

Statens revisionsverks
särskilda berättelse
till riksdagen:
Rapport om
övervakningen
av finanspolitiken
2020



STATENS REVISIONSVERKS
BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN

B 21/2020 RD



Statens revisionsverks särskilda berättelse
till riksdagen: Rapport om övervakningen
av finanspolitiken 2020

B 21/2020 rd

Till riksdagen



Statens revisionsverk övervakar och utvärderar finanspolitiken som det nationella och oberoende finanspolitiska tillsynsorgan som avses i EU:s stabilitetspakt (finanspakten) och EU-lagstiftningen. Bestämmelser om tillsynsuppdraget finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000) och i den finanspolitiska lagen (869/2012).

Tillsynen över finanspolitiken inbegriper uppställandet av de styrande reglerna och bindande målen för finanspolitiken samt utvärderingen av deras uppfyllelse. Tillsynen omfattar efterlevnaden av det medelfristiga målet (medium term objective, MTO) för de offentliga finanserna, korrigeringsmekanismen för MTO, uppgörandet och genomförandet av planen för de offentliga finanserna och efterlevnaden av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. I tillsynen ingår också att bedöma realismen i de makroekonomiska prognoser som ligger till grund för finanspolitiken och att i efterhand bedöma prognosernas tillförlitlighet i enlighet med statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014; ändrad genom förordning 601/2017). Genom tillsynen bidrar revisionsverket till reglernas transparens och begriplighet samt de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet.

I enlighet med 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar Statens revisionsverk denna särskilda berättelse om övervakningen av finanspolitiken till 2020 års riksdag.

Helsingfors den 7 december 2020

Matti Okko
direktör

Mika Sainio
ledande finanspolitikrevisor

Information om publikationen

L 1796-9549

ISSN 1796-9549 (häft)

ISSN 1796-9654 (pdf)

urn:nbn:vtv-B212020rd

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-B212020rd>

Grano Oy

Helsingfors 2020

Innehåll

Huvudsakligt innehåll	7
1 Coronakrisen har dominerat det finanspolitiska beslutsfattandet	11
1.1 I och med coronakrisen genomförs finanspolitiken under en djup konjunktursvacka och i en situation med sviktande offentliga finanser	11
1.2 Regeringen har med sin ekonomiska politik reagerat lägligt på krisen	16
1.3 Efter avstegen från reglerna för statens utgiftsramar betonas behovet av att återgå till de bindande ramarna	22
1.4 De lagstadgade och politiska ekonomiska målen har på goda grunder varit flexibla under coronakrisen	28
2 Den offentliga skuldens förhållande till bruttonationalprodukten bör stabiliseras	31
2.1 Den låga räntenivån stöder skuldtoleransen, men eventalförpliktelserna utgör en ökande risk	31
2.2 Färdplanen för hållbarhet ska kompletteras så att den blir ett fungerande redskap för stabilisering av skuldkvoten	40
3 Vägen är fortfarande lång innan sysselsättningsåtgärderna når målet för deras inverkan på de offentliga finanserna	45
3.1 Sysselsättningsmålen förändrades i och med coronakrisen	45
3.2 Sysselsättningsmålet som fastställdes vid budgetförhandlingarna 2020 har inte tydligt kopplats till färdplanen för hållbarhet	48
3.3 De beslutade sysselsättningsåtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna är liten i förhållande till målet	51
4 Coronakrisen gör de ekonomiska prognoserna exceptionellt osäkra	55
4.1 Antaganden om pandemins varaktighet och om utvecklingen av ett vaccin påverkar prognoserna	55
4.2 Finansministeriets prognos som ligger till grund för budgeten avviker inte avsevärt från andra instansers prognoser	56
Bilaga 1: Beräkningsmetoder för de fiskala konsekvenserna av sysselsättningsåtgärderna	63
Referenser	67

Huvudsakligt innehåll

På grund av coronakrisen svängde nationalekonomin och de offentliga finanserna brant neråt i början av 2020. Regeringens åtgärder för att sköta coronakrisen har i fråga om tidpunkten och omfattningen varit rätt dimensionerade. Effekterna av coronakrisen bör även i fortsättningen mildras genom en aktiv finanspolitik. Samtidigt är det viktigt att man håller fast vid de etablerade finanspolitiska förfarandena, såsom utgiftsramen för statsfinanserna, i så omfattande utsträckning som möjligt.

Regeringens beslut att avstå från att följa utgiftsramen för 2020 var en motiverad lösning i en exceptionell situation. I budgetpropositionen för 2021 har ändringar gjorts i utgiftsnivån genom att den flexibilitet som ingår i ramregeln har utnyttjats, men man har eftersträvat flexibilitet också genom avvikelser från ramregeln. Från och med 2021 är det viktigt att återgå till att iaktta ramregeln för att förtroendet för ramregeln som verktyg för den fleråriga planeringen av de offentliga finanserna ska bevaras.

Planen för de offentliga finanserna för 2021–2024, som statsrådet lade fram våren 2020, innehöll inga fleråriga mål för de offentliga finanserna. Planen motsvarade dock kraven i den finanspolitiska lagstiftningen under de nuvarande exceptionella förhållandena. I framtiden borde den finanspolitiska lagstiftningen emellertid preciseras så att den tydligare skulle föreskriva också om sådana exceptionella situationer som de nu rådande.

Man ska också så snabbt som möjligt utifrån de möjligheter som utvecklingen av kris-situationen medger, återgå till den normala fleråriga planeringen av de offentliga finanserna, som inkluderar målen för de offentliga finanserna. Det är viktigt att de offentliga finanserna styrs mot ett utvecklingsspår som är förenligt med stabilitetsmålet för de offentliga finanserna efter krisen, och detta förutsätter planmässighet och engagemang i den medelfristiga ekonomiplaneringen. När målen ställs upp kan man utnyttja spelrummet i den finanspolitiska lagstiftningen, som möjliggör flexiblare mål än normalt, om den ekonomiska situationen fortsätter att vara exceptionell.

Finlands offentliga skuld i förhållande till bruttonationalprodukten stiger markant på grund av coronakrisen, men i europeisk jämförelse växer skulden i typisk takt. Den offentliga skuldens förhållande till bruttonationalprodukten bör stabiliseras i enlighet med regeringens mål, eftersom omfinansieringskostnaderna för skulder som förfaller i framtiden är förenade med en risk. Skötseln av de offentliga finanserna ska således inte grunda sig på antagandet att räntenivån är varaktigt låg. Även utgiftstrycket som den åldrande befolkningen föranleder utgör en grund för att stabilisera skuldkvoten. Den låga räntenivån stöder dock den offentliga ekonomins förmåga att ta hand om den växande skulden, och finska staten har i praktiken tagit sina stora lån 2020 med nollränta.

Färdplanen för hållbarhet som regeringen började tillämpa 2020 ger utgångspunkter för att stabilisera de offentliga finanserna och för att på långsikt förbättra hållbarheten. Färdplanen måste dock preciseras. Den bör också ta hänsyn till osäkerheten i skuldscenarierna. I samband med färdplanen borde man i praktiken presentera känslighetsanalyser

för hur mycket de offentliga finanserna borde stärkas för att skuldkvoten ska stabiliseras. Dessutom borde man på förhand fastställa tillvägagångssätt för situationer där anpassningsbehovet förändras.

Regeringens ursprungliga sysselsättningsmål var i regeringsprogrammet bundna till ett normalläge i den globala ekonomin. Hösten 2020 ställde regeringen upp ett sysselsättningsmål som var ambitiösare än det ursprungliga, men som hade en flexiblere tidtabell. Det är bra att man inte gav avkall på målet att förbättra sysselsättningen på grund av coronakrisen.

I regeringens färdplan för hållbarheten har det fastställts hur mycket sysselsättningsmålet ska stärka de offentliga finanserna. Sysselsättningsåtgärderna och färdplanen för hållbarhet, som fastställdes vid budgetförhandlingarna hösten 2020, bildar dock ingen enhetlig helhet. Enligt revisionsverkets bedömning har sysselsättningsbesluten som fattats hittills under valperioden haft en blygsam stärkande effekt på de offentliga finanserna.

Det finns en risk för att inte ens den ökning i sysselsättningen som nedtecknats i färdplanen för hållbarhet kommer att resultera i de eftersträvade effekterna på de offentliga finanserna. Den nuvarande versionen av färdplanen bygger på det optimistiska antagandet att sysselsättningsåtgärderna inte alls medför kostnader för de offentliga finanserna.

Enligt revisionsverkets bedömning är finansministeriets ekonomiska prognos, som ligger till grund för budgetpropositionen för 2021, realistisk med beaktande av tidpunkten när den utarbetades. Coronakrisen har dock gjort det svårt att förutspå den ekonomiska utvecklingen, eftersom spridningen av pandemin är oförutsägbar och pandemin har omfattande ekonomiska konsekvenser. I likhet med praxis i andra prognosinstitut antog finansministeriet i sin prognos att pandemin inte tilltar på nytt. Senare har utvecklingen av pandemin och restriktionerna i Finland och internationellt dock ökat risken för att den ekonomiska utvecklingen blir sämre än väntat, men å andra sidan kan positiva nyheter om vaccin och tillgången till vacciner leda till en mer positiv ekonomisk utveckling än förutsagt.

1 Coronakrisen har dominerat det finanspolitiska beslutsfattandet

Coronakrisen svängde nationalekonomin och de offentliga finanserna brant neråt i början av 2020. Regeringens åtgärder för att sköta coronakrisen har i fråga om tidpunkten och omfattningen varit rätt dimensionerade. Effekterna av coronakrisen bör även i fortsättningen mildras genom en aktiv finanspolitik. Samtidigt är det viktigt att man håller fast vid de etablerade finanspolitiska förfarandena, såsom utgiftsramen för statsfinanserna, i så omfattande utsträckning som möjligt.

Regeringens beslut att avstå från att följa utgiftsramen för 2020 var en motiverad lösning i en exceptionell situation. I budgetpropositionen för 2021 har ändringar gjorts i utgiftsnivån genom att den flexibilitet som ingår i ramregeln har utnyttjats, men man har eftersträvat flexibilitet också genom avvikelser från ramregeln. Från och med 2021 är det viktigt att återgå till att iaktta ramregeln för att förtroendet för ramregeln ska bevaras.

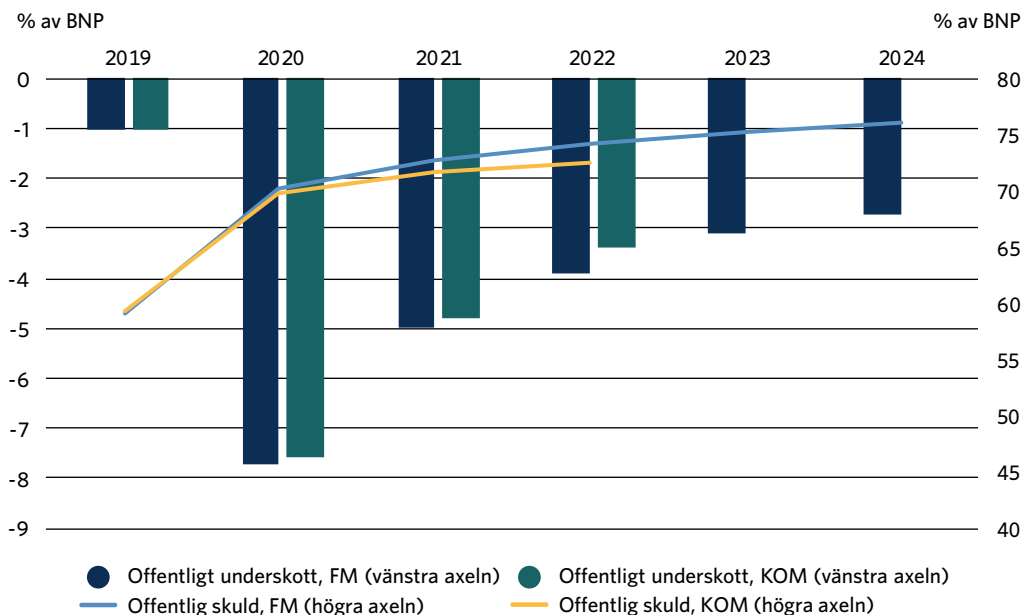
Planen för de offentliga finanserna för 2021–2024, som statsrådet lade fram våren 2020, innehöll inga fleråriga mål för de offentliga finanserna. Planen motsvarade dock kraven i den finanspolitiska lagstiftningen under de nuvarande exceptionella förhållandena. I framtiden borde den finanspolitiska lagstiftningen emellertid preciseras så att den tydligare skulle föreskriva också om sådana exceptionella situationer som de nu rådande. Man ska också så snabbt som möjligt återgå till den normala fleråriga planeringen av de offentliga finanserna utifrån de möjligheter som utvecklingen av krissituationen medger.

1.1 I och med coronakrisen genomförs finanspolitiken under en djup konjunktursvacka och i en situation med sviktande offentliga finanser

Enligt prognoserna försvagas de offentliga finanserna kraftigt på grund av coronakrisen (figur 1). Det förutspås att de offentliga finanserna uppvisar ett stort underskott 2020 och underskottet förväntas förbli stort även under de närmaste åren. På motsvarande sätt håller den offentliga skulden på att stiga till 70 procent i förhållande till bruttonationalprodukten 2020, och ökningen av skuldkvoten förutspås fortsätta även under de kommande åren, om än i betydligt långsammare takt. De ekonomiska prognoserna och realismen i finansministeriets prognos, som ligger till grund för statsbudgeten, behandlas närmare i kapitel 4 i rapporten.

