



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018



Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)

ISSN 1796-9654 (PDF)

URN:NBN: SRV-B182016RD

[HTTP://URN.FI/URN:NBN: SRV-B182016RD](http://urn.fi/urn:nbn:svr-b182016rd)

LÖNNBERG PRINT & PROMO

HELSINGFORS 2016

Till riksdagen

Som en del av sitt uppdrag enligt grundlagen granskar statens revisionsverk beredningen och genomförandet av finanspolitiken. Dessutom övervakar och granskar statens revisionsverk finanspolitiken i egenskap av ett nationellt oberoende finanspolitiskt tillsynsorgan som avses i EU:s stabilitetspakt (den finanspolitiska pakten) och Europeiska unionens lagstiftning. Bestämmelser om tillsynsuppdraget finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och den så kallade finanspolitiska lagen (869/2012)¹.

Tillsynen omfattar utvärdering av utfärdandet och förverkligandet av de regler som styr finanspolitiken. Genom tillsynen bidrar revisionsverket till att reglerna är transparenta och förståeliga samt främjar stabiliteten och hållbarheten i den offentliga ekonomin. Inom tillsynen över finanspolitiken övervakar revisionsverket uppgörandet och genomförandet av planen för de offentliga finanserna, tillförlitligheten i makroprognoser och iakttagandet av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Revisionsverket övervakar också att målsättningen för de offentliga finanserna på medellång sikt (MTO) iakttas samt den tillhörande korrigeringsmekanismen.

På basis av 6. § i lagen om statens revisionsverk lämnar Statens revisionsverk denna rapport vid mitten av valperioden 2015–2018 om övervakningen av finanspolitiken till 2016 års riksdag.

Helsingfors den 29 november 2016

Tytti Yli-Viikari
generaldirektör

Marko Männikkö
överdirektör

Denna särskilda berättelse till riksdagen innehåller Statens revisionsverks rapport vid mitten av valperioden 2015–2018 om övervakningen av finanspolitiken. Rapporten behandlar styrningen av den offentliga ekonomin som helhet, dimensioneringen av finanspolitiken under valperioden, efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och iakttagandet av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt under den första hälften av den pågående valperioden och i förväg för hela valperioden.

Styrningen av den offentliga ekonomin som helhet har blivit mer intensiv under den pågående valperioden. Detta bygger på förordningen om en plan för de offentliga finanserna, som förutsätter en ännu mer övergripande och långsiktigare styrning av den offentliga ekonomin än tidigare. Detta avspeglas även i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering.

Enligt revisionsverket är det bra att de långsiktiga effekterna av den ekonomiska politiken och de utmaningar som de strukturella faktorerna medför för Finlands nationalekonomi beaktas som en del av planeringen av finanspolitiken. Förstärkningen av de offentliga finanserna med 10 miljarder euro sträcker sig över den pågående valperioden. Detta förutsätter förbindelse till en långsiktig ekonomisk politik.

Regeringens sparmål har gjort att ramarna för statsfinanserna är snäva. De snäva ramarna har lett till stöd för den ekonomiska tillväxten med instrument utanför ramarna, bland annat skattestöd, finansinvesteringar och ökning av borgensstocken. Revisionsverket påpekar att den offentliga sektorns åtaganden och riskerna i anslutning till åtagandena bör följas upp som en helhet och i relation till den övriga ekonomin.

Utifrån prognoserna är de åtgärder som bestämts hösten 2016 och tidigare inte tillräckliga för att uppnå de sektorspecifika målen för det strukturella saldot. Särskilt målet för det strukturella saldot i statsfinanserna kommer inte att uppnås. Om målen uppfyllades, skulle det säkerställa att den offentliga ekonomin kan balanseras och bidra till att ökningen i skuldsättningen vänder. För att regeringen ska kunna nå målen, bör den fortsätta åtgärderna för att förbättra de offentliga sammanslutningarnas strukturella saldo och särskilt det strukturella saldot i statsfinanserna.

Regeringsprogrammet innehåller allmänna riktlinjer och centrala mål för skattepolitiken. Revisionsverket rekommenderar att den framtida skattepolitiken och det framtida skattesystemet utvärderas som helhet under senare hälften av valperioden.

Ramarna för statsfinanserna och den utgiftsregel som ingår i dem är ett viktigt nationellt verktyg för styrning av finanspolitiken. Enligt statens revisionsverks observationer iakttogs ramarna för statsfinanserna 2015. Som ett viktigt styrverktyg bör ramarna för statsfinanserna ligga i linje med målen för statsfinanserna.

År 2015 iakttog Finland stabilitets- och tillväxtpakten. Utifrån revisionsverkets förhandsutvärdering iakttar Finland reglerna i den förebyggande delen också 2016, men samtidigt finns det ändå en risk för att Finland kommer att bryta mot skuldregeln i den korrigerande delen. Enligt revisionsverkets bedömning kommer det att finnas en risk för en betydande avvikelse från kriterierna i den förebyggande delen 2017.

Revisionsverket vill ägna uppmärksamhet åt att den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ska fungera. I den förebyggande delen har man skapat flexibilitet så att de nationella ekonomiska särdragen kan beaktas på bättre sätt när den nödvändiga anpassningen fastställs. I Finland håller flexibiliteten i regelverket och tillåtna avvikelser från kriterierna i regelverket på att leda till att efterlevnaden av den förebyggande delen inte har garanterat en tillräcklig säkerhetsmarginal för kriterierna i den korrigerande delen, eftersom skuldsättningen för finländska offentliga sammanslutningar har stigit över tillåtna 60 procent.

Innehåll

1	Finanspolitiska mål och uppnående av målen	11
1.1	Sammanfattning av observationerna	11
1.2	Efterlevnad av de nationella reglerna för finanspolitiken	13
1.3	Kommunal ekonomi	21
1.4	Dimensionering av finanspolitiken under valperioden 2015–2018	25
1.5	Prognoser som ligger till grund för ekonomiplaneringen	30
2	Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten	35
2.1	Förebyggande del	37
2.2	Korrigerande del	46
2.3	Flexibilitet i regelverket	48
2.4	Förfaranden till följd av brott mot stabilitets- och tillväxtpakten	52
3	Väsentliga åtgärder för att balansera den offentliga ekonomin	57
3.1	Framsteg i de strukturella reformerna	57
3.2	Stöd för sysselsättning och konkurrenskraft	62
3.3	Utvecklingen av skattesystemet	64
	Referenser:	67

1 Finanspolitiska mål och uppnående av målen

Med stöd av sitt lagstadgade uppdrag att utöva tillsyn över finanspolitiken har Statens revisionsverk utvärderat styrningen av den offentliga ekonomin som helhet, efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och iakttagandet av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt under valperioden 2015–2018. I denna rapport presenteras Statens revisionsverkets observationer om finanspolitiken vid mitten av valperioden.

1.1 Sammanfattning av observationerna

Utmaningen under valperioden 2015–2018 är att åtgärda den offentliga skuldsättningen och balansera den offentliga ekonomin efter flera år i en lågkonjunktur. Den långsamma ekonomiska tillväxten och behovet av strukturella reformer gör det svårt att snabbt anpassa den offentliga ekonomin. På grund av den offentliga ekonomins smala rörelseutrymme är det inte möjligt att stöda den ekonomiska tillväxten genom att öka den offentliga efterfrågan, och de finanspolitiska målen i planen för de offentliga finanserna kan inte uppnås utan ytterligare anpassningsåtgärder. Dessutom är det svårt att anpassa den offentliga ekonomin på grund av de kostnader för strukturella reformer som orsakas på kort sikt.

Under den pågående valperioden bygger dimensioneringen av finanspolitiken på den syn på den långsiktiga utvecklingen av Finlands offentliga finanser som fått när regeringsprogrammet utarbetats. Vid sidan av att bryta skuldsättningen och balansera den offentliga ekonomin är regeringens mål att fylla hållbarhetsunderskottet. För att uppnå dessa mål har regeringen genomfört, och planerar att genomföra, en del sparåtgärder och strukturella reformer i syfte att bromsa upp utgiftsökningen och främja den ekonomiska tillväxten.

I början av regeringsperioden har anpassningen av den offentliga ekonomin bromsat upp den ekonomiska tillväxten. De redan beslutade åtgärderna gör att dimensioneringen av finanspolitiken är antingen neutral eller något åtstramande under de närmaste åren. Utifrån revisionsverkets bedömning kan dimensioneringen av finanspolitiken anses ha gjorts i rätt riktning om den ekonomiska tillväxten är fortsatt relativt svag fram till utgången av valperioden. Revisionsverket vill dock ägna uppmärksamhet åt att re-

Regeringen kan inte uppnå sina mål om den inte vidtar ytterligare anpassningsåtgärder

geringen, om den inte vidtar ytterligare anpassningsåtgärder, inte kan uppnå målet som regeringen ställt på det strukturella saldot i statsfinanserna, och inte heller balansmålen för hela den offentliga ekonomin. De ytterligare anpassningsåtgärder som eventuellt vidtas för att nå målen kan bromsa upp den ekonomiska tillväxten de sista åren under valperioden.

Sparmålen har gjort att ramarna för statsfinanserna är snäva och ramnivån för 2017–2019 sänktes 2016. De snäva ramarna har lett till stöd för den ekonomiska tillväxten med instrument utanför ramarna, bland annat skattestöd, finansinvesteringar och ökning av borgensstocken. Den offentliga sektorns åtaganden och riskerna i anslutning till åtagandena bör följas upp som en helhet och i relation till den övriga ekonomin. Dessutom bör beskattningen utvecklas som en helhet så att den blir tydligare.

Finland har än så länge iakttagit den förebyggande delen av Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt. Enligt revisionsverkets förbedömning iakttar Finland den förebyggande delen 2016. Utifrån prognoserna kommer en betydande avvikelse att uppstå i kriterierna i den förebyggande delen under denna valperiod, vilket kan förplikta statsrådet att vidta korrigeringar. Utifrån prognoserna kommer Finland inte utan ytterligare åtgärder att uppnå det av statsrådet fastställda målet att det strukturella saldot ska vara -0,5 procent under denna valperiod.

Finland iakttar underskottsregeln i den korrigeringar delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Utifrån en prognos håller sig de offentliga sammanslutningarnas underskott under 3 procent och sjunker till 1,5 procent av BNP under 2019. Däremot överskred skuldsättningen 2014 den fastställda 60-procentsgränsen. Den konjunkturkorrigerade skuldsättningen överskrider också 60-procentsgränsen 2016. När kommissionen bedömer om det finns skäl att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott, beaktar den alla faktorer av betydelse.

Regeringens strukturpolitiska program och politik som främjar den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen är viktiga instrument för att säkerställa en hållbar offentlig ekonomi. Åtgärder som ändrar ekonomins strukturer och främjar den ekonomiska tillväxten på lång sikt medför ofta kostnader på kort sikt. Sådana kortsiktiga kostnader för pågående reformer bör anpassas till den ekonomisk-politiska helheten.

Åtgärderna för att uppnå målen i reformprogrammen pågår fortfarande. De strukturreformer som regeringen har planerat är omfattande och bör genomföras ofördröjligen. För att reformerna ska lyckas behöver principerna om god lagberedning följas.

Det finns risk för en betydande avvikelse från kriterierna i den förebyggande delen under denna valperiod

Strukturreformerna bör genomföras ofördröjligen

1.2 Efterlevnad av de nationella reglerna för finanspolitiken

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering granskas den offentliga ekonomin som en helhet. Under tidigare valperioder har regeringsprogrammen fokuserat på statsfinanserna. Ändringen av synvinkeln bygger på förordningen om en plan för de offentliga finanserna², som förutsätter en ännu mer övergripande och långsiktigare styrning av den offentliga ekonomin än tidigare.

Enligt revisionsverkets bedömning verkar det som om merparten av regeringens finanspolitiska mål ska uppnås. Enligt prognoserna vänder ökningen i skuldsättningen under valperioden. Underskottet i statsfinanserna och därigenom det totala underskottet för offentliga sammanslutningar kommer dock att vara betydligt större än målen, om ytterligare anpassningsåtgärder inte vidtas.

Regeringens finanspolitiska mål

Statsminister Juha Sipiläs regering har som mål att lyfta in Finlands ekonomi på ett spår av hållbar tillväxt och förbättrad sysselsättning samt att säkerställa finansieringen av de offentliga tjänsterna och den sociala tryggheten. Målet i regeringens ekonomiska program är att skuldsättningen i förhållande till BNP ska brytas före utgången av valperioden och att vi från och med 2021 inte längre ska leva på kredit. Målen har ställts på utvecklingen av skuldsättningen inom hela den offentliga ekonomin.

De sektorspecifika målen för den offentliga ekonomin, som enligt regeringens besked är bindande, är tillräckliga för att uppnå det medelfristiga målet på -0,5 procent för det strukturella underskottet. Regeringsprogrammet innefattar inget sådant årsmål för underskottet i statsfinanserna vars uppfyllande ska kunna utvärderas. Under tidigare valperioder visade det sig vara svårt att uppnå målen för det strukturella saldot i det försvagade ekonomiska läget.

I den första planen för de offentliga finanserna för valperioden 2015–2018 ställde regeringen upp bindande mål för de offentliga finansernas undersektorer. Dessa mål fastställs utifrån nettoutlåning enligt nationalräkenskaperna, det vill säga differensen mellan inkomster och utgifter. Enligt målen ska den offentliga ekonomins inkomster och utgifter totalt sett vara i balans 2019. Enligt planen bör det strukturella saldot inom statsförvaltningen och lokalförvaltningen uppvisa ett underskott på 0,5 procent av BNP när arbetspensionsfondernas överskott är en procent av BNP och de övriga socialskyddsfonderna totalt sett är i balans.

Styrningen av den offentliga ekonomin som helhet har blivit mer intensiv

I regeringsprogrammet regeringen har engagerat sig för ett anpassningsprogram för att stärka den offentliga ekonomin och att åtgärderna i programmet riktas till olika samhällssektorer i vid omfattning. Åtgärderna ska stärka den offentliga ekonomin med ett nettobelopp på cirka 4 miljarder euro på 2019 års nivå. Om det visar sig vara omöjligt att genomföra den planerade besparingen fullt ut inom förvaltningsområdet, ska ersättande sparåtgärder vidtas inom förvaltningsområdet enligt regeringens meddelande. Efter regeringens ursprungliga lista har sparlistan ändrats och uppskattningarna av anpassningsåtgärdernas inverkan har blivit mer precisa under beredningen. Ett exempel är att den besparing som ska uppnås genom att frysa indexhöjningarna till följd av en långsammare prisutveckling har minskat. För att uppnå anpassningsmålet enligt regeringsprogrammet beslutade regeringen om nya sparåtgärder hösten 2015 och våren 2016.

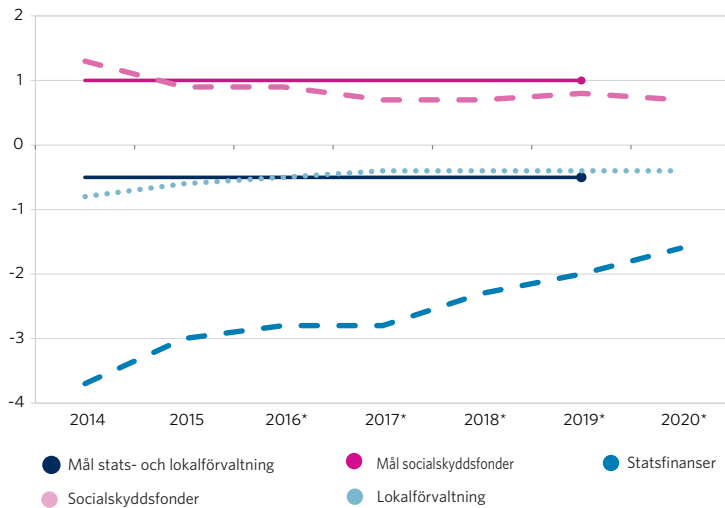
Underskottet i statsfinanserna beräknas bli betydligt större än målet under den pågående valperioden. För att målet ska uppnås bör statsfinanserna stabiliseras med ytterligare 1,5 procent av BNP före 2019. I Finansministeriets prognos hösten 2016 uppskattas de offentliga sammanslutningarnas underskott 2019 vara betydligt mindre än vad som förväntades före början av valperioden våren 2015. Genom sparåtgärderna uppskattas de offentliga sammanslutningarnas finansiella saldo 2019 öka med 0,7 procentenheter. Enligt de beräkningar som offentliggjordes hösten 2016 kommer det strukturella saldot inom lokalförvaltningen att uppnå det fastställda målet på -0,5 procent för det strukturella saldot 2019.

