektorn. På lång sikt, vid eventuell arbetskraftsbrist, ter sig Finland inte nödvändigtvis som ett lönsamt objekt i utländska investerares ögon. Ökad produktivitet behövs både inom den offentliga servicen och inom den privata näringsverksamheten.

Ökningen av produktiviteten har dock avtagit efter finanskrisen 2008–2009 och de ekonomiska strukturomvandlingarna på 2010-talet. Produktiviteten skulle kunna förbättras genom investeringar i både mänskligt kapital och nytt fast kapital. Tyvärr har även ökningen av produktiva investeringar i fast kapital varit långsam i Finland. Det skulle behövas incitament i Finland för att investera i nya kapitalprodukter för produktionsbruk genom import från utlandet och genom finländsk innovation. Importen från utlandet får inte glömmas bort, eftersom det inte är realistiskt att tänka sig att en liten nationalekonomi själv ska skapa nya kapitalprodukter för alla sina produktionssektorer.⁶⁴

Utvecklingen av arbetets produktivitet kan förklaras med beräkningar av fast kapital och mänskligt kapital per arbetsinsats

Kokkinen, Obstbaum och Mäki-Fränti (2021) och Kokkinen (2012) har visat att den långsiktiga arbetsproduktiviteten i Finland kan förklaras med beräkningar av fast kapital och mänskligt kapital per arbetsinsats.⁶⁵

$$\text{BNP}_t/L_t = (K/L)^\alpha * (H/L)^{1-\alpha}, \quad 0 \leq \alpha \leq 1.$$

I modellen förklaras den tekniska utvecklingen med förnyelse av det fasta kapitalet.⁶⁶ Detta hänvisar till revideringen av nationalräkenskapssystemet 2014 och till att forsknings- och utvecklingsinvesteringar samt databaser, datorprogram, insatser som stödjer produktionen av forskning och utveckling, samt andra immateriella tillgångar numera också räknas till det fasta kapitalet (K).

Det mänskliga kapitalet tolkas i modellen som den arbetsföra befolkningens kunskaper och färdigheter som har ackumulerats genom utbildning och examina. Då är det möjligt att mäta det mänskliga kapitalets ökning med de examina som befolkningen i arbetsför ålder har avlagt och som viktas med mängden utbildningstjänster som använts för examina. Hela den mänskliga insatsen i den ekonomiska produktionen visar sig i form av de arbetstimmar som utförs av utbildad arbetskraft.

Utvecklingen av arbetets produktivitet förklaras av ökningen av det mänskliga kapitalet och ökningen av den fasta kapitalstocken, som också påverkas av kapitalprodukternas tekniska utveckling. Kokkinen (2012) har visat att ökningen av det fasta och mänskliga kapitalet har gått hand i hand i Finland. Utvecklingen av det mänskliga kapitalet påverkar förmågan att ta i bruk importerade kapitalprodukter med ny teknik. På motsvarande sätt förutsätter innovation av nya kapitalprodukter i inhemska forsknings- och utvecklingsprojekt välutbildade människor som känner till aktuell teknik. Samtidigt ökar ibrukttagandet av kapitalprodukter med ny teknik efterfrågan på utbildad arbetskraft. Därför är det skäl att i Finland se över incitamenten att investera i nya kapitalprodukter som importerats eller utvecklats i Finland via FoU-investeringar.

På lång sikt sjunker utbildningskostnaderna även om man satsar på att höja utbildningsnivån

På grund av att åldersklasserna minskar är utgifterna för att producera offentliga utbildningstjänster på väg att minska. Höjningen av utbildningsnivån hos unga vuxna i åldern 25–34 år verkar inte öka de offentliga finansernas inflationsrensade utgifter. Vid eventuella satsningar på att höja utbildningsnivån ska målet vara att dessa investeringar ökar BNP och produktiviteten. På så sätt skulle satsningarna öka de offentliga finansernas inkomster.

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos minskar de unga åldersklasserna ända fram till 2070. Då antalet personer i arbetsför ålder minskar och antalet pensionärer ökar, försämras försörjningskvoten. Detta skapar ett tryck både på att minska de offentliga finansernas utgifter och på att öka de offentliga finansernas inkomster.

Genom att höja utbildningsnivån i de allt mindre åldersklasserna strävar man efter att förbättra den svaga BNP-tillväxtutsikten, vilket skulle öka den offentliga sektorns inkomster. Då man eftersträvar BNP-tillväxt medan befolkningen i arbetsför ålder minskar, måste man åstadkomma ett större mervärde i nationalekonomin med ett mindre antal

arbetstagare än tidigare, det vill säga arbetets produktivitet måste förbättras. I framtiden innebär det till exempel att det lönar sig att utnyttja digitalisering i produktionen av privata och offentliga tjänster. Detta förutsätter att man satsar på de anställdas digitala färdigheter.

Nedan granskas hur en höjning av utbildningsnivån enligt undervisnings- och kulturministeriets och riksdagens kulturutskotts förslag i stort skulle påverka utvecklingen av konsumtionsutgifterna för utbildningstjänster från 2020-talet till 2070. Förlängningen av läroplikten till 18 år har beaktats i denna granskning. I beräkningarna har man antagit att åldersklasserna minskar i enlighet med Statistikcentralens befolkningsprognos, och utbildningskostnaderna per studerande antas vara desamma per utbildningsnivå som vid decennieskiftet 2020.

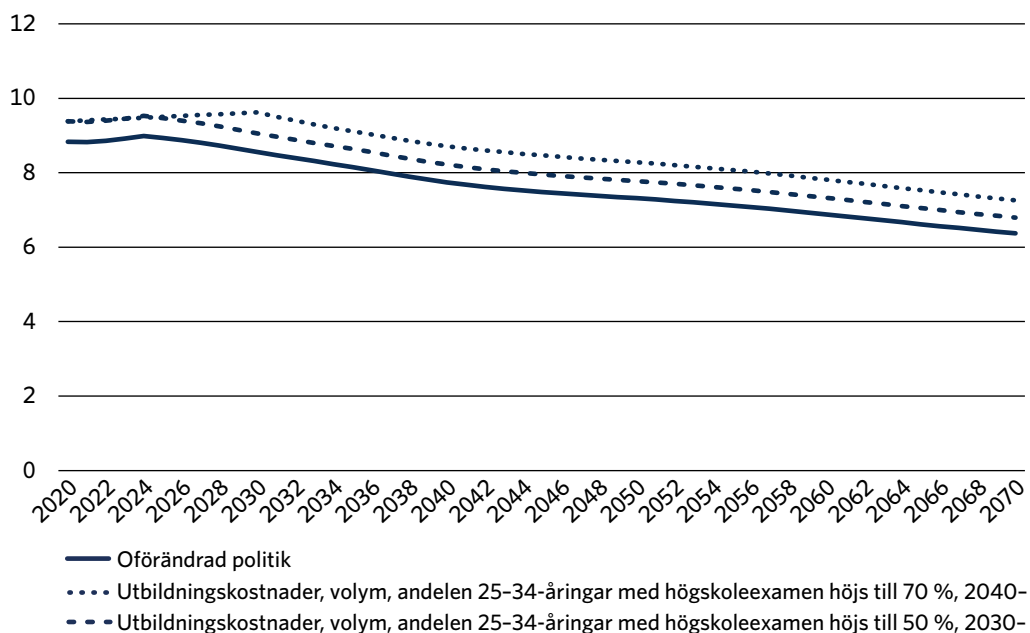
I en situation med oförändrad politik är deltagandegraden per utbildningsnivå densamma som genomsnittet under de senaste åren. Förlängningen av läroplikten ökar de inflationsrensade utbildningskostnaderna från början av 2020-talet fram till 2025 (figur 21). Därefter minskar åldersklasserna och utbildningskostnaderna förväntas minska under hela granskningsperioden, fram till 2070.

Om målet är att höja andelen personer som avlagt högskoleexamen till 50 procent från och med 2030, borde de inflationsrensade utbildningskostnaderna ökas genast i början av 2020-talet med cirka 6 procent, eftersom den föreslagna höjningen av utbildningsnivån kräver att antalet högskoleplatser ökas. I takt med att åldersklasserna minskar börjar kostnaderna för utbildningstjänster sjunka kring 2025 och når nivån för den oförändrade politiken 2020 kring 2032. Därefter sjunker kostnaderna fram till 2070.

Om målet är att höja andelen personer som avlagt högskoleexamen till 70 procent från och med 2040, ska ökningen av kostnadsvolymen från början av 2020-talet till början av 2030-talet vara större än i andra granskningar på grund av ökningen av antalet studerande. Kostnadsvolymen når sin kulmen 2030 och skulle då vara cirka 9 procent större än den oförändrade politikens nivå i början av 2020-talet. Utifrån befolkningsprognosen skulle minskningen av antalet studerande per åldersklass vända kostnadsvolymen mot en nedåtgående trend i början av 2030-talet. Kostnadsvolymen skulle nå den oförändrade politikens nivå 2020 cirka 2038 och fortsätta minska under hela granskningsperioden, fram till 2070.

De scenarier som presenteras här om minskningen av kostnadsvolymen i framtiden innebär inte att man inte bör fästa vikt vid utbildningstjänsternas effektivitet och vid resursallokeringen. Vid en allt långsammare ekonomisk tillväxt blir de offentliga finansernas resurser knappare. Alla innovationer även för att öka utbildningstjänsternas produktivitet, dock utan att kvaliteten försämras, ökar utbildningstjänsternas verkningsfullhet. Samtidigt bör man naturligtvis också sträva efter en kontinuerlig förbättring av kvaliteten.

Volym, miljarder euro, referensår 2010



Figur 21: Höjning av andelen 25-34-åringar som avlagt högskoleexamen till 50 procent och 70 procent och höjningens uppskattade effekter på utbildningskostnaderna 2020-2070. Källor: Finanspolitiska övervakningens beräkningar; Statistikcentralen. (se slutreferens 51)

3.3 Sysselsättningsåtgärderna under valperioden ligger långt från målen

Som en del av målet att stabilisera skuldkvoten strävar regeringen efter att höja sysselsättningsgraden till 75 procent i mitten av decenniet och att genom sysselsättningsåtgärder öka antalet sysselsatta med 80 000 personer före utgången av decenniet. Enligt regeringens färdplan för hållbarhet som senast uppdaterades 2021, uppgår sysselsättningsåtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna till 1-2 miljarder euro.

Regeringen förnyade och ändrade sysselsättningsmålet hösten 2020 efter att coronakrisen brytit ut (se tabell 7). Det ursprungliga huvudsakliga målet var att genom strukturella åtgärder öka antalet sysselsatta med 60 000 personer före utgången av 2023 och höja sysselsättningsgraden till 75 procent. Det nuvarande målet är att genom strukturella åtgärder öka antalet sysselsatta med 80 000 personer före utgången av 2029. Det är bra att regeringen inte slopade de sysselsättningsökande målen på grund av coronakrisen. Betydelsen av det explicita sysselsättningsmålet understryks av den snabba offentliga skuldsättningen efter coronakrisen. Att målet ställts upp kan bidra till att de offentliga finanserna stärks. Det är också bra att målen omfattar både sysselsättningsgraden och de strukturella åtgärderna.