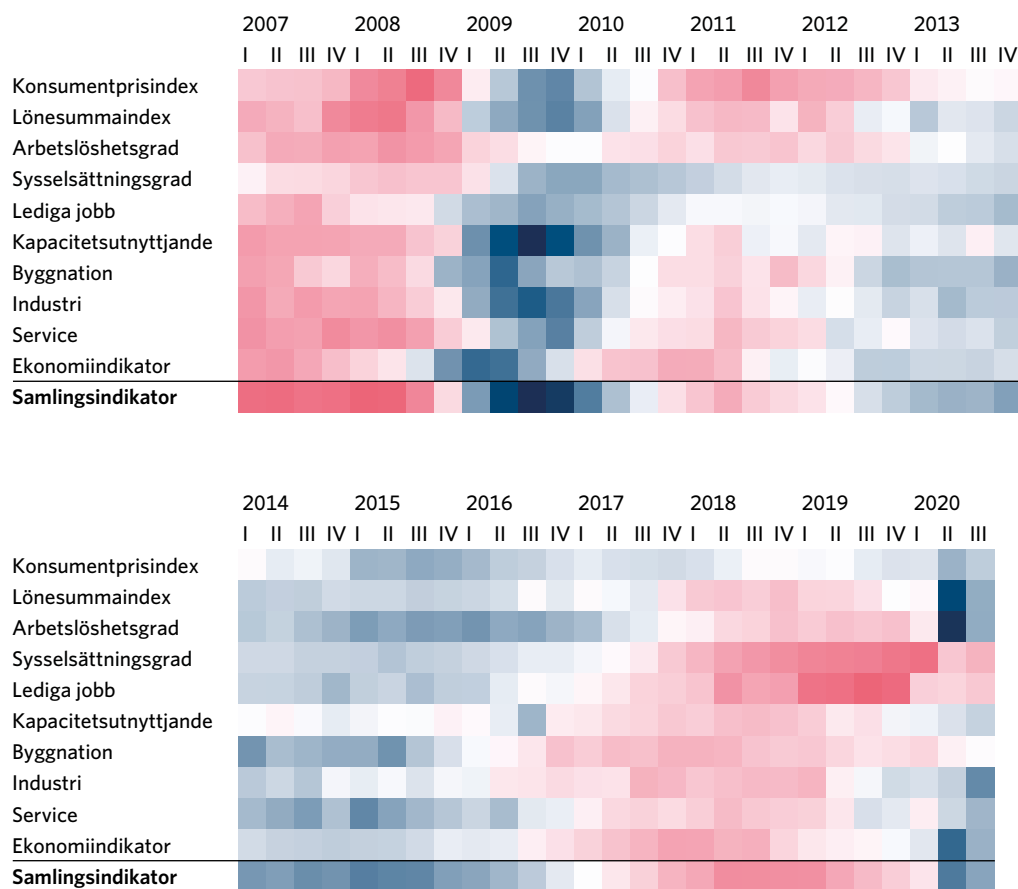


Coronakrisen stärkte den konjunktursvängning som redan börjat.



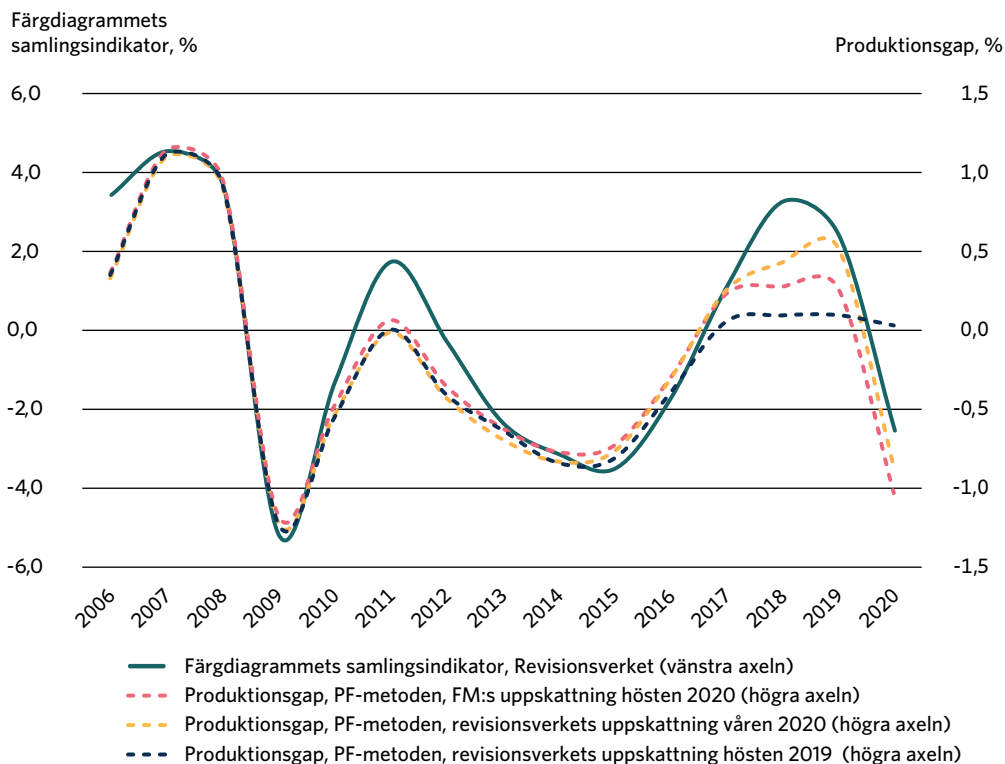
Figur 1: Utvecklingen av underskottet i de offentliga finanserna och skulden (% av BNP) enligt finansministeriets och EU-kommissionens prognoser.

Coronakrisen har gett upphov till kraftiga förändringar i konjunkturbilden. Det färgdiagram för ekonomin som revisionsverket använder (figur 2) åskådliggör att konjunktursvängningen började redan 2019. Coronakrisen gav den mera fart och under det andra kvartalet 2020 övergick den redan klart i en lågkonjunktur. Enligt färgdiagrammet var konjunkturläget under det tredje kvartalet 2020 relativt oförändrat jämfört med det andra kvartalet.



Figur 2: Färgdiagram för ekonomin. Färgdiagrammet omfattar tio olika konjunkturindikatorer vars variationer återges med olika färger. Rött anger en situation där den ekonomiska aktiviteten enligt indikatorn ligger över medeltalet, till exempel sysselsättningen ökar och lönerna stiger. På motsvarande sätt anges en negativ utveckling inom ekonomin med blått. Ju fler indikatorer som står på rött eller blått samtidigt, desto sannolikare är det att det går bra respektive dåligt inom ekonomin. Samlingsindikatorn anger ett värde som är medeltalet för de övriga indikatorerna. Källa: Statens revisionsverk, Eelarvenöukogu, Macrobond, Statistikcentralen, arbets- och näringsministeriet och DG ECFIN.

Samlingsindikatorn, som består av färgdiagrammets variabler, och finansministeriets beräkning av produktionsgapet ger i nuläget en samstämmig bild av konjunkturutvecklingen under de senaste åren. Den förra konjunkturtoppen inföll en aning senare enligt uppskattningen av produktionsgapet än enligt samlingsindikatorn i revisionsverkets färgdiagram. På längre sikt närmar sig uppskattningen av produktionsgapet för 2020 redan bottennoteringarna efter finanskrisen.



Figur 3: Revisionsverkets samlingsindikator, finansministeriets uppskattning av produktionsgapet hösten 2020 och revisionsverkets uppskattningar av produktionsgapet våren 2020 och hösten 2019. Om produktionsgapet eller samlingsindikatorn är positiva, är konjunkturläget gynnsamt. Om de är negativa innebär det däremot att ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur.

Konjunkturindikatorerna som baserar sig på produktionsgapet och färmdiagrammet kompletterar varandra

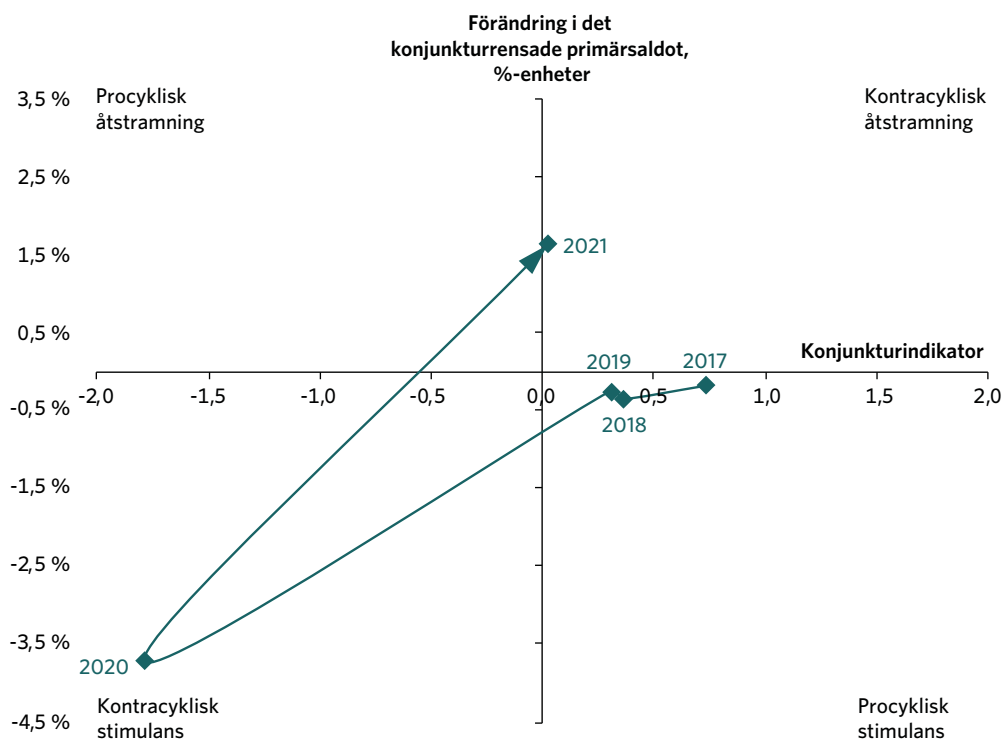
Inom EU följs konjunktursvängningarna ofta med hjälp av uppskattningar av produktionsgapet. Produktionsgapet anger differensen mellan den potentiella produktionen och produktionen vid en viss tidpunkt, det vill säga BNP. Det går inte att observera produktionsgapet, utan det räknas ut med EU:s gemensamma statistiska produktionsfunktionsmetod. Utfallet kan förändras avsevärt när statistiken som används i kalkylerna uppdateras och kompletteras (se figur 3). Därför är det bra att jämföra uppskattningen av produktionsgapet med andra indikatorer som beskriver konjunkturväxlingen, till exempel revisionsverkets samlingsindikator.

Samlingsindikatorn har visat sig ge en exaktare realtidsbild än uppskattningen av produktionsgapet, vilket bekräftas av att de i efterhand justerade uppskattningarna av produktionsgapet ofta närmare sig samlingsindikatorn. Skillnaden till och fördelen med färmdiagrammet och samlingsindikatorn jämfört med beräkningen av produktionsgapet är att färmdiagrammet bygger på statistikuppgifter, som oftast ändras endast obetydligt.

Finanspolitiken har varit starkt expansiv

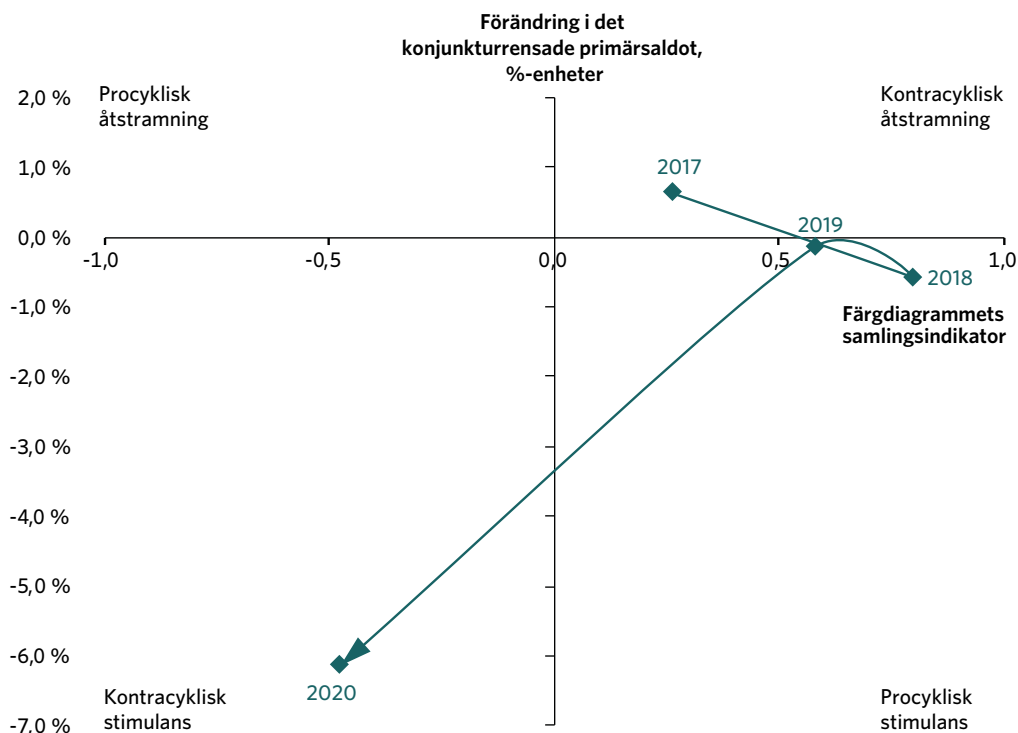
Regeringens finanspolitik har i år varit starkt expansiv. I figur 4 åskådliggörs förändringen i de offentliga samfundens konjunkturrensade primärsaldo samt en konjunkturindikator baserad på uppskattningen av produktionsgapet. Förändringen i det konjunkturrensade primärsaldot uttrycker förändringen i saldot för de offentliga finanserna som rensats på konjunkturella faktorer jämfört med föregående år och den beskriver regeringens diskretionära finanspolitik. I figuren ställs således konjunkturlägesbilden enligt uppskattningen av produktionsgapet i relation till regeringens diskretionära finanspolitik. Den expansiva finanspolitiken under innevarande år beror till stor del på de diskretionära stöd- och stimulansåtgärder som coronakrisen föranlett. I och med det negativa konjunkturläget har finanspolitiken också varit kontracyklisk och därmed konjunkturutjämnande.

Enligt de uppgifter som är tillgängliga för närvarande upphör många stimulansåtgärder nästa år och därför är finanspolitiken 2021 enligt denna bedömning åtstramande. Jämfört med 2019 är politiken nästa år dock fortfarande starkt expansiv. Särskilt i samband med konjunktursvängningar är uppskattningarna mycket osäkra, så uppskattningarna av produktionsgapet och primärsaldot kan fortfarande förändras kraftigt.



Figur 4: Dimensionering av finanspolitiken i förhållande till konjunkturläget, åskådliggjord genom förändringen i det strukturella primärsaldot i relation till utvecklingen av konjunkturindikatorn, som beräknats utifrån produktionsgapet 2017–2021. Konjunkturbedömningarna som beräknats med produktionsgapmetoden kan senare förändras markant och följaktligen också resultera i nya slutsatser om dimensioneringen av finanspolitiken.

Slutsatsen är liknande om man använder revisionsverkets samlingsindikator för beräkningen av förändringarna i det konjunkturrensade saldot och som konjunkturindikator (figur 5). En bedömning av dimensioneringen av finanspolitiken utifrån samlingsindikatorn ger motsvarande utfall som en bedömning utifrån produktionsgapet, i synnerhet för 2020.



Figur 5: Dimensionering av finanspolitiken i förhållande till konjunkturläget: förändringen i det strukturella primärsaldot i relation till utvecklingen av revisionsverkets samlingsindikator 2017-2020. Samlingsindikatorn för 2020 grundar sig huvudsakligen på uppgifter från årets tre första kvartal. Färgdiagrammet förutspår inte den framtida utvecklingen, så det finns ingen prognos för 2021.