Enligt Finansministeriets prognos är de åtgärder som bestämts hösten 2016 och tidigare inte tillräckliga för att uppnå de sektorspecifika målen för det strukturella saldot. Särskilt målet för det strukturella saldot i statsfinanserna riskerar att inte uppnås. Om målen uppfylldes, skulle det säkerställa att det medelfristiga målet uppnås och bidra till att ökningen i skuldsättningen vänder. För att regeringen ska kunna nå målet om att den offentliga ekonomin ska vara i balans 2019, bör den fortsätta åtgärderna för att förbättra de offentliga sammanslutningarnas nominella saldo och särskilt det nominella saldot i statsfinanserna.

Åtgärderna i
anpassningsprogrammet
gäller flera olika
sektorer i samhället

Underskottet i
statsfinanserna beräknas
bli betydligt större än
målet under valperioden

Nettokreditgivning, % av BNP



Källa: Statens revisionsverkets beräkningar utifrån Finansministeriets material

Figur 1: Målen för undersektorerna i fråga om det strukturella saldot i de offentliga finanserna samt den förväntade utvecklingen.

Utifrån prognoserna verkar det som om regeringens mål att få skuldsättningen att minska uppnås. Till följd av sparåtgärderna har underskottet i den offentliga ekonomin i förhållande till BNP samt skuldsättningen ökat långsammare än tidigare. År 2015 var de offentliga sammanslutningarnas skuld 63,6 procent av BNP. Enligt Finansministeriets bedömning hösten 2016 börjar skuldsättningen sjunka 2019.

Målet för minskning av skuldsättningen uppfylls enligt prognoserna

Utgiftsregeln enligt regeringsprogrammet och valperiodens utveckling 2016–2018

Statens revisionsverk övervakar årligen hur ramarna iakttas och följer upp hur budgetutgifterna utanför ramarna och skattestöden utvecklas. På så sätt kan det säkerställas att utgifterna utanför ramarna eller skattestöden inte ökar på ett oändamålsenligt sätt på grund av rambegränsningen. Revisionsverket har inte upptäckt några brister i efterlevnaden av ramförfarandet under valperioden.

Utgiftsregeln enligt regeringsprogrammet och ramarna för statsfinanserna är en relevant del av det nationella regelramverket för finanspolitiken i Finland. I Finland fastställs ramarna för statsfinanserna årligen för fyra år framåt enligt rådande kostnads- och prisnivå.³ När pris- och strukturjusteringar görs i ramarna under valperioderna, blir ramsystemet mindre transparent och det är svårt för utomstående att följa upp hur regeringens utgiftsregel efterlevs.

Regeringen har förbundit sig att iaktta den utgiftsregel som regeringen fastställt. Enligt regeln är de utgifter som omfattas av ramen år 2019 reellt 1,2 miljarder euro mindre än i den föregående valperiodens sista, den så kallade tekniska ramen av den 2 april 2015. Besparingarna i regeringsprogrammet gäller alla utgiftsslag, även överföringsutgifter. Våren 2016 sänkte regeringen ramnivån för valperioden med 80 miljoner euro för 2017–2018 och med 120 miljoner euro för 2019. Åtstramningen är liten och innebär endast en minskning på 0,2 procent av hela ramnivån 2017. Totalt sett minskar ramregeln statens utgifter.

Ramregeln som fastställts av statsminister Juha Sipiläs regering är i sina huvuddrag likadan som de tidigare regeringarnas ramregler. Ramregeln saknar den tidigare skrivningen om att regeringen inte kommer att använda skattestöd för att kringgå ramarna. I stället konstateras det att ramen behandlar olika ändringar i beskattningen lika om de har samma konsekvenser för den offentliga ekonomin. Man bör förhålla sig kritisk till och undvika ökning av skattestöd.

Det är beaktansvärt att regeringens regel för utgiftsramen innehåller en skrivning om att regeringen förbinder sig till att genomföra alla de besparingar och beslut som behövs för att täcka hela hållbarhetsunderskottet på 10 miljarder euro under regeringsperioden. Effekterna av de direkta åtgärderna och strukturreformerna följs upp årligen i anslutning till ramförhandlingarna.

Vid den årliga planeringen bör hänsyn tas till de långsiktiga effekterna av den ekonomiska politiken, inklusive verkningarna på hållbarhetsunderskottet. Bedömningen av de ekonomisk-politiska verkningarna på hållbarhetsunderskottet kräver att åtgärder är konkreta. Överenskommelse om slutledningar i utredningen om hållbarhetsunderskottet samt om eventuella ytterligare åtgärder bör ingås så att lagstiftningen om reformerna kan behandlas enligt principerna om god lagberedning. Om detta förverkligades, skulle beslutsfattandet förbättras under valperioden.

[Iakttagande av ramarna under valperioden](#)

Våren 2016 rapporterade Statens revisionsverk den ramkalkyl som övervakningen av finanspolitiken hade gjort för 2015. Vid övervakningen upptäcktes inga brister i efterlevnaden av ramarna.⁴ Regeringen skiftades efter den första kompletteringen av tilläggsbudgeten 2015. Därför lades den andra, tredje och fjärde tilläggsbudgeten till budgeten för 2015 fram under statsminister Juha Sipiläs regeringsperiod. När regeringen inledde sin verksamhetsperiod, var marginalen i ramen, det vill säga den ofördelade reserven, endast 30

Regeringen har förbundit sig att täcka hela hållbarhetsunderskottet på 10 miljarder euro under regeringsperioden

Ramarna för statsfinanserna har iakttagits under denna valperiod

miljoner euro. Regeringen beslutade att införa en ny tilläggsbudgetreserv på 300 miljoner euro utöver den reserv på 200 miljoner euro som införts i den första tilläggsbudgeten.

Regeringens regel för utgiftsramen bygger på en politisk förbindelse. Syftet med ramsystemet är att bromsa ökningen i de skattskyldigas skattebörda. Med tanke på trovärdigheten i regeln för utgiftsramen är införandet av en ny tilläggsbudgetreserv till fullt belopp under pågående budgetår inte ett bra sätt att öka marginalen i ramen. Genom den nya tilläggsbudgetreserven ökade den nominella ramnivån med cirka 270 miljoner euro. Ramarna för 2015 skulle ha överskridits om den nya tilläggsbudgetreserven inte hade införts efter regeringsskiftet. För att bromsa ökningen i skattebördan bör en tillräcklig ofördelad reserv lämnas för nästa regering före utgången av valperioden.

Tilläggsbudgetarna för 2015 innefattade reserver på sammanlagt 500 miljoner euro och av dessa användes till slut 292 miljoner euro. Av den återstående reserven på 208 miljoner euro överfördes 200 miljoner euro till 2016.

Revisionsverket har följt upp iakttagandet av ramen för 2016 till och med den andra tilläggsbudgeten av den 26 maj 2016.⁵ Skattekompensationen till kommunerna (1,4 miljarder euro) och överföringen av anslagen till radio- och tv-fonden (0,5 miljarder euro) från ett moment utanför ramen till ett moment inom ramen var de största faktorerna som ökat ramutgifterna i budgetpropositionen för 2016. Vid ramkalkylen upptäckte revisionsverket att ramanslagen i budgeten har ökats från 44,1 miljarder euro till 45,1 miljarder euro, det vill säga närmare en miljard euro, mellan budgetpropositionen och den andra tilläggsbudgeten. Enligt principerna för ramförfarandet har 412 miljoner euro av en ökning i ramutgifterna med 951 miljoner euro skapats genom att använda de reserver som ingår i ramen för 2016. Enligt planen för de offentliga finanserna för 2015 inkluderade ramen för 2016 en tilläggsbudgetreserv på 300 miljoner euro och en ofördelad reserv på 206 miljoner euro. I den andra tilläggsbudgeten 2016 återstod 94 miljoner euro av reserverna.

Resten av ökningen av ramutgifterna, 539 miljoner euro, bygger på pris- och strukturjusteringar av ramnivån. Ramnivån 2016 var 44,6 miljarder euro i budgetpropositionen medan den i den andra tilläggsbudgetpropositionen var 45,2 miljarder euro. Att ta tillbaka reformen av bostadsbidrag för pensionstagare i den kompletterande budgetpropositionen (205,5 miljoner euro) och att överföra en ofördelad reserv på 200 miljoner euro från 2015 till 2016 var de två mest betydande strukturjusteringar som höjde ramnivån för 2016. Enligt Statens revisionverkets uppfattning hade struk-

Syftet med ramsystemet
är att bromsa ökningen
i skattebördan

turjusteringarna gjorts enligt principerna för ramförfarandet. Det kan dock konstateras att införandet av den extra tilläggsbudgetreserven på 300 miljoner euro för 2015 har möjliggjort en budgetering av tilläggsramutgifter för 200 miljoner euro för 2016. Den överförda reserven från 2015 användes särskilt för att täcka utgifterna för mottagning av asylsökande och att hantera risker för statens kassaplaceringar.

I planen för de offentliga finanserna 2016 beslutade regeringen som en del av anpassningsåtgärderna att sänka ramnivån för valperioden med 80 miljoner euro för 2017–2018 och med 120 miljoner euro för 2019. I motsats till en höjning av ramen är det möjligt att sänka ramen mitt under valperioden utan att förfaringsättets trovärdighet försvagas.

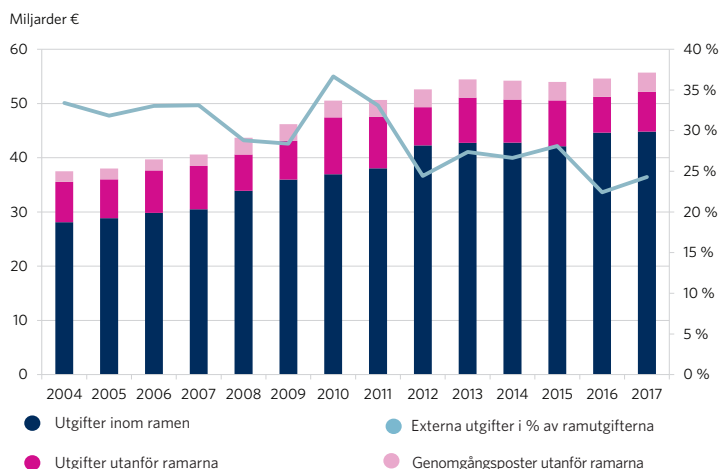
Utgifter utanför ramarna

Budgetutgifterna har delats in i utgifter som ingår i och står utanför ramarna från och med 2004. I utgifter utanför ramen ingår konjunkturrelaterade utgifter, såsom stöd för arbetslösa och utkomstskydd. Ramarna omfattar inte heller ränteutgifter för statsskulden, kompensation till kommunerna till följd av skatteändringar och finansinvesteringsutgifter. En del av utgifterna utanför ramarna utgörs av olika slags genomgångsposter, vilket innebär att en viss utgift har en motsvarande inkomst i budgeten.

För utgifter utanför ramarna 2016 budgeterades 10,0 miljarder euro, vilket är cirka 1,9 miljarder euro mindre än för 2015. Orsakerna till förändringen var främst tekniska. Den kompensation till kommunerna för ändringar i skatteinkomsterna som uppkommit under tidigare valperioder överfördes vid bytet av valperiod till den del av momentet som omfattas av ramarna. Rundradions finansiering överfördes också så att den omfattades av ramen.

Den största enskilda utgiften utanför ramarna består av utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti. Dessa utgifter fungerar som så kallade automatiska stabilisatorer, vilket innebär att utgifterna förväntas öka under lågkonjunkturer och minska under högkonjunkturer. År 2016 uppgick de konjunkturrelaterade utgifterna till cirka 4,3 miljarder euro.

Andra betydande utgiftsposter utanför ramarna är ränteutgifter för statsskulden, cirka 2,3 miljarder euro, och finansiella investeringar. Räntenivån för statsskulden har varit fortsatt exceptionellt låg, vilket har minskat ränteutgifterna trots att statsskulden har ökat.



Källa: Budgetpropositionerna 2004–2017

Figur 2: Ramutgifter och utgifter utanför ramarna 2004–2017.

År 2016 beviljades 470 miljoner euro i anslag för finansinvesteringar i budgeten, vilket var 400 miljoner euro mindre än året innan. Den främsta orsaken var att utgifterna för exportåterfinansiering har minskat och tillväxstsatsningarna av engångskaraktär i budgeten under föregående valperiod har slopats. I budgeten 2016 lades en ny post till, den utgjordes av finansinvesteringar på 140 miljoner euro inom utvecklingssamarbetet. Finansinvesteringar utgörs i regel av lån av engångskaraktär, utgifter för köp av aktier och andra värdepapper samt investeringar i form av eget kapital i aktiebolag.

Finansinvesteringar förväntas huvudsakligen bevara sitt värde. Eftersom finansinvesteringar har varit stora, gäller det att uppskatta om investeringarna har bevarat sitt värde eller om det finns utgifter som kan klassificeras som statsstöd eller regelbundna utgifter. Det är också viktigt att som en helhet följa upp hur riskerna på finansieringsmarknaden och statens investeringar och borgens- och ansvarsförbindelser utvecklas.

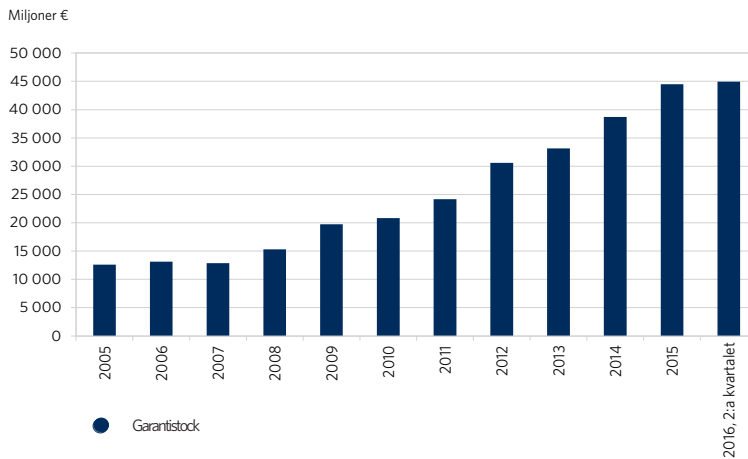
Finansinvesteringar har varit stora

Statens ekonomiska ansvarsförbindelser

Statens ansvarsförbindelser består huvudsakligen av skuld, pensionsåtaganden, garantier och statens avtalsförbindelser. En uppskattning av statens ansvarsförbindelser presenteras som en sammanställning utifrån nominella värden i anslutning till Finansministeriets riskrapportering. Utöver statsskulden har förbindelserna ökat de senaste åren till följd av en betydande ökning

Ökning av garantierna har ökat risken för statens ansvarsförbindelser

av garantierna. Antalet garantier har nästan fördubblats på fem år. Speciellt garantier som beviljats av Finnvera ökade under 2015. Under andra kvartalet 2016 var garantistocken nästan 50 miljarder euro. Utvecklingen bygger på riktlinjerna i regeringsprogrammet, enligt vilka beståndsdelarna i exportfinansieringen och finansieringsnivån ska fastställas så att de är på minst samma nivå som i konkurrentländerna. Genom att garantierna har ökat kan även risken i statens ansvarsförbindelser antas ha ökat i ett läge med normala konjunkturväxlingar.



Källa: Statistikcentralen

Figur 3: Statens garantistock vid utgången av året.

1.3 Kommunal ekonomi

Som en del av balanseringen av den offentliga ekonomin förbinder sig regeringen att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser med en miljard euro. Under valperioden ska regeringen inte ålägga kommunerna några nya uppgifter eller förpliktelser. Om det blir besparingar i kommunernas statsandelar, minskar regeringen kommunernas uppgifter i samma utsträckning. Dessutom har regeringen förbundit sig att minska kommunernas utgifter genom utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin.