Utöver de numerära målen ändrades också villkoren för sysselsättningsmålen i någon mån hösten 2020 och våren 2021. I regeringsprogrammets sysselsättningsmål nämndes ännu inte något kvantitativt mål för sysselsättningsåtgärdernas inverkan på balansen i de offentliga finanserna, men sysselsättningsmålet i färdplanen för hållbarhet våren 2021 syftar till att stärka de offentliga finanserna med 1–2 miljarder euro. Det är bra att ett explicit fiskalt mål har kopplats till sysselsättningsåtgärderna. Enligt regeringens färdplan för hållbarhet utgör sysselsättningsåtgärderna en del av den helhet som syftar till att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP i mitten av 2020-talet.

I den version av färdplanen för hållbarhet som publicerades hösten 2022 presenteras ingen aktuell bedömning av den anpassning som leder till skuldkvotsmålet och den åtgärds-helhet som är förenlig med anpassningen (se kapitel 3.1). I analysen i detta kapitel utnyttjas därför färdplanen för hållbarhet från våren 2021 och storleksskassen på sysselsättningsåtgärderna som anges i den (1–2 miljarder euro).

I den revision av samordningen av sysselsättningspolitiken och finanspolitiken som Statens revisionsverk publicerade 2020⁶⁷ observerades att målsättningen för sysselsättningspolitiken borde förtydligas utifrån erfarenheterna från valperioden 2015–2018 och att en tydlig helhetsbild borde skapas av sysselsättningsåtgärderna och deras effekter på de offentliga finanserna. Sysselsättningsgradens utveckling vittnar i sig inte om effekterna av ökad sysselsättning på det nominella saldot i de offentliga finanserna. Sysselsättningsgradens kvalitet har betydelse när man bedömer dess effekt på de offentliga finanserna. Deltidsarbete eller arbete som ger otillräcklig utkomst balanserar inte de offentliga finanserna på samma sätt som ett heltidsarbete med hög inkomstnivå. Dessutom kan vissa sysselsättningsfrämjande åtgärder vara osäkra sätt att balansera de offentliga finanserna, men de kan främja andra syften. Sysselsättningsåtgärder kan även motiveras med att de främjar individens välfärd och på sikt kan hjälpa dem att få sysselsättning. Det är dock bra att hålla isär detta perspektiv från argumenten som gäller de offentliga finanserna på kort och medellång sikt. Analysen nedan fokuserar på hur regeringens sysselsättningsåtgärder påverkar sysselsättningen och de offentliga finanserna.

Regeringsprogrammets mål om en sysselsättningsgrad på 75 procent uppnåddes hösten 2022, om ändringarna i statistikföringen beaktas i bedömningen. Definitionerna och insamlings- och intervjumetoderna i Statistikcentralens arbetskraftsundersökning ändrades 2021. I och med ändringarna minskade antalet statistikförda sysselsatta med 30 000, vilket motsvarar en förändring i sysselsättningsgraden på cirka en procentenhet. Regeringsprogrammets mål om 75 procent motsvarar därmed cirka 74 procent i nuläget. I oktober 2022 var trenden för sysselsättningsgraden 74,4 procent.

Bakom den gynnsamma utvecklingen ligger antagligen den snabba ekonomiska återhämtningen från coronakrisen samt den fortsatta gynnsamma utvecklingen av de strukturella faktorerna som började före krisen, till exempel för äldre sysselsatta. Den snabba återhämtningen från coronakrisen har främjats bland annat av världsekonomin utveckling, omfattande automatiska stabilisatorer och en konjunkturutjämnande stimulerande finanspolitik 2020.⁶⁸ Rysslands invasion av Ukraina, den ökade osäkerheten och det försämrade konjunkturläget stoppade dock den positiva sysselsättningsutvecklingen sommaren 2022.

Tabell 7: Sysselsättningsmål under valperioden

Mål	Innehåll	Tidtabell	Villkor
<p>Sysselsättningsmålet för Rinnes/Marins regering</p> <p>Källa: Regeringsprogrammet 6.6.2019 och budgetpropositionen 2021, 5.10.2020</p>	<p>Huvudsakligt mål:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sysselsättningsgraden höjs till 75 procent (i åldersgruppen 15–64 år). Antalet sysselsatta ökar med minst 60 000 personer. <p>Etappmål:</p> <ul style="list-style-type: none"> Antalet sysselsatta ökar med 30 000 personer. 	<ul style="list-style-type: none"> Beslut om åtgärderna har fattats och sysselsättningseffekten har realiserats före utgången av 2023. 	<ul style="list-style-type: none"> Åtgärderna är strukturella. Målet gäller vid normal utveckling av den globala ekonomin, som återspeglas i den ekonomiska utvecklingen i Finland. Arbetskraftspolitiska åtgärder med negativa effekter på sysselsättningen kompenseras med sysselsättningsfrämjande åtgärder.
<p>Det förnyade sysselsättningsmålet som Marins regering ställt upp</p> <p>Källa: Skrivning om sysselsättningen vid budgetmanglingen 2020, 16.9.2020, budgetpropositionen 2021, 5.10.2020 och färdplanen för hållbarhet, 30.4.2021</p>	<p>Huvudsakligt mål:</p> <ul style="list-style-type: none"> Antalet sysselsatta ökar med 80 000 personer. <p>Målet för skrivningen om sysselsättningen hösten 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> Antalet sysselsatta ökar med 31 000–36 000 personer genom beslut som fattas vid budgetförhandlingarna 2021 och tidigare. 	<ul style="list-style-type: none"> Åtgärderna har beslutats under regeringsperioden. Åtgärdernas effekter realiserats före 2029. 	<ul style="list-style-type: none"> Målet är explicit kopplat till regeringens färdplan för hållbarhet. Åtgärderna stärker de offentliga finanserna med 1–2 miljarder euro.

En positiv utveckling av sysselsättningsgraden kan påverka basscenariot i beräkningen av hållbarhetsunderskottet och på så sätt minska hållbarhetsunderskottet. Enligt finansministeriet var hållbarhetsunderskottet dock enligt beräkningarna hösten 2022 detsamma som i beräkningen våren 2021, 3 procent i förhållande till BNP (cirka 9 miljarder euro 2026).⁶⁹ Diskretionära strukturella sysselsättningsåtgärder påverkar däremot i regel inte basscenariot i beräkningen av hållbarhetsunderskottet⁷⁰, och därför kan deras effekt fortfarande speglas direkt mot det mål på 1–2 miljarder euro som nämns i färdplanen. För att man på ett mer transparent sätt ska kunna följa upp hur sysselsättningsmålen uppnås, bör färdplanen för hållbarhet dock uppdateras.

Utöver uppföljningen av målet för sysselsättningsgraden är det viktigt att utvärdera de strukturella sysselsättningsåtgärderna under valperioden. Eftersom många faktorer påverkar sysselsättningsgradens utveckling är det möjligt att genomföra strukturella åtgärder mer oberoende av konjunkturläget. Regeringen har beslutat om och genomfört ett flertal strukturella sysselsättningsåtgärder under valperioden.

Regeringens viktigaste sysselsättningsåtgärder beslutades i huvudsak vid budgetmanglingen 2019, 2020 och 2021, i december 2020, vid ramförhandlingarna 2021 och i februari 2022. Vid budgetmanglingen 2022 meddelade regeringen inte separat att den beslutat om nya sysselsättningsåtgärder. I förhandlingarna beslöt man däremot om flera åtgärder för att "stödja köpkraften". Till dessa hör flera tidsbegränsade åtgärder, men också en bestående

sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik. Eftersom åtgärden är planerad att vara bestående och regeringen vid budgetmanglingen 2020 beslutade att sänka avgifterna för småbarnspedagogik som en sysselsättningsåtgärd, kan även sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik tolkas ingå i sysselsättningsåtgärderna.⁷¹ Den sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik som beslutades vid budgetmanglingen 2020 föreslogs i regeringens proposition 228/2022 och dess effekt är 1 900 nya sysselsatta (och -91 miljoner i de offentliga finanserna). Dessutom beslöt regeringen i november 2022 att inte överlämna en proposition om revidering av arbetsvillkoret för utkomstskyddet för arbetslösa till riksdagen. Åtgärden ingick i beslutspaketet i februari 2022 och dess uppskattade effekt var 1 500 nya sysselsatta (och 54 miljoner euro för de offentliga finanserna).

Av de sysselsättningsåtgärder som hittills har beslutats är sloandet av rätten till tilläggsdagar inom det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa (8 900 nya sysselsatta), den nordiska modellen för arbetskraftstjänster (9 500–10 000 nya sysselsatta) och incitamentsmodellen för kommunerna (6 600 nya sysselsatta) de som till sina effekter är mest betydande. Det bör observeras att åtgärdernas effekter har beräknats fram till utgången av 2020-talet. Utvidgningen av läroplikten är den allra viktigaste sysselsättningsåtgärden på lång sikt (13 500–15 000 nya sysselsatta). Av de åtgärder som minskar sysselsättningen är sloandet av aktiveringsmodellen den som har de mest betydande effekterna (2 050–12 000 färre sysselsatta).

Tabell 8: Regeringens sysselsättningsåtgärder och deras inverkan på de offentliga finanserna.