1.2 Regeringen har med sin ekonomiska politik reagerat lägligt på krisen

Under undantagsförhållandena som pågick i tre månader våren 2020 lämnade regeringen fyra tilläggsbudgetpropositioner till riksdagen. I dem utökades anslagen för utgifter för coronavirus till sjukvårdsdistrikten och THL samt bland annat till polisen och gränsbevakningen för att verkställa begränsningsåtgärderna. Samtidigt stöddes företag och hushåll för att de skulle klara sig över undantagsförhållandena. Den nästan fullständiga stängningen av samhället ledde till att i synnerhet arbetskraftsintensiva servicebranscher hamnade i trångmål och antalet permitteringar ökade kraftigt. Regeringen reagerade på företagens svåra situation bland annat med understöd och lån, som delades ut via Business Finland och NTM-centralerna, samt med understöd för ensamföretagare, som delades ut via kommunerna. Dessutom utvidgades utkomstskyddet för arbetslösa genom att självrisktiden slopades, permitteringsförfarandet gjordes snabbare och småföretagarnas rätt till utkomstskydd

utökades. Även betalningstiden för startbidraget förlängdes. Utöver dessa diskretionära ändringar i utkomstskyddet för arbetslösa höjdes anslagen i tilläggsbudgetarna för att täcka utgifterna för utkomstskyddet, som den ökade mängden arbetslösa och permitterade föranlett. Dessutom stärktes Finnairs finansiella ställning med 700 miljoner euro.

Lite innan att undantagsförhållandena upphörde tog regeringen fram det ekonomiska stimulanspaketet som ingår i den fjärde tilläggsbudgetpropositionen. Anslagen som omfattas av stimulanshelheten uppgår till cirka 3,6 miljarder euro¹. Enligt revisionsverkets bedömning riktas cirka en miljard euro (27 procent) av stimulanshelheten till kommunerna och sjukvårdsdistrikten. Cirka 840 miljoner euro (23 procent) används till arbetsmarknadsförmåner och arbetslöshetsförmåner för permitterade och stöder därigenom den inhemska efterfrågan.

Cirka 720 miljoner euro (20 procent) riktas till att stödja företag och till utveckling av ny affärsverksamhet. I detta delområde ingår kostnadsstöd för företag (300 miljoner euro), kapitalinvesteringar i Finlands Malmförädling Ab (150 miljoner euro) och Finlands Industriinvestering Ab (250 miljoner euro). Nästan 500 miljoner euro (14 procent) har reserverats för utbildning, forskning och unga.

I höstens tilläggsbudgetspropositioner har uppskattningen av anslagsbehoven justerats nedåt (bl.a. gällande kompensationer till kommunerna för förlorade skatteinkomster, utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och utkomststöd) och anslagen för bland annat testning samt planering och genomförande av vaccinering har höjts. Den femte tilläggsbudgeten förbättrade balansen i budgetekonomin, då kommunernas kompensation för inkomstbortfall till följd av ändringar i skattegrunderna minskades. Minskningen berodde på att vårens ändringar i betalningsarrangemangen för företagsbeskattningen (sänkningen av dröjsmålsräntan samt återbäringen av de mervärdesskatter som betalats i början av året och inkluderandet av dem i betalningsarrangemanget) har varit mindre än beräknat och minskat kommunernas skatteinkomster i lägre grad än beräknat.

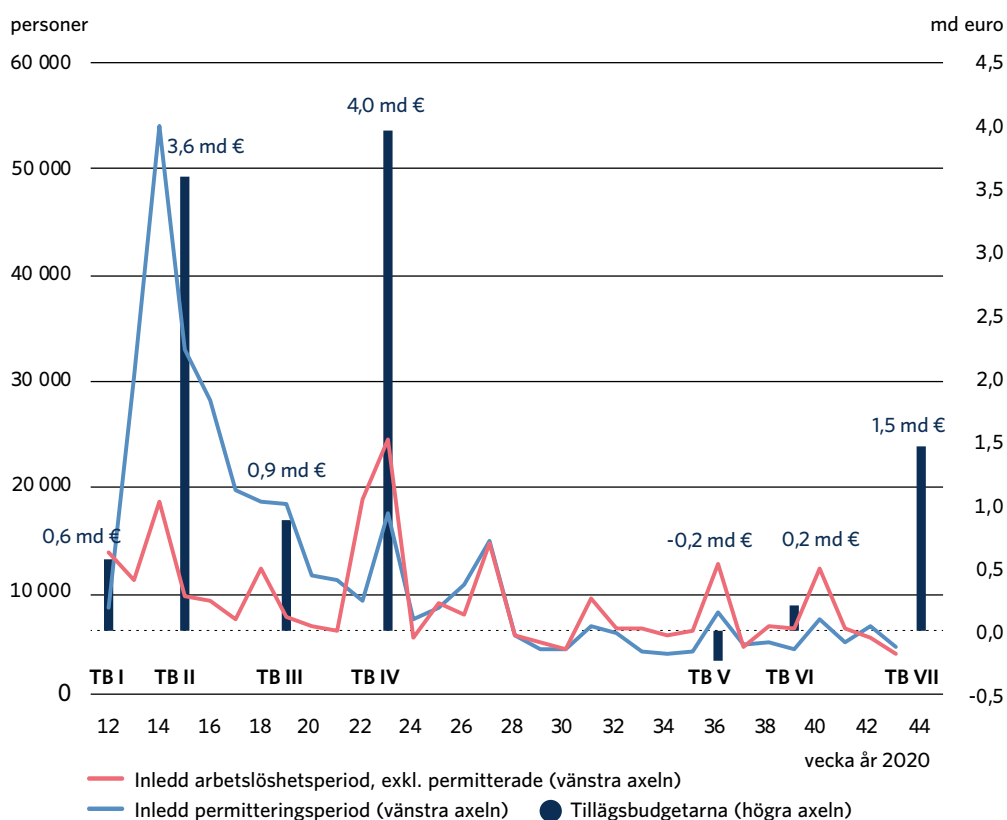
I den sjätte tilläggsbudgeten höjdes statsunderstödet till enheterna inom den offentliga social- och hälsovården för att öka testningskapaciteten. I den sjunde tilläggsbudgetpropositionen föreslås bland annat ett statsunderstöd på 200 miljoner euro till social- och hälsovårdsenheterna för covid-19-kostnader och till THL för planering och genomförande av vaccinering samt för testningskapacitet. I statsandelarna för den kommunala basservicen föreslås 350 miljoner euro för kostnaderna för testning och spårning och 400 miljoner euro för kompensering av andra kostnader och inkomstbortfall till följd av coronaviruspandemin. Dessutom kompenseras olika förvaltningsområden med sammanlagt 330 miljoner euro för minskningen av avkastningen från penningspelverksamheten, som hänför sig till coronavirussituationen. För trygghet av servicenivån i den offentliga persontrafiken föreslås sammanlagt 111 miljoner euro om coronavirussituationen drar ut på tiden. I den sjunde tilläggsbudgeten föreslås ett tilläggsanslag på 410 miljoner euro för den andra ansökningsomgången för det tidsbundna kostnadsstödet till företag utöver de 140 miljoner euro som inte användes i den första ansökningsomgången. Å andra sidan på grund av den lägre än beräknade bidragsnivån, kommer budgeten för stöd till företagare i förplägnadsbranschen att minskas med 41 miljoner euro samt kommer beviljandefullmakten för att stödja företagsutvecklingsprojekt att minskas med 60 miljoner euro.

Tilläggsanslagen i tilläggsbudgetarna för 2020 ökar också anslagen i budgetpropositionen för 2021 med cirka en miljard euro till exempel på grund av fleråriga trafikledsprojekt och utbetalningar av företagsstöd. I budgetpropositionen för 2021 anslås dessutom cirka 1,7 miljarder euro för de direkta kostnaderna som coronaviruset gett upphov till. Anslaget går bland annat till testning, spårning och vård. Eftersom det ekonomiska läget förväntas

vara dåligt, föreslås cirka 0,8 miljarder euro mer än i den ordinarie budgeten för 2020 för konjunkturbetingade utgifter, det vill säga utgifter för lönegaranti, bostadsbidrag, utkomststöd och statens andel av utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa. Statsandelen för kommunal basservice höjs med 0,3 miljarder euro, vilket kompenserar den minskning av skatteinkomsterna som beror på den svaga ekonomin.

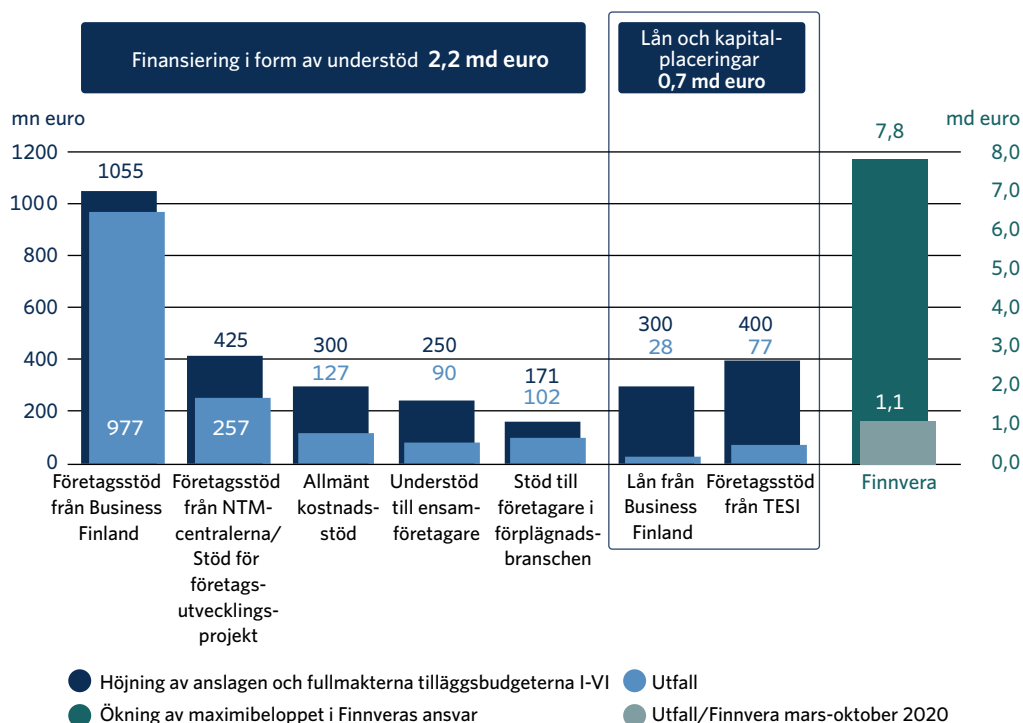
På grund av den osäkerhet som coronapandemin och det ekonomiska läget ger upphov till har 500 miljoner euro reserverats i budgetpropositionen för 2021 för utgifter av engångskaraktär och finanspolitiskt obligatoriska utgifter på så sätt att pengarna inte kan användas för andra utgifter. För 2021 har man dessutom aktiverat mekanismen för exceptionella konjunkturlägen, som ingår i ramregeln och som är avsedd för utgifter av engångskaraktär. Mekanismen ökar utgiftsramen för 2021 med 500 miljoner euro.

I förhållande till utvecklingen på arbetsmarknaden har finanspolitiken som helhet reagerat lägligt på de ekonomiska konsekvenserna av coronakrisen (figur 6). Både företag och hushåll stöddes genom den diskretionära finanspolitiken genast på våren när restriktionerna och rekommendationerna stängde samhället. Den egentliga stimulansen inleddes sommaren 2020 efter att de mest omfattande restriktionerna avslutats. Under höstens gång har bedömningarna av anslagsbehoven justerats utifrån utfallsuppgifterna och testningskapaciteten har ökat för att hålla samhället öppet. I budgetpropositionen för 2021 kommer den ekonomiska stimulansen att fortsätta, om än i en långsammare takt än år 2020. Att fortsätta finanspolitiken som stöder ekonomisk tillväxt är berättigat, eftersom epidemin kommer att påverka ekonomin ännu år 2021.



Figur 6: Anslagen i tilläggsbudgetarna och inledda arbetslöshets- och permitteringsperioder. Källa: Finansministeriet och arbetsförmedlingsstatistiken.

Hittills har företagsstöden utnyttjats något mindre än budgeterat (figur 7). Det finns många möjliga orsaker till att företagsstöden tills vidare utnyttjas i mindre omfattning än beräknat. Företagens situation blev inte så svår som man befärade på våren – delvis på grund av den finska ekonomins eftercykliska karaktär. De befintliga orderböckerna sys-selsatte exportindustrin ännu på våren. Dessutom återhämtade sig den inhemska efter-frågan snabbt efter vårens kollaps (t.ex. överskred antalet kortköp som gjordes av Nordeas kunder i juni 2020 till och med antalet köp i juni året innan).



Figur 7: Statens coronastöd till företag och utfallet av stöden.² Källa: Granskaförvaltningen.fi, Statskon-toret, Business Finland, arbets- och näringsministeriet, NTM-centralernas och arbets- och näringsby-rårnas utvecklings- och förvaltningscenter, Finlands Industriinvestering (TESI) och Finnvera.

Det har varit betydligt färre sökanden av företagsstöden än vad som uppskattades un-der lagberedningsprocessen, vilket har bidragit till att det totala stödbeloppet är lägre än beräknat.³ Av de 300 miljoner euro som reserverats för kostnadsstödet betalades 127 miljoner euro ut. Även det behovsprövade understödet på 2 000 euro för ensamföreta-gare har utnyttjats i något mindre omfattning än väntat. Arbets- och näringsministeriet uppskattar att av stödbeloppet på 250 miljoner euro används 95 miljoner euro. Förutsätt-ningen för den temporära och partiella stängningen⁴ av förplägnadsföretagen på våren var enligt riksdagen att inkomstförlusterna inom branschen kompenseras⁵. För kompen-sation av inkomstbortfall och stöd för återanställning reserverades 171 miljoner euro.⁶ En-ligt prognosen från NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter stannar stödbeloppet på cirka 123 miljoner euro.⁷ Att stödbeloppet blir mindre än beräknat beror på att den skattebaserade försäljningen i förplägnadsföretagen under begränsningstiden inte sjönk med 75 procent jämfört med jämförelsemånaderna, bland annat tack vare försäljningen av hämtmat. Antalet ansökningar har också varit nå-

got mindre än uppskattat. Finlands Industriinvestering har fattat investeringsbeslut om sammanlagt 76,8 miljoner euro med anknytning till den ökning på 400 miljoner euro som beviljats i tilläggsbudgetarna. Ansökningarna om återbäring av redan betalda mervärdesskatter, som lättnaderna i betalningsarrangemangen möjliggjorde, har också varit färre än beräknat. Skatteförvaltningen har i anslutning till lättnaderna i betalningsarrangemangen återbetalat mervärdesskatt till ett värde av sammanlagt cirka 393 miljoner euro, medan det i lagförslaget uppskattades att återbäringarna skulle uppgå till cirka 515 miljoner euro.