Lokalförvaltningen, som huvudsakligen består av kommunerna och samkommunerna, har utifrån nettoutlåning enligt nationalräkenskaperna uppvisat ett underskott sedan 2001. År 2015 uppvisade denna sektor fortfarande ett underskott och nettoupplåning uppgick till 1,3 miljarder euro, vilket är 0,6 procent av BNP. Underskottet minskade jämfört med året innan och det verkar som om den tilltagande ökningen av underskottet i början av 2010-talet har stannat av. Det kontinuerliga underskottet för lokalförvaltningen har lett till en snabb ökning av skuldbördan. Under de senaste 15 åren har lokalförvaltningens skuld ökat från knappa 4 miljarder euro till närmare 18 miljarder euro. Under samma period har skuldens andel av BNP stigit från 2,5 procent till 8,6 procent. Det är beaktansvärt att sektorn har uppvisat underskott även under den snabba ekonomiska tillväxten årtiondet innan och att skuldsättningen inte heller då lyckats minska nästan alls.

Regeringsprogrammets verkningar på den kommunala ekonomin

Enligt regeringsprogram stabiliseras den kommunala ekonomin som en del av de strukturella reformerna och anpassningsprogrammet för den offentliga ekonomin. Målet för båda åtgärderna är att minska kommunernas utgifter, men under olika tidsperioder. Anpassningsprogrammet ska realiseras i form av besparingar inom den kommunala ekonomin fram till 2019. De besparingar som ska uppnås genom strukturella reformer väntas realiseras till fullt belopp fram till 2030.

Regeringen har ställt ett mål för det strukturella saldot inom lokalförvaltningen, och enligt målet ska lokalförvaltningens underskott vara högst 0,5 procent av BNP 2019. Hösten 2015 fastställde regeringen en så kallad utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Enligt utgiftsbegränsningen ska regeringens åtgärder minska kommunernas utgifter med minst 540 miljoner euro fram

Regeringen har förbundit sig att minska kommunernas utgifter

Regeringen har skärpt utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

till 2019 jämfört med beräkningen som gjordes före valperioden. I planen för de offentliga finanserna våren 2016 fastställde regeringen att utgiftsbegränsningen var 770 miljoner euro. Dessutom stärker regeringen den kommunala ekonomin genom att ge kommunerna möjlighet att öka avgiftsintäkterna. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin och regeringens åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin bidrar till att uppnå målet för det strukturella saldot. Enligt Finansministeriets prognos hösten 2016 kommer lokalförvaltningen att uppnå målet för det strukturella saldot.

Nedskärningen av kommunernas kostnader enligt regeringsprogrammets mål fortsätter det arbete som inleddes under föregående valperiod för att kartlägga och minska kommunernas förpliktelser. I och med de anpassningsåtgärder som presenteras i regeringsprogrammet väntas kommunerna få besparingar genom bland annat en minskad personaldimensionering, minskade planeringsförpliktelser, höjda avgifter och effektiviserad verksamhet. Den slutliga inverkan av de åtgärder som ska stärka den kommunala ekonomin beror dock också på hur kommunerna och samkommunerna genomför åtgärderna. Kommunerna kan på egen hand besluta att fortsätta utbudet av tjänster som tidigare, även om förpliktelsen slutar eller statsfinansieringen upphör. Detta utgör en risk för uppnåendet av sparmålen. I enlighet med gällande lagstiftning anvisas en 100-procentig statsandel för kommunernas nya eller utökade uppgifter och förpliktelser, och denna statsandel ska upphäva förändringarnas inverkan på kommunernas strukturella saldo. Kostnaderna för kommunernas nya uppgifter och förpliktelser har ökat särskilt till följd av att det finansiella ansvaret för att åtgärda långtidsarbetslösheten har överförts från staten till kommunerna, och på grund av äldreomsorgslagen.

Åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser behandlades vid regeringens finanspolitiska ministerutskott i februari 2016. De beräknade långsiktiga besparingarna till följd av programmet var 432 miljoner euro, vilket är klart mindre än det uppställda sparmålet på en miljard euro. För att kunna nå målet beslutade regeringen att utvidga reformen till att omfatta hela den offentliga sektorn. Resultaten granskas i ramförhandlingarna 2017.

Arbetet med att minska kommunernas förpliktelser fortsätter

De förväntade effekterna av social- och hälsovårdsreformen och regionförvaltningsreformen på kommunsektorn

Från och med 2019 är det landskapen i stället för kommunerna som svarar för kostnaderna för social- och hälsovårdstjänsterna, räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet. Kostnaderna för de uppgifter som överförs från kommunerna till landskapen utgör en tredjedel av lokalförvaltningens totala utgifter och 57 procent av konsumtionsutgifterna. Enligt Finansministeriets beräkning överförs 60 procent av kommunalskatten och 40 procent av kommunernas intäkter av samfundsskatten till landskapens finansiering. Dessutom överförs social- och hälsovårdens beräknade andel av statsandelarna till landskapens finansiering. Det finns betydande skillnader mellan kommunerna i kostnaderna för de uppgifter som överförs från kommunerna och de uppgifter som även framöver ankommer på kommunerna.

Sparmålet för social- och hälsovårdsreformen och regionförvaltningsreformen är tre miljarder euro fram till 2030. Enligt uppskattningar kommer största delen av besparingarna från de verksamheter som tillsvidare ankommer på lokalförvaltningen. I anslutning till reformen behöver statsandelssystemet också reformeras.

Överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänsterna får mycket stora effekter på kommunernas verksamhet och ekonomi. Effekterna riktar sig särskilt till kommunernas driftsekonomi, där inkomsternas och utgifternas struktur kommer att förändras i sin helhet. Det är anmärkningsvärt att samtidigt som kommunernas inkomster och utgifter inom driftsekonomin nästan halveras jämfört med idag, förblir under- och överskottet, tillgångarna och skulderna i kommunernas balansräkningar i praktiken oförändrade.

En långsiktig effekt är att kostnaderna för befolkningens åldrande och sjukdomar samt de därav föranledda riskerna för den kommunala ekonomin överförs från enskilda kommuner. Till följd av reformen svarar kommunerna inte längre för sådana betydande kostnader som kommunerna hittills kunnat påverka endast i begränsad omfattning. Sådana utgifter har varit i synnerhet kostnaderna för den specialiserade sjukvården, där samkommunerna för den specialiserade sjukvården, inte kommunerna, haft ansvaret för att ordna den aktuella uppgiften.

De strukturella reformerna leder till att en betydande del av de åldersbundna utgifter som riskerar balansen i den offentliga ekonomin på lång sikt överförs från kommunerna till landskapen. Det

ta minskar betydelsen av kommunsektorns finansiella balans när det gäller att iaktta reglerna för hela den offentliga ekonomin och de finanspolitiska reglerna.

Serviceproduktionen ska effektiviseras kontinuerligt för att kommunsektorn ska klara av sina förpliktelser utan att ekonomin försvagas nämnvärt. Det behövs också strukturella reformer för att trycket på att höja kommunalskattesatserna ska kunna dämpas.

1.4 Dimensionering av finanspolitiken under valperioden 2015–2018

Problemen med den offentliga ekonomin var i början av valperioden underskottet i det strukturella saldot, den snabba skuldsättningen och den medelfristiga hållbarhetsrisken. Målet för den ekonomiska politiken i regeringsprogrammet är att bryta skuldsättningen och täcka hållbarhetsunderskottet på 10 miljarder euro genom sparåtgärder, tillväxtfrämjande åtgärder och strukturella reformer. Om sparåtgärderna vidtas, stärks den offentliga ekonomin med ett nettobelopp på 4 miljarder euro 2019. På så sätt kan de bidra till att nå balans i de offentliga finanserna före 2019. Dessutom innefattar regeringsprogrammet en riktlinje enligt vilken den totala skattegraden inte kommer att höjas under denna valperiod. Därför beror uppnåendet av målen framförallt på nedskärningar i utgifterna i tider av långsam ekonomisk tillväxt.

De regler och mål som styr skötseln av den offentliga ekonomin förutsätter anpassningsåtgärder under valperioden. Dessutom är Finlands strukturella saldo 2016 cirka 0,7 procentenheter svagare än det medelfristiga målet på -0,5 procent som statsrådet fastställt. Enligt Finansministeriets prognos hösten 2016 är de redan beslutade åtgärderna inte tillräckliga för att uppnå de sektor-specifika målen för det strukturella saldot. För att målen ska kunna nås och skuldsättningen minska bör totalinkomsterna öka eller utgifterna skäras ner.

Lågkonjunkturen, som hade överskyggt Finlands ekonomi 2012–2014, slutade i början av valperioden när den ekonomiska tillväxten blev något positiv och uppgick till 0,2 procent 2015. BNP-tillväxten förväntas vara fortsatt relativt svag, cirka en procent fram till 2020. Enligt revisionsverkets bedömning var finanspolitiken 2012–2014 främst expansiv, vilket har lett till att saldot i de offentliga finanserna har försvagats och skuldsättningen ökat. Både reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten och regeringens mål kräver att det strukturella saldot ska förbättras.

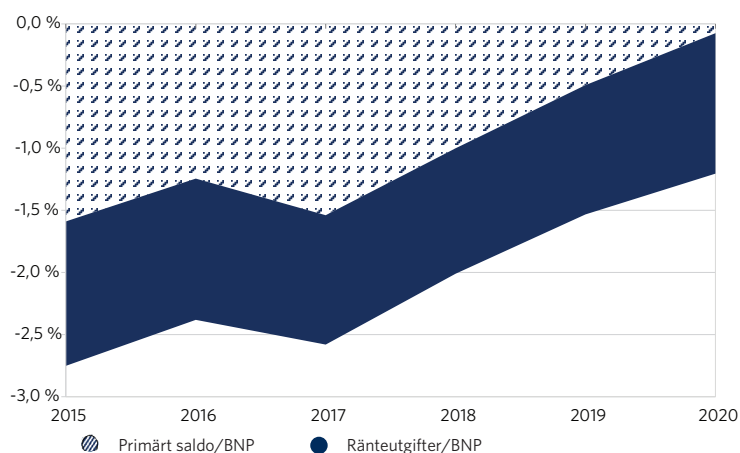
Med tanke på stabilisering av den offentliga ekonomin är den svaga tillväxten problematisk, eftersom konjunkturväxlingar bör kunna jämnas ut genom finanspolitik. En alltför sträng finansdisciplin under en lågkonjunktur kan vara konjunkturstärkande och leda till att lågkonjunkturen drar ut på tiden och den spridande tillväxten avtar. Under en stark ekonomisk tillväxt bör finanspolitiken däremot kunna stramas åt för att undvika överhettning in-

Stabiliseringen av den offentliga ekonomin beror mycket på den ekonomiska tillväxten och nedskärningarna i utgifterna

Konjunkturväxlingar kan jämnas ut genom finanspolitik

om ekonomin. Eftersom den ekonomiska tillväxten i Finland först småningom blivit positiv efter en långvarig lågkonjunktur, bör finanspolitiken vara tämligen neutral.

Enligt Finansministeriets prognos hösten 2016 förväntas de offentliga sammanslutningarnas nominella strukturella saldo vara omkring -2,5 procent 2016 och 2017. Enligt prognosen kommer underskottet dock att minska mot slutet av valperioden, till -1,5 procent 2019. Minskningen i det nominella strukturella saldot beskriver inte direkt hur sträng finanspolitiken är. Indelningen av de offentliga sammanslutningarnas nominella saldo i primärt saldo och ränteutgifter visar att ränteutgifternas relativa andel av det totala underskottet ökar mot slutet av valperioden samtidigt som det primära saldots andel minskar. Det primära saldots andel minskar. Det primära saldot i euro minskar med cirka 1,5 miljarder euro före 2019 medan ränteutgifterna är tämligen oförändrade under hela valperioden. Figur 4 visar indelningen av det nominella saldot i primärt saldo och ränteutgifter enligt Finansministeriets prognos. Det ska dock beaktas att även om det primära saldot minskar till omkring -0,5 procent 2019 ska det, för att det strukturella balansmålet ska kunna uppnås, ändå bli positivt före utgången av valperioden.



Källa: Finansministeriet

Figur 4: Den offentliga sektorns strukturella saldo indelat i primärt saldo och ränteutgifter enligt Finansministeriets prognos 2015–2020. Siffrorna i relation till BNP.

Revisionsverket har utvärderat dimensioneringen av finanspolitiken under innevarande valperiod på följande två alternativa sätt: med hjälp av förändringen av det strukturella primära saldot och utifrån den sammanlagda inverkan av diskretionära ansträng-

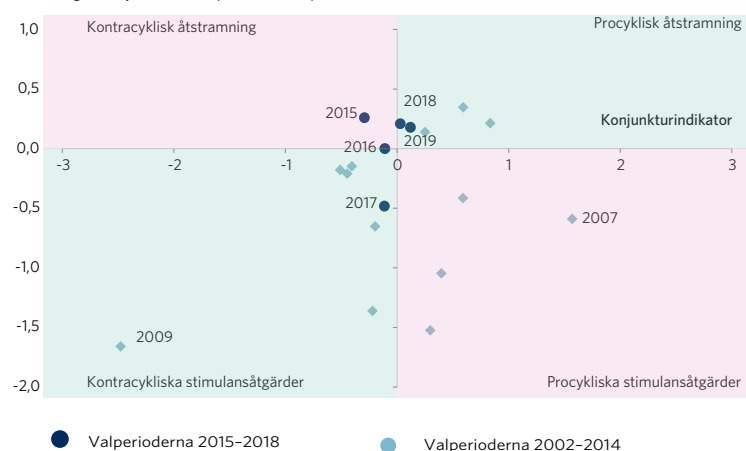
ningar. Metoderna beskrivs närmare i ruta 1. Kalkylerna bygger på Finansministeriets prognos hösten 2016 och omfattar därför endast de beslutade finanspolitiska åtgärderna.

Enligt revisionsverkets kalkyler var finanspolitiken 2002–2014 tillväxtfrämjande eller neutral, bedömt på båda sätten. År 2015 blev anpassningsåtgärderna inom den offentliga ekonomin något åtstramande. Det bör dock inte glömmas att tillväxten 2015 visade sig vara svagare än förväntat.

Under denna valperiod väntas konjunkturer småningom bli bättre och något positiv. Finanspolitiken, bedömd med hjälp av förändringen av det strukturella primära saldot, är neutral 2016, expansiv 2017 och något åtstramande 2018 och 2019.

Dimensioneringen av finanspolitiken blir åtstramande i slutet av valperioden

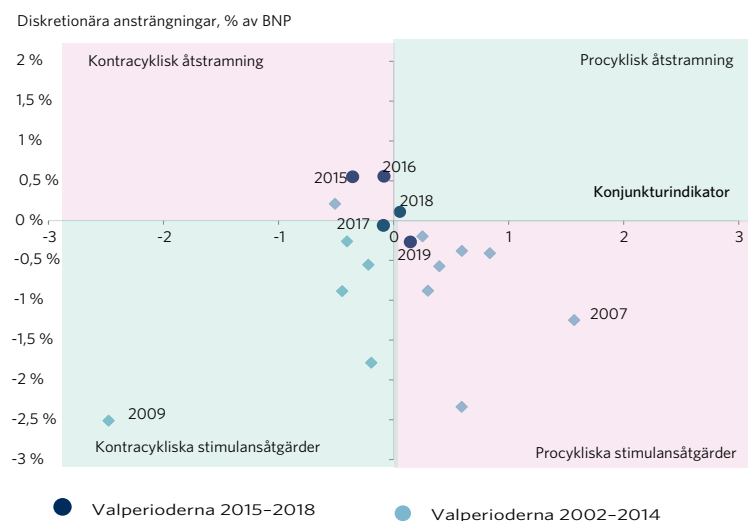
Förändring av konjunkturrensat primärt saldo, procentenheter



Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverkets kalkyler

Figur 5: Dimensionering av finanspolitiken, bedömd utifrån förändringen av det strukturella primära saldot.

Utifrån en granskning som bygger på diskretionära ansträngningar är finanspolitiken något åtstramande 2016. De skattelättnader som har planerats för 2017 är stimulerande, men samtidigt är nedskärningarna i utgifterna åtstramande. Detta innebär att dimensioneringen av finanspolitiken är tämligen neutral. Finanspolitiken kommer att vara tämligen neutral även 2018 och 2019.



Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverkets kalkyler

Figur 6: Dimensioneringen av finanspolitiken, bedömd utifrån diskretionära ansträngningar.