Åtgärdsdelheter	(A) Konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta, personer (FM, övriga ministerier, övriga instanser)	(B) Uppskattning av potentiellt antal nya sysselsatta, personer (det ministerium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	(C) Uppskattning av antalet nya sysselsatta som nämns i motsvarande RP	(D) Nettoinverkan på de offentliga finanserna, miljoner € (baserat på en konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta (kolumn A), FM)	(E) Nettoinverkan på de offentliga finanserna, miljoner € (baserat på FM:s konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta, revisionsverket) ⁷²
Besluten i februari 2022 ⁷³	3 800-4 800	avviker inte från kolumn A	avviker inte från kolumn A	56 (inkluderar inte arbets- och närings-tjänsternas digitaliseringsprojekt) ⁷⁴	43-72
Beslut vid budgetförhandlingen 2021	1 000	avviker inte från kolumn A	avviker inte från kolumn A	-76 (statisk effekt)	-76-0 ⁷⁵
Beslut vid ramförhandlingarna 2021	11 000	40 000-44 500	avviker inte väsentligt från kolumn A	150	119-165
Beslut 2020 (budgetförhandlingen och andra) ⁷⁶	29 700-31 800	avviker inte från kolumn A	avviker inte väsentligt från kolumn A	325	189-518
Övriga beslut om sysselsättningen (ingår inte i regeringens skrivning)	-15 100--5 150	-	-	-	-555- -257
Totalt: Utan negativa beslut	45 500-48 500	(74 500-82 000)	-	+455	+275- +755
Totalt: Med negativa beslut, direkt	30 400-43 400	-	-	-	-280- +498
Totalt: Beräkning av hållbarhetsunderskottet som jämförelsepunkt	33 000-38 400	-	-	-	-126- +384

I tabell 8 presenteras effekterna av regeringens åtgärder på sysselsättningen och de offentliga finanserna per åtgärdshelhet.⁷⁷ Bedömningarna av antalet nya sysselsatta kan betraktas som en sysselsättningseffekt om det i bakgrunden finns en beräkning som grundar sig på motiverade antaganden och vetenskapliga beräkningsmetoder eller modeller. I kolumn A presenteras dessa konsekvensbedömningar av sysselsättningsåtgärderna. Bedömningarna grundar sig till stor del på finansministeriets analyser. I kolumn B presenteras en bedömning av sysselsättningseffekterna utifrån sysselsättningspotentialen eller -scenariot. Regeringen har publicerat sysselsättningspotentialer eller -scenarier särskilt utifrån besluten i ramförhandlingarna 2021. Scenarierna och potentialerna kan inte betraktas som egentliga bedömningar av sysselsättningseffekterna, eftersom antagandena eller beräkningsmetoderna inte har motiverats tillräckligt eller eftersom syftet med beräkningarna i själva verket är att gestalta storleken på målgruppen för en viss åtgärd.⁷⁸ Uppskattningen av det potentiella antalet nya sysselsatta grundar sig på en bedömning som gjorts i samarbete vid det ministerium eller de ministerier som ansvarar för beredningen av åtgärden.

De bedömningar av antalet nya sysselsatta (kolumn C) som nämns i regeringens propositioner om sysselsättningsåtgärderna följer i stor utsträckning finansministeriets konsekvensbedömningar (kolumn A).⁷⁹ Även detta bekräftar att de bedömningar som det ministerium eller de ministerier som ansvarar för beredningen gör i samarbete inte handlar om konkurrerande konsekvensbedömningar utan snarare om att gestalta åtgärdens sysselsättningspotential eller ett scenario.⁸⁰

Jämställandet av åtgärdernas sysselsättningspotential och scenarieräkningar med konsekvensbedömningar har lett till att det har förekommit bedömningar av summan av sysselsättningsåtgärdernas effekter som skiljer sig från varandra. Det är bra att arbets- och näringsministeriet tillhandahåller en aktuell lista⁸¹ över sysselsättningsåtgärderna, men det är inkonsekvent att det inte framgår av översikten eller regeringens skrivningar om det är fråga om åtgärdernas potential (mål) eller konsekvensbedömningar. Utöver det inkonsekventa jämställandet av uppgifter leder utelämnandet av sysselsättningsåtgärder som försämrar sysselsättningen eller de offentliga finanserna från ministeriernas och regeringens publikationer, även från arbets- och näringsministeriets lista, till att det förekommer bedömningar av summan av åtgärdernas effekter och till och med av måluppfyllelsen som skiljer sig från varandra. Inkonsekventa uppgifter och utelämnandet av uppgifter har försämrat transparensen i bedömningen av sysselsättningsåtgärdernas effekter. Detta måste betraktas som oönskat, eftersom regeringen har beslutat om omfattande sysselsättningsåtgärder trots att målen ännu inte uppnås.

Statsrådets version av färdplanen för hållbarhet (se kapitel 3.1), som publicerades hösten 2022, innehåller inte någon tydlig förteckning över sysselsättningsåtgärderna eller någon sammanställning av åtgärdernas effekter. På så sätt bidrar den i slutändan endast i begränsad utsträckning till uppföljningen av hur sysselsättningsmålen uppnås. Det är dock bra att man i färdplanen nämner åtgärdernas konsekvensbedömningar och inte åtgärdernas syften eller potential beträffande besluten vid ramförhandlingarna 2021. De regeringsåtgärder som försämrar sysselsättningen eller de offentliga finanserna har inte beaktats.

Sysselsättningsåtgärdernas (netto)effekter på de offentliga finanserna har sammanställts utifrån finansministeriets promemorior och motsvarande regeringspropositioner (kolumn D). Finansministeriet har inte presenterat eller kunnat presentera nettoeffekter av alla åtgärder. Dessutom är endast en bruttoeffekt eller statisk effekt på de offentliga finanserna

tillgänglig för vissa åtgärder. Detta gäller även vissa regeringspropositioner. Bedömningen av åtgärdernas effekter på de offentliga finanserna grundar sig på de egentliga konsekvensbedömningarna av antalet nya sysselsatta, eftersom det inte är motiverat att beräkna dem med hjälp av scenarier eller potential. Listan över sysselsättningsåtgärder, som upprätthålls av arbets- och näringsministeriet, omfattar inte åtgärdernas fiskala effekter och någon annan regeringspublikation där åtgärdernas fiskala effekter skulle ha följts upp finns inte att tillgå.

Den finanspolitiska övervakningen har följt upp regeringens sysselsättningsåtgärder och deras effekter systematiskt sedan hösten 2020. Den finanspolitiska övervakningens bedömning av åtgärdernas nettoeffekter på de offentliga finanserna presenteras i kolumn E. Bedömningarna grundar sig på finansministeriets beräkningar och uppskattningar av antalet nya sysselsatta. Beräkningarnas logik är densamma som finansministeriets, men den antagna effekten av en ny sysselsatt på de offentliga finanserna är 18 000–25 000 euro per år. Man försöker på så sätt i större utsträckning beakta osäkerheten kring effekterna.⁸² Samtidigt har man beaktat variationsintervallen i uppgifterna om nya sysselsatta. Utöver dessa har man försökt fokusera på åtgärdernas nettoeffekter.

För transparens och jämförbarhet presenteras i tabell 8 tre olika sätt att räkna samman åtgärdernas effekter. Det första sättet utelämnar effekterna av de regeringsbeslut som försämrar sysselsättningen. Det andra sättet beaktar effekterna av både beslut som förbättrar och beslut som försämrar sysselsättningen. I det tredje sättet är utgångspunkten en bedömning av hållbarhetsunderskottet, som utgör grunden för den färdplan för hållbarhet som utarbetats för att stabilisera skuldkvoten. Det tredje beräkningssättet är förenligt med beräkningen av hållbarhetsunderskottet och färdplanen för hållbarhet.

Sysselsättningsbeslutens totala inverkan på de offentliga finanserna är enligt den finanspolitiska övervakningens bedömning cirka -280– + 498 miljoner euro när man beaktar effekterna av avvecklingen av aktiveringsmodellen och de åtgärder i 2020 års budget som försämrar sysselsättningen, samt den sysselsättningsfrämjande effekten av sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik 2022. När sysselsättningsåtgärderna bedöms i förhållande till det skuldscenari som presenteras i regeringens färdplan för hållbarhet våren 2021, bör man komma ihåg att höjningen av den nedre åldersgränsen för inkomstrelaterade tilläggsdagar och en femtedel av aktiveringsmodellen redan tidigare har beaktats i de offentliga finansernas uppskattade hållbarhetsunderskott. Därför är de beslutade sysselsättningsåtgärdernas belopp cirka -126– + 384 miljoner euro (våren 2022: + 29– + 514) av det mål om + 2– + 2,5 miljarder euro som eftersträvades med olika metoder i färdplanen för hållbarhet i syfte att stärka de offentliga finanserna som helhet och stabilisera skuldkvoten. I färdplanen för hållbarhet 2021 uppskattades att sysselsättningsåtgärdernas effekter på de offentliga finanserna är 1–2 miljarder euro.

Bilaga 1: Effekterna av regeringens sysselsättningsåtgärder specificerade

Besluten i februari 2022

De uppskattade effekterna av åtgärderna som beslutades i februari 2022 på sysselsättningen och de offentliga finanserna listas i tabell 9. Regeringen beslöt den 17 november 2022 att inte överlämna en proposition om reformen av arbetsvillkoret för utkomstskyddet för arbetslösa till riksdagen. De viktigaste åtgärderna som återstår är alltså jobbsökningskyldigheten vid frivilliga studier, höjningen av inkomstgränserna för studiestödet och fortsättningen på arbets- och näringsförvaltningens digitaliseringsprojekt.

Åtgärdernas sysselsättningseffekter grundar sig till stor del på uppgifter som finansministeriet publicerat (kolumn A). Effekten av fortsättningen på arbets- och näringsförvaltningens digitaliseringsprojekt har tagits från regeringens proposition om ärendet (RP 225/2021 rd) och den siffra som finansministeriet har publicerat står inom parentes. Höjningen av inkomstgränserna för studiestödet är en åtgärd som regeringen beslutade att vidta som en tillfällig åtgärd redan hösten 2021 och som ändrades till en bestående åtgärd i februari. Som en bestående åtgärd främjar den regeringens mål att stabilisera den offentliga sektorns skuldkvot. Man bör dock beakta att antagandet i finansministeriets beräkning är att höjningen av inkomstgränserna inte påverkar studietakten. Eftersom det inte finns forskningsdata om hur inkomstgränserna påverkar studietakten, kan finansministeriets antagande anses vara motiverat. Det är dock förknippat med en risk, såsom finansministeriet med fog skriver i bakgrundspromemorian. Eftersom reformen av arbetsvillkoret för utkomstskyddet för arbetslösa inte genomförs, är den sammanlagda konsekvensbedömningen av de återstående åtgärderna 3 800–4 800 nya sysselsatta.

Regeringen publicerade inga bedömningar som avviker från dessa siffror om sysselsättningspotentialen eller målen (kolumn B), och i regeringens propositioner om sysselsättningsåtgärderna (kolumn C) har samma konsekvensbedömningar publicerats som i kolumn A.

Sysselsättningsåtgärdernas effekter på de offentliga finanserna har sammanställts i kolumnerna D och E. I tabellens nästsista kolumn D presenteras (netto)effekterna på de offentliga finanserna enligt finansministeriets beräkning. Finansministeriet publicerade nettoeffekter för alla andra åtgärder utom fortsättningen på arbets- och näringsförvaltningens digitaliseringsprojekt. Enligt finansministeriet är åtgärdens effekt 16,1 miljoner euro (700 nya sysselsatta gånger 23 000 euro per person), när åtgärdens kostnader inte beaktas. I sin bakgrundspromemoria påminner ministeriet dock om att sammanlagt 50,9 miljoner euro anvisades i anslag för åtgärden 2016–2021. I regeringens proposition i ärendet framställs att åtgärdens bruttoeffekt på de offentliga finanserna är 3–21 miljoner euro och kostnaderna för utveckling och införande av digitaliseringsprojektet beräknas uppgå till sammanlagt cirka 98,7 miljoner euro. Dessutom beräknas underhållskostnaderna uppgå till 5–7 miljoner euro

per år. Projektets bruttoeffekt har inte beaktats i den sammanlagda summan för effekterna på de offentliga finanserna i tabell 9. Summan av nettoeffekterna av de åtgärder som listats i tabellen och av reformen av arbetsvillkoret var 115,5 miljoner euro. I fråga om andra mindre åtgärder, vars effekter inte har bedömts, har man lämnat en marginal på 5 miljoner euro. Sålunda blev den sammanlagda summan 110 miljoner euro. Från detta har man dragit av effekten av reformen av arbetsvillkoret för utkomtskyddet för arbetslösa (54 miljoner euro), vilket innebär att 56 miljoner euro återstår.