God tillgång till finansiering på marknadsvillkor och möjligheten till amorteringsfrihet kan förklara den låga efterfrågan på i synnerhet Finnveras finansiering. Som en åtgärd utanför budgetekonomin höjdes i mars 2020 det belopp som Finnvera maximalt kan bevilja i inhemsk finansiering (garantier och lån) från 4,2 miljarder euro till 12 miljarder euro. Finansieringen var huvudsakligen avsedd för garantier för bankernas krediter. Även om tilläggsfinansieringen till största delen förväntades gälla små och medelstora företag upphävdes samtidigt gränsen för Finnveras kredit- och borgensförlustförbindelse, enligt vilken Finnvera kan bevilja stora företag finansiering till ett belopp av högst 420 miljoner euro, temporärt till utgången av 2020. Dessutom höjdes statens ersättningar för kredit- och borgensförluster till Finnvera från 50 procent till 80 procent. Till följd av tillväxten i förlustersättningarna, den ökade finansieringsvolymen och höjningen av ersättningsprocenten för kredit- och borgensförluster har man i vårens 2020 plan för de offentliga finanserna beaktat effekterna på statens budgetekonomi genom att höja utgifterna för förlustersättning med sammanlagt 613 miljoner euro för åren 2021–2024. Finnvera har beviljat 1,1 miljarder euro i finansiering mellan mars och oktober. Även om betydligt mindre finansiering har beviljats än takhöjningen skulle tillåta, har finansieringsbehoven för små och medelstora företag ökat 2020 från och med 2019. I januari-oktober 2020 beviljades Finnveras inhemska finansiering mer än 90 procent mer än under motsvarande period 2019. Den goda tillgången på marknadsbaserad finansiering och möjligheten till avbetalningsfria betalningar har emellertid delvis begränsat behovet av ny finansiering från Finnvera.

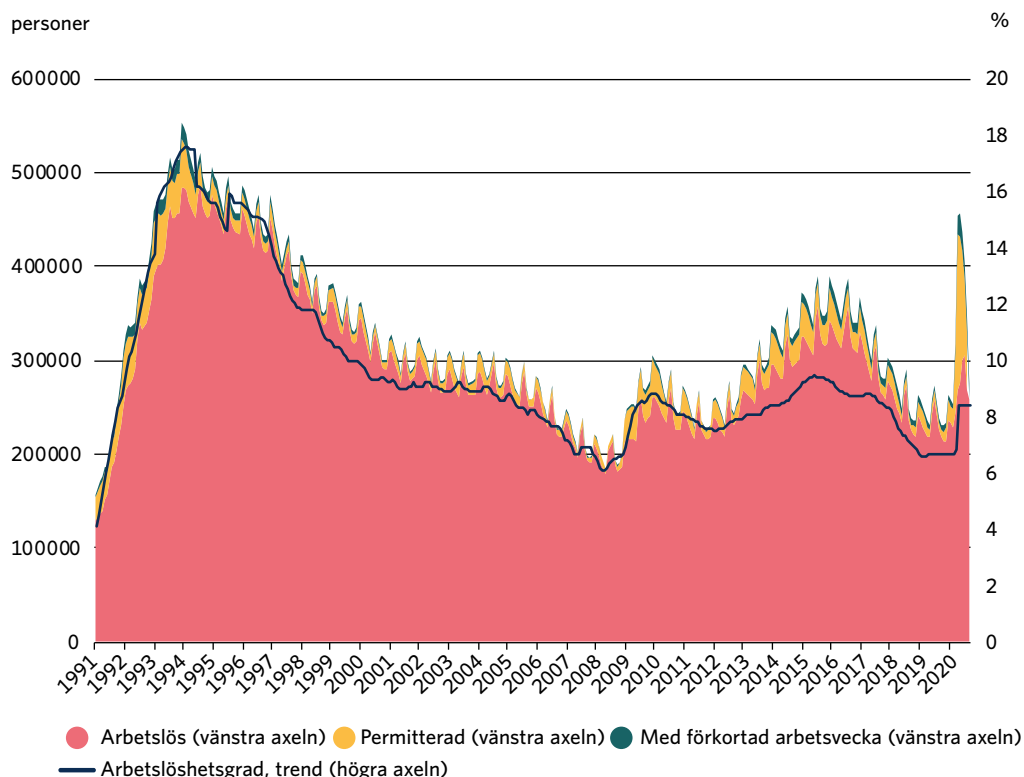
Eftersom Finlands ekonomi till sin karaktär är eftercyklisk kan behovet av stöd öka under hösten 2020. Värdet på nya industribeställningar i augusti 2020 var enligt Statistikcentralen 17,3 procent lägre än året innan och enligt Tullens förhandsstatistik sjönk värdet på varuexporten i augusti med 14,8 procent jämfört med året innan. Därför har lönesumman för industrin, byggnationen, stödtjänsterna och logistikbranscherna sjunkit i augusti 2020 jämfört med motsvarande tidpunkt ett år tidigare.⁸

Under 2020 har antalet konkurser till och med sjunkit jämfört med året innan, men minskningen förklaras av en temporär ändring av konkurslagen (291/2020) i maj, som avsevärt begränsade borgenärers rätt att ansöka om konkurs. Den temporära ändringen gäller till utgången av 2020. Utvecklingen av antalet konkurser från och med 2021 visar hur väl företagen har klarat av den minskade efterfrågan.

Arbetslöshetsgraden är långt från 1990-talets recession – de ekonomiska följderna är hittills mindre än i Sverige

Under coronakrisen har särskilt antalet permitterade personer ökat i högre grad än under finanskrisen (figur 8). Arbetslöshetsgraden ligger dock fortfarande långt från arbetslöshetsgraden under lågkonjunkturen på 1990-talet. Under hösten kan situationen på arbetsmarknaden försämrats på nytt.

I lågkonjunkturer försämras unga vuxnas sysselsättning vanligtvis mer än sysselsättningen i de äldre åldersklasserna, då företagen minskar rekryteringen av nya arbetstagare.

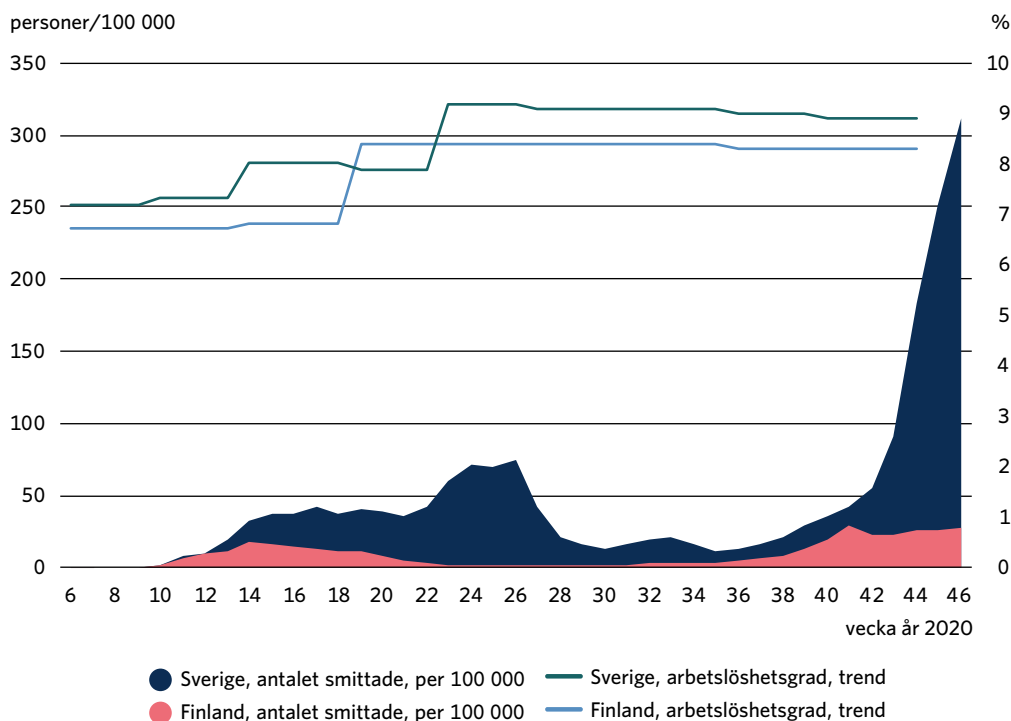


Figur 8: Permitterade, arbetslösa och konkurser 1990–2020⁹. Källa: Arbetsförmedlingsstatistiken och Statistikcentralen.

Coronakrisens inverkan på arbetsmarknaden drabbar i synnerhet unga vuxna. Under det senaste året har lönesumman för personer under 25 år minskat mest. Unga vuxna har också ansökt mest om FPA:s arbetslöshetsförmån, men detta förklaras av att många unga ännu inte uppfyller arbetsvillkoret för inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning eller inte hör till någon arbetslöshetskassa.¹⁰ Även under lågkonjunkturen på 1990-talet och under finanskrisen försämrades sysselsättningen och inkomsterna mer bland de unga än i andra åldersgrupper, och de ungas disponibla inkomster har utvecklats något långsammare än för de äldre åldersgrupperna även efter lågkonjunkturens slut.¹¹

Den inhemska efterfrågan kan stödjas under krisen genom finanspolitisk stimulans, genom att pandemin hålls under kontroll och genom att samhället hålls öppet. På så sätt kan också de skadliga och långvariga konsekvenserna av krisen för Finlands ekonomi lindras och samtidigt kan hållbarheten i de offentliga finanserna stödjas på längre sikt. Finland har klarat av epidemisituationen bättre än Sverige under 2020 (figur 9). Även

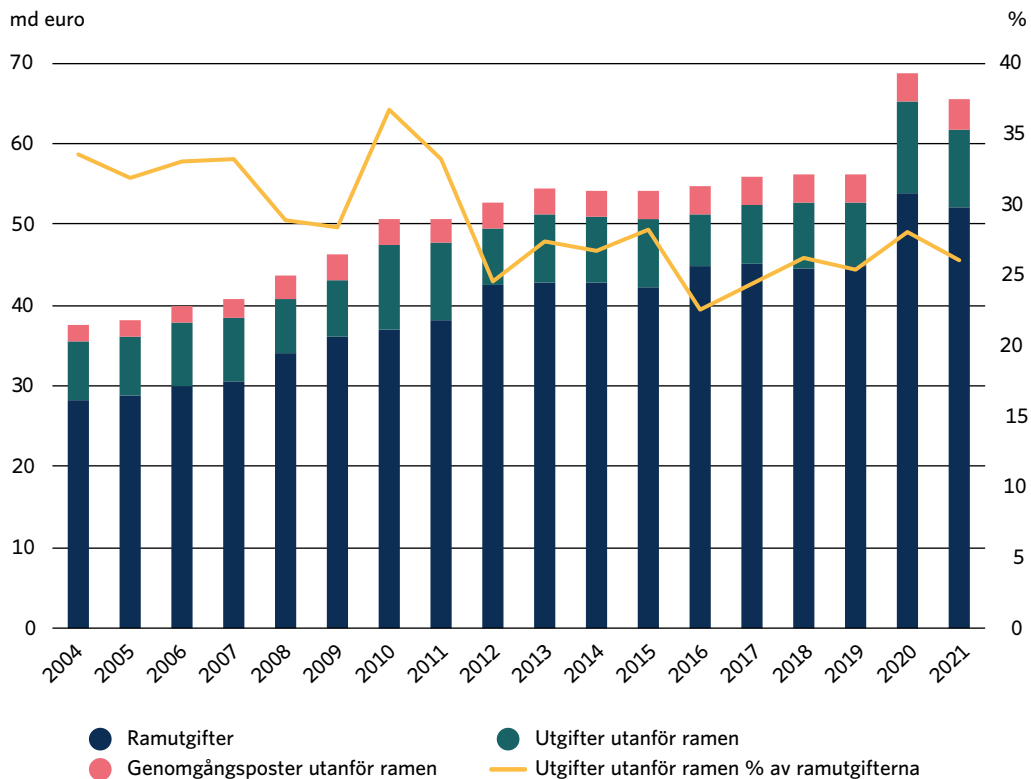
utvecklingen av arbetsmarknaden och ekonomin i Finland har varit något mer gynnsam än i Sverige. I Sverige minskade BNP under andra kvartalet 2020 med hela 8,8 procent, medan BNP-minskningen i Finland var 4,4 procent.¹² Bakom den kraftiga BNP-minskningen i Sverige ligger minskningen av nettoexporten (skillnaden mellan exporten och importen). Även om exporten också i Finland minskade under det andra kvartalet, minskade importen ännu mer och nettoexporten ändrades från negativ till positiv. Den privata konsumtionen minskade lika mycket i båda länderna. Utifrån tillgänglig information har de diskretionära stimulansåtgärderna i Sverige utgjort 11,8 procent och i Finland 7 procent av BNP.¹³ Garanti- och lånevolymen har varit av samma storleksklass i båda länderna.



Figur 9: Antalet smittade (/100 000 personer) och arbetslöshetsgraden i Finland och Sverige.
Källa: Statistikcentralen, THL, Folkhälsomyndigheten, Statistiska centralbyrån och ECDC.

1.3 Efter avstegen från reglerna för statens utgiftsramar betonas behovet av att återgå till de bindande ramarna

Det nuvarande ramsystemet har varit i kraft från och med 2004 (figur 10). Regeringen fastställer i början av valperioden en fyraårig ram, det vill säga ett tak för budgetutgifterna. Rambegränsningen omfattar cirka 75 procent av utgifterna i statsbudgeten, vilket motsvarar cirka 35 procent av utgifterna i de offentliga finanserna som helhet. Syftet med utgiftsregeln är att begränsa det totala beloppet av utgifter som skattebetalarna ska stå för. När man gör förändringar i statsbudgeten, som ur detta perspektiv är neutrala, kan motsvarande justeringar göras i ramen för valperioden.



Figur 10: Ramutgifter och utgifter utanför ramen 2004–2021. Källa: budgetuppgifter och finansministeriet.

Regeringens beslut att avstå från att följa utgiftsramen för 2020 var en motiverad lösning i den exceptionella situationen. Att fastställa en utgiftsram och sålunda också att slopa utgiftsramen är ett politiskt beslut och ingår på så vis i regeringens befogenheter. Av formuleringen av regeringens beslut kunde man dock få intrycket att slopandet av utgiftsramen skulle vara en direkt följd av att beredskapslagen tas i bruk. Beredskapslagen innehåller dock inga bestämmelser om ramsystemet, och ibruktagandet av beredskapslagen förutsätter inte nödvändigtvis att ramen slopas, även om det är sannolikt att de omständigheter som ledde till att beredskapslagen togs i bruk också leder till oförutsedda utgifter. Inte heller i ramregeln finns bestämmelser om när det skulle vara motiverat att slopa ramregeln.

Trovärdigheten i ramregeln är helt beroende av det politiska engagemanget. Under tiden för det nuvarande ramsystemet, 2004–2019, har regeringarna nått de uppställda målen i ramen. Mekanismer som ökar flexibiliteten har införts i ramsystemet för att oförutsedda utgiftsökningar under regeringsperioderna ska kunna hanteras inom gränserna för ramregeln. Mekanismen för exceptionella konjunkturlägen i början av den nuvarande valperiodens ramregel är det senaste tillägget. Med hjälp av den kan man reagera på det stimulansbehov som en allvarlig lågkonjunktur medför.