De beräkningar av dimensioneringen av finanspolitiken som presenteras här bygger på Finansministeriets prognos hösten 2016 och utkastet till budgetplan. Beräkningarna omfattar endast de åtgärder som redan bestämts. När både konjunkturbilden och de diskretionära ansträngningarna har preciserats, blir också bedömningarna av dimensioneringen av finanspolitiken mer precisa. Enligt Finansministeriets prognos blir det negativa produktionsgapet i Finland smalare under prognosperioden samtidigt som BNP-tillväxten så småningom tilltar. Utifrån båda mätarna kan dimensioneringen av finanspolitiken anses ha gjorts i rätt riktning när den långsamma ekonomiska återhämtningen beaktas. Det ska dock beaktas att det krävs ytterligare anpassningsåtgärder under denna valperiod, och därmed en mer åtstramande finanspolitik, för att regeringens sparmål och mål för det strukturella saldot samt kraven i EU:s regelverk ska kunna uppfyllas.

Ytterligare
anpassningsåtgärder stramar
åt finanspolitiken ytterligare

Bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken med hjälp av förändringen av det strukturella primära saldöt, ΔSPB

Strukturellt primärt saldo (Structural Primary Balance, SPB) offentliga sammanslutningars konjunkturkorrigerade finansiella balans exklusive ränteutgifter. Konjunkturkorrigering utelämnar konjunktorens inverkan på den offentliga ekonomins utgifter och inkomster från det nominella saldöt. Vid korrigering avdras eventuella engångsposter från det strukturella saldöt. Förändringen av det strukturella primära saldöt exklusive ränteutgifter och konjunktorens inverkan beskriver den diskretionära finanspolitikens inverkan på den offentliga ekonomins finansiella balans bättre än en granskning utifrån förändringen av det nominella saldöt.

Om det strukturella primära saldöt har förbättrats, anses finanspolitiken varit åtstramande. Om det strukturella saldöt har försämrats, har finanspolitiken varit expansiv.

Bedömning av finanspolitiken utifrån diskretionära ansträngningar, DFE

Ett alternativt sätt att granska om finanspolitiken är diskretionär (Discretionary Fiscal Effort, DFE) är att fördela den diskretionära politiken på ansträngningar på inkomstsidan och ansträngningar på utgiftssidan.⁶

I fråga om offentliga inkomster fastställs diskretionära inkomster som diskretionära ansträngningar som ökar eller minskar skatteinkomsterna i förhållande till BNP. Om diskretionära ansträngningar har ökat inkomsterna har politiken varit åtstramande, och om inkomsterna har minskat har politiken varit expansiv.

I fråga om offentliga utgifter är det svårt att definiera diskretionära ansträngningar lika tydligt. I fråga om utgifter granskas totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter. Förändringen i de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter jämförs med tillväxttakten för potentiell produktion. Om utgifterna har ökat snabbare än den potentiella produktionen, har finanspolitiken enligt tolkningen varit expansiv. Om utgifterna har ökat långsammare än den potentiella ökningen, har politiken varit åtstramande.

Om finanspolitiken varit diskretionär (DFE) granskas som differens mellan diskretionära ansträngningar på inkomstsidan respektive utgiftssidan. Om differensen är negativ har finanspolitiken varit expansiv, och om differensen är positiv har finanspolitiken varit åtstramande.

Konjunkturindikator

För att det ska gå att utvärdera om den ekonomiska politiken varit expansiv eller åtstramande, behövs en bedömning av konjunkturläget. Carnot och Castro (2014)⁷ definierar konjunkturindikatorn som medelvärdet av produktionsgapets normaliserade nivå och dess förändring. Därför är konjunkturindikatorn inte lika känslig för revisioner av prognosen som en indikator som enbart bygger på produktionsgapets nivå.

1.5 Prognoser som ligger till grund för ekonomiplaneringen

Helhetsekonomiska prognoser spelar en viktig roll i planeringen av och beslutsfattandet kring de offentliga finanserna. Prognoserna ger en motiverad bild av det rådande ekonomiska läget och den framtida utvecklingen av skattebaserna. Utifrån prognoserna är det möjligt att utvärdera vilken inverkan finanspolitiken har haft på ekonomin. På grund av en exceptionellt långsam ekonomisk tillväxt har de prognoser som har använts som underlag för planering av den offentliga ekonomin visat sig vara optimistiska. Dimensioneringen av den ekonomiska politiken bör bygga på en försiktig uppskattning av de medelfristiga tillväxtutsikterna för ekonomin.

Våren 2016 publicerade revisionsverket en revisionsrapport om de prognoser som har legat till grund för budgetförslagen 1997–2014.⁸ Enligt den statistikanalys som revisionsverket gjorde var de konjunkturprognoser som Finansministeriet tagit fram som underlag för finanspolitiken statistiskt sett riktiga.

Enligt en jämförelse av felen i prognoserna har Finansministeriets konjunkturprognoser haft en minst lika bra träffsäkerhet som andra centrala prognosinstansers prognoser. Utrikeshandeln och investeringar hörde till de svårast förutsebara posterna i alla ekonomiska prognoser som omfattades av granskningen. Orsaken till att utrikeshandeln regelbundet underskattas verkar vara den exceptionellt betydande och systematiska preciseringen av den statistik som används som underlag för prognoser. Det osäkra statistikunderlaget har också gjort det svårt att göra prognoser för investeringar.

Utifrån observationerna vid revisionen har Finansministeriets prognoser för de offentliga finanserna systematiskt underskattat utvecklingen av både inkomsterna och utgifterna för offentliga sammanslutningar. Med undantag för socialskyddsfonderna har utgifterna underskattats i något högre grad än inkomsterna. Prognosfelen i nettoutlåningen, som erhålls genom differensen mellan inkomster och utgifter, har likväl saknat statistisk betydelse för de offentliga sammanslutningarna som helhet.

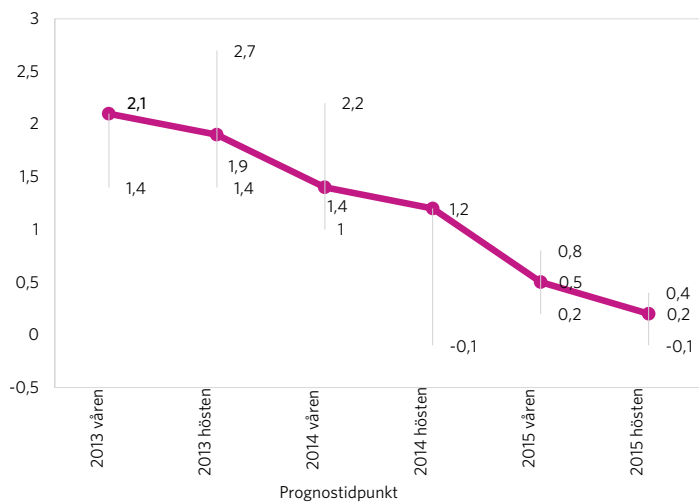
Under de första åren under den pågående valperioden började Finlands BNP öka. Det är svårt att förutse vändpunkt i konjunkturen, och till exempel tillväxttakten 2015 visade sig vara långsammare än förväntat. Figur 7 visar Finansministeriets prognoser för BNP-tillväxten i Finland 2015 och intervallen för de presenterade prognoserna. Bedömningen av den ekonomiska utvecklingen

De prognoser som används som underlag för planering av den offentliga ekonomin har visat sig vara optimistiska

Finansministeriets konjunkturprognoser har haft en minst lika bra träffsäkerhet som andra centrala prognosinstansers prognoser

2015 blev mer negativ vid årsskiftet 2014/2015. Den tillväxtprognos som hade legat till grund för budgetpropositionen för 2015 gjordes hösten 2014 då Finansministeriets bedömning var den mest positiva bland olika prognoser. Enligt de förhandsuppgifter om Nationalräkenskaper som publicerades i juli 2016 växte Finlands BNP med 0,2 procent 2015.

Prognoser för BNP-tillväxten för 2015, %

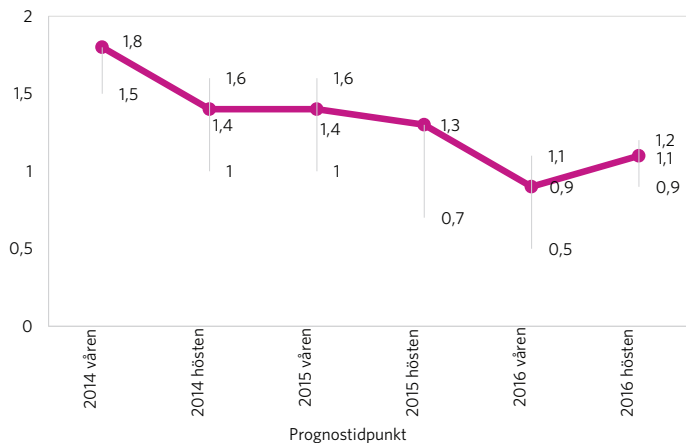


Källor: Finansministeriet, Finlands Bank, Näringslivets forskningsinstitut, Pellervon taloustutkimus, Löntagarnas forskningsinstitut Europeiska kommissionen, International Monetary Fund (IMF)

Figur 7: Finansministeriets prognoser för BNP-tillväxten i Finland 2015 och intervallet för prognosinstansers prognoser vid olika tidpunkter.

Figur 8 visar Finansministeriets prognoserna för BNP-tillväxten i Finland 2016 och intervallen för de presenterade prognoserna. Prognoserna för tillväxten 2016 har varit fortsatt stabila. Tillväxten förväntas dock vara långsammare än tillväxten enligt den prognos hösten 2015 som har legat till grund för budgetpropositionen för 2016. Även hösten 2015 var Finansministeriets prognos den mest positiva bland prognoserna vid den aktuella tidpunkten.

Prognoser för BNP-tillväxten för 2016, %



Källor: Finansministeriet, Finlands Bank, Näringslivets forskningsinstitut, Pellervon taloustutkimus, Löntagarnas forskningsinstitut Europeiska kommissionen, International Monetary Fund (IMF)

Figur 8: Finansministeriets prognoser för BNP-tillväxten i Finland 2016 och intervallet för prognosinstansers prognoser vid olika tidpunkter.

Finansministeriets tillväxtprognoser för budgetplanerna 2015 och 2016 var mer optimistiska än andra prognosinstansers motsvarande samtidiga prognoser. Samma optimism finns inte i en prognos som ansluter sig till budgetplanen för 2017.

Av figurerna ovan framgår det stora intervallet för olika prognoser. Konjunkturbilden är alltid osäker och därför bör prognosrapporterna och planeringen av finanspolitiken också beakta möjligheten till en svagare utveckling. Alltför stor uppmärksamhet bör inte fästas vid träffsäkerheten för poängprognoser, eftersom det med tanke på planeringen och dimensioneringen av finanspolitiken är viktigare att fokusera på analyser på medellång och lång sikt.

Med tanke på planeringen av finanspolitiken är det viktigt att fokusera på en analys på medellång sikt

2 Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten

Finland har förbundit sig att utifrån den finanspolitiska pakten (fiscal compact) iaktta de finanspolitiska regler som ingår i Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt. I denna rapport granskas iakttagandet av EU:s finanspolitiska regler under den gångna valperioden både utifrån faktiska siffror och i förväg för 2016 och 2017–2018. Revisionsverkets kalkyler hösten 2016 bygger på Finansministeriets prognos hösten 2016 och utkastet till budgetplan. Revisionsverket har säkerställt Finansministeriets beräkningar av det strukturella saldot. Revisionsverket har inte hittat något att anmärka mot beräkningar.

I enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del ska ett medelfristigt mål (Medium-Term Objective, MTO) ställas upp genom det strukturella saldot. Uppställandet av ett medelfristigt mål har dessutom skrivits in i den nationella lagstiftningen, den så kallade finanspolitiska lagen (869/2012). I enlighet med det medelfristiga målet som statsrådet fastställde hösten 2015 eftersträvar Finland ett strukturellt saldo på minst -0,5 procent. Till kriterierna i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del hör ett underskottskriterium på 3 procent och ett skuldkriterium på 60 procent.

Finland har hittills befunnit sig i ett läge där landet följer den förebyggande delen. Finland kommer dock att bryta mot kriterierna i både den förebyggande delen och den korrigerande delen under denna valperiod. Statens revisionsverk har redan lyft fram ett eventuellt brott mot kriterierna i sina tidigare rapporter.⁹

Den förebyggande delen består av två pelare, nämligen det medelfristiga målet och utgiftsregeln. Enligt revisionsverkets bedömning iakttar Finland båda pelarna i den förebyggande delen 2016. Enligt revisionsverkets bedömning visar prognoserna dock att en betydande avvikelse kommer att uppstå i båda pelarna i den förebyggande delen under denna valperiod. Utifrån prognosen kommer det 2017 att finnas en avvikelse från kriterierna med cirka en procent i pelaren för strukturellt saldo. Dessutom vill revisionsverket ägna uppmärksamhet åt att Finlands strukturella saldo 2016 är cirka 0,7 procentenheter svagare än det uppställda målet på -0,5 procent. Enligt prognosen kommer det inte att nå det uppställda målet under denna valperiod. Finland har hittills iakttagit utgiftsregeln i den förebyggande delen. Den gräns för ökning av utgifter som avses i utgiftsregeln kommer dock att utökas för Finland, och utifrån revisionsverkets beräkningar kommer Finland att bryta även mot utgiftsregeln under denna valperiod.

Finlands medelfristiga mål är -0,5 % av BNP

Finland har iakttagit reglerna i den förebyggande delen

Bland kriterierna i den korrigerande delen iakttar Finland underskottskriteriet på 3 procent. Utifrån Statistikcentralens uppgifter av den 30 september 2016 överskred Finland däremot gränsvärdet på 60 procent redan 2014. Den konjunkturkorrigerade skuldsättningen överskrider också 60-procentsgränsen 2016. Ökningen av de offentliga sammanslutningarnas skuldsättningsgrad väntas vända först 2019.

Europeiska kommissionen gör också regelbundna utvärderingar av hur regelverket har iakttagits. Kommissionen utvärderar efterlevnaden av den förebyggande delen på våren utifrån stabilitetsprogrammet och på hösten utifrån utkastet till budgetplan. Kommissionens senaste bedömning av hur kriterierna i den förebyggande delen har iakttagits gavs ut i samband med stabiliseringsprogrammet den 26 maj 2016. Enligt kommissionen har Finland hittills iakttagit kriterierna i den förebyggande delen. I rapporter enligt artikel 126.3 utvärderar kommissionen hur kriterierna i den korrigerande delen har iakttagits. Den 18 maj 2016 gav kommissionen ut sin senaste rapport enligt artikel 126.3. I rapporten konstaterar kommissionen att Finland har iakttagit kriterierna i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del när alla betydelsefulla faktorer tas i beaktande. Kommissionen kan dock inleda ett förfarande vid alltför stora underskott för Finland under denna valperiod.

De offentliga
sammanslutningarnas
skuld har överskridit
tröskelvärdet på 60 %

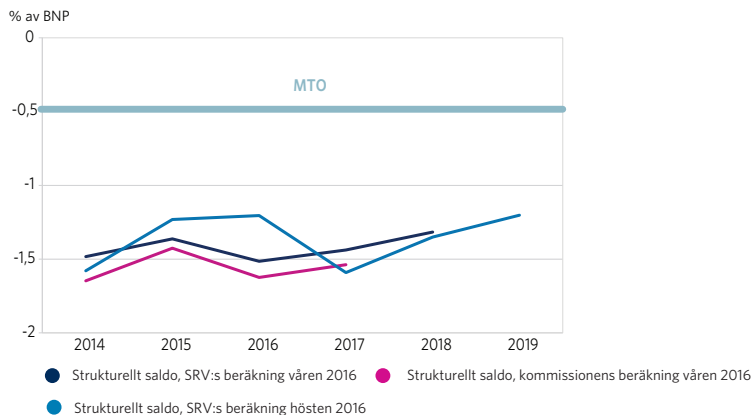
2.1 Förebyggande del

I enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del ska ett medelfristigt mål (Medium-Term Objective, MTO) alltid ställas upp genom det strukturella saldot för tre år åt gången. Det strukturella saldot beskriver den finansiella balansen för offentliga sammanslutningar i förhållande till BNP, när effekterna av konjunkturväxlingar och tillfälliga åtgärder har dragits av från de offentliga sammanslutningarnas strukturella saldo enligt nettoutlåning.