Tabell 9: Besluten i februari 2022⁸³

Åtgärd	(A) Konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta, (FM, övriga ministerier, övriga instanser)	(B) Uppskattning av potentiellt antal nya sysselsatta, (det ministerium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	(C) Uppskattning av antalet nya sysselsatta som nämns i motsvarande RP	(D) Nettoeffekt på de offentliga finanserna (baserat på en konsekvensbedömning av nya sysselsatta (A), FM), mn euro	(E) Nettoeffekt på de offentliga finanserna (baserat på FM:s konsekvensbedömning av nya sysselsatta, Statens revisionsverk), mn euro
Mellansumma	3 800–4 800	avviker inte från kolumn A	avviker inte från kolumn A	56 (inkluderar inte arbets- och näringsförvaltningens digitaliseringsprojekt)⁸⁴	43–72
Jobsöksnings-skyldighet vid frivilliga studier	1 100	-	1 100 (RP 176/2022 rd) ⁸⁵	41	36–44
Bestående höjning av inkomstgränserna för studie-stödet	2 500	-	2 500 (RP 156/2022)	12,2	12,2
Arbets- och näringsförvaltningens digitaliseringsprojekt, fortsättning	200–1 200 ⁸⁶ (700)	-	200–1 200 (RP 225/2021)	3–21 (16,1) (brutto)	-14- +7
Begränsning av 100-procentig lönesubvention	(liten)	-	En del av reformen av lönesubventionen. Se nedan RP 175/2022.	10,3	10,3
Övriga åtgärder	små/inte uppskattade	-	-	-2/inte uppskattad	-2/inte uppskattad

Den finanspolitiska övervakningens bedömning av nettoeffekten på de offentliga finanserna anges i kolumn E. Som beskrivs ovan har man strävat efter att i omfattande grad beakta osäkerheten i beräkningarna.⁸⁷ Kostnaderna för arbets- och näringsförvaltningens digitaliseringsprojekt ska dras av från bruttoeffekten. Om man antar en linjär avskrivning på de kostnader som uppskattats i regeringens proposition (98,7 miljoner euro) och en verkningstid på tio år⁸⁸ (den årliga avskrivningen blir 10 miljoner euro) och lägger till de uppskattade årliga underhållskostnaderna (5–7 miljoner euro), borde man från bruttoeffekten dra av sammanlagt 15–17 miljoner euro. Nettoeffekten blir därmed -14– + 7 miljoner euro. Om man räknar ihop nettoeffekterna av alla åtgärder (inklusive att revideringen av arbetsvillkoret för utkomstskyddet för arbetslösa avbröts) men låter bli att beakta ovan nämnda handlingsutrymme för andra åtgärder, blir den sammanlagda nettoeffekten 43–72 miljoner euro.

Beslut vid budgetförhandlingen 2021

I samband med budgetpropositionen för 2022 drog regeringen upp linjer för tre sysselsättningsåtgärder: höjning av arbetsinkomstavdraget för personer över 60 år, höjning av inkomstgränserna för studiestödet och ett åtgärdsprogram för arbetsrelaterad invandring. Åtgärdernas effekter listas i tabell 10. Det bör observeras att höjningen av studiestödets inkomstgränser ursprungligen skulle vara en tillfällig åtgärd men den ändrades till en bestående åtgärd i februari. Därför står insatsens tidigare konsekvensbedömning inom parentes och den har inte beaktats i mellansumman. Effekten av åtgärdsprogrammet för arbetsrelaterad invandring har inte bedömts.

Den graderade höjningen av arbetsinkomstavdraget för personer över 60 år är den enda sysselsättningsåtgärden i budgeten som har bedömts och som har en bestående inverkan på de offentliga finanserna. Åtgärden ingår ursprungligen i paketet som rör personer över 55 år, där den preliminära konsekvensbedömningen var 500. Bedömningen preciserades till 150–650 nya sysselsatta hösten 2021. När åtgärdens detaljer preciserades, justerades bedömningen igen och är nu 1 000 nya sysselsatta. Den aktuella bedömningen har beaktats i denna beräkning.

Det sammanlagda antalet nya sysselsatta enligt konsekvensbedömningen är 1 000. Regeringen publicerade inga bedömningar som avviker från dessa siffror om sysselsättningspotentialen eller målen (kolumn B), och i regeringens propositioner om sysselsättningsåtgärderna (kolumn C) har samma konsekvensbedömningar publicerats som i kolumn A.

Enligt finansministeriets uppskattning är den fiskala effekten av att höja arbetsinkomstavdraget för personer över 60 år negativ (kolumn D). Uppskattningen fokuserar på den statiska effekten och beaktar inte eventuella positiva dynamiska effekter. Man kan dock anta att de dynamiska effekterna är begränsade med tanke på målgruppens särdrag, och de positiva dynamiska effekterna skulle inte kunna vända den fiskala effekten till en positiv helhet.⁸⁹ I kolumn E har man strävat efter att beakta även åtgärdernas positiva dynamiska effekter. Den statiska effekten är den nedre gränsen för åtgärdens nettoeffekt och den övre gränsen har antagits vara att de dynamiska effekterna skulle upphäva den negativa statiska effekten. Detta kan ses som ett överoptimistiskt antagande och den verkliga dynamiska nettoeffekten ligger mellan ytterligheterna.

Tabell 10: Beslut vid budgetmanglingen 2021

Åtgärd	(A) Konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta, (FM, övriga ministerier, övriga instanser)	(B) Uppskattning av potentiellt antal nya sysselsatta, (det ministerium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	(C) Uppskattning av antalet nya sysselsatta som nämns i motsvarande RP	(D) Nettoeffekt på de offentliga finanserna (baserat på en konsekvensbedömning av nya sysselsatta (A), FM), mn euro	(E) Nettoeffekt på de offentliga finanserna (baserat på FM:s konsekvensbedömning av nya sysselsatta, Statens revisionsverk), mn euro
Mellansumma	1 000	avviker inte från kolumn A	avviker inte från kolumn A	-76 (statisk effekt)	-76-0
Graderad höjning av arbetsinkomstavrdraget för personer över 60 år⁹⁰	1 000	-	1 000 (RP 153/2022)	-76 (statisk effekt) ⁹¹	-76-0 ⁹²
Höjning av inkomstgränserna för studiestödet⁹³	(2000)	-	-	(+15)	-
Arbetsrelaterad invandring, snabb tillståndprocess	ingen uppskattning	-	-	ingen uppskattning	ingen uppskattning

Beslut vid ramförhandlingarna 2021

Vid halvtidsöversynen fattade regeringen beslut om ett flertal sysselsättningsåtgärder. Till åtgärderna hör överföring av arbets- och näringsstjänsterna till kommunerna samt en tillhörande finansieringsmodell, som uppmantrar kommunerna att utveckla sin verksamhet så att den främjar sysselsättningen. Åtgärderna är vidare bland annat arbetsrelaterad invandring, Työkanava Oy som grundats för att sysselsätta partiellt arbetsföra samt reformen av det kontinuerliga lärandet. Åtgärderna listas i tabell 11.

Åtgärdernas sysselsättningseffekter grundar sig på uppgifter som finansministeriet publicerat (kolumn A). Enligt förhandsbedömningarna i finansministeriets promemoria⁹⁴ är åtgärdernas sysselsättningseffekt cirka 11 000 nya sysselsatta.

I kolumn B anges sysselsättningsåtgärdernas mål eller sysselsättningspotentialen. Uppskattningen av det potentiella antalet nya sysselsatta grundar sig på en bedömning som gjorts i samarbete vid det ministerium eller de ministerier som ansvarar för beredningen av åtgärden. Uppskattningarna avviker från kolumn A i någon mån i vissa punkter men på ett grundläggande sätt i andra punkter.

Till exempel i fråga om överföringen av arbets- och näringsstjänsterna till kommunerna ingår i arbets- och näringsministeriets bedömning finansministeriets konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta (6 600) samt en skiss enligt vilken resultatet av huvudsakligen en förbättrad tillgång till tjänster skulle vara 0–3 000 nya sysselsatta. Insatens sammanräknade effekt skulle alltså vara 7 000–10 000 nya sysselsatta och uppskattningen avviker inte på ett grundläggande sätt från finansministeriets konsekvensbedömning.

I fråga om den arbetsrelaterade invandringen, det kontinuerliga lärandet samt programmet för lönesubvention och arbetsförmåga avviker uppskattningarna dock rejält från varandra. När det gäller den arbetsinriktade invandringen är finansministeriets tidigare konsekvensbedömning i kolumn A 1 500, medan arbets- och näringsministeriets uppskattning i kolumn B är 10 000.

I åtgärden ingår i synnerhet snabb behandling av uppehållstillstånd (RP 114/2022) och smidigare inresa för studerande och forskare (RP 232/2021). Enligt RP 114/2022 är antalet nya sysselsatta 1 400, medan RP 232/2021 inte innehåller någon konsekvensbedömning av sysselsättningen. Utöver detta omfattar åtgärden för arbetsrelaterad invandring olika projekt, såsom Talent Boost-programmet och tillhörande underprojekt, arbetet för att främja Finlandsbilden och locka kompetens och investeringar, samt programmet för mångfald i arbetslivet. Det finns ingen konsekvensbedömning av dessa. Man måste också konstatera att det kan vara omöjligt att bedöma sysselsättningseffekterna av dessa projekt. Dessutom är projekten ofta tidsbegränsade och det kan vara svårt att uppnå bestående strukturella effekter via dem. I färdplanen för utbildnings- och arbetsrelaterad invandring 2035 står det också att "målet är att ökningen efter 2030 ska vara minst 10 000 arbetskraftsinvandrare per år". Kolumn B ska alltså tolkas mer som ett mål än som en konsekvensbedömning.

När det gäller reformen av det kontinuerliga lärandet är finansministeriets uppskattning 1 000 nya sysselsatta (kolumn A), medan undervisnings- och kulturministeriets uppskattning är 10 000–10 500 nya sysselsatta (kolumn B). I arbets- och näringsministeriets lista är uppskattningen till och med 11 000.⁹⁵ I undervisnings- och kulturministeriets promemoria om åtgärden argumenteras träffsäkert om att kontinuerligt lärande bland annat skulle förhindra arbetslöshet. Antagandena i uppskattningen motiveras dock inte tillräckligt och de grundar sig inte på forskningslitteratur. Därför kan promemorians uppskattning inte betraktas som en konsekvensbedömning, utan den beskriver mer åtgärdens eventuella sysselsättningspotential. Reformen av det kontinuerliga lärandet har föreskrivits i RP 76/2021. Argumenten i regeringens proposition 76/2021 om effekten av reformen av det kontinuerliga lärandet på sysselsättningsläget följer i hög grad undervisnings- och kulturministeriets promemoria från ramförhandlingen 2021, därifrån scenariot i kolumn B härstammar. Scenariot i fråga nämns dock inte i RP.