Ramregeln kan också slopas helt och hållet, och detta gjordes första gången 2020. Detta alternativ är också värt att beakta när man bedömer om ramregeln är tillräckligt flexibel för att fungera i olika situationer. Det är inte heller meningen att ramregeln ska fungera

under alla omständigheter. Det är bra om ramregeln till vissa delar är rigid för då begränsar den utgiftsökningen. Även om ramregeln kan slopas ska tröskeln för att göra det vara mycket hög. Det verkar vara regeringens strategiska avsikt att hålla sig till ramregeln från och med 2021 och regeringen motiverade slopandet av ramen 2020 med att beredskapslagen togs i bruk, vilket är ett tydligt bevis på undantagstillstånd. För att bevara tilltron till att ramregeln kan begränsa utgiftsökningen och tilltron till det politiska engagemanget, som garanterar ramregeln, är det dock viktigt att man lyckas återgå till att iaktta ramregeln från och med 2021.

I budgetpropositionen för 2021 har ändringar gjorts i utgiftsnivån genom att den flexibilitet som ingår i ramregeln har utnyttjats, men man har eftersträvat flexibilitet också genom avvikelser från ramregeln. Mekanismen för exceptionella konjunkturlägen gjorde det möjligt att i enlighet med ramregeln höja ramen med 500 miljoner euro. Detta belopp användes för utgiftsökningar av engångskaraktär. Det var första gången som mekanismen för exceptionella konjunkturlägen aktiverades, så härnäst är det viktigt att få information om hur mekanismen fungerar som en del av ramregeln. Tidpunkten för den stimulans som mekanismen möjliggör och de valda utgiftsposterna utgör centrala faktorer i bedömningen av hur mekanismen uppfyller de mål som ställts upp. Det skulle vara viktigt att kunna följa upp vilka utgiftsökningar i budgeten som motsvarar de utgiftsökningar av engångskaraktär som mekanismen för undantagsförhållanden möjliggjort.

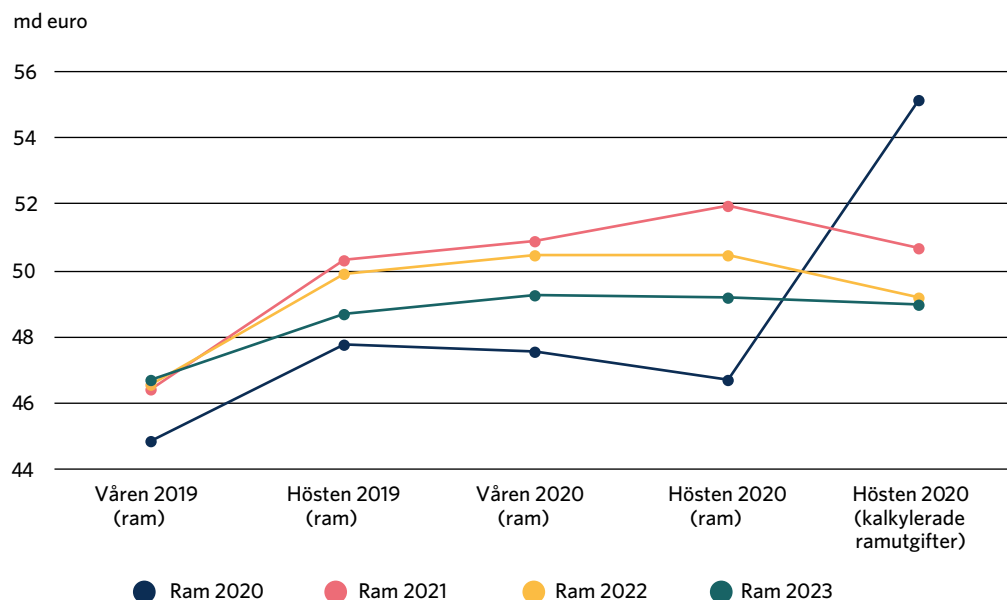
Ett undantag till ramprinciperna är den extra reserv på 500 miljoner euro i budgeten för 2021 för utgifter av engångskaraktär och finanspolitiskt obligatoriska utgifter som coronavirussituationen orsakar. I budgeten för 2021 budgeterades de direkta kostnaderna med anknytning till coronapandemin dessutom utanför ramen för att utgiftsbegränsningen inte ska gälla dem. (Direkta kostnader är utgifter för testning, spårning, karantän, vård av patienter, vaccinering och hälsosäkerhet i samband med resor.) Dessa kostnader beräknades uppgå till 1,660 miljarder euro. Detta undantag från ramregeln kan anses lämpligt för att de direkta utgiftsökningarna som skötseln av coronakrisen kräver ska kunna garanteras. I budgeten för 2020 överfördes vissa anslag för stöd till företag och förlustersättning av finansieringsfullmakter utanför ramen från och med 2021 som ett medvetet avsteg från ramregeln.

På grund av antalet och omfattningen av undantagen år 2021 verkar återgången till valramen inte vara helt lyckad, men i allmänhet kommer återgången till ramen att begränsa utgiftsökningen mer än om det inte finns någon ram alls. Ramregeln kan ändras mitt under regeringsperioden genom ett politiskt beslut. Samtidigt ökar dock risken för att ändringarna minskar tilltron till att regeringen har förbundit sig till ramen under hela regeringsperioden. Om det är möjligt att öka de oförutsedda utgifterna i och utanför ramen under regeringsperioden, begränsar ramregeln inte ökningen av de totala utgifterna. Tilltron till systemet försvagas om man kan undvika att bryta mot rambegränsningen genom att bryta mot ramprinciperna.

Om utgiftsramen hade varit i kraft 2020 hade den överskridits med 8,4 miljarder euro

Revisionsverket har utrett på vilket sätt ramen för valperioden 2020–2023 har beräknats ända från valperiodens tekniska ram till den faktiska budgetpropositionen för 2021. I figur 11 nedan presenteras valperiodens fyraåriga ram i fyra olika ramberedningsfaser: som

teknisk ram, som ram för regeringsprogrammet, som ram för planen för de offentliga finanserna 2021–2024 samt vid tidpunkten för budgetpropositionen för 2021. Till sist presenteras ramutgifterna, som enligt revisionsverkets kalkyler överskrider ramen med 8,4 miljarder euro 2020. På grund av coronapandemin var ramen för 2020 inte i kraft från och med den första tilläggsbudgeten

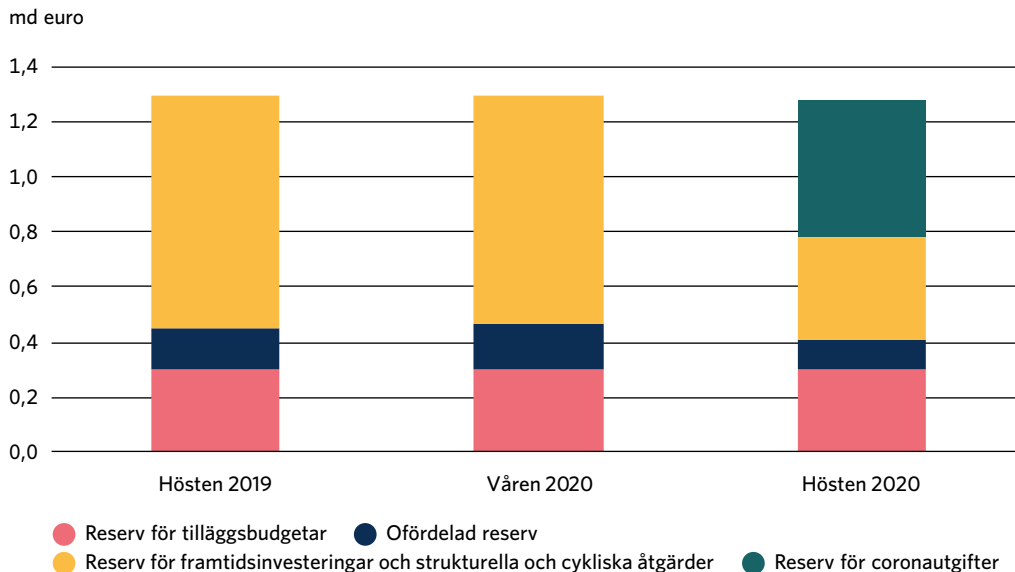


Figur 11: Beredningen av ramen för valperioden 2020–2023. Källa: planerna för de offentliga finanserna, den faktiska budgetpropositionen för 2021, sjunde tilläggsbudgeten 2020, ramjusteringar efter planen för de offentliga finanserna 2021–2024 och revisionsverkets kalkyler.

Även om ramen för 2020 inte var i kraft under beredningen av tilläggsbudgetarna, justerades ramen så att den åtstramades med 1,3 miljarder euro. De största justeringarna föranleddes av ändringar i grunderna för anslag utanför ramen och av de ekonomiska stimulansåtgärderna.

Ramen för 2021 breddades med 500 miljoner euro under beredningen av budgetpropositionen för 2021 genom att en ny reserv för coronautgifter togs i bruk (figur 12). Att den nya reserven togs i bruk medförde att även om handlingsutrymmet i ramen för 2021 hade hunnit minska med 511 miljoner euro under de tidigare faserna av ramberedningen och det återstod sammanlagt 779 miljoner euro, återställde den nya coronareserven handlingsutrymmet till närapå den ursprungliga nivån, det vill säga till 1,3 miljarder euro.

Efterlevnaden av ramen har under de tidigare valperioderna inneburit att man i regeringens första rambeslut avtalar om ramens handlingsutrymme, och utgiftsökningarna under valperioden överskrider inte detta handlingsutrymme. Det är inte förenligt med ramregeln att diskretionärt öka de totala ramutgifterna under valperioden. Å andra sidan har statens ekonomiska situation varit exceptionell under innevarande valperiod. Med tanke på hållbarheten i statsfinanserna är det viktigt att regeringen fäster uppmärksamhet vid utvecklingen av statens utgifter och strävar efter att dämpa ökningen av dem.



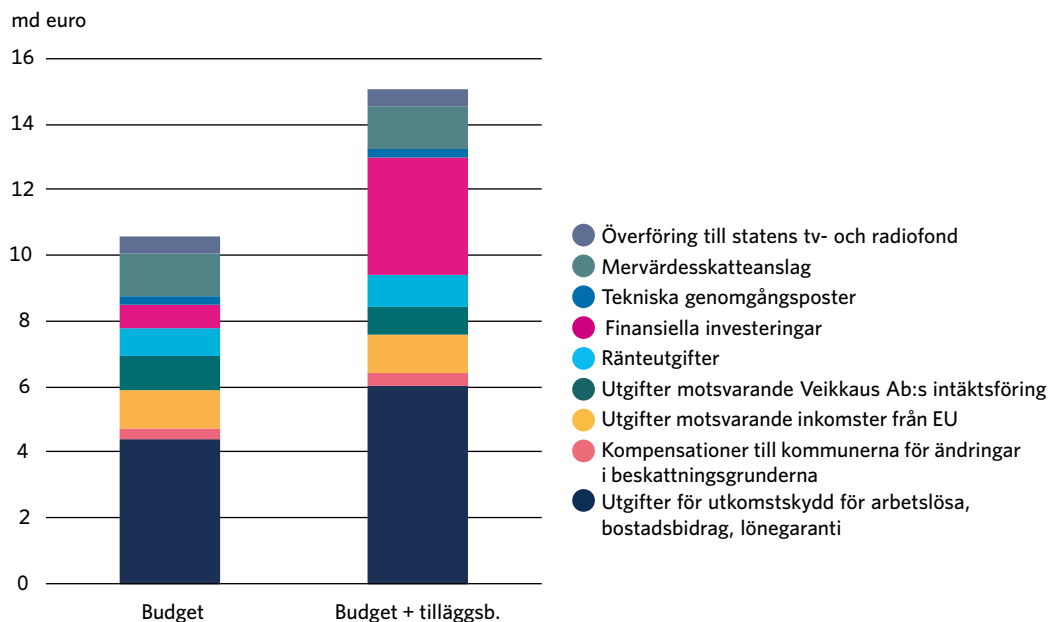
Figur 12: Handlingsutrymmet i ramen för 2021 i ramen för regeringsprogrammet, i planen för de offentliga finanserna för 2021-2024 och i den faktiska budgetpropositionen för 2021. Källa: planen för de offentliga finanserna, budgetpropositionen för 2021 och revisionsverkets kalkyler.

De nya företagsstöden 2020 resulterar i nya anslagsbehov de följande åren, men dessa tilläggsanslag budgeteras avvikande från det tidigare förfarandet utanför ramen.

Att man i de kommande årens ramar måste beakta förändringar i utgifterna till följd av coronapandemin samtidigt som målet är att hålla sig till ramen för valperioden enligt regeringsprogrammet, har i ramkalkylen lett till lösningar som inte följer de tidigare ramprinciperna. Även om principerna anpassas kan de dock dämpa utgiftsökningen.

Utgifterna utanför ramen för 2020 har ökat kraftigt

Från och med 2004 har budgetutgifterna delats in i utgifter som ingår i ramen och utgifter som står utanför ramen. I utgifter utanför ramen ingår konjunkturbetingade utgifter, såsom stöd vid arbetslöshet och behov av utkomstskydd. Ramen omfattar inte heller ränteutgifter för statsskulden, kompensation till kommunerna vid skatteändringar och utgifter för finansiella investeringar (figur 13). En del av utgifterna utanför ramen utgörs av olika slags genomgångsposter, varvid motsvarande inkomst i budgeten kan anvisas för utgiften. Ramregeln gäller inte 2020, men ramutgifterna och utvecklingen av utgifterna utanför ramen kan fortfarande följas upp. De ändringar i ramregeln som träder i kraft 2021 har redan inkluderats i bedömningen i denna rapport. Begränsningen av utgiftsramen binder inte utgifterna utanför ramen, så deras nivå skulle ha kunnat ändras även om man inte skulle ha frångått ramregeln.



Figur 13: Förändringar i utgiftsposterna utanför ramen i förhållande till budgeten för 2020 efter tilläggsbudgetarna. Källa: budgetuppgifter och finansministeriet.

Utgifterna utanför ramen har under 2020 ökat med 4,3 miljarder jämfört med den ursprungliga budgetuppskattningen. Finansinvesteringarna, som har budgeterats utanför ramen till ett belopp av 2,8 miljarder mer än i budgeten, har ökat mest. Placeringarna och understöden hänför sig i huvudsak till skötseln av den ekonomiska krisen som coronapandemin har föranlett. De konjunkturbetingade utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti har stigit näst mest, sammanlagt 1,5 miljarder. Dessa konjunkturbetingade utgifter utgör automatiska stabilisatorer, och sålunda visar ökningen att de fungerar på ändamålsenligt sätt. Kalkylen över ränteutgifter (38 miljoner) har ökat något i takt med att nettoupplåningen har ökat. Kalkylen över övriga utgifter utanför ramen är oförändrad.