Uppnåendet av det medelfristiga målet granskas med hjälp av två separata pelare som kompletterar varandra. För det första granskas det om MTO eller den förändring som krävs i det strukturella saldot har uppnåtts eller inte. I enlighet med den andra pelaren i den förebyggande delen, det vill säga utgiftsregeln, granskas ökningen av de offentliga utgifterna i jämförelse med den fastställda utgiftsbegränsningen.

Pelare för strukturellt saldo

År 2016 är Finlands strukturella saldo cirka 0,7 procentenheter svagare än det uppställda målet på -0,5 procent, och är -1,2 procent. Figur 9 visar revisionsverkets beräkning av det strukturella saldots nivå. Som jämförelse visas också revisionsverkets och kommissionens beräkningar av det strukturella saldot utifrån kommissionens prognos våren 2016. Av figuren framgår att revisionsverkets och kommissionens beräkningar av det strukturella saldots nivå våren 2016 var mycket liknande.



Källa Finansministeriet och Statens revisionsverkets kalkyler

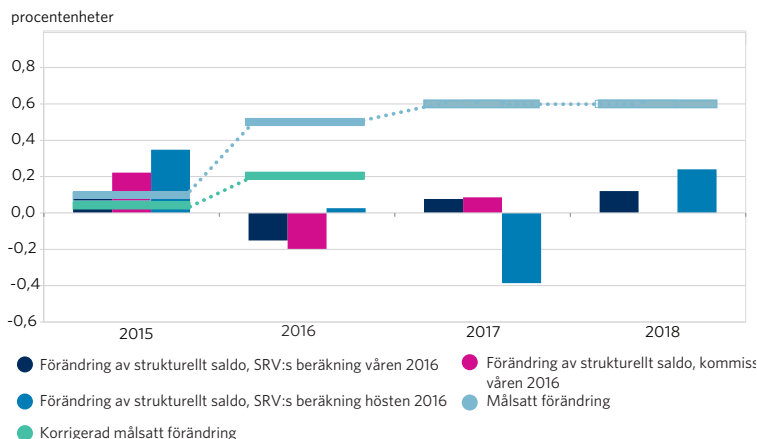
Figur 9: Nivån på det strukturella saldot 2014–2019.

Av figuren framgår också att den beräkning av det strukturella saldot för 2016 som revisionsverket gjorde hösten 2016 har förbättrats något jämfört med beräkningen på våren. Det strukturella saldot har förbättrats främst till följd av ett bättre nominellt saldo. Det strukturella saldot har också förändrats till följd av att konjunkturbilden är något svagare än vårprognosen. Nivån på det strukturella saldot för 2017 har i sin tur sjunkit jämfört med beräkningarna våren 2016. Beräkningen av det strukturella saldot för 2017 försvagas av att prognosen för det nominella saldot har sjunkit med cirka 0,5 procentenheter jämfört med prognosen våren 2016. Konjunkturbedömningen, som blivit svagare sedan våren 2016, förmedlar inte det försvagade nominella saldot till fullt belopp till det strukturella saldot. Enligt prognosen kommer det strukturella saldot att förbättras något 2018.

Utifrån prognosen kommer Finland inte att nå det av statsrådet fastställda medelfristiga målet under denna valperiod. Utifrån beräkningarna hösten 2016 kommer nivån på det strukturella saldot att vara 0,5–1 procentenheter lägre än målet under hela prognosperioden.

Eftersom Finland inte har nått sitt medelfristiga mål, granskas den realiserade eller prognostiserade förändringen av det strukturella saldot i relation till den målsatta förändringen inom EU:s regelramverk. I avsnitt 2.3 i denna rapport finns en mer detaljerad beskrivning av hur den målsatta förändringen fastställs. Våren 2016 konstaterade revisionsverket att Finland uppnådde den målsatta förändringen av det strukturella saldot 2015. En bedömning av efterlevnaden av den förebyggande delen 2016 görs under våren 2017. Utifrån beräkningarna hösten 2016 ligger det strukturella saldot på samma nivå som 2015. Därmed är förändringen noll, vilket innebär en avvikelse på cirka 0,5 procentenheter från den målsatta förändringen. När det gäller den målsatta förändringen 2016 beaktas dock merkostnaderna på grund av flyktingkrisen i de offentliga finanserna. Utifrån Finansministeriets beräkning hösten 2016 utgör dessa kostnader 2016 cirka 0,3 procent av BNP. Om kostnaderna för flyktingkrisen realiserar som förväntat, blir avvikelsen i det strukturella saldot inte betydande och Finland iakttar pelaren för strukturellt saldo även 2016.

Den målsatta förändringen av det strukturella saldot 2017 stiger till 0,6 procentenheter. Enligt prognosen försvagas det strukturella saldot dock med cirka 0,4 procentenheter 2017. Detta innebär att det 2017 kommer att finnas en avvikelse på upp till en procentenhet i pelaren för strukturellt saldo. I utkastet till budgetplan hösten 2016 har Finansministeriet framfört att konkurrenskraftsavtalet är en sådan betydande strukturell reform utifrån vilken avvikelsen 2017 från kriterierna kan motiveras.



Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverkets kalkyler

Figur 10: Målsatt respektive realiserad förändring av strukturellt saldo 2015–2018.

Eftersom man inom ramen för regelverket snarare granskar förändringen av än nivån på det strukturella saldot, har Finland hittills iakttagit den förebyggande delen trots att nivån på det strukturella saldot är betydligt lägre än det uppställda målet som statsrådet fastställt. Det ska beaktas att en uppskattning av det strukturella saldot är känslig för både förändringar i det nominella saldot och förändringar i konjunkturbilden. För Finland har det dessutom varit lättare att iaktta regelverket, eftersom beräkningarna av det strukturella saldot har uppdaterats mellan prognosomgångarna. Uppdateringarna görs för både den realiserade och den förväntade utvecklingen, vilket har betydelse i granskningen av den upptäckta förändringen. I sina tidigare rapporter har revisionsverket redan flera gånger anmärkt om risken för en betydande avvikelse. I planen för de offentliga finanserna våren 2016 har statsrådet också identifierat risken för en betydande avvikelse i pelaren för strukturellt saldo för 2017. Därför bör regeringen vidta åtgärder för att komma till rätta med avvikelsen.

En betydande avvikelse har dock än så länge inte realiserats för Finland. Detta har berott dels på att regeringen har utövat en åtstramande ekonomisk politik, dels på att beräkningarna av det strukturella saldot har uppdaterats mellan prognosomgångarna. Dessutom har det till följd av flexibiliteten i regelverket varit lättare att iaktta reglerna.

Utgiftsregeln-pelare

Den andra pelaren i den förebyggande delen, det vill säga utgiftsregeln (Expenditure Benchmark), granskar utvecklingen av den offentliga sektorns totala utgifter i relation till den målsatta maximala ökningstakten för utgifterna.

Uppskattningen av det strukturella saldot är känslig för förändringar i underskottet och konjunkturbilden

Våren 2016 utvärderade revisionsverket iakttagandet av utgiftsregeln i Finland. Utvärderingen byggde på de siffror i stabilitetsprogrammet som Finansministeriet meddelat till kommissionen. Utifrån revisionsverkets beräkningar iakttog Finland utgiftsregeln med en klar marginal 2015 och utifrån preliminära beräkningar även 2016. Våren 2016 fäste revisionsverket dock uppmärksamhet vid att utgiftsregeln kommer att skärpas för Finland och att risken för en betydande avvikelse från utgiftsregeln realiseras redan under denna valperiod. Revisionsverket uppdaterade sin bedömning av iakttagandet av utgiftsregeln utgående från de siffror i utkastet till budgetplan som Finansministeriet uppgav hösten 2016. Enligt den uppdaterade bedömningen iakttar Finland utgiftsregeln 2016, men det kommer att finnas en betydande avvikelse från utgiftsregeln redan 2017.

Från de totala offentliga utgifterna avdras i enlighet med utgiftsregeln arbetslöshetsutgifternas konjunkturberoende andel, ränteutgifterna och de direkt EU-finansierade utgifterna för EU-program. Dessa utgifter anses vara utgifter som inte kan påverkas genom ekonomisk politik. För investeringsutgifter granskas medeltalet för fyra år, vilket innebär att regelverket gör det möjligt att öka investeringar under granskningsåret. Dessutom tillåter utgiftsregeln en utgiftsökning om denna finansieras med en inkomstökning till ett motsvarande belopp. Tabell 1 visar revisionsverkets beräkningar av iakttagandet av utgiftsregeln 2015–2018.

Det kommer att finnas en betydande avvikelse från utgiftsregeln 2017

Tabell 1: Finlands totala offentliga utgifter, korrigeringarna av utgifterna och utgiftsregeln som ska iakttas enligt revisionsverkets kalkyler 2015– 2018.

	Poster enligt utgiftsregeln, md €	2015	2016	2017	2018
1 Offentliga utgifter totalt		120,7	122,4	123,1	124,8
-2 Ränteutgifter		2,4	2,4	2,3	2,3
Utgifter för EU-program, som täcks helt med inkomster från					
-3 EU-medel		1,1	1,1	1,1	1,2
Förändringar i arbetslöshetsutgifterna till följd av					
-4 konjunkturutvecklingen		1,0	0,9	0,9	0,5
-5a Bildning av fast kapital (br.)		8,3	8,6	8,8	9,0
+5b Bildning av fast kapital i genomsnitt (4 år)		8,3	8,5	8,6	8,7
= KSU1 Korrigerad sammanställning av utgifter (KSU1)		116,1	117,7	118,6	120,6
- 6 Inverkan av diskretionära ansträngningar på inkomsterna, DRM		0,6	0,6	-1,4	-0,3
- 7 Utgifter finansierade med öronmärkta inkomster		0,05	0,06	0,08	0,05
= KSU2 Korrigerad sammanställning av utgifter (KSU2)		115,4	117,0	119,9	120,8
Ökning i de totala offentliga utgifterna					
Ökning i de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (nominell)		0,4 %	0,8 %	1,9 %	1,9 %
BNP-deflator		1,4 %	1,3 %	1,0 %	1,1 %
Ökning i de totala utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln (reell)		-1,0 %	-0,5 %	0,9 %	0,8 %
Utgiftsregel som ska följas		0,6 %	-0,1 %	-0,8 %	-0,7 %*
Betydande avvikelse					
Differensen mellan utgiftsregeln och ökningstakten i de totala utgifterna, %-enheter		1,6 %	0,4 %	-1,7 %	-1,5 %
Avvikelse, md €		1,8	0,4	-2,0	-1,8
BNP, md €		209	213	218	223
Avvikelse i % av BNP**		0,9 %	0,2 %	-0,9 %	-0,8 %
Är avvikelsen betydande (< -0,5)?***		Nej	Nej	Ja	Ja
Kumulativ avvikelse		0,7 %	0,5 %	-0,4 %	-0,9 %
Är den kumulativa avvikelsen betydande (< -0,25)?***		Nej	Nej	Ja	Ja

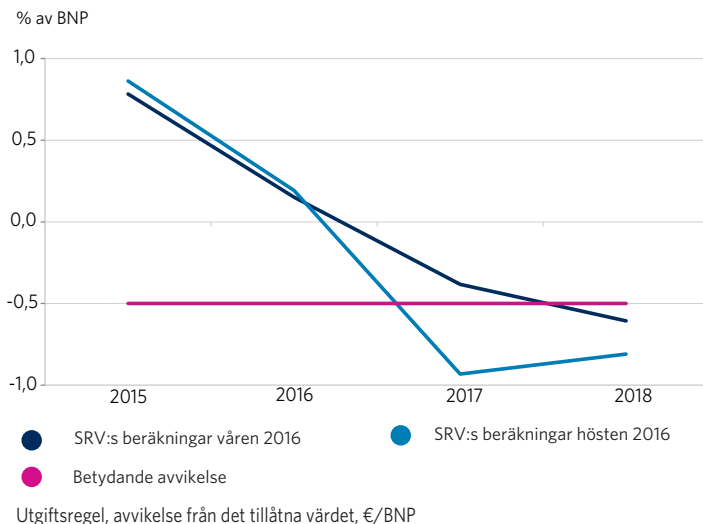
Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverkets kalkyler

* Bedömningen om efterlevnaden av utgiftsregeln 2018 bygger på revisionsverkets förhandsbedömning. Den utgiftsregel som ska följas 2018 fastställs utifrån kommissionens prognos våren 2017.

** En positiv siffra innebär att utgifterna har underskridit utgiftsregeln och en negativ siffra i sin tur att de har överskridit gränsen.

*** Betydande avvikelse definieras så att en avvikelse i euro i förhållande till BNP är mindre än -0,5 procent för föregående år eller kumulativt för de två föregående åren.

Förändringen i den offentliga sektorns korrigerade totala utgifter i relation till föregående år jämförs med den ökningsgräns som ställts på förändringen utifrån den potentiella tillväxttakten på medellång sikt med beaktande av den offentliga sektorns storlek och den målsatta förändringen av det strukturella saldot. Inom ramen för regelverket ändras skillnaden mellan utgiftsregeln och de totala offentliga utgifterna till eurobelopp och sedan sätts beloppet i relation till BNP. Om detta relationstalet är negativt, har de offentliga utgifterna ökat mer än vad utgiftsregeln tillåter. Om avvikelser understiger -0,5 procentenheter jämfört med den tillåtna avvikelser, betraktas den som betydande. Figur 11 visar differensen i euro mellan utgifterna enligt utgiftsregeln och den tillåtna utgiftsutvecklingen. Av figuren framgår att avvikelser från utgiftsregeln utifrån beräkningarna hösten 2016 blir betydande redan 2017.



Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverkets kalkyler

Figur 11: Differens i euro mellan utgifterna beräknade enligt utgiftsregeln och utgiftsgränsen i förhållande till BNP.

Avvikelsen 2017 beror på ett högt gränsvärde och en snabbare ökning av de reella utgifterna jämfört med vårprognosen. Gränsvärdet enligt utgiftsregeln höjs på grund av den långsamma ökningen av den potentiella produktionen och den större målsatta förändringen av det strukturella saldot. Jämfört med beräkningarna våren 2016 ökar de reella utgifterna för 2017 på grund av att skatteinkomsterna till följd av diskretionära ansträngningar har blivit lägre än förväntat och att prognosen för BNP-deflatorn har justerats nedåt.

Vid granskningen av utgiftsregeln är det viktigt hur de totala of-

fentliga utgifterna och ekonomins tillväxtpotential har utvecklats. Enligt revisionsverkets bedömning kommer Finland att bryta mot utgiftsregeln snarare på grund av att det målsatta gränsvärdet för ökning av utgifter skärps, inte för att de offentliga utgifterna ökar särskilt kraftigt. Dessutom blir det svårare att iaktta utgiftsregeln på grund av att prisutvecklingen enligt prognoserna blir svag. Den reella ökningstakten i de offentliga utgifterna borde bromsas upp avsevärt för att Finland ska nå sitt medelfristiga mål.

Övergripande analys

Som ovan beskrivits, granskas efterlevnaden av den förebyggande delen utifrån två pelare. För både det strukturella saldot och utgiftsregeln fastställer kommissionen att en betydande avvikelse från kriterier enligt pelaren är 0,5 procentenheter antingen för föregående år eller kumulativt för de två föregående åren.

Iakttagandet av regelverket bedöms i enlighet med matrisen i tabell 2. När ett land når målen enligt båda pelarna har landet iakttagit regelverket. I en situation, där den ena pelaren iakttas men det finns en avvikelse från den andra pelaren eller det finns en icke betydande avvikelse från vardera pelaren, granskas iakttagandet av regelverket utifrån en övergripande analys. I den övergripande analysen beaktas både de metodiska skillnaderna mellan pelarna och de antaganden som metoderna bygger på, särskilt gällande BNP-tillväxten och prisutvecklingen. Ruta 2 beskriver de metodiska skillnaderna mellan det strukturella saldot och utgiftsregeln. När det finns en betydande avvikelse enligt definitionen från vardera pelaren, fastslås en betydande avvikelse från kriterierna i den förebyggande delen. Även i ovan nämnda situation görs en övergripande analys av orsakerna till betydande avvikelser.

Tabell 2: Efterlevnad av den förebyggande delen.