När det gäller reformen av programmet för arbetsförmåga och lönesubvention är finansministeriets konsekvensbedömning, som publicerades våren 2021, 600 nya sysselsatta (kolumn A), medan den potential som sektorministerierna skissat upp är 5 500–6 500 nya sysselsatta (kolumn B). Programmet för arbetsförmåga är en samling på 22 projekt som genomförs 2019–2023. Projektens kvantitativa effekt på sysselsättningsläget har inte publicerats. Reformen av lönesubventionen har däremot definierats i RP 175/2022, där konsekvensbedömningen för sysselsättningen är 500–1 000 personer.

Slutligen finns det också åtgärder, om vilka det ministerium som ansvarar för beredningen har uttryckt i klartext att beräkningen av sysselsättningspotentialen är preliminär, och att det inte är fråga om en egentlig konsekvensbedömning. Till exempel i fråga om åtgärden för förebyggande av invalidpension och sjukfrånvaro (kolumn B) uppgav social- och hälsovårdsministeriet våren 2021 att potentialen är 2 500 nya sysselsatta, medan finansministeriet inte har gett någon konsekvensbedömning alls. I social- och hälsovårdsministeriets promemoria om åtgärden står det på ett transparent sätt att "en sådan (...) beräkning där interventionens effekttestimat (...) är arbiträrt beskriver framför allt den maximala sysselsättningspotentialen av att invalidpensioner förhindras".

När man räknar samman åtgärdernas sysselsättningspotential och scenarier får man det antal om 40 000–44 500 nya sysselsatta som regeringen publicerat.

Regeringens propositioner om sysselsättningsåtgärderna och de (konsekvens)bedömningar som nämns i dem finns i kolumn C. Bedömningarna följer långt de siffror som finansministeriet publicerade våren 2021. I skrivande stund finns endast den uppskattning som arbets- och näringsministeriet publicerat om överföringen av arbets- och närings-tjänsterna till kommunerna i motsvarande RP. Att de siffror som nämns i RP långt följer finansministeriets konsekvensbedömningar kan ses som en bekräftelse på att siffrorna i kolumn B inte är konkurrerande konsekvensbedömningar utan sysselsättningspotential eller scenarier. Det är inte konsekvent att jämföra åtgärdernas sysselsättningspotential och scenarioberäkningar med konsekvensbedömningarna. Detta ska också beaktas vid beräkningen av åtgärdernas fiskala effekter.

Tabell 11: Beslut vid ramförhandlingarna 2021

Åtgärd	(A) Konsekvens- bedömning av anta- let nya sysselsatta, (FM, övriga ministeri- er, övriga instanser)	(B) Uppskattning av potentiellt antal nya sysselsatta, (det minis- terium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	(C) Uppskattning av antalet nya sysselsatta som nämns i motsvarande RP	(D) Nettoeffekt på de offentli- ga finanserna (baserat på en conse- kvensbedöm- ning av nya sysselsatta (A), FM), mn euro	(E) Nettoeffekt på de offentli- ga finanserna (baserat på FM:s conse- kvensbedöm- ning av nya sysselsatta, Statens revi- sionsverk), mn euro
Mellansumma	11 000	40 000– 44 500	avviker inte väsentligt från kolumn A	150	119-165
Työkanava Oy	1 000	avviker inte från kolumn A (FM)	1 000 (RP 198/2021)	0	kunde inte uppskattas
Överföring av arbets- och nä- ringstjänsterna till kommunerna (inkl. incitamentsmodel- len för kommu- nerna)	6 600	7 000–10 000 (arbets- och näringsminis- teriet)	7 000–10 000 (RP 207/2022)	150 (RP 207/2022 rd 158-226)	119-165
Lönesubvention och programmet för arbetsförmåga	600	5 500–6 500 (SHM, ANM)	500–1 000 (RP 175/2022) ⁹⁶	14 (brutto)	kunde inte uppskattas
Arbetsrelaterad invandring	1 500	10 000 (arbets- och näringsminis- teriet)	1 400 (RP 114/2022 rd) ⁹⁷	14 (brutto)	kunde inte uppskattas
Reform av det kon- tinerliga lärandet	1 000	10 000–10 500 (UKM)	Ingen upp- skattning (RP 76/2021) ⁹⁸	23 (brutto)	kunde inte uppskattas

Åtgärd	(A) Konsekvens- bedömning av anta- let nya sysselsatta, (FM, övriga ministeri- er, övriga instanser)	(B) Uppskattning av potentiellt antal nya sysselsatta, (det minis- terium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	(C) Uppskattning av antalet nya sysselsatta som nämns i motsvarande RP	(D) Nettoeffekt på de offentli- ga finanserna (baserat på en konse- kvensbedöm- ning av nya sysselsatta (A), FM), mn euro	(E) Nettoeffekt på de offentli- ga finanserna (baserat på FM:s konse- kvensbedöm- ning av nya sysselsatta, Statens revi- sionsverk), mn euro
Förebyggande av invalidpension och sjukfrånvaro	-	2 500 (SHM)	-	-	-
Snabbare upphand- lingar	-	2 000 (ANM)	Ingen uppskatt- ning. ⁹⁹	-	-
Integration	-	2 000 (ANM)	Ingen upp- skattning (RP 208/2022) ¹⁰⁰	-	-

Sysselsättningsåtgärdernas effekter på de offentliga finanserna har sammanställts i kolumnerna D och E. I kolumn D presenteras effekterna på de offentliga finanserna enligt finansministeriets uppskattning. Finansministeriet publicerade nettoeffekten av överföringen av arbets- och näringsstjänsterna till kommunerna. I RP 207/2022 används samma beräkningsformel och den uppskattning som finansministeriet publicerade våren 2021 motsvarar den nedre gränsen i regeringens proposition. I fråga om övriga åtgärder har bland annat bruttoeffekter publicerats.

Den finanspolitiska övervakningen använder finansministeriets uppskattning av antalet nya sysselsatta som utgångspunkt i sin uppskattning av nettoeffekten på de offentliga finanserna. Åtgärdernas nettoeffekt är 119–165 miljoner euro. Det bör noteras att det inte var möjligt att uppskatta nettoeffekten av flera åtgärder.

Beslut 2020 (budgetmanglingen och övriga)

Vid budgetmanglingen 2020 publicerade regeringen en skrivelse om sysselsättningen med flera sysselsättningsåtgärder som man redan tidigare beslutat om och flera nya åtgärder. Dessutom beslöt regeringen i december 2020 om ett sysselsättningspaket för personer över 55 år, som bland annat omfattar sloandet av rätten till inkomstrelaterade tilläggsdagar. Utöver detta åtgärdspaket är de viktigaste sysselsättningsåtgärderna som främjar brytandet av skuldkvoten före utgången av årtiondet en höjning av den nedre åldersgränsen för rätten till inkomstrelaterade tilläggsdagar och den nordiska modellen för arbetskraftsservice. Alla åtgärder listas i tabell 12.

Sysselsättningspaketet för personer över 55 år omfattade ursprungligen följande åtgärder: slopande av rätten till tilläggsdagar, omställningsskydd, höjning av arbetsinkomstavgiften för personer över 60 år, lönesubvention för personer över 55 år och rehabiliterings-

kommitténs förslag. Av dessa har höjningen av arbetsinkomstavrdraget för personer över 60 år beaktats i besluten vid budgetmanglingen 2021. Lönesubventionen för personer över 55 år har blivit en del av reformen av lönesubventionen (se tabellens sista rad), som beaktades i besluten vid ramförhandlingarna 2021. Av den ursprungliga uppskattningen av antalet sysselsatta (10 300) kvarstår alltså 9 400 personer (kolumn A). Effekten av höjningen av rätten till inkomstrelaterade tilläggsdagar är 6 500–7 000 och av den nordiska modellen för arbetskraftsservice 9 500–10 000. Då preciseringen av uppskattningarna och den rätta inriktningen av enskilda åtgärder beaktas, är finansministeriets sammanräknade konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta 29 700–31 800.

De ministerier som ansvarar för åtgärderna publicerade inga bedömningar som avviker från de ovan nämnda (kolumn B).¹⁰¹ Det är också värt att notera att i de motsvarande regeringspropositionerna om sysselsättningsåtgärderna (kolumn C) nämns i stor utsträckning samma siffror som i finansministeriets konsekvensbedömningar (kolumn A).

Finansministeriets uppskattade effekt av sysselsättningsåtgärderna på de offentliga finanserna listas i kolumn D. Med tanke på de offentliga finanserna är den viktigaste åtgärden enligt listningen att avskaffa rätten till inkomstrelaterade tilläggsdagar (190 miljoner euro). Den sammanlagda nettoeffekten av alla dessa åtgärder på de offentliga finanserna är cirka 325 miljoner euro. Den finanspolitiska övervakningens uppskattning av nettoeffekten på de offentliga finanserna anges i kolumn E och den sammanräknade summan är 189–518 miljoner euro.

Slutligen bör nämnas att effekten av höjningen av läropliktsåldern på sysselsättningen och de offentliga finanserna har beräknats för 2029. Då är kostnaden ännu högre än nytan. På längre sikt ökar dock antalet sysselsatta och åtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna blir positiv och effekten på sysselsättningen är stor (TPAN:s bakgrundsrapport 2018). Detta visar att åtgärden på lång sikt kan stärka de offentliga finanserna, men den bidrar inte till att stabilisera den offentliga skulden på medellång sikt.