I och med att Veikkaus Ab:s intäktsföring har minskat har en del av utgifterna som motsvarar intäktsföringen överförs till ramen från och med 2020. Man beslöt att kompensera finansieringen av Veikkaus Ab:s förmånstagare så att finansieringen motsvarar 2019 års intäktsföringsnivå även 2020 och 2021. Kompensationen är cirka 176 miljoner euro 2020 och cirka 347 miljoner euro 2021. Minskningen av Veikkaus Ab:s intäktsföring beror i huvudsak på åtgärder för att bekämpa spelproblem samt på att Veikkaus Ab:s marknadsandel har minskat. Därför kommer intäktsföringsnivån knappast att återgå till 2019 års nivå inom den närmaste framtiden. Det har varit motiverat att budgetera avkastningen av penningsspel utanför ramen, eftersom det har varit fråga om en så kallad genomgångspost: en motsvarande inkomst kan anvisas för utgiften. Om regeringen oberoende av beloppet av Veikkaus intäktsföring förbinder sig vid att i nuvarande omfattning finansiera verksamheten för förmånstagare av avkastningen av penningsspel, skulle anslagen för finansieringen i sin helhet passa bättre inom ramen.

1.4 De lagstadgade och politiska ekonomiska målen har på goda grunder varit flexibla under coronakrisen

Regeringen har politiska mål förknippade med de offentliga finanserna och nationalekonomin, som ingår i regeringsprogrammet, men också lagstadgade mål, som ingår i planen för de offentliga finanserna.¹⁴ Enligt de finanspolitiska målsättningarna i regeringsprogrammet ska sysselsättningsgraden höjas till 75 procent och de offentliga finanserna ska stå i balans 2023. Målen skulle gälla i ett normalläge i världsekonomin.

Revisionsverket har i tidigare revisioner ansett det vara gagnande att målsättningar i regeringsprogrammet är kopplade till världsekonomin. Kopplingen visade sig vara befogad i och med coronakrisen. Statsrådets bedömning våren 2020 att världsekonomin inte befinner sig i ett normalläge är motiverad. Trots att det inte går att säga hur länge coronakrisen kommer att pågå, orsakar den i varje fall en så stor chock i världsekonomin att det världsekonomiska läget som helhet kommer att vara onormalt 2019–2023 enligt nuvarande information.

De inhemska besluten överensstämmer med EU:s beslut – EU beslöt att tillåta avsteg från de finanspolitiska målen

EU-kommissionen meddelade 20 mars 2020 att den aktiverar den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del (där medlemsstaten måste uppnå eller närma sig mot det medelfristiga målet för strukturella saldot, i Finland är målet för närvarande -0,5 procent av BNP) och korrigerande del (referensvärdet för den offentliga sektorns underskott 3 procent av BNP och för den offentliga skulden 60 procent av BNP). Undantagsklausulen gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från målen för de offentliga finanserna. Syftet med aktiveringen är att EU-reglerna för de offentliga finanserna inte ska begränsa hanteringen av coronakrisen och stimuleringen av ekonomin. EU-staternas finansministrar gav den 23 mars 2020 sitt stöd för aktiveringen av undantagsklausulen.

Regeringen lämnade den senaste planen för de offentliga finanserna till riksdagen den 16 april 2020. I planeringen utnyttjades den flexibilitet som ingår i den finanspolitiska lagstiftningen. Planen för de offentliga finanserna 2021–2024 upprättades under undantagsförhållanden och saknade därför en stor del av det innehåll som fastställts i förordningen om en plan för de offentliga finanserna. I planen saknades regeringens målsättning för det strukturella saldot (nettokreditgivningen, dvs. över- eller underskott), de offentliga utgifterna och den offentliga skuldsättningen. Därför saknades också beskrivningarna av regeringens åtgärder för att nå målen.

Förordningen om en plan för de offentliga finanserna innehåller en bestämmelse om exceptionella förhållanden. Enligt den är kraven på uppställande av målen för det strukturella saldot i de offentliga finanserna lindrigare då EU:s råd har slagit fast att det i Fin-



Planen för de offentliga finanserna våren 2020 omfattade inga finanspolitiska mål.

land råder exceptionella förhållanden. Det bör noteras att bestämmelsens egentliga syfte har varit att skapa flexibilitet i kriterierna för målen, inte att göra det möjligt att helt avstå från att ställa upp mål.¹⁵ Utifrån bestämmelsens ursprungliga syfte lämpar sig undantagsbestämmelsen i förordningen inte direkt för den exceptionella situationen våren 2020, då inga mål överhuvudtaget ställdes upp.

Med tanke på bedömningen av att den inhemska lagstiftningen följs är det relevant att EU:s finanspolitiska pakt och EU-rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk genomförs i Finland genom den finanspolitiska lagen och förordningen om en plan för de offentliga finanserna. På det nationella planet stöds bestämmelserna i unionsinstrumenten speciellt genom flerårig planering. Våren 2020 ansåg man det befogat att i EU-regleringen tillfälligt avvika från anpassningsbanan för det medelfristiga målet för de offentliga finanserna och minska på innehållskraven i det standardiserade stabilitetsprogrammet som ska lämnas till EU.

I den exceptionella situation som orsakats av coronakrisen är det logiskt att syftet med den nationella lagstiftning som ska befästa efterlevnaden av EU-reglerna bedöms också i förhållande till tolkningarna av det underliggande EU-regelverket. Det är alltså motiverat att tolka att den flexibilitet som skapats i EU-förfarandena också gäller de nationella kraven.

Det bör dessutom noteras att ett viktigt element i den finanspolitiska lagen är en korrigeringsmekanism för situationer där avvikelsen från målet för det strukturella saldot är betydande. Eftersom avvikelser från målet är tillåtna på basis av den allmänna undantagsklausulen, kan underlåtenhet att iaktta målet för det strukturella saldot för närvarande i praktiken inte leda till att korrigeringsmekanismen aktiveras. I förordningen om en plan för de offentliga finanserna har nivån på målen för det nominella saldot kopplats till målet för det strukturella saldot så att de ska leda till att målet för det strukturella saldot uppnås. Därmed saknar målen för det nominella saldot relevans för korrigeringsmekanismen, eftersom varken målsättning eller målutfall inverkar på huruvida mekanismen aktiveras.

På ovannämnda grunder anser revisionsverket att planen för de offentliga finanserna 2021–2024, som statsrådet lämnade våren 2020, motsvarar innehållet i den finanspolitiska lagstiftningen med beaktande av de rådande exceptionella förhållandena. I framtiden borde den finanspolitiska lagstiftningen emellertid preciseras så att den tydligare skulle föreskriva också om sådana exceptionella situationer som de nu rådande.

Dessutom bör statsrådet så snart som möjligt återgå till att planera och ställa upp mål för de offentliga finanserna i normal omfattning. Det är viktigt att de offentliga finanserna styrs mot ett utvecklingsspår som är förenligt med stabilitetsmålet för de offentliga finanserna efter krisen, och detta förutsätter planmässighet och engagemang i den medelfristiga ekonomiplaneringen. Det bör observeras att den finanspolitiska lagstiftningen också ger möjlighet att ställa upp flexibla mål för de offentliga finanserna än normalt i ett exceptionellt ekonomiskt läge. Även om målen angående nominella saldot fastställs på ett sätt som inte leder till att målet för strukturella saldot uppnås är de en viktig fästpunkt för planeringen av de offentliga finanserna samt stöder de balanseringen av den offentliga ekonomin.

2 Den offentliga skuldens förhållande till bruttonationalprodukten bör stabiliseras

Finlands offentliga skuld i förhållande till bruttonationalprodukten stiger markant på grund av coronakrisen, men i förhållande till andra EU-länder ligger skuldkvoten emellertid nära EU-genomsnittet. Räntan på finska statens stora tilläggs lån 2020 är i praktiken noll, och den låga räntenivån stöder den offentliga ekonomins förmåga att ta hand om den växande skulden. Den låga räntenivån kan dock försämra hållbarheten i finansieringen av arbetspensionssystemet. Dessutom har statens eventalförpliktelser, såsom statsgarantierna, ökat, samtidigt som den försvårade situationen inom kryssningsbranschen på grund av krisen har gjort en del av statsgarantierna mer riskfyllda. Även åtgärder på EU-nivå för att möta coronakrisen ökar förpliktelserna.

Regeringens mål att stabilisera den offentliga skuldkvoten fram till 2030 är motiverat: omfinansieringskostnaderna för de skulder som förfaller till betalning i framtiden är förenade med en risk, varför skötseln av de offentliga finanserna inte ska grunda sig på antagandet om en bestående låg räntenivå. Det är motiverat att stabilisera skuldkvoten också med tanke på att den åldrande befolkningen medför risker för utgiftsutvecklingen i Finland. I det rådande osäkra läget är det också motiverat att inte fastställa ett egentligt numeriskt tak eller mål för skulden i förhållande till BNP.

Färdplanen för hållbarhet som regeringen kom överens om 2020 ger utgångspunkter för att förbättra hållbarheten. Åtgärderna i färdplanen och bedömningen av åtgärdernas konsekvenser för de offentliga finanserna måste dock preciseras. Färdplanen borde också ta hänsyn till osäkerheten i skuldscenarierna. Detta borde göras så att man i samband med färdplanen lägger fram känslighetskalkyler för hur mycket de offentliga finanserna borde stärkas för att skuldkvoten ska kunna stabiliseras. Dessutom borde man på förhand fastställa tillvägagångssätt för situationer där anpassningsbehovet förändras.

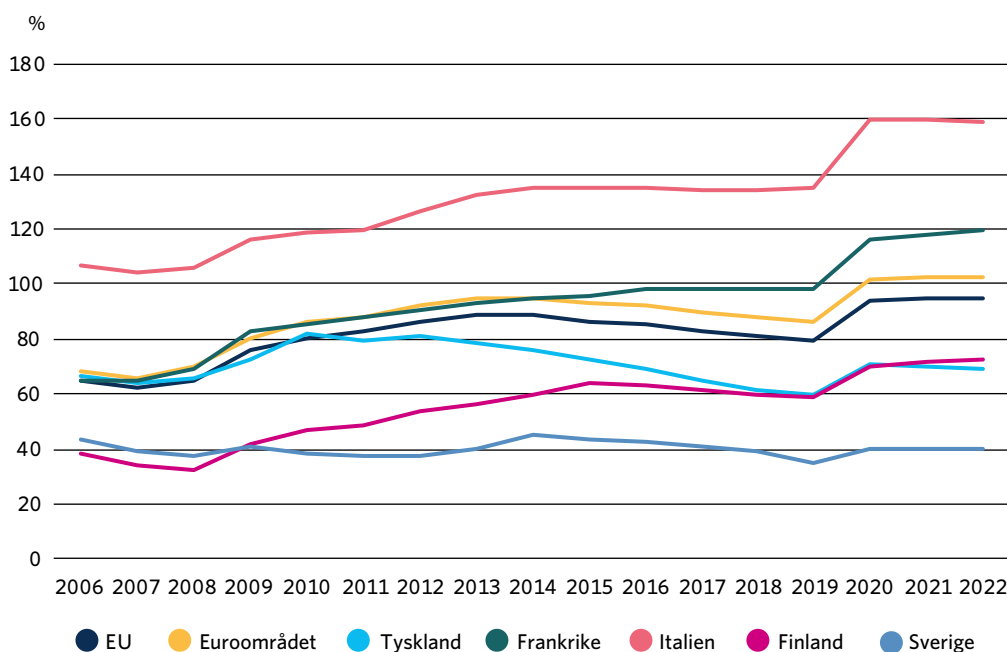
2.1 Den låga räntenivån stöder skuldtoleransen, men eventalförpliktelserna utgör en ökande risk

Den offentliga skulden i Finlands förutspås öka kraftigt till följd av coronakrisen. Enligt finansministeriets och kommissionens prognoser ökar den offentliga skulden till 70 procent i förhållande till bruttonationalprodukten 2020. Skulden förväntas öka även framöver, om än måttligare. I den europeiska referensgruppen ligger Finlands offentliga skuldkvot, mätt med medelvärdet och medianen, nära genomsnittsnivån. När Finlands skuldkvot jämförs med de europeiska ländernas sammanlagda skuldkvot är Finlands skuldnivå fortfarande lägre än skuldkvoten i EU och euroområdet. Den ytterligare skuldsättningen mellan



Även efter krisen är den offentliga skuldkvoten i Finland lägre än den sammanlagda skuldkvoten i euroområdet.

2020 och 2021 uppskattas inte i EU-kommissionens höstprognos 2020 att ändra Finlands ställning gentemot EU-länderna eller länderna i euroområdet, eftersom andra länder också blir kraftigt skuldsatta till följd av coronakrisen. Bland de stora ekonomierna har till exempel den snabba skuldsättningen i Frankrike och Italien också en stark inverkan på utvecklingen av EU:s och euroområdets sammanlagda skuldkvot (figur 14).



Figur 14: Förhållandet mellan den offentliga skulden och BNP i vissa länder. Källa: EU-kommissionen.

Den snabba ökningen av den offentliga skulden i Finland kommer enligt det rådande marknadsläget inte att medföra någon betydande belastning för de offentliga finanserna inom den närmaste framtiden. Marknadsräntan på Finlands tioåriga statsobligationer är för närvarande negativ (figur 15). Räntan steg tillfälligt när coronakrisen slog till, men höjningstrycket lindrades tack vare ECB:s penningpolitiska beslut. Skillnaden i räntan på statsskulden ökade något under krisen jämfört med Tyskland, men skillnaden har senare återgått till samma nivå som före krisen. Finland betalar fortfarande ingen stor riskpremie, i motsats till exempelvis Italien, vars statsskuld ränta lösgjordes från de mindre risk-behäftade euroländerna i samband med finanskrisen.



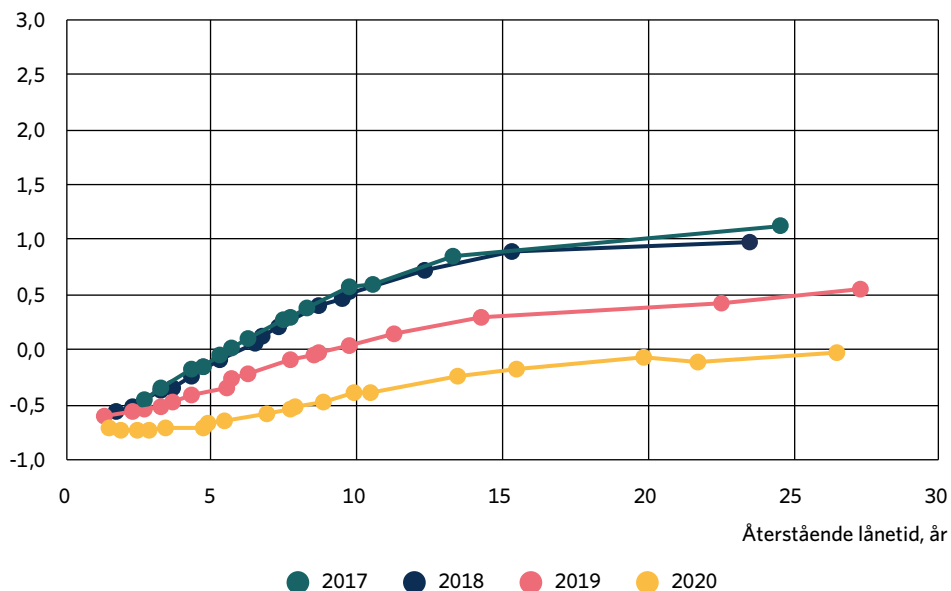
Figur 15: Marknadsräntorna på Finlands, Tysklands och Italiens tioåriga statsobligationer samt ränteskillnaden mellan Finland och Tyskland. Källa: Macrobond och Statens revisionsverk.