Pelare för strukturellt saldo Utgiftsregeln-pelare	Efterlevnad	Avvikelse	Betydande avvikelse
	Efterlevnad av regelverket	Övergripande analys	Övergripande analys
Efterlevnad	Efterlevnad av regelverket	Övergripande analys	Övergripande analys
Avvikelse	Övergripande analys	Övergripande analys	Övergripande analys
Betydande avvikelse	Övergripande analys	Övergripande analys	Betydande avvikelse

Utifrån en utvärdering i efterhand som revisionsverket gjorde våren 2016 följde Finland båda pelarna i den förebyggande delen 2015. Utifrån en övergripande analys kommer det 2106 att finnas en avvikelse från kriterierna för det strukturella saldot, men utifrån prognosen kan avvikelsen ändå vara obetydligare än vad som avses med betydande avvikelse, när merkostnaderna för flyktingkrisen i de offentliga finanserna beaktas. Utifrån en utvärdering på förhand iakttas utgiftsregeln även 2016. Utifrån utvärderingar på förhand kommer det dock att finnas en betydande avvikelse från vardera pelaren i den förebyggande delen 2017. Tabell 3 beskriver revisionsverkets bedömning av efterlevnaden av den förebyggande delen under denna valperiod.

Tabell 3: Finlands efterlevnad av den förebyggande delen enligt revisionsverkets bedömning 2015–2018.

	Strukturellt saldo	Utgiftsregeln	Övergripande analys
2015	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad av regelverket
2016	Avvikelse, ej betydande	Efterlevnad	Övergripande analys
2017	Risk för betydande avvikelse	Risk för betydande avvikelse	Betydande avvikelse från kriterierna? Övergripande analys
2018	Risk för betydande avvikelse	Risk för betydande avvikelse	Betydande avvikelse från kriterierna? Övergripande analys

RUTA 2. ÖVERGRIPANDE ANALYS

Målet för den övergripande analysen är att granska de metodiska skillnaderna mellan det strukturella saldot och utgiftsregeln samt bakgrundsantaganden, och om avvikelser från någondera pelaren eller båda pelarna kan förklaras med omständigheter som man inte har kunnat påverka genom kortsiktig ekonomisk politik. Omständigheter som bör beaktas är bland annat uppdatering av konjunkturbilden i förhållande till olika prognoser, motsvarigheten mellan förväntad inflation och realiserad prisutveckling samt förändringar i räntenivån.

En granskning som bygger på förändringen av det strukturella saldot är en så kallad *top-down*-metod. Beräkningen av det strukturella saldot bygger på en uppskattning av i vilken grad de offentliga sammanslutningarnas strukturella saldo är fördelad på en nominell del och en konjunkturberoende del. Den konjunkturberoende delen definieras som produkten av semielasticitet, som beskriver konjunkturkänsligheten för produktionsgapet och de offentliga inkomsterna och utgifterna. Revisionsverket beräknar produktionsgapet med produktionsfunktionsmetoden, som är en gemensamt överenskommen metod i EU.¹⁰

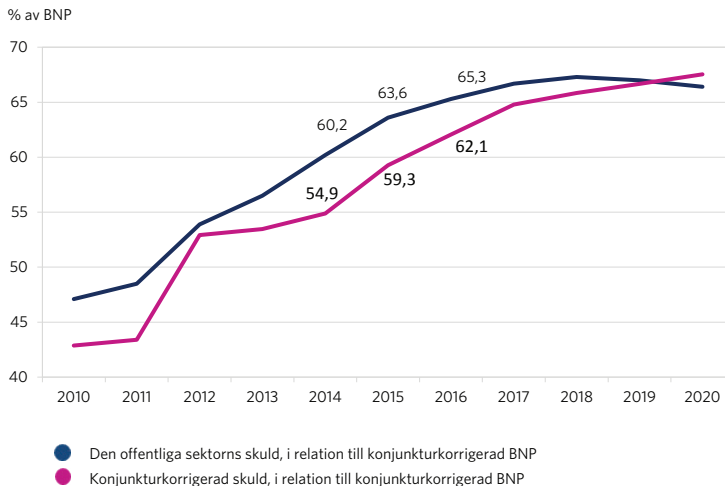
Beräkningen av det strukturella saldot är känslig för förändringar i både det upptäckta saldot och det konjunkturberoende saldot. Om en ekonomi drabbas av en negativ inflationschock, det vill säga prisutvecklingen är svagare än prognostiserat, förblir skatteinkomsterna lägre än förväntat. De offentliga utgifterna är däremot inte lika känsliga för inflationschocker eller förändringar i konjunkturbilden. Den konjunkturberoende delen uppdateras i sin tur när uppskattningarna av produktionsgapet uppdateras mellan prognosomgångarna. Därför är beräkningen av det strukturella saldot mycket känslig för konjunkturförändringar, och uppskattningarna av dess nivå uppdateras delvis till och med avsevärt mellan prognosomgångarna.

Utgiftsregeln är i sin tur en *bottom-up*-liknande analys. En bedömning utifrån utgiftsregeln av utvecklingen av det strukturella saldot bygger på vår prognos för året före granskningsåret, i fråga om både den potentiella produktionsökningen och prisutvecklingen. Därför inverkar kortvariga förändringar i konjunkturen eller inflationen inte på bedömningen om efterlevnaden av utgiftsregeln. På så sätt är utgiftsregeln inte en lika känslig indikator som det strukturella saldot. Dessutom beaktar utgiftsregeln beslutsbaserade ändringar i inkomsterna. Utgiftsregeln begränsar inte heller i sig ökningen av de offentliga utgifterna om det går att visa en motsvarande ökning av inkomsterna.

2.2 Korrigerande del

Till kriterierna i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del hör ett skuldkriterium på 3 procent och ett underskottskriterium på 60 procent.

Under de senaste årtiondena har skuldsättningen för finländska offentliga sammanslutningar stigit från cirka 40 procent till 63,6 procent 2015. Detta innebär att Finland har överskridit gränsvärdet på 60 procent enligt EU-fördraget. Den konjunkturkorrigerade skuldsättningen överskrider också 60-procentsgränsen 2016. Figur 12 visar utvecklingen av skuldsättningen utifrån Statistikcentralens statistik utgiven den 30 september 2016 och Finansministeriets prognos. Dessutom visar figuren den konjunkturkorrigerade skulden i relation till konjunkturkorrigerad BNP utifrån revisionsverkets kalkyler.



Källa: Finansministeriet och Statens revisionsverkets kalkyler

Figur 12: Skuldsättningen för offentliga sammanslutningar samt konjunkturkorrigerad skuldsättning.

Skuldsättningen har stigit främst på grund av underskottet i de offentliga finanserna sedan 2009. Underskottet var störst 2014, då det enligt Statistikcentralen var 3,2 procent av BNP. När det gäller Finland ska hänsyn tas till att offentliga sammanslutningar också inbegriper socialskyddsfonder, som hittills uppvisat överskott på grund av arbetspensionsfondernas inverkan. Arbetspensionsfondernas överskott kan däremot inte användas för att återbetala skulden, vilket innebär att den offentliga bruttoskuldsättningen i

verkligheten stiger i snabbare takt än de offentliga sammanslutningarnas årliga nettoupplåning. Det ska dock beaktas att socialskyddsfonderna samtidigt samlat tillgångar och att detta inte beaktas vid granskning av utvecklingen av bruttoskulden. Skuldsättningen har också stigit på grund av den svaga utvecklingen av BNP.

Kommissionen har utvärderat efterlevnaden av Finlands skuldsättning i rapporter enligt artikel 126.3. Den senaste rapporten publicerades den 18 maj 2016. Utifrån det stabiliseringsprogram som Finland lämnade till kommissionen våren 2016 och kommissionens vårprognos ansåg kommissionen i sin rapport att Finland överskred skuldkriteriet på 60 procent 2015. Vid en utvärdering av behovet av att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott (EDP) beaktar kommissionen ändå vissa betydelsefulla faktorer, som ekonomiska utsikter på medellång sikt, strukturella reformer och efterlevnad av den förebyggande delen. År 2015 kunde överskridandet av skuldkriteriet fortfarande motiveras med den svaga konjunkturen. Nästa gång torde kommissionen utvärdera efterlevnaden av skuldkriteriet i november 2016.

Finland har än så länge iakttagit underskottskriteriet på 3 procent. År 2014 var underskottet 3,2 procent. Enligt kommissionens tolkning var överskridandet obetydligt och tillfälligt och därför inleddes EDP-förfarandet inte för Finland 2015. Enligt Finansministeriets prognos förblir underskottet under 3 procent till slutet av prognosperioden 2020.

Finland har iakttagit underskottskriteriet på 3 procent

2.3 Flexibilitet i regelverket

Målet för den förebyggande delen i stabilitets- och tillväxtpakten är att säkerställa en hållbar offentlig ekonomi på medellång sikt och en säkerhetsmarginal för underskottskriteriet på 3 procent och skuldkriteriet på 60 procent. Vid utvärdering av kriterierna i den förebyggande delen beaktas bland annat den ekonomiska konjunkturen, skuldsättningen och hållbarhetsrisken samt de strukturella reformer och investeringar som har genomförts eller planerats.

Flexibiliteten i regelverket gör att olika länders särdrag kan beaktas bättre än vid utvärdering av efterlevnaden av regelverket endast utifrån hur det medelfristiga målet har uppnåtts. Dessutom ger flexibiliteten möjlighet att beakta särskilt dåliga ekonomiska lägen och exceptionella förhållanden, som flyktingkrisen som började 2015. Därför behöver disciplinen i den offentliga ekonomin inte skärpas i alltför stor omfattning under kristider. Flexibiliteten möjliggör också strukturella reformer.

Svagheten med flexibiliteten i regelverket är dock att regelverket är mindre begripligt, trovärdigt och transparent. Trots att Finland hittills iakttagit kriterierna i den förebyggande delen är Finlands strukturella saldo allt längre från målet. Eftersom det strukturella saldot granskas utifrån förändringen i stället för nivå, har det medelfristiga målet om ett strukturellt underskott på -0,5 procent inte garanterat ett tillräckligt avstånd till kriterierna i den korrigerande delen. I Finland håller flexibiliteten i regelverket och tillåtna avvikelser från kriterierna i regelverket därför på att leda till att efterlevnaden av den förebyggande delen inte har garanterat en tillräcklig säkerhetsmarginal för kriterierna i den korrigerande delen. Enligt Statistikcentralens uppgift av den 30 september 2016 överskred Finlands skuldsättning 60-procentsgränsen redan 2014. Därför anser revisionsverket att det är problematiskt med kommissionens tolkning om att efterlevnaden av den förebyggande delen stöder efterlevnaden av skuldkriteriet i den korrigerande delen. Nedan beskrivs närmare flexibiliteten i regelverket och betydelsen av flexibiliteten för Finland.

Flexibiliteten i regelverket gör det möjligt att beakta olika länders särdrag

Flexibiliteten minskar begripligheten, trovärdigheten och transparensen

Flexibilitetsmeddelande

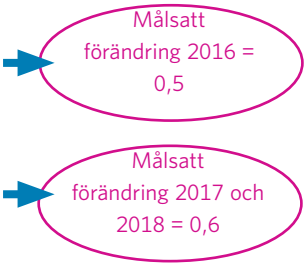
I en situation där ett land inte har uppnått sitt medelfristiga mål ska landet inom ramen för regelverket iakttä anpassningsbanan mot målet. I praktiken fastställer kommissionen den målsatta förändringen mot målet specifikt för varje år utifrån sin vårprognos föregående år. I januari 2015 publicerade Europeiska kommissionen ett

så kallat flexibilitetsmeddelande¹¹, där kommissionen preciserade de faktorer som påverkar den målsatta förändringen av det strukturella saldot. Dessutom förtydligade meddelandet hur strukturella reformer som syftar till att balansera den offentliga ekonomin samt vissa medfinansierade offentliga investeringar ska beaktas inom ramen för regelverket.

Den ekonomiska konjunkturen, skuldsättningen och hållbarhetsrisken beaktades i anpassningskravet redan före januari 2015.¹² Den nya matrisen preciserade den målsatta förändringens storlek och gäller sedan bedömningen av stabilitetsprogrammen för 2016.¹³ Tabell 4 beskriver närmare de kriterier enligt vilka den målsatta förändringen i riktning mot MTO enligt förebyggande delen ska fastställas.

Tabell 4: Fastställande av förändringen i det målsatt strukturella saldot.

		Målsatt förändring per år	
	Kriterium	Skuld under 60 %, ingen hållbarhetsrisk	Skuld under 60 % eller hållbarhetsrisk
Exceptionellt dåliga tider	Real ökning < 0 eller produktionsgap < -4	Ingen målsatt förändring	
Mycket dåliga tider	-4 ≤ produktionsgap < -3	0	0,25
Dåliga tider	-3 ≤ produktionsgap < -1,5	0, om ökningen är långsammare än den potentiella ökningen; 0,25, om ökningen är snabbare än den potentiella ökningen	0,25, om ökningen är långsammare än den potentiella ökningen; 0,5, om ökningen är snabbare än den potentiella ökningen
Normala tider	-1,5 ≤ produktionsgap < -1,5	0,5	> 0,5
Goda tider	Produktionsgap ≥ 1,5	> 0,5, om ökningen är långsammare än den potentiella ökningen; ≥ 0,75, om ökningen är snabbare än den potentiella ökningen	≥ 0,75, om ökningen är långsammare än den potentiella ökningen; ≥ 1, om ökningen är snabbare än den potentiella ökningen



Finland har gynnats av denna flexibilitet i regelverket, eftersom den nödvändiga anpassningen har varit mindre under lågkonjunk-

turer. Den målsatta förändringen för 2015 var 0,1 procentenheter på grund av det dåliga ekonomiska läget.¹⁴ Av tabell 4 framgår att den målsatta förändringen för 2016 är 0,5 procentenheter. Den fastställda förändringen för 2017 och den förväntade, målsatta förändringen för 2018 är 0,6 procentenheter. De allt mer skärpta kraven bygger dels på den ekonomiska återhämtningen, dels på hållbarhetsrisken till följd av den stora skuldsättningen.

I flexibilitetsmeddelandet preciserade kommissionen också sina kriterier för strukturella reformer och vissa medfinansierade investeringar. Strukturella reformer eller medfinansierade investeringar¹⁵ kan beaktas i kriterierna i den förebyggande delen om de har påvisbara effekter på den offentliga ekonomins hållbarhet eller den potentiella tillväxten på medellång sikt.

Enligt strukturreformsklausulen bör en reform vara betydande, ha en långsiktig inverkan på den offentliga ekonomins hållbarhet och vara genomförd. I fråga om reformer kan kostnaderna för genomförande av en reform beaktas i den målsatta förändringen av det strukturella saldoot, om vissa kriterier uppfylls.¹⁶ För att ett land ska kunna gynnas av klausulen om strukturreformer ska landet presentera beräkningar av kostnaderna för reformen i startskedet och av reformens effekter på medellång sikt för stabilisering av den offentliga ekonomin. Medlemsstaten ska presentera sina beräkningar tillsammans med stabiliseringsprogrammet som ska lämnas till kommissionen i vår.

I fråga om investeringar gäller flexibiliteten investeringar som finansieras av medlemsstaten och EU gemensamt och som har påvisbara effekter på den potentiella tillväxten på medellång sikt. De villkor enligt vilka investeringsklausulen kan utnyttjas är i stort sett desamma som för strukturella reformer.¹⁷ Dessutom bör en avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet bero på medfinansierade investeringar enligt investeringsklausulen.

Sådana strukturella reformer som ska beaktas inom ramen för den förebyggande delen har inte genomförts i Finland. I utkastet till budgetplan hösten 2016 har Finansministeriet framfört att konkurrenskraftsavtalet mellan regeringen och arbetsmarknadsparterna är en sådan betydande strukturell reform som uppfyller kriterierna i strukturreformsklausulen. Dessutom har Finansministeriet angett att pensionsreformen, som träder i kraft vid ingången av 2017, motsvarar en sådan reform som avses i strukturreformsklausulen.