Tabell 12: Beslut 2020 (budgetmanglingen och övriga)

Åtgärd	(A) Konsekvens- bedömning av antalet nya sysselsatta, (FM, övriga ministerier, övriga instan- ser)	(B) Uppskattning av potentiellt antal nya sysselsatta, (det minis- terium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	(C) Uppskattning av antalet nya sysselsatta som nämns i motsvarande RP	(D) Nettoeffekt på de offentli- ga finanserna (baserat på en conse- kvensbedöm- ning av nya sysselsatta (A), FM), mn euro	(E) Nettoeffekt på de offentli- ga finanserna (baserat på FM:s conse- kvensbedöm- ning av nya sysselsatta, Statens revi- sionsverk), mn euro
Mellansumma	29 700–31 800	avviker inte från kolumn A	avviker inte från kolumn A	325	189–518
Sysselsätt- ningspaket för personer över 55 år 17.12.2020 (bl.a. slopande av rätten till inkomstrelaterade tilläggsdagar) ¹⁰²	9 400 (8 900)	-	9 300 (RP 62/2022 och RP 152/2021) ¹⁰³	200 (190)	160–223 (en- dast slopan- det av tilläggs- dagar, annat uppskattades inte)
Höjning av den nedre åldersgrän- sen för rätten till inkomstrelaterade tilläggsdagar	6 500–7 000	-	6 500–7 000 (RP 83/2019)	-	117–175
Den nordiska modellen för ar- betskraftstjänster	9 500–10 000	-	9 500–10 000 (RP 167/2021)	140 (RP 167/2021)	101–180
Sänkning av avgifterna för småbarns- pedagogik	2 500–3 600	-	2 900 (RP 198/2020)	-100	-100– -66
Utvidgad läroplikt	1 600 (långva- rig sysselsätt- ningseffekt 13 500–15 000)	-	Ingen upp- skattning (RP 173/2020) ¹⁰⁴	-	-89- +6
Linjär modell för partiell invalid- och sjukpension (avbruten)	(200)	-	-	-	ingen uppskatt- ning
Reform av vuxen- utbildningsstödet	200	-	Ingen upp- skattning (RP 15/2020)	-	ingen uppskatt- ning
Reform av löne- subventionen ¹⁰⁵	(500–1 000)	-		-	

Övriga beslut om sysselsättningen

I regeringens skrivelse och i listan¹⁰⁶ över sysselsättningsåtgärder som upprätthålls av arbets- och näringsministeriet saknas de negativa sysselsättningsåtgärder som regeringen vidtagit. År 2019, i början av valperioden, beslöt regeringen att slopa aktiveringsmodellen och genomförde i samband med budgetmanglingen 2019 höjningar av grundskyddet samt skatteändringar. Åtgärderna listas i tabell 13. Utöver dessa beslöt regeringen att höja inkomstgränserna för avgifterna för småbarnspedagogik vid budgetmanglingen 2022. Åtgärden har en positiv inverkan på sysselsättningen och en negativ inverkan på de offentliga finanserna.¹⁰⁷ Enligt regeringens proposition 228/2022 är åtgärdens mål att öka incitamenten för arbete och stödja "barnfamiljer med små och medelstora inkomster på grund av de ökade levnadskostnaderna och de kraftigt stigande elpriserna". Åtgärden är dock bestående och dessutom mycket lik den sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik som beslutades vid budgetmanglingen 2020 och som ingår i sysselsättningsåtgärderna. När berättelsen skrevs hade åtgärden inte nämnts i regeringens eller statsrådets förteckningar över sysselsättningsåtgärder och regeringen kunde inte tillhandahålla någon aktuell eller heltäckande förteckning över sysselsättningsåtgärderna. Därför har åtgärden beaktats i punkten Övriga beslut om sysselsättningen. Åtgärdernas sammanräknade effekt är 5 150–15 100 färre sysselsatta. Åtgärdernas nettoeffekt på de offentliga finanserna är negativ.

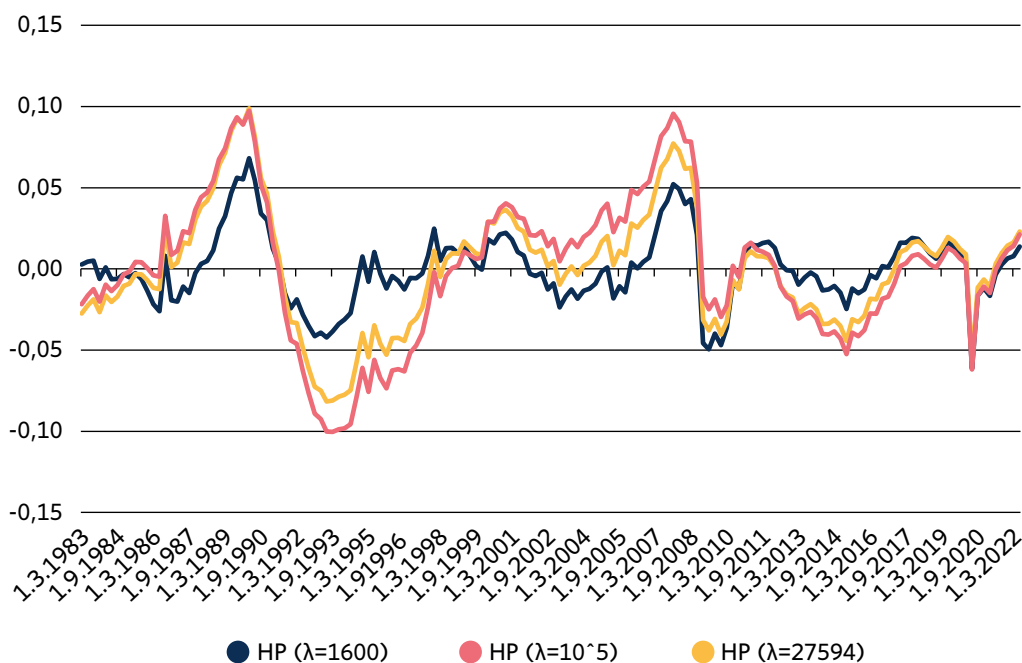
Tabell 13: Övriga beslut om sysselsättningen (ingår inte i regeringens skrivning)

Åtgärd	(A) Konsekvensbedömning av antalet nya sysselsatta, (FM, övriga ministerier, övriga instanser)	(B) Uppskattning av potentiellt antal nya sysselsatta, (det ministerium som ansvarar för beredningen av åtgärden)	(C) Uppskattning av antalet nya sysselsatta som nämns i motsvarande RP	(D) Nettoeffekt på de offentliga finanserna (baserat på en konsekvensbedömning av nya sysselsatta (A), FM), mn euro	(E) Nettoeffekt på de offentliga finanserna (baserat på FM:s konsekvensbedömning av nya sysselsatta, Statens revisionsverk), mn euro
Mellansumma	-15 100– -5 150	-	-	-	-555– -257
Sänkta avgifter för småbarnspedagogik budgetmanglingen 2022	1 900	-	1 900 (RP 228/2022)	-91	-91
Sloandet av aktiveringsmodellen	-12 000– -2 050 (Arbetsgruppens promemoria och TPAN)	-	5 000–12 000 (RP 124/2017, RP 80/2019)	-	-339– -76
Budgetpropositionen för 2020 (huvudsakligen höjningar av grundskyddet och skatteändringar) ¹⁰⁸	-5 000 (Riksdagen)	-	-	-	-125– -90

Bilaga 2: Robustheten hos BNP-gapet som producerats med HP-filter

BNP-gapet som producerats med HP-filter beror på filtrets lambdavärde. I litteraturen antas lambdavärdet i regel vara 1600 i kvartalstidsserier, såsom Hodrick och Prescott har föreslagit. Men eftersom värdet inte tar hänsyn till tidsseriens individuella egenskaper, kritiseras en onyanserad användning av det. Gäddnäs¹⁰⁹ har försökt beakta de individuella egenskaperna hos BNP-tidsserien per kvartal och har beräknat det optimala lambda-värdet till 27594. Av figur 22 framgår att uppskattningarna av BNP-gapet som producerats med HP-filter oavsett lambdavärdet ligger mycket nära varandra tidsmässigt särskilt 2019–2022. Uppskattningen av BNP-gapet blir positiv 2021 oavsett lambdavärdet.

Avvikelse (logaritmisk) från HP-trenden i BNP,
volym, miljoner euro, referensår 2015



Figur 22: Uppskattning av BNP-gapet med HP-filter med olika lambdavärden.

Referenser

- 1 Ändringen gällde metoden för statistikföring av ARA-räntestödslån för social bostadsproduktion. Ändringen genomfördes också retroaktivt i skuldtidsserier från och med år 2000. ARA-räntestödslånen redovisas i fortsättningen bland den offentliga sektorns finansieringsfordringar och -skulder. Metodändringen gäller räntestödslån som beviljats hyresbostäder och bostadsrättshus och som godkänts av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA). Anledningen till metodändringen är villkoren för ARA-räntestödslån. Villkoren begränsar uthyrning av bostäder och besittningen av bostadsrättshus under en viss tid. På grund av dessa villkor inkluderas lån för hyresbostäder och bostadsrättshus i den offentliga sektorns statistikbeskrivning. Före ändringen statistikfördes ARA-räntestödslånen till största delen utanför den offentliga sektorn. Se Statistikcentralens ändringsmeddelande 28.6.2022.
- 2 Finanspakten verkställs genom lagen 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).
- 3 Finansministeriet. 2020. Planen för de offentliga finanserna för 2021–2024
- 4 Finansministeriet. 2020. Planen för de offentliga finanserna för 2021–2024
- 5 Finanspolitiska övervakningens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna, våren 2020
- 6 Finanspolitiska övervakningens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna, våren 2021
- 7 Regeringen har tolkat att de exceptionella omständigheternas giltighet anknuter till giltighetstiden för undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. Senare har giltighetstiden för EU:s allmänna undantagsklausul förlängts till 2023
- 8 Finansministeriet. Planen för de offentliga finanserna för 2023–2026 Finansministeriets publikationer 2022:27.
- 9 Statens revisionsverk. 2019. Medelfristiga utvecklingsprognoser i planeringen av de offentliga finanserna. Revisionsberättelse 17/2019.
- 10 Statens revisionsverks årsberättelse 2020.
- 11 Finansministeriet 2022. Utveckling av styrningen av de offentliga finanserna Finansministeriets publikationer 2022:71.
- 12 Kommissionen antog ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten den 20 mars 2020. EU:s finansministrar gav därefter den 23 mars 2020 ett gemensamt uttalande där de omfattade kommissionens bedömning att villkoren för att aktivera den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten uppfylls.
- 13 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.
- 14 Statens revisionsverk. 2021. Särskild berättelse B 22/2021 rd: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2021.
- 15 Finanspolitiska övervakningens bedömning av skötseln av de offentliga finanserna, våren 2022
- 16 I regeringsprogrammet fastställs det viktigaste målet för ramregeln och de principer som styr efterlevnaden av regeln under valperioden. Huvuddragen i principerna för ramsystemet har varit relativt bestående. Principerna kan indelas grovt i fem olika kategorier: (1.) Syftet med ramregeln (2.) Utgifter utanför ramen (3.) Principer som styr förändringar i ramnivån (4.) Flexibilitet och reserver i ramen (5.) Kringgående av ramen
- 17 Statistikcentralens ändringsmeddelande 28.6.2022. En exceptionell revidering i offentliggörandena finansräkenskaperna. Orsaken är en metodändring i behandlingen av ARA-lån.
- 18 European Fiscal Board (2018), Annual Report 2018, EFB: Brussels.
- 19 EU Fiscal and Economic Governance Review: Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions, 2021.