Samtidigt är räntorna på de längre finska statsobligationerna mycket låga. Till exempel räntan på ett lån som förfaller 2042 var i slutet av oktober cirka -0,1 procent. De långfristiga räntorna på Finlands statsobligationer har redan länge varit låga och under de senaste åren har de sjunkit ytterligare. I och med detta har räntekurvan för Finlands statsskuld, som beskriver beroendeförhållandet mellan räntorna på statsskulden och skuldebrevets löptid, minskat under de senaste åren (figur 16) från en nivå som redan tidigare var låg. Det är inte okomplicerat att tolka räntekurvorna, eftersom räntekurvorna utöver ränteförväntningarna påverkas av flera andra faktorer. Därför kan man inte på basis av dem direkt förutspå till exempel den kommande räntenivån. Den nuvarande räntekurvan och förändringarna i den under de senaste åren tyder dock inte på att det skulle finnas förväntningar på en väsentlig och snabb räntehöjning på marknaden.

Till och med tjugoåriga lån har för närvarande nollränta.



Räntan på statens referenslån, %

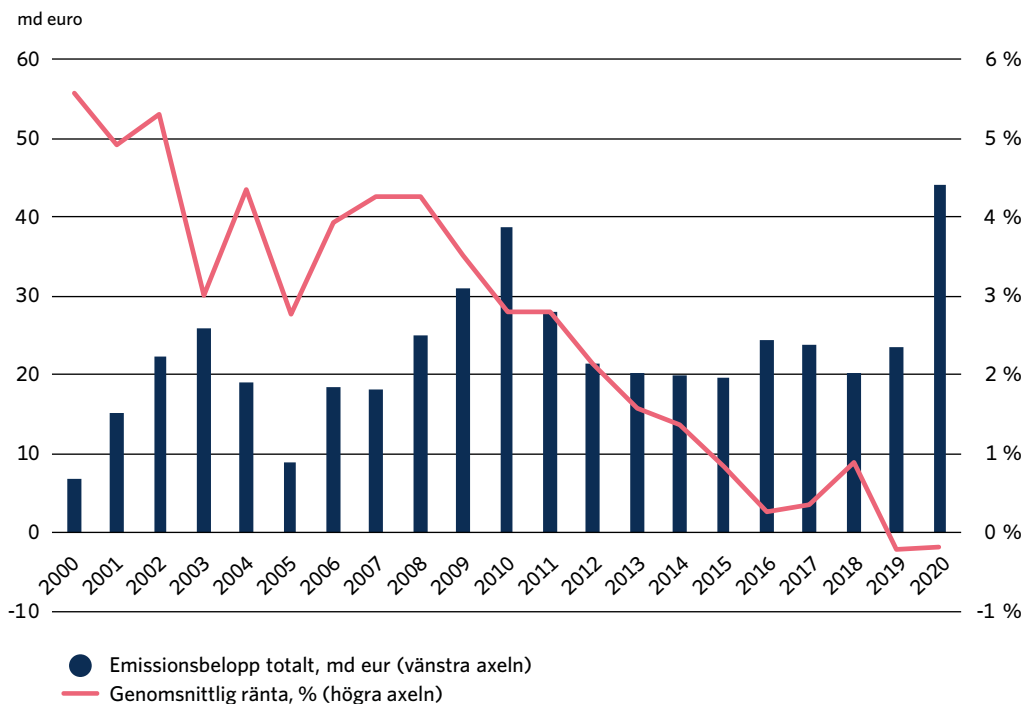


Figur 16: Marknadsräntorna på Finlands referenslån enligt de återstående lånetiderna i slutet av 2017, 2018 och 2019 samt i slutet av oktober 2020. Källa: Finlands Bank och Statens revisionsverk.

Räntekurvorna avspeglar marknadens förväntningar

Räntekurvan (yield curve) är en grafisk beskrivning av räntornas tidsstruktur, det vill säga hur avkastningen på skuldebrevet är avhängig av skuldebrevets löptid. Vanligtvis har kurvorna varit stigande, vilket återspeglar att investerarna kräver högre avkastning på investeringar med lång lånetid än på investeringar med kort lånetid. Om räntekurvan blir flackare (sjunker) kan det hända att det för ett långt lån inte längre krävs en lika hög avkastning som tidigare. Investerarna kräver då inte längre en buffert av tidigare storlek som skydd mot en höjning av inflationen, eller också kräver investerarna en mindre riskpremie eller likviditetspremie för avkastningen. Således tyder en sjunkande kurva i allmänhet på lägre inflationsförväntningar och lägre förväntningar på den ekonomiska tillväxten.

Marknadsräntan på den offentliga skulden, som länge huvudsakligen har sjunkit, återspeglas ännu inte helt i räntekostnaderna för statsskulden. Detta beror på att tidigare långfristiga lån har en långvarig inverkan på skuldstocken och att räntorna på den befintliga skuldstocken därför inte reagerar i realtid på förändringar i marknadsräntorna.¹⁶ Under det gångna decenniet har räntan på ny skuld till största delen varit nedåtgående och räntan på de lån som nu tas är lägre än räntorna på de lån som förfaller. Räntan på den mycket stora bruttoupplåningen 2020 (över 40 miljarder euro brutto, dvs. utan avdrag för avskrivna förfallna lån, fram till utgången av oktober) har i genomsnitt varit aningen negativ, i praktiken noll (figur 17)¹⁷. Om marknadsräntorna inte ändras sjunker den effektiva räntan på den offentliga skulden, det vill säga de totala ränteutgifterna i förhållande till skuldbeloppet, ytterligare. På motsvarande sätt skulle en ökning av marknadsnoteringarna av räntan på statsskulden inte nödvändigtvis innebära en ökning av den effektiva räntan.



Figur 17: Statsskuldsemissioner 2000–2020 samt den faktiska genomsnittliga räntan (avkastningen) på emissionerna. Den genomsnittliga räntan har beräknats som ett vägt medelvärde av de emissioner som det finns ränteuppgifter om på statskontorets webbplats. På grund av variationer i emissionsstämman och i skuldebrevens maturitet åskådliggör inte ränteuppgifterna för olika år räntorna på skulder av samma längd. För 2020 ingår uppgifter fram till 28.10. Källa: Statskontoret och Statens revisionsverk.

Inte ens en kraftig ökning av skulden i förhållande till BNP innebär automatiskt att skuldnivån skulle bli ohållbar. Förutsatt att räntenivån hålls stabil kan Finland hantera även en större offentlig skuld och får återfinansiering för en rimlig kostnad. Det finns inget omedelbart behov av att snabbt minska skuldkvoten. För det första skulle detta kunna ge upphov till stora kostnader för samhället och ha en negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten. För det andra kan det med tanke på skuldtoleransen vara opåkallat i den rådande räntemiljön med de nuvarande utsikterna. Låga räntor stärker skuldtoleransen så att den offentliga ekonomin klarar av högre skuldnivåer än tidigare.

Det finns flera möjliga orsaker till den låga räntenivån. Centralbankernas penningpolitiska åtgärder har bland annat stött efterfrågan på statsobligationer och därmed sänkt räntorna på dem. Det är mycket svårt att bedöma när det eurosyste­met skulle kunna frigöra sig från köpprogrammen för skuldebrev, som har pågått redan i flera år.¹⁸ Köpprogrammen har en långvarig effekt på marknadsräntorna också därför att effekten inte upphör när

Höjningen av skuldnivån innebär inte en omedelbar och markant höjning av de årliga ränteutgifterna.



nettoinköpen inom ramen för köpprogrammen upphör. Effekten kommer att vara långtgående om de skuldebrev som redan köpts hålls kvar i centralbankernas balansräkning och om ersättningsköpen för de skuldebrev som förfaller till betalning fortsätter. Till exempel för ECB:s senaste köpprogram PEPP, som infördes på grund av coronakrisen, har tidsfristen för att avsluta nettoköpen fastställts till tidigast juni 2021. De skuldebrev som förfaller till betalning kommer att ersättas med nya skuldebrev åtminstone till utgången av 2022, och man har slagit fast att man kommer att avstå från de värdepapper som förfaller till betalning efter detta inom ramen för penningpolitiken som helhet.

Utöver penningpolitiken kan det också finnas mer grundläggande orsaker till den låga räntenivån. Enligt Blanchard m.fl.¹⁹ sänker en del faktorer avkastningen på alla placeringar och därmed också räntan på den offentliga skulden. Bland annat den åldrande befolkningen, de ökade inkomstskillnaderna och att investeringsvarorna i förhållande till konsumtionsvarorna har blivit billigare skulle öka sparandet i förhållande till investeringarna och därmed minska avkastningen för alla placeringstyper. Andra faktorer skulle i sin tur påverka efterfrågan på i synnerhet säkra investeringar, såsom statsobligationer, och därmed sänka räntorna på dem i förhållande till mer riskfyllda placeringar. En sådan faktor är bland annat en striktare reglering än tidigare av finansmarknaden.

Enligt Blanchard m.fl. är det osannolikt att flera av orsakerna till den låga räntan på den offentliga skulden skulle förändras snabbt.²⁰ Mot denna bakgrund anser de att den låga räntenivån inte är något kortvarigt fenomen, och påpekar också att staterna har möjlighet att garantera långfristig finansiering med mycket låg ränta genom att emittera långfristiga skuldebrev. Å andra sidan är det nödvändigt att notera att den ekonomiska litteraturen också lyfter fram faktorer till förmån för stigande räntor. Goodhart och Pradhan²¹ anser att befolkningens åldrande minskar hushållens sparande.

En låg räntenivå kan orsaka anpassningstryck i arbetspensionssystemet

Hållbarheten i de offentliga finanserna påverkas utöver skuldtoleransen också av utvecklingen av värdet på de offentliga samfundens förmögenhet. I Finland är beloppet av arbetspensionsmedlen stort i förhållande till den offentliga skulden. En stor del av arbetspensionsmedlen har placerats i aktiebundna placeringsobjekt, vars avkastning vanligtvis uppfattas som summan av avkastningen på ett riskfritt placeringsobjekt (t.ex. statsobligationer) och en riskpremie som krävs ovanpå den.

En risk med tanke på hållbarheten i de offentliga finanserna är att förutom ränteplaceringarna skulle även intäkterna från de aktiebundna placeringarna i arbetspensionsbolagens placeringsportföljer minska i samma förhållande som intäkterna från statsobligationerna. Detta skulle innebära att nyttan av den låga räntenivån för de offentliga finanserna som helhet skulle vara mindre än olägenheten till följd av minskningen av intäkterna från arbetspensionsmedlen. Detta skulle vid sidan av bland annat demografiska faktorer öka trycket på att genomföra förändringar i arbetspensionssystemet.²²

Den ovan beskrivna risken för att den förväntade avkastningen på arbetspensionsmedlen sjunker grundar sig i hög grad på antagandet att om den riskfria avkastningen sänks, förblir aktiens riskpremie oförändrad. Då sjunker den förväntade totala avkastningen på aktieplaceringarna. I praktiken är det dock i viss mån oklart hur den nuvarande räntan på den offentliga skulden återspeglas i avkastningen för andra placeringstyper. Att mäta riskpremien på aktier (ERP, equity basis) är förknippat med både teoretiska och praktiska

problem. Att dra enkla slutsatser om förhållandet mellan den nuvarande, mycket låga räntenivån och avkastningen på aktiekapitalet är inte helt problemfritt. Särskilt antagandet om en riskpremie som är stabil över tid kan vara problematiskt.

Undersökningar²³ har visat att efter finanskrisen ser riskpremien på aktier ut att vara hög jämfört med före krisen, medan räntan på den offentliga skulden efter krisen bara har sjunkit. Om det är fråga om en tillfällig företeelse har det ingen stor betydelse för bedömningen av hållbarheten i de offentliga finanserna. Om företeelsen ändå skulle visa sig vara ihållande, skulle den kunna lindra de negativa effekterna av en långvarig låg räntenivå på avkastningen på den offentliga förmögenheten.

Riskerna med statsgarantierna ökar och EU:s lösningar ökar Finlands ekonomiska ansvar

Statsgarantierna har ökat kraftigt i tio års tid (figur 18). Under denna period har i synnerhet exportgarantierna ökat, tillväxten har däremot avtagit senaste tiden. Inga finanspolitiska begränsningar har fastställts för garantibeloppet eller den totala risken som garantiförbindelserna inbegriper, även om en höjning av garantifullmakterna kräver ett förslag från regeringen och ett beslut av riksdagen.²⁴ Coronakrisen har hittills inte väsentligt påverkat de statistikförda statsgarantiernas totalnivå. För att stödja företagens likviditet infördes också betydande garantiinstrument, men fram till statistikföringstidpunkten har de inte använts i någon större omfattning. Dessutom försvinner ständigt gamla garantier ur garantistocken, vilket dämpar ökningen av garantiernas totalnivå.



Figur 18: Utvecklingen av statsgarantierna 2010–2020. Källa: Statistikcentralen.



Förutom riskerna med nya EU-åtaganden är det också påkallat att beakta nyttan av dem.

Coronakrisen har väsentligt försvårat situationen för bland annat kryssningsbranschen, vilket också ökar risken i exportgarantibeståndet. I och med de kreditförlustreserveringar som hittills gjorts var Finnverakoncernens buffertmedel för att täcka kreditförluster 1,5 miljarder euro i slutet av juni. Summan bildas av koncernens fria egna kapital och statsgarantifondens medel. I slutet av 2019 var storleken på motsvarande buffert 1,9 miljarder euro. Om coronakrisen drar ut på tiden ökar risken för att buffertmedlen minskar ytterligare.

I fortsättningen kommer finska statens åtaganden också att öka på EU-nivå. Nya åtaganden kommer främst via EU:s återhämtningsinstrument.²⁵ Enligt förhandlingslösningen uppgår återhämtningsinstrumentets stöd i form av lån till medlemsländerna till 360 miljarder euro och stödet i form av bidrag till 390 miljarder euro. Den andel av återhämtningsinstrumentet som används för att finansiera bidrag kan betraktas som ett åtagande som med säkerhet realiseras i medlemsstaterna (varje medlemsstats nettoställning beror på den finansiering staten får från återhämtningsinstrumentet och betalningsandelen i EU-budgeten). Till denna del är det fråga om en slags resultatreglering: den slutliga utgiften – de projekt i medlemsländerna som finansieringen används för – genomförs före betalningstidpunkten. Finlands andel av den finansiering som betalas i form av bidrag är 6,6 miljarder euro samt de räntor som ska betalas under åren 2028–2058. Den andel av återhämtningsinstrumentet som används för att finansiera lån kan i sin tur uppfattas som en eventalförpliktelse av borgenstyp som realiseras endast om låntagarna inte återbetalar sina lån.