Revisionsverket anser att konkurrenskraftsavtalet inte till alla delar uppfyller kriterierna för en strukturell reform enligt strukturreformsklausulen. Trots att man genom konkurrenskraftsavtalet strävar efter att förbättra förutsättningarna

för ekonomisk tillväxt, har reformen inte genomförts i sin helhet. Dessutom är det inte möjligt att i förväg utvärdera om alla tekniska villkor för reformen är uppfyllda. När det gäller pensionsreformen anser revisionsverket att trots att reformen enligt Finansministeriets beräkningar förbättrar den offentliga ekonomins hållbarhet, har den inga sådana kostnader för genomförandet i startskedet utifrån vilka avvikelserna från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet kan motiveras.

Revisionsverket anser att den pågående social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen kan eventuellt vara en reform som ska beaktas, eftersom ett av de viktigaste målen för reformen är att minska kostnaderna för social- och hälsovårdstjänsterna. Genomförandet av social- och hälsovårdsreformen inleds 2019, och därför kan dess effekter för stabilisering av den offentliga ekonomin utvärderas tidigast under nästa valperiod.

De ökade flyktingkostnadernas inverkan på de offentliga finanserna

Den 29 oktober 2015 publicerade kommissionen ett meddelande¹⁸ enligt vilket merkostnaderna för flyktingkrisen som började 2015 kan beaktas i utvärderingen av kriterierna i den förebyggande delen under 2015 och 2016. Enligt kommissionens bedömning är flyktingkrisen ett exceptionellt förhållande som medlemsstaterna inte har kunnat påverka. Därför beaktas merkostnaderna för flyktingkrisen i de offentliga finanserna under 2015 och 2016 när kriterierna i den förebyggande delen utvärderas.

Enligt kommissionens bedömning utgjorde dessa kostnader i Finland 0,05–0,1 procent av BNP 2015. Utifrån Finansministeriets utvärdering på förhand utgör motsvarande kostnader ungefär 0,3 procent av BNP 2016. På så vis korrigeras förändringen 2016 till 0,2 procentenheter. Kostnaderna för flyktingkrisen 2016 kan dock först 2017 beräknas på ett tillförlitligt sätt.

2.4 Förfaranden till följd av brott mot stabilitets- och tillväxtpakten

Vid brott mot stabilitets- och tillväxtpakten finns det förfaranden som kan inledas utifrån upptäckta brott. Brott mot den förebyggande delen leder till ett så kallat förfarande för betydande avvikelser (Significant Deviation Procedure, SDP). Brott mot kriterierna i den korrigerande delen – underskottskriteriet på 3 procent eller skuldkriteriet på 60 procent – leder till ett förfarande vid alltför stora underskott (Excessive Deficit Procedure, EDP). Hittills har kommissionen inte i ett enda land inlett SDP-förfarandet. EDP-förfarandet pågår i sex medlemsstater.

Förfarande för betydande avvikelser

Kommissionen utvärderar efterlevnaden av den förebyggande delen i efterhand för det gångna året. Om en betydande avvikelse från kriterierna i den förebyggande delen konstateras i fråga om realiserade siffror, kan kommissionen inleda SDP-förfarandet.

Förfarandet framskrider på följande sätt i praktiken: Om kommissionen upptäcker en betydande avvikelse från kriterierna i den förebyggande delen, kan den rikta en varning enligt artikel 121.4 till den berörda medlemsstaten.¹⁹ En månad efter kommissionens varning utvärderar rådet läget och utfärdar en rekommendation till medlemsstaten om korrigerande åtgärder, inklusive en anpassningsbana mot det medelfristiga målet. Medlemsstaten har fem månader – eller vid särskilt allvarliga avvikelser tre månader – på sig att vidta åtgärder för att korrigera avvikelsen. Medlemsstaten ska rapportera om vidtagna åtgärder till rådet inom utsatt tid. Om medlemsstaten inte har vidtagit några åtgärder eller om åtgärderna enligt rådets åsikt (upprepade gånger) varit otillräckliga, kan rådet besluta om en sanktion till medlemsstaten. Sanktionen motsvarar en räntebärande deposition på 0,2 procent av BNP året innan.

Förfarande vid alltför stora underskott

I en situation där antingen underskottskriteriet kommer att brytas eller har brutits eller skuldkriteriet har brutits, utvärderar kommissionen i en rapport enligt artikel 126.3 de omständigheter som antingen talar för efterlevnad av kriterierna eller brott mot kriterierna. Vid analysen beaktar kommissionen inte enbart det nominella överskridandet av kriterierna utan även alla faktorer av betydelse.

Trots att kriterierna i den korrigerande delen är mycket tydliga, finns det några oklara frågor vid efterlevnaden av regelverket. I fråga om underskottskriteriet kan förfarandet inledas utifrån realiserade eller förväntade siffror. Om underskottet överskrider 3-procentsgränsen, granskas hur obetydligt, tillfälligt och exceptionellt överskridandet har varit. Överskridandet tolkas som tillfälligt om underskottet utifrån kommissionens prognos underskrider 3-procentsgränsen. Kommissionen har inte definierat noggrant vad ett obetydligt överskridande betyder. Som ett exceptionellt överskridande tolkas en situation där underskottet har ökat på grund av en allvarlig lågkonjunktur eller en faktor som inte beror på den berörda medlemsstatens ekonomiska politik.

I fråga om skuldkriteriet kan EDP-förfarandet endast inledas utifrån utfallsdata när skuldsättningen har överskridit 60-procentsgränsen. Vid iakttagandet av skuldkriteriet finns det också en viss flexibilitet. När kommissionen utvärderar behovet av att inleda EDP-förfarandet i fråga om skuldkriteriet, beaktar kommissionen den berörda medlemsstatens skuldpåverkande finansiella stödoperationer, det vill säga solidaritetsöverföringar till andra medlemsstater, skuldens konjunkturkorrigerade nivå och efterlevnaden av den förebyggande delen. Kommissionen utvärderar också andra faktorer av betydelse, som är

- ekonomiska utsikter på medellång sikt, inbegripet bedömningar av den potentiella produktionens och konjunkturlägets utveckling och den privata sektorns nettosparande
- bedömning av efterlevnaden av den förebyggande delen, det vill säga bedömning av uppnående av det strukturella saldot enligt medelfristiga målet eller förbättring av det strukturella saldot mot det överenskomna målet
- bedömning av skuldsättningens utveckling på medellång sikt
- övriga faktorer av betydelse som bygger på antingen kommissionens eller den berörda medlemsstatens observationer.

Om kommissionen, när den har beaktat alla faktorer av betydelse, drar den slutsatsen att landet i fråga har brutit mot kriterierna i den korrigerande delen, ger den en rekommendation till rådet om inledande av EDP-förfarandet. Rådet riktar en rekommendation, inklusive åtgärder och tidsscheman, till medlemsstaten som ska följa rekommendationen för att korrigera avvikelserna. Medlemsstaten har tre till sex månader på sig att visa att den har vidtagit åtgärder.

Om medlemsstatens åtgärder enligt rådets bedömning varit otillräckliga upprepade gånger, kan EDP-förfarandet framskrida till det sista skede, nämligen ett sanktionsförfarande.

Sanktionsförfarandet innebär en räntebärande deposition som motsvarar 0,2 procent av BNP för det land som sanktionsförfarandet berör. Kommissionen har dock än så länge inte ålagt en enda medlemsstat några sanktioner.

Kommissionen har inlett EDP-förfarandet i 26 medlemsstater, av vilka sex fortfarande omfattas av förfarandet (Kroatien, Portugal, Frankrike, Grekland, Spanien och Storbritannien). Det är endast Estland och Sverige där förfarandet aldrig inletts. För Finland inledde kommissionen EDP-förfarandet våren 2010 utifrån det förväntade underskottet, men avslutade förfarandet 2011 när det realiserade underskottet 2010 låg under 3 procent.²⁰

3 Väsentliga åtgärder för att balansera den offentliga ekonomin

Ett av regeringens viktigaste ekonomisk-politiska mål är att åtgärda hållbarhetsunderskottet. Regeringen strävar efter att nå målet genom att genomföra strukturella reformer och stöda den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen samt genom beskattning.

3.1 Framsteg i de strukturella reformerna

I regeringsprogrammet är regerings mål att åstadkomma ekonomiska effekter på minst 4 miljarder euro genom strukturpolitiska reformer. Reformerna utgörs av social- och hälsovårdsreform, nedskärning av kommunernas kostnader, reform av regionförvaltningen, reformen Framtidens kommun, reform av centralförvaltningen samt pensionsreformen som har beretts under föregående regeringsperioder. Regeringen fastslog att reformernas verkningar på hållbarhetsunderskottet skulle utvärderas innan lagpropositionerna utfärdas.

Strukturreformerna har debatterats mycket i Finland, men de har också fått stor uppmärksamhet i olika internationella organisationers rekommendationer till Finland. Exempelvis behoven av att ändra pensionssystemet och minska kostnaderna för social- och hälsovårdstjänsterna har ingått i de årliga landsspecifika rekommendationerna som ges under den europeiska, ekonomisk-politiska planeringsterminen, de så kallade artikel IV-rekommendationerna givna av Internationella valutafonden (IMF) och rekommendationerna i OECD:s landsrapporter. Behovet av att utveckla arbetsmarknaden har också ingått med stor vikt. Utvecklingsbehoven har omfattat bland annat smidigare lönebestämning bunden till produktivitetsutvecklingen och förbättring av sporrarna till utbudet av arbete på många olika sätt, till exempel genom att förkorta längden på utkomstskyddet för arbetslösa.

De strukturella reformernas verkningar på hållbarhetsunderskottet utvärderas

Pensionsreform

Under föregående regeringsperiod lämnade regeringen lagpropositioner om den på trepartsbasis beredda pensionsreformen till riksdagen i september 2015. Propositionerna godkändes i november

2015. Pensionsreformen träder i kraft vid ingången av 2017. Till det huvudsakliga innehållet i reformen hör följande: den lägsta åldern för ålderspension höjs, den lägsta åldersgränsen binds framöver till den förväntade livslängden, reglerna för intjänande av pension ändras och deltidspensionen ersätts med ny partiell ålderspension. Reformen påverkar också invalidpensionernas nivå och möjliggör höjning av aktievikten i placeringar i ArPL-systemet. I signaturprotokollet i anslutning till det förhandlade pensionsavtalet avtalades det om en villkorlig höjning med ett år av åldersgränsen för rätt till tilläggsdagar för utkomstskydd för arbetslösa (den s.k. arbetslöshetsslussen och pensionsslussen).

I enlighet med regeringsprogrammet innehöll regeringens proposition en bedömning av vilka verkningar reformen har på hållbarhetsunderskottet. Enligt bedömningen minskar hållbarhetsunderskottet med cirka en procentenhet. Minskningen bygger på minskade offentliga pensionsutgifter och ökande BNP i och med ökad sysselsättning. De minskade pensionsutgifterna och sysselsättningseffekterna har beräknats utifrån Pensionsskyddscentralens omfattande kalkyler.²¹ Det beräknade beloppet på hållbarhetsunderskottet som ingår i regeringens proposition motsvarar den konsekvensbedömning av reformen som ETLA har gjort med en annan beräkningsmodell.²² Utifrån den känslighetsanalys som ingår i ETLAs bedömning är pensionsreformens verkningar på hållbarhetsunderskottet jämfört med den tidigare pensionslagstiftningen mycket beroende av hur preferenserna för pensioneringstidpunkt hos olika individer generellt taget utvecklas och hur arbetslöshetsslussen utvecklas i framtiden.

Någon känslighetsanalys av den konsekvensbedömning av pensionsreformens verkningar på hållbarhetsunderskottet som ingår i regeringens proposition har inte getts ut. Eftersom beräkningen av hållbarhetsunderskottet är känslig för bakgrundsantagandena om långsiktig ekonomisk utveckling, bör osäkerheten i beräkningarna lyftas fram i rapporteringen om den. Behovet berör hela beräkningen av hållbarhetsunderskottet och rapporteringen om reformer som inverkar på hållbarhetsunderskottet. Med tanke på en transparent riskställning i den offentliga ekonomin är det nödvändigt att använda så heltäckande känslighetsanalyser som möjligt av effekterna av betydande strukturella reformer för att det ska vara möjligt att skapa en bild av ett sannolikt effektintervall.

I pensionsreformprocessen lyckades man skapa en helhet som påverkar balansen i den offentliga ekonomin positivt på lång sikt. Bland de strukturella reformer som har bestämts de senaste åren har pensionsreformen de mest betydande förväntade effekterna. Effekterna av arbetspensionsreformen 2017 kommer – liksom vid

Osäkerheten i beräkningarna
av hållbarhetsunderskottet
bör lyftas fram

alla strukturella reformer – att avspeglas främst på längre sikt. För troendet för effekter på längre sikt ger dessutom en större marginal för kortsiktiga finanspolitiska lösningar.

Det finns dock skäl att också fästa uppmärksamhet vid kortsiktiga kostnader för strukturella reformer. Pensionsreformen innehåller också element som kan medföra utgiftstryck på kort sikt i och med att besparingarna realiseras först senare. Nivån på arbetslöshetspensionerna stiger och de flexibla villkoren för den nya partiella ålderspensionen kan göra att den nya pensionen blir en populär pensionsform. Dessa faktorer och de osäkra antagandena i konsekvensbedömningarna betonar betydelsen av en kontinuerlig och systematisk uppföljning av reformen.

Pensionsreformen kan medföra utgiftstryck på kort sikt

Social- och hälsovårdsreform och landskapsreform

Regeringsprogrammet fastställde att i och med social- och hälsovårdsreformen är de självstyrande områden som är större än kommunerna och som ska vara högst 19 till antalet ansvariga för ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna. Serviceproduktionen fastställdes så att social- och hälsovårdsområdena tillhandahåller tjänsterna i det egna området eller att de kan skaffa tjänster från den privata eller den tredje sektorn. I detta skede lämnades finansieringsalternativen för fortsatt utredning, men målet förblev en övergång till en finansiering via en kanal. Regeringsprogrammet hänvisade dessutom till utredning av detaljerna i modellen för valfrihet.

I april 2016 fastställde regeringen flera delområden i social- och hälsovårdsreformen. När det gällde finansieringslösningen fastställdes att finansieringsmodellen skulle bygga på statsfinansiering, i praktiken statens inkomstbeskattning, och att införandet av beskattningsrätt för landskapen inte kommer att beredas under den pågående valperioden. Alla 18 självstyrande områden, det vill säga landskapen, ska ha ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänsterna i det egna området. Riktlinjerna fastställde att ordnare av tjänster inte är densamma som producent av tjänster. Samtidigt fattades beslut om att fastställa bolagiseringsskyldighet för tjänster som tillhandahålls på marknaden. Detta skulle omfatta landskapens egna social- och hälsovårdsenheter som fungerar utifrån en huvudsaklig valfrihet. Dessutom överenskom regeringen om reform av statens regionförvaltning, samordning av statens regionförvaltning och landskapsförvaltningen och landskapens uppgiftsområde.

Lagpropositionerna om social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen skickades ut på remiss i augusti 2016. Propositionen innehöll ekonomiska konsekvensbedömningar av refor-

mens verkningar på bland annat de olika nivåerna inom den offentliga ekonomin. Den eftersträlvade spareffekten är tre miljarder euro jämfört med utvecklingen 2029 enligt prognosen. Spareffekter skulle åstadkommas bland annat genom åtgärder som ökar kostnadseffektiviteten i servicen på institutioner, tjänsterna på basnivå och de specialiserade hälso- och sjukvårdstjänsterna på större social- och hälsovårdsenheter än nu. Utöver detta eftersträvas betydande kostnadsbesparingar genom digitalisering och främjande av e-tjänster.

Besparingarna åstadkoms dock inte automatiskt, utan realiseringen av dem förutsätter att landskapens verksamhetssätt ska ändras och ändringarna utnyttjas. Utifrån propositionerna om landskapslag och finansieringslag ska statsfinansieringen kontrolleras genom sträng styrning av ekonomin, men samtidigt föreskrivs det om ett särskilt statsbidrag för att trygga tjänsterna i en situation där ett landskap råkar i ekonomiska svårigheter. Regeringen har fastslagit en reform av klientavgifter, där avgiftsnivån justeras. Enligt riktlinjerna får avgifterna dock inte öka oskäligt.

I regeringsprogrammet var målet för social- och hälsovårdsreformen att minska hälsoskillnaderna och kontrollera kostnaderna. Senare kopplades reformen av regionförvaltningen till samma helhet. På så sätt utvidgades reformen till att även omfatta landskapsreformen. Regeringens senare riktlinjer preciserade att social- och hälsovårdsreformen inkluderade införande av en omfattande modell för valfrihet.