- 20 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a. A monthly business cycle heatmap for the Finnish Economy. Opublicerat manuskript, övervakningen av finanspolitiken, Statens revisionsverk.
- 21 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021a.
- 22 Kajanoja, L., 2018. Kustannuskilpailukyky parantunut kaikkien keskeisten mittareiden mukaan. Euro&Talous 19.12.2018.
- 23 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b: Forecast for the Finnish business cycle heatmap. Opublicerat manuskript, revisionsverkets finanspolitiske övervakning.
- 24 Kajanoja, L., 2018. Kustannuskilpailukyky parantunut kaikkien keskeisten mittareiden mukaan. Euro&Talous 19.12.2018.
- 25 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b
- 26 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b.
- 27 Strifler, M. och Kokkinen, A., 2021b.
- 28 Sota taittaa talouden toipumisen, Euro&Talous 21.6.2022.
- 29 World Economic Outlook, oktober 2022.
- 30 Pönkä, Harri och Sariola, Mikko (2021): Output gaps and cyclical indicators: Finnish Evidence. BoF Economics Review, No. 6/2021.
- 31 Orjasniemi, Seppo och Kuusela, Annika (2021): Output gap estimates for Finland with multivariate filters.
- 32 Gäddnäs, N. 2022: Opublicerad kalkyl för denna rapport.
- 33 Se t.ex. Du Toit, Leon (2008). Optimal HP filtering for South Africa. Stellenbosch Economic Working Papers: 07/08.
- 34 Se Larch, M., Malzubris, J. (2022). Exceptional times and old habits. VoxEU column 14 Oct 2022. <https://cepr.org/voxeu/columns/exceptional-times-and-old-habits-eu-fiscal-policies-2021>, hämtad 17.10.2022
- 35 Se Gourinchas, Pierre-Olivier (2022). Policymakers Need Steady Hand as Storm Clouds Gather Over Global Economy, IMF Blog, 11 Oct 2022. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/10/11/policymakers-need-steady-hand-as-storm-clouds-gather-over-global-economy>, hämtad 17.10.2022
- 36 Se t.ex. Blanchard, O., Amighini, A. och Giavazzi, F. 2021. Macroeconomics: A European perspective.
- 37 European Fiscal Board (2021). Assessment of fiscal stance appropriate for euro area.
- 38 Variationen i färgdiagrammets konjunkturindikator (standardavvikelse) har anpassats i förhållande till variationen i BNP-gapet (standardavvikelse). (Se Strifler, M. och Kokkinen, A. 2021c) Prognoserna som beräknats med BNP-gapet för både konjunkturläget och det konjunkturrensade strukturella primärsaldot kan preciseras kraftigt i ett senare skede.
- 39 Prognosintervallet har bildats utifrån prognoserna från 17 andra prognosinstitut än finansministeriet och ett statistiskt T-testvärde. Prognosinstituten är Akava Works, Danske Bank, Näringslivets forskningsinstitut (ETLA), Pensionskyddscentralen, Europeiska kommissionen, Handelsbanken, Internationella valutafonden (IMF), Kommunfinans, Labore, Nordea, OECD, OP Gruppen, OECD, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut, POP banken, Finlands Hypoteksförening, Finlands Bank och Sparbanken. Alla av dem utarbetar inte prognoser i samma utsträckning som finansministeriet.
- 40 Bedömning av revisionsverkets finanspolitiske övervakning av skötseln av de offentliga finanserna, juni 2021
- 41 Statens revisionsverk (2019): Revisionsberättelse 16/2019 Bedömningar av de offentliga finansernas hållbarhet i faktaunderlaget för finanspolitiken
- 42 Se t.ex. finansministeriet (2020): Ekonomisk översikt, hösten 2020, och Statens revisionsverk (2022): Jätkiseurantaporrtti: Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa.
- 43 Se regeringens årsberättelse 2021, Statsrådets kanslis publikationsserie 2022:23.
- 44 Vid samgranskningar av borgensförbindelser och den offentliga skulden bör man beakta att en del av borgensbeloppet också räknas in i den offentliga sektorns skuld, i synnerhet efter Statistikcentralens metodändring beträffande ARA-lån 2022.
- 45 Statens revisionsverk (2018): Tarkastuskertomus 4/2018: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. Statens revisionsverk (2020): Jätkiseurantaporrtti: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut.
- 46 Se grundlagsutskottets yttranden GrUU 15/2018 rd och GrUU 65/2018 rd.

- 47 Statens revisionsverks expertutlåtanden för riksdagsbehandlingen av reformen våren 2021 (till ekonomiutskottet 19.4; till förvaltningsutskottet 11.3; till finansutskottet 9.3; till social- och hälsovårdsutskottet 2.3; till ekonomiutskottet 10.2)
- 48 Se Statens revisionsverk (2020): Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2020.
- 49 Finansministeriet (2022): Slutrapport från arbetsgruppen för utveckling av styrningen av de offentliga finanserna.
- 50 Se Statens revisionsverk (2020): Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2020.
- 51 Kokkinen, A. (2012). On Finland's Economic Growth and Convergence with Sweden and the EU15 in the 20th Century. Research Report 258. Helsingfors: Statistics Finland. <http://tilastokeskus.fi/tup/julkaisut/tiedostot/978-952-244-334-2.pdf>.
- 52 Kokkinen, A., Obstbaum, M. och Mäki-Fränti P. (2021). Bank of Finland's Long-Run Forecast Framework with Human Capital. BoF Economics Review, 10/2021; se även Mäki-Fränti, P., Kokkinen, A. och Obstbaum, M. (2021). Suomen uuden pitkän aikavälin ennusteen mukaan kasvu näyttää entistä vaisummalta. Euro & talous 5/2021.
- 53 Korkeakoulutus ja tutkimus 2030-luvulle. Taustamuistio korkeakoulutuksen ja tutkimuksen 2030 visiotyölle, s. 22, 24.10.2017. <https://okm.fi/documents/1410845/4177242/visio2030-taustamuistio.pdf/b370e5ec-66d3-44cb-acb9-7ac4318c49c7/visio2030-taustamuistio.pdf?t=1508827794000>. Hämtad 26.10.2022. Detta mål har senare också presenterats i regeringsprogrammet och Statsrådets utbildningspolitiska redogörelse.
- 54 Finanspolitiska övervakningens beräkningar; Kokkinen, A., Obstbaum, M. och Mäki-Fränti P. (2021). Bank of Finland's Long-Run Forecast Framework with Human Capital, BoFER 10/2021; Kokkinen, A. (2012). On Finland's Economic Growth and Convergence with Sweden and the EU15 in the 20th Century; Statistikcentralen: Utbildningsstatistik, Befolkningsstatistik, Befolkningsprognos, Nationalräkenskaper.
- 55 Utskottets betänkande KuUB 19/2021 rd – SRR 1/2021 rd, s. 26
- 56 OECD, Education at a Glance 2022, länk till tabellen i bilagan <https://stat.link/zke5wq>, hämtad 26.10.2022. Av tabellen framgår att 40 procent av alla 25–34-åringar i Finland hade högskoleexamen 2021. Siffran grundar sig på en stickprovskät inom arbetskraftsundersökningen. I Japan, Kanada och Sydkorea rapporteras motsvarande andelar vara 65, 66 och 69 procent. Se även Kalenius, A. (2022). Koulutustasovertailu työvoimatutkimuksen uudistuttua. Undervisnings- och kulturministeriets politikanalys 2022:1 I UTBILDNING.
- 57 Kalenius, A., Karhunen, H. och Hyvönen, I. (2022). Ensikertalaisten pääsy korkeakouluun. Undervisnings- och kulturministeriets politikanalys 2022:2 I UTBILDNING.
- 58 Solow R. M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function, Review of Economics and Statistics, vol. 39, 1957: 3, pp. 312–320.
- 59 Se t.ex. Nelson, Richard R., Phelps, Edmund S. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. American Economic Review, 56, 2 (May), pp. 69–75; Romer, Paul M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth, Journal of Political Economy, vol. 94, 1986:5, pp. 1002–37; Rebelo, Sergio (1991). Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth, Journal of Political Economy, vol. 99, 3, pp. 500–21; Barro, Robert J. and Sala-i-Martin, Xavier (1999, 1995). Economic Growth. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999. Originally published by McGraw-Hill, Inc., 1995; Galor Oded (2005). From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory. In Aghion P., Steven N. Durlauf (Eds), Handbook of Economic Growth, vol 1A, Elsevier B.V., Amsterdam, The Netherlands, Chapter 4, pp. 171–293; Benhabib, Jess, Spiegel, Mark M. (2005). Human Capital and Technology Diffusion. In Aghion, P., Durlauf, S. N. (Eds.) Handbook of Economic Growth, vol 1A, Elsevier B.V., Amsterdam, The Netherlands, Chapter 13, pp. 936–966.
- 60 Se t.ex. Barro, R. J. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. Quarterly Journal of Economics. 106, 1991:2, pp. 407–43; Levine, R. and D. Renelt (1992). A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. American Economic Review. 82, pp. 942–63; Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin (1999, 1995) Economic Growth. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999. Originally published by McGraw-Hill, Inc., 1995.
- 61 Se t.ex. Lau, L. J., Jamison, D.T. and Louat, F.F. (1991). Education and Productivity in Developing Countries: An Aggregate Production Function Approach. Policy Research Working Paper # 612, World Bank; Islam, N. (1995) Growth Empirics: A Panel Data Approach. Quarterly Journal of Economics, 110, No. 4, pp. 1127–70; Bosworth, Barry P., Collins, Susan M. (2003). The Empirics of Growth: An Update. Brookings Papers on Economic Activity, 2:2003, pp. 113–179.

- 62 SNA 2008 (2009). System of National Accounts 2008, Commission of the European Communities-Eurostat, International Monetary Fund, OECD, United Nations, World Bank, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C.
- 63 Om uppföljning av produktivitetsutvecklingen i utbildningstjänsterna se till exempel Pursiainen, H., Pääkkönen, J. och Seppälä, T. (2011). Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen. Statsrådets kanslis publikationsserie 14/2011.
- 64 Mäki-Fränti, P., Kokkinen, A. och Obstbaum, M. (2021). Suomen uuden pitkän aikavälin ennusteen mukaan kasvu näyttää entistä vaisummalta. Euro & talous 5/2021
- 65 Kokkinen, A., Obstbaum, M. och Mäki-Fränti P. (2021). Bank of Finland's Long-Run Forecast Framework with Human Capital. BoF Economics Review, 10/2021; Kokkinen, A. (2012). On Finland's Economic Growth and Convergence with Sweden and the EU15 in the 20th Century. Research Report 258. Helsingfors: Statistics Finland. <http://tilastokeskus.fi/tup/julkaisut/tiedostot/978-952-244-334-2.pdf>.
- 66 Romer, P. M. (1987). Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization, American Economic Review, vol. 77, 1987:2, pp. 56–62; Boucekine, R., de la Croix, D. and Licandro, O. (2011). Vintage Capital Growth Theory: Three Breakthroughs. Barcelona GSE Working Paper Series. Working Paper n° 565; Solow R., Tobin, J, Von Weizsacker, C. and Yaari, M. (1966). "Neoclassical growth with fixed factor proportions", Review of Economic Studies 33, 79–115; Solow R. (1960). "Investment and technological progress." In K. Arrow, S. Karlin and P. Suppes (eds.), Mathematical Methods in Social Sciences 1959, 89–104. Stanford University Press.
- 67 Finanspolitisk revisionsberättelse: Samordning av finanspolitiken och sysselsättningspolitiken Statens revisionsverks revisionsberättelser 9/2020.
- 68 En stimulerande finanspolitik kan ha bestående positiva effekter på ekonomin och sysselsättningen. Se Lainà, P. 2021. Koronaelvityksen hystereesivaikutus. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 117, 2/2021.
- 69 Man bör beakta att syftet för färdplanen för hållbarhet är att bryta ökningen av den offentliga sektorns skuldkvot senast i mitten av 2020-talet. Målet gäller inte nivån på den offentliga sektorns skuldkvot, som steg på grund av coronakrisen.
- 70 Det finns undantag till detta som har beaktats separat i beräkningarna i rapporten. Se sista raden i tabell 2.
- 71 Se även bilaga 1.
- 72 Mer information om hur sysselsättningsåtgärdernas effekter på de offentliga finanserna har utvärderats finns i den finanspolitiska övervakningens rapporter: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2020, december 2020: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2020.
- 73 Regeringen beslöt den 17 november 2022 att inte överlämna en proposition om reformen av arbetsvillkoret för utkomstskyddet för arbetslösa till riksdagen. Därför har denna åtgärd tagits bort från denna punkt.
- 74 Beloppet var ursprungligen 110 miljoner euro. Informationen kommer från planen för de offentliga finanserna, Finansministeriets publikationer 2022:27. Från 110 miljoner har 54 miljoner dragits av, eftersom propositionen om reformen av arbetsvillkoret för utkomstskyddet för arbetslösa inte lämnades till riksdagen.
- 75 Effektens nedre gräns grundar sig på finansministeriets statiska bedömning. Åtgärdens dynamiska effekt på de offentliga finanserna presenteras inte i RP. Som bäst skulle nettoeffekten i extrema fall kunna vara nära noll. (Se Labores yttrande till finansministeriet om förslagen i anslutning till budgetpropositionen för 2023, diarienummer: VN/457/2022).
- 76 Innehåller ingen preliminär bedömning av effekterna av det höjda arbetsinkomstsvdraget för personer över 60 år, som ingår i sysselsättningspaketet för personer över 55 år. Uppskattningen preciserades och beaktades i besluten vid budgetförhandlingarna 2021. Uppskattningen av antalet nya sysselsatta preciserades i reformen av lönesubventionen preciserades och beaktades i ramförhandlingarna 2021.
- 77 Effekterna per åtgärd presenteras i den finanspolitiska övervakningens tidigare rapporter.
- 78 Till exempel i fråga om reformen av det kontinuerliga lärandet presenterar regeringen i sin proposition (76/2021 rd) inte någon bedömning av antalet nya sysselsatta. I övriga punkter uppges dock att åtgärdens sysselsättningseffekt är 10 000, även om det är fråga om ett scenario. I vissa punkter, t.ex. i social- och hälsovårdsministeriets promemoria om invalidpension och förebyggande av sjukfrånvaro, uttrycks det explicit att syftet med beräkningen är att gestalta åtgärdens potential.
- 79 Regeringens alla propositioner om sysselsättningsåtgärderna har ännu inte överlämnats till riksdagen.
- 80 Det är bra att regeringen i sina propositioner uttryckligen har lyft fram åtgärdernas konsekvensbedömningar och inte potential eller scenarier.

- 81 <https://tem.fi/sv/regeringens-sysselsattningsatgarder>
- 82 Se även den finanspolitiska övervakningens tidigare rapporter, Seuri (2020) och finansministeriets beräkning av hållbarhetsunderskottet.
- 83 I paketet ingick också en revidering av arbetsvillkoret för utkomstskydd för arbetslösa. Regeringen fattade beslut den 17 november 2022 att låta bli att lämna en proposition om reformen till riksdagen. Åtgärdens uppskattade effekt är enligt Arbetsgruppen för utveckling av utkomstskyddet för arbetslösa 1 500 nya sysselsatta och nettoeffekten på de offentliga finanserna 54 miljoner euro.
- 84 Beloppet var ursprungligen 110 miljoner euro. Informationen kommer från planen för de offentliga finanserna, Finansministeriets publikationer 2022:27. Från 110 miljoner har 54 miljoner dragits av, eftersom propositionen om reformen av arbetsvillkoret för utkomstskyddet för arbetslösa inte lämnades till riksdagen.
- 85 Den uppskattade effekten av antalet nya sysselsatta i RP 176/2022 gäller jobbsökningsskyldighet vid frivilliga studier. Reformens effekt på möjligheterna till sysselsättning via deltidstudier och på de offentliga finanserna kunde inte bedömas i RP.
- 86 RP 225/2021 rd
- 87 Se även den finanspolitiska övervakningens tidigare rapporter, Seuri (2020) och finansministeriets beräkning av hållbarhetsunderskottet.
- 88 I Statskontorets föreskrift om avskrivningar har avskrivningstiden för datasystem fastställts till 3–17 år (immateriella rättigheter) eller 3–20 år (övriga utgifter med lång verkningstid). Enligt Palkeets bokföring av anläggningstillgångar (köpta) är avskrivningstiderna (3–15) 5–15 år för egentillverkade system. Avskrivningstiden har antagits vara 10 år utifrån beskrivningen av datasystemets egenskaper och användningsändamål i RP 225/2021 rd.
- 89 Se Labores yttrande till finansministeriet om förslagen i anslutning till budgetpropositionen för 2023, diarienummer: VN/457/2022.
- 90 Åtgärden ingår i paketet som rör personer över 55 år, där den preliminära konsekvensbedömningen var 500. Uppskattningen preciserades och var 150–650 nya sysselsatta hösten 2021. Uppskattningen preciserades igen när detaljerna i åtgärden justerades och är nu 1 000 nya sysselsatta. Den aktuella uppskattningen har beaktats i denna beräkning. Åtgärden har inte listats separat på arbets- och näringsministeriets sammanställningssida.
- 91 I RP 153/2022 har åtgärdens statistiska effekt uppskattats till -76 miljoner euro.
- 92 Effektens nedre gräns grundar sig på finansministeriets statistiska bedömning. Åtgärdens dynamiska effekt på de offentliga finanserna presenteras inte i RP. Som bäst skulle nettoeffekten i extrema fall kunna vara nära noll. (Se Labores yttrande till finansministeriet om förslagen i anslutning till budgetpropositionen för 2023, diarienummer: VN/457/2022).
- 93 Planerad som tillfällig åtgärd och omvandlad till bestående åtgärd i beslutspaketet i februari 2022. Uppskattningen av antalet nya sysselsatta preciserades och beaktades i besluten 2022.
- 94 FM (2021): Halvtidsöversyn 2021. Sysselsättningsåtgärder och de offentliga finanserna.
- 95 Se <https://tem.fi/sv/utbud-och-matchning-av-kompetent-arbetskraft>
- 96 Reformen av lönesubventionen har föreskrivits i RP 175/2022. Den innehåller bl.a. en åtgärd som gäller lönesubvention för personer över 55 år. Enligt RP är reformens konsekvensbedömning 500–1 000 nya sysselsatta på lång sikt. Programmet för arbetsförmåga är en samling på 22 projekt som genomförs 2019–2023. Det finns inga konsekvensbedömningar för de olika projekten.
- 97 Snabbare handläggning av uppehållstillstånd har föreskrivits i RP 114/2022, där konsekvensbedömningen är 1 400 nya sysselsatta. Även andra regeringspropositioner, till exempel RP 232/2021, som gäller studerandes och forskares inresa, kan räknas in i invandringsåtgärden. RP 232/2021 innehåller ingen konsekvensbedömning av sysselsättningen. Utöver detta omfattar åtgärden för arbetsrelaterad invandring olika projekt, såsom Talent Boost-programmet och tillhörande underprojekt, arbetet för att främja Finlandsbilden och locka kompetens och investeringar, samt programmet för mångfald i arbetslivet. Det finns ingen konsekvensbedömning av dessa. Man måste också konstatera att det kan vara omöjligt att bedöma sysselsättningseffekterna av dessa projekt.
- 98 Regeringens proposition 76/2021 med argument om effekten av reformen av det kontinuerliga lärandet på sysselsättningsläget följer i hög grad undervisnings- och kulturministeriets promemoria från ramförhandlingen 2021, därifrån scenariot i kolumn B härstammar. Scenariot i fråga nämns dock inte i RP.

- 99 Åtgärden omfattar olika projekt för vilka det inte finns någon konsekvensbedömning.
- 100 Enligt regeringens proposition är målgruppen för åtgärden 2 000 personer. Det finns ingen kvantitativ konsekvensbedömning av sysselsättningen.
- 101 I arbets- och näringsministeriets lista har lönesubventionen för personer över 55 år räknats med två gånger, för det första som en del av paketet för personer över 55 år och för det andra som en del av reformen av lönesubventionen. Överlappningen inverkar dock inte väsentligt på slutresultatet.
- 102 Den sammanlagda effekten av sysselsättningspaketet för personer över 55 år uppskattades i december 2020 till 10 300 nya sysselsatta. De ursprungliga åtgärderna i paketet: slopande av tilläggsdagar (sysselsättningseffekt 8 900), omställningsskydd (400), rehabiliteringskommitténs förslag (100), höjning av arbetsinkomstavrdraget för personer över 60 år (ursprunglig konsekvensbedömning 500) och reform av lönesubventionen för personer över 55 år (ursprunglig uppskattning 400). Resultatet av höjningen av arbetsinkomstavrdraget för personer över 60 år preciserades (1 000, RP 153/2022) och beaktades vid budgetmanglingen 2021. Ändringen av lönesubventionen för personer över 55 år ingår i lönesubventionsreformen, som beaktades i besluten vid ramförhandlingarna 2021 (RP 175/2022). Effekten av de återstående åtgärderna blir alltså 9 400 nya sysselsatta.
- 103 I RP 62/2022 är konsekvensbedömningen av slopandet av tilläggsdagar 8 900 och av omställningsskyddet 400. Rehabiliteringskommitténs förslag ingår i RP 152/2021, där ingen konsekvensbedömning presenteras.
- 104 I RP 173/2020 hänvisas till bakgrundsrapporten från rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken (Seuri m.fl. 2018), som också ligger till grund för finansministeriets beräkningar.
- 105 Uppskattningen preciserades senare och beaktades vid ramförhandlingarna 2021.
- 106 <https://tem.fi/sv/regeringens-sysselsattningsatgarder>
- 107 Se RP 228/2022. Åtgärdens effekt har beräknats fram till 2026.
- 108 I uppskattningen av antalet nya sysselsatta ingår inte effekten av höjningen av garanti- och folkpensionen på pensionsavgången. T.ex. enligt Gruber m.fl. 2019 påverkas pensionsavgången, dvs. att arbetskraft faller bort, av pensionsnivån.
- 109 Gäddnäs, N. 2022: Opublicerad kalkyl för denna rapport.



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

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