I princip är det inte problematiskt att flera stora ändringar planeras samtidigt, eftersom reformer i olika delområden kan stöda varandra. Med tanke på riskställningen i den offentliga ekonomin och målet för kostnadsutvecklingen kan omfattningen av helheten dock medföra problem, särskilt när tidsschemana för reformerna tas i beaktande. Till exempel ett lyckat val av sättet att genomföra modellen för valfrihet är viktigt med tanke på målet för kostnadskontrollen. Dessutom kan det hända att man hamnar i vallsituationer där man är tvungen att överväga vilket av de grundläggande målen, det vill säga minskningen av hälsoskillnaderna eller kontrollen av kostnaderna, är primärt. Stora utmaningar finns också vid en omfattande beräkning och kontroll av ändrings- eller överföringskostnader vid reformen.

Strukturella reformer är nödvändiga på grund av förändringar i ekonomiska strukturer och befolkningens åldersstruktur samt för minskning av hållbarhetsunderskottet. Åtgärder för att genomföra krävande reformer är nödvändiga, eftersom behovet av att anpassa den offentliga ekonomin ökar i framtiden om de strukturella reformerna blir försenade. Konsekvensbedömningen av de strukturella

Omfattningen och tidsschemana för reformhelheten kan medföra problem

reformerna är dock svår, och särskilt beräkningen av hållbarhetsunderskottet är redan i princip förknippad med osäkerhet. Konsekvensbedömningar bör i alla fall om möjligt göras. Uppmärksamhet bör fästas till exempel vid de verkningar som realiserar i olika intervall samt vid graden av osäkerhet och framtagningen av realistiska alternativa beräkningar utöver den utvecklingsprocess som antas vara den mest sannolika. En så tydlig och ostridig målsättning som möjligt för reformerna stöder arbetet med konsekvensbedömningar och bedömningarnas betydelse vid beslutsfattandet.

3.2 Stöd för sysselsättning och konkurrenskraft

Statsminister Juha Sipiläs regerings ekonomiska politik fokuserar på konkurrenskraft, sysselsättning och offentlig serviceproduktion. Regeringen strävar efter att stärka förutsättningarna för sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten genom beskattning och genom åtgärder som främjar den ekonomiska konkurrenskraften och produktivitetstillväxten. Även reformerna av lönebildningen på arbetsmarknaden är viktiga.

Målet under regeringsperioden är att förbättra arbetets lönsamhet, sysselsättningens attraktivitet, arbetskraftsförvaltningens funktion och konkurrenskraften. Genom reformerna strävar regeringen efter att stärka de offentliga finanserna med över en miljard euro och att höja sysselsättningsgraden och att betydligt öka sysselsättningen. För att uppnå sina mål främjar regeringen de nödvändiga strukturella reformer genom dialog med olika parter i arbetslivet. Regeringen har gett en betydande status för reformerna vid balanseringen av den offentliga ekonomin och uppnåendet av målen för det strukturella saldot.

I regeringsprogrammet angav regeringen att den strävar efter att med arbetsmarknadsorganisationerna ingå ett omfattande samhällsavtal till stöd för beslut som påskyndar den ekonomiska tillväxten i Finland och förbättrar sysselsättningen. Enligt regeringens beräkning är de anpassningsåtgärder som behövs för att stabilisera den offentliga ekonomin 1,5 miljarder euro större om avtalet inte ingås. Samhällsavtalet ingicks i februari 2016. I enlighet med avtalsvillkoren tog regeringen tillbaka de ytterligare anpassningsåtgärderna på 1,5 miljarder euro, som var alternativet till avtalet. Avtalet förlänger den årliga arbetstiden med 24 timmar, skär ner semesterpenningen för de anställda inom den offentliga sektorn samt minskar arbetsgivarens socialskyddsavgifter och överför en del av avgifterna till löntagarna för betalning. Dessutom stöder regeringen avtalet genom skattelättnader.

Enligt Finansministeriets beräkning minskar avtalet enhetsarbetskostnaderna med cirka fyra procent. Totalt sett försvagar konkurrenskraftsavtalet och de därtill hörande skattelättnaderna och sänkningarna av sjukförsäkringsavgifterna det strukturella saldot i de offentliga finanserna med något över en miljard euro per år 2017–2019 och med drygt 800 miljoner euro från och med 2020, när de positiva effekterna av den förbättrade sysselsättningen inte beaktas.

Revisionsverket anser det vara motiverat att regeringen främjar balanseringen av den offentliga ekonomin och välfärden genom att stöda sysselsättningen och tillväxten. Avtalet som ingåtts försvagar dock betydligt de offentliga sammanslutningarnas strukturella saldo. Om sysselsättningen inte förbättras avsevärt, gör avtalet att det blir allt svårare att uppnå målet för de offentliga sammanslutningarnas underskott och det medelfristiga målet för det strukturella saldot.

De strategiska projekten i regeringsprogrammet omfattar också att stärka konkurrenskraften genom att förbättra förutsättningarna för näringslivet och företagandet samt att främja sysselsättningen. År 2016 är regeringens viktiga åtgärder med tanke på näringslivet reformen av lagstiftningen och avregleringen. Som en del av avregleringen har regeringen liberaliserat öppettiderna för detaljhandeln, vilket redan på kort sikt främjat sysselsättningen. Sysselsättningen kan främjas och den strukturella sysselsättningen minska även genom att avskaffa flitfällor som förhindrar arbetslösa att ta emot arbete och genom att reformera utkomstskyddet för arbetslösa. Enligt beräkningar ska pensionsreformen, som träder i kraft 2017, både höja sysselsättningsgraden och minska pensionsutgifterna. Projekten finansieras utan att de totala utgifterna ökar.

I regeringsprogrammet har regeringen ställt upp tydliga mål som kan följas upp. Genomförandet av reformerna och uppföljningen av deras verkningar förutsätter konkretisering och en noggrann konsekvensbedömning av åtgärderna för att den nödvändiga lagstiftningen ska kunna behandlas enligt principerna om god lagberedning.

Konkurrenskraftsavtalet
försvagar de offentliga
sammanslutningarnas
strukturella saldo på kort sikt

Utvärderingen av reformernas
verkningar förutsätter
konkreta åtgärder

3.3 Utvecklingen av skattesystemet

De mål som fastställs för beskattningen i regeringsprogrammet är att stärka tillväxten, företagandet och sysselsättningen. Trots anpassningsåtgärderna inom den offentliga ekonomin avstår regeringen från att höja den totala skattegraden under valperioden. Detta innebär att beskattningsåtgärdernas totala inverkan på de offentliga finanserna bör vara neutral på nivån 2019. I regeringsprogrammet är en riktlinje för beskattningen också minskning av beskattningen av arbete, som ska finansieras genom höjning av acciser. Genom reform av företagande, ägande och investeringar strävar regeringen efter att förbättra Finlands konkurrenskraft.

Regeringen strävar efter att förbättra sysselsättningen genom att bland annat avskaffa flitfällor genom att samordna socialskyddet och beskattningen, utvidga hushållsavdragets omfattning och höja ersättningsprocentsatsen. Enligt regeringsprogrammet förbereder sig regeringen för betydande ytterligare lättnader i beskattningen av förvärvsinkomster i syfte att stöda löneuppgörelser som förbättrar sysselsättningen och konkurrenskraften.

I början av valperioden begränsades marginalen för skattepolitiken av underskottet i statsfinanserna och behovet av att anpassa den offentliga ekonomin. Trots att regeringsprogrammets skattelättnader i syfte att främja en hållbar offentlig ekonomi enligt planen ska genomföras stegvis under regeringsperioden, infaller Sipiläs regerings ändringar av beskattningen främst under regeringsperiodens första år. År 2016 var höjningen av arbetsinkomstskattegraden den väsentligaste ändringen av skattegrunderna som minskar skatteinkomsterna. Genom höjningen minskade beskattningen av arbete särskilt för låg- och medelinkomsttagare. I och med konkurrenskraftsavtalet sjunker beskattningen av förvärvsinkomster 2017. De ändringar i löntagarnas socialskyddsavgifter som ingår i konkurrenskraftsavtalet sänker beskattningen av förvärvsinkomster, och dessutom förband sig regeringen att enligt avtalets omfattning lätta på beskattningen av förvärvsinkomster.

Regeringsprogrammet innehåller allmänna riktlinjer och centrala mål för skattepolitiken. I programmet behandlas dock inte utvecklingen av skattesystemet som helhet. Revisionsverket rekommenderar att den framtida skattepolitiken och det framtida skattesystemet utvärderas som helhet under senare hälften av valperioden.

Det är bra att stödet för sysselsättning och ekonomisk tillväxt ingår i målen för skattepolitiken. Å andra sidan rekommenderar ekonomiteorin ett enkelt och neutralt skattesystem som beaktar

Skattesystemet som helhet och dess framtid bör utvärderas

beskattningen som helhet. Beslutet i regeringsprogrammet om att avstå från att höja skattegraden begränsar regeringens möjligheter att anpassa den offentliga ekonomin. År 2014 utförde revisionsverket granskningar av finanspolitiken gällande skattesystemet.²³

Skattestöd

Med skattestöd avses en avvikelse från beskattningens normala struktur. Syftet med skattestödet är att stöda vissa funktioner eller grupper av skattepliktiga genom avdrag, skattefrihet, sänkta skattesatser, skattelättnader eller bestämmelser som skjuter upp skattebetalningar. Utgiftsramen kan leda till en oändamålsenlig användning av skattestöd om rambegränsningen utgör ett hinder för en direkt användning av stödet. Därför är det viktigt att följa upp beloppet av skattestöd. Man bör hålla sig kritisk till en ökning av skattestöd och undvika användning av skattestöd även därför att skattestöden brukar komplicera skattesystemet och göra det ineffektivt.

Enligt budgetpropositionen för 2017 identifierades 185 olika skattestöd för 2016 och sammanlagt 186 för 2017. De senaste åren har nivån på skattestöden inte förändrats nämnvärt. På grund av databrister och mätproblem har inga eurobelopp kunnat räknas ut för ungefär en tredjedel av stöden. För de skattestöd som har kunnat beräknas var det totala beloppet 24,2 miljarder euro 2015 och beloppet beräknas stiga till cirka 24,6 miljarder euro 2016.

I budgetpropositionen för 2017 uppgår de totala skattestöden till cirka 25,3 miljarder euro enligt VATT:s beräkning, och av detta belopp hänför sig 16,5 miljarder euro till statens skatteinkomster. Skattestöden i euro är större 2017 på grund av höjningen av arbetsinkomstavrdraget, som ingår i inkomstskattelättnaderna enligt konkurrenskraftsavtalet. Skattestöden i euro minskar till följd av sänkningen av avdraget för räntor på bolån. Företagaravdraget och skogsgåvoavdraget utgör ett nytt skattestöd. Skattestödet till följd av höjda avskrivningar på produktiva investeringar slopas i sin tur i slutet av 2016 när stödprogrammet upphör. Det ska dock beaktas att slopande av skattestöd inte ökar skatteinkomsterna med ett motsvarande belopp.

I regeringens årsberättelse föreslås en bedömning av konsekvenserna av skattestöden från och med 2012. Bedömningen av konsekvenserna av skattestöden bör vara mer systematisk. Den nuvarande praxisen, där konsekvenserna bedöms årligen endast till de delar det finns tillgängliga forskningsrön, är inte tillräcklig för en systematisk kartläggning av konsekvenserna av stöden. Revisionsverket anser därför att det behövs också ett mer programmatiskt perspektiv för att minska på de stöd som bedömts som ineffektiva.

Skattestöden komplicerar skattessystemet och gör det ineffektivt

Bedömningen av konsekvenserna av skattestöden bör vara mer systematisk

Referenser:

- 1 Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna.
- 2 Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014).
- 3 Finansministeriet rapporterar täckande om utvecklingen av ramsystemet och gjorda val. Se till exempel Finansministeriets publikationer 17/2011 och 23/2015.
- 4 Statens revisionsverk: Rapport om granskningen av finanspolitiken våren 2016, Statens revisionsverks revisionsberättelser 7/2016.
- 5 Till skedena i budgetberedningen 2016 hörde budgetpropositionen, den kompletterande budgetpropositionen, den ordinarie budgeten, den första tilläggsbudgeten, den kompletterande tilläggsbudgeten och den andra tilläggsbudgeten.
- 6 Metoden beskrivs närmare i rapporten Report on Public Finance in Emu 2013.
- 7 Carnot, Nicolas och de Castro, Fransisco (2015) The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect. European Commission, Economic Papers 543.
- 8 Statens revisionsverk: Finanspolitisk granskningsberättelse: Tillförlitligheten i makroprognoser, Statens revisionsverks granskningsberättelse om finanspolitiken, 11/2016.
- 9 Se Statens revisionsverks rapporter om övervakningen av finanspolitiken B20/2014 rd, B17/2015 rd, 7/2016.
- 10 Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C. Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A. ja Valerie Vandermeulen, V. (2014), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy, Economic Papers 535, European Commission.
- 11 Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact. 31.1.2015.
- 12 Den gamla matrisen presenteras i dokumentet Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2013.
- 13 Kommissionen fastställer den målsatta förändringen av det strukturella saldoto för följande år utifrån vårprognosen under innevarande år. Detta innebär att den målsatta förändringen fastställdes för 2016 utifrån kommissionens prognos våren 2015 och för 2017 utifrån prognosen våren 2016.
- 14 Den målsatta förändringen för 2015 fastställdes utifrån den gamla matrisen i samband med kommissionens prognos våren 2014.
- 15 Medfinansierade investeringar hänvisar till projekt som finansieras av enskilda medlemsstater och Efsi (European Fund for Strategic Investment). Efsi är kommissionens och Europeiska investeringsbankens gemensamma projekt för att uppmuntra investeringar i EU-området. Investeringar kan också medfinansieras av enskilda medlemsstater och EU när det gäller strukturfondsprogram, program för samarbete vid de yttre gränserna och andra program inom sammanhållningspolitiken.
- 16 De närmare kriterierna finns beskrivna i promemorian Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact.
- 17 De närmare kriterierna finns beskrivna i promemorian Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact.

- 18 Orientation for the SGP treatment of refugee-related budgetary costs. 29.10.2015.
- 19 Det ska beaktas att det är sannolikt att SDP-förfarandet inleds om det utifrån en granskning i efterhand upptäcks en betydande avvikelse från båda pelarna i den förebyggande delen. Innan beslut om att inle-
da förfarandet fattas gör kommissionen dock en övergripande analys för båda pelarna i den förebyggande delen.
- 20 Utifrån preliminära uppgifter våren 2010 höll nettoutlåningen för fin-
ländska offentliga sammanslutningar på att sjunka till -4,1 procent av
BNP 2010. I enlighet med skede 1 i EDP-förfarandet utvärderar kom-
missionen faktorer av betydelse i en rapport enligt artikel 126.3 som
publicerades den 12 maj 2010. I rapporten fastställer kommissionen
att överskridandet av underskottskriteriet var tillfälligt och berodde
på exceptionella förhållanden, men att det inte var obetydligt. Saldot
2010 var dock mycket mindre, -2,5 procent, och därför beslutade rå-
det efter kommissionens rekommendation att avsluta EDP-förfaran-
det för Finland i sin rapport enligt artikel 126.12 den 12 juli 2011.
- 21 Se till exempel Reipas K. och Sankala M. (2015): Laskelmia vuoden
2017 työeläkeuudistuksen vaikutuksista: hallituksen esitykseen perus-
tuvut arviot. Pensionsskyddscentralens rapporter 05/2015.
- 22 Lassila, J., Määttä, N. och Valkonen, T. (2015): Työeläkeuudistus
2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyys-
teen. Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets publikatio-
ner 1/2015.
- 23 Se till exempel Statens revisionsverk. Finanspolitisk granskningsberät-
telse. Ekonomiska konsekvenser av skatteändringar – skattesystemet
som helhet, 15/2014 och Statens revisionsverk. Finanspolitisk gransk-
ningsberättelse. Ekonomiska konsekvenser av skatteändringar – sam-
funds- och kapitalbeskattning. 13/2014.



STATENS REVISIONSVERK
ANTTIGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9654 (PDF)