När återhämtningsinstrumentet betraktas med tanke på skuldtoleransen måste man vid sidan av bruttoåtagandena även beakta den finansiering som instrumentet ger. Dessutom är det viktigt att beakta effekten av instrumentet på medlemsländernas återhämtningsfrån de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin – effekten kan via ökad export kanaliseras som ekonomisk tillväxt i Finland. EU-kommissionen har simulerat effekterna av instrumentet och utifrån simuleringarna²⁶ dämpar bruttonationalprodukten, som ökar i takt med att exporten ökar, väsentligt effekten av de större åtagandena. Osäkerhetsfaktorerna i denna typ av modelleringar är många, men resultaten återspeglar de möjliga positiva dynamiska effekterna av instrumentet. I praktiken är det naturligtvis av stor betydelse hur man använder medlen som fördelats med instrumentet. Innehållet i den nationella återhämtningsplanen som styr användningen av finansieringen har således en väsentlig inverkan på de sammantagna ekonomiska effekterna av instrumentet.

Förutom återhämtningsinstrumentet påverkar också andra åtgärder på EU-nivå storleken på eller riskfylldheten i Finlands ansvar. Tabell 1 beskriver Finlands ansvar för nya EU-åtgärder. Det nya PCS-stödinstrumentet (Pandemic Crisis Support), som europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) beslutat om, uppgår till 240 miljarder euro. Finlands andel av detta belopp skulle vara cirka 4,3 miljarder euro. Instrumentet finansieras med ESM:s nuvarande kapital, men eventuellt nytt finansiellt stöd från ESM höjer statens risker i fråga om det kapital som ska betalas till stabilitetsmekanismen på anmodan. Man har

beslutat att i samband med Europeiska investeringsbanken (EIB) inrätta en alleuropeisk garantifond på 25 miljarder euro, där Finlands garantiansvar skulle vara högst cirka 371,2 miljoner euro. Dessutom har en fond inrättats i EU för att minska riskerna för arbetslöshet (SURE). I den fungerar rörelsemarginalen i EU:s egna medel som säkerhet för största delen (75 miljarder euro) av upplåningen, men en mindre del (25 miljarder euro) täcks med garantiarrangemang, av vilka Finlands andel är 432 miljoner euro.

Vid utgången av 2019 var värdet av statsgarantierna 59 miljarder euro (figur 18). Till exempel skulle ansvarsförbindelsen för återhämtningsinstrumentets låneandel uppgå till cirka 10 procent av detta belopp och resultatregleringsskulden motsvarande bidragsandelen till cirka 11 procent.

Tabell 1: Finlands ansvar för EU:s åtgärder för att möta coronakrisen. Källa: finansministeriet och Statens revisionsverk.

Ansvar på EU-nivå	Finlands ansvar	Beskrivning av ansvarsutformningen
Återhämtningsinstrument, resultatregleringsskuld	6,6 miljarder euro	Finlands bruttoandel av de understöd som beviljas ur återhämtningsinstrumentet utan räntor. Den finansiering som Finland erhåller har inte dragits av. Genomförs med hjälp av beslutet om större rörelsemarginal för de egna medlen i EU:s budget. Ska betalas under åren 2028-2058.
Återhämtningsinstrument, eventalförpliktelse	6,1 miljarder euro	Finlands andel av finansieringen av lån som beviljas ur återhämtningsinstrumentet. Genomförs med hjälp av beslutet om större rörelsemarginal för de egna medlen i EU:s budget.
Pandemic Crisis Support-instrumentet i Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM)	Inget egentligt nytt ansvar, eftersom det inte påverkar Finlands högsta möjliga ESM-ansvar.	Inget omedelbart behov av nytt kapital, men höjer Finlands risker i fråga om det kapital som ska betalas till ESM på anmodan. Om medlemsländerna använder det nya finansieringsstödet till maximibeloppet och det i sin helhet skulle bli obetalt, skulle Finlands kalkylerade andel vara ca 4,2 miljarder euro.
Alleuropeisk garantifond som inrättas inom Europeiska investeringsbanken (EIB)	0,4 miljarder euro	Finlands garantiansvar för fonden.
EU:s fond för att minska risken för arbetslöshet (SURE)	0,4 miljarder euro (garantiarrangemang) och 1,3 miljarder euro (rörelsemarginalen för de egna medlen)	För största delen av garantierna för upplåningen i fonden utnyttjas den rörelsemarginal som EU:s egna medel omfattar. Den mindre delen täcks med garantiarrangemang.

2.2 Färdplanen för hållbarhet ska kompletteras så att den blir ett fungerande redskap för stabilisering av skuldkvoten

Under 2020 har färdplanen för hållbarhet i de offentliga finanserna blivit ett av regeringens centrala verktyg för att förbättra hållbarheten. Regeringen beslutade under den första fasen av färdplanen för hållbarhet i juni 2020 att målet är att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP före utgången av decenniet. Revisionsverket anser att regeringens mål är motiverat. Även om räntenivån antas förbli låg inom den närmaste framtiden, finns det ingen vetskap om hur länge situationen varar.

Då skuldmängden ökar är risken för att räntan på ny skuld som tas för att ersätta skuld som förfaller betydligt högre i framtiden. Då skulle ränteutgifterna börja belasta de offentliga finanserna betydligt mer än för närvarande. För att minska denna risk är det nödvändigt att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP. Målet i färdplanen för hållbarhet är en tillfällig stabilisering av skuldkvoten, vilket dock ännu inte räcker till för att helt eliminera den strukturella obalansen i de offentliga finanserna.



Det är nödvändigt att stabilisera skuldkvoten, eftersom skötseln av de offentliga finanserna inte ska grunda sig på antagandet om en varaktigt låg räntenivå.

Det skulle vara viktigt att så snabbt som möjligt kunna övergå till ett läge där man förklarar klart minska den offentliga skulden i förhållande till BNP under högkonjunkturer och där försämringar av skuldkvoten bara tillåts för stimulans i lågkonjunkturer. Det skulle vara påkallat att uppfatta stabiliseringen av skuldkvoten som ett strukturellt mål, alltså att stabilisera skuldkvoten med beaktande av konjunkturläget. Situationen försvåras av att den åldrande befolkningen medför risker för utgiftsutvecklingen på lång sikt. För att det ska vara möjligt att stabilisera den offentliga skuldkvoten efter krisen på det sätt som beskrivs ovan, behöver Finland vidta både strukturella åtgärder och i framtiden eventuellt även åtgärder med direkt inverkan på de offentliga inkomsterna och utgifterna.

Vid budgetförhandlingarna i september 2020 preciserade regeringen åtgärder för att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna. Ytterligare preciseringar kommer enligt regeringens plan att göras i ramförhandlingarna 2021. Regeringens åtgärdslista omfattar främst strukturella åtgärder (i synnerhet sysselsättningsåtgärder), men direkta finanspolitiska åtgärder har inte uteslutits. Enligt regeringens meddelande om färdplanen för hållbarhet har regeringen förbundit sig att vidta nya åtgärder och även åtgärder som snabbt påverkar de offentliga inkomsterna och utgifterna, om de strukturella reformer som bereds och de reformer som påskyndar tillväxten inte räcker till för att stärka de offentliga finanserna på det sätt som eftersträvas.

Det är bra med systematisk beredning av åtgärder som ska stärka hållbarheten i de offentliga finanserna. Färdplanen och målet att stabilisera skulden, som ligger till grund för planen, skulle kunna utnyttjas som planeringsverktyg för att förbättra hållbarheten även över valperioderna.



Färdplanen för hållbarhet som gjorts upp enligt situationen hösten 2020 är ett steg i rätt riktning, men i fortsättningen kräver den preciseringar. Som ovan konstaterats är målet att stabilisera skuldkvoten, som utgör utgångspunkten för färdplanen, mycket motiverat. I det rådande läget är det dessutom motiverat att färdplanen betonar strukturella åtgärder i stället för direkt inkomst- och utgiftsanpassning därför att detta tryggar den ekonomiska tillväxten, och utsikterna för skuldtoleransen på medellång sikt är relativt goda. Dessutom grundar sig innehållet i färdplanen på åtgärder som utifrån tillgänglig information i princip skulle ha potential att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna.

Färdplanen är dock i detta skede ännu alltför generellt formulerad, vilket bör beaktas i uppdateringen våren 2021. För det första borde åtgärderna konkretiseras bättre för att det ska vara möjligt att bedöma om de och önskade effekterna är realistiska. För det andra borde man i den utsträckning det är möjligt få bättre uppskattningar av hur de planerade åtgärderna påverkar de offentliga finanserna. Till exempel sysselsättningen kan förbättras på olika sätt och de alternativa sätten kan påverka de offentliga finanserna i mycket varierande grad. Beträffande sysselsättningsåtgärderna har innehållet i färdplanen utvärderats närmare i kapitel 3 i denna rapport.

Dimensioneringen av åtgärderna i färdplanen för hållbarhet grundar sig på finansministeriets scenarier för skuldutvecklingen. Scenariernas karaktär har således en väsentlig betydelse för hur stort behovet av att stärka de offentliga finanserna blir. För närvarande har behovet att stärka de offentliga finanserna beräknats till 5 miljarder, vilket skulle stabilisera skuldkvoten på 2020-talet. Enligt revisionsverkets bedömning håller finansministeriets prognoser på medellång och lång frist hög kvalitet.²⁷ Detta eliminerar dock inte den stora osäkerhet som oundvikligen och naturligt ingår i skuldscenarierna. Det skulle därför vara väsentligt att färdplanen för hållbarhet skulle informera om denna osäkerhet. Osäkerheter och alternativa kalkylantaganden kan ha en väsentlig inverkan på konsolideringsbehovet.

Ett exempel på osäkerhetsfaktorerna i beräkningarna av skuldscenarierna är vilken effekt ränteantagandet för den offentliga skulden har på skuldens utvecklingsspår. Enligt revisionsverkets bedömning skulle en sänkning med 1 procentenhet i 10 års tid av ränteantagandet för den offentliga skulden med den nuvarande räntenivån resultera i en skuldkvot som skulle vara åtminstone 5 procentenheter lägre i slutet av granskningsperioden. Känsligheten har ökat därför att den offentliga skulden i förhållande till BNP ökar kraftigt bland annat till följd av coronakrisen, varvid även relativt små ränteförändringar har en större inverkan än tidigare. Antagandet i finansministeriets skuldscenarier, som fungerar som underlag för färdplanen, är att den implicita räntan på den offentliga skulden, det vill säga ränteutgifterna i förhållande till skulden, är cirka 2 procent i slutet av 2020-talet

Det är nödvändigt att i färdplanen för hållbarhet förbereda sig på ändringar
i anpassningen som behövs för att stabilisera skuldkvoten.



och 4 procent i början av 2040-talet. Dessa ränteantaganden är ett exempel på faktorer som kan förändras under de kommande åren och därmed kan förändra skuldscenarierna väsentligt.

Den här typen av osäkerhet kan dock inte undvikas i långfristigare beräkningar, eftersom osäkerheten är stor även i den närmaste framtiden. Det vore ändå mycket viktigt att instrument i stil med färdplanen för hållbarhet skulle beakta osäkerheten, eftersom de har planerats för planering och styrning av de offentliga finanserna på lång sikt. Osäkerheten kan beaktas till exempel genom att man i samband med färdplanen lägger fram känslighetsanalyser över hur mycket de offentliga finanserna borde stärkas för att skuldkvoten ska stabiliseras. I känslighetsanalyserna borde man undersöka hur ändringar i bakgrundsantagandena inverkar på anpassningsbehovet. I färdplanen för hållbarhet vore det dessutom nödvändigt att på förhand fastställa hur ofta bedömningen av anpassningsbehovet ska göras. Eftersom resultatet av bedömningen kan förändras snabbt i en eller annan riktning, vore det nödvändigt att i förväg fastställa förfaranden för att säkerställa att den ekonomiska politiken är konsekvent och långsiktig.

Social- och hälsovårdsreformens effektiviseringspotential anses vara måttlig i färdplanen för hållbarhet

I färdplanen för hållbarhet beskrivs också hur finansieringsmodellen som föreslagits för social- och hälsovårdsreformen påverkar kostnaderna för social- och hälsovården. Möjligheterna för den planerade finansieringsmodellen, som ingick i regeringens propositionsutkast (i juni 2020), att dämpa kostnadsökningen fram till 2029 är enligt färdplanen högst cirka 0,5 miljarder euro.²⁸ Den föreslagna social- och hälsovårdsreformen möjliggör i princip kostnadsfördelar jämfört med det nuvarande sättet att ordna social- och hälsovårdstjänsterna. Även om kostnadsfördelarna varken realiseras snabbt eller automatiskt, ger större organiserande enheter ändå ett bättre utgångsläge för ekonomiska fördelar: i större enheter är produktionsskalan större, upphandlingarna kan vara större och produktivitetshöjande lösningar (t.ex. nya digitala system eller ledningssystem) kan implementeras snabbare i stor utsträckning.

I förhållande till denna teoretiska, potentiella kostnadsnytta kan den maximala effekten på 0,5 miljarder euro som antecknats i färdplanen för hållbarhet anses vara motiverad. Man kan anta att effekten av ändringskostnaderna som reformen ger upphov till kan ha dämpats före utgången av 2029 och att man genom reformen har kunnat uppnå effektivitetsfördelar fram till dess. Detta är dock förknippat med osäkerheter, eftersom till exempel harmoniseringen av lönerna kan medföra en långvarig eller till och med bestående ökning i social- och hälsovårdsutgifterna. Dessutom grundar sig den maximala potentialen på 0,5 miljarder euro på antagandet att landskapen inte alls skulle behöva förlita sig på den tilläggsfinansiering som finansieringsmodellen möjliggör.

Även om möjligheterna att dämpa kostnadsutvecklingen är begränsade på 2020-talet, är det viktigt att social- och hälsovårdsreformen så väl som möjligt stöder hållbarheten i den offentliga ekonomin på lång sikt. Den maximala effekten i färdplanen kan anses anspråkslös med tanke på hållbarheten i de offentliga finanserna, men man ska samtidigt komma ihåg att målet i färdplanen är att förbättra produktiviteten inom social- och hälsovårdstjänsterna även som en del av produktiviteten inom de offentliga tjänsterna som helhet. I fortsättningen vore det viktigt att färdplanen för hållbarhet också skulle ge en bild av hur mycket man strävar efter att stärka de offentliga finanserna som helhet genom att effektivisera social- och hälsovårdstjänsterna.

I nuläget skulle det vara svårt att införa ett skuldtak

I den finanspolitiska debatten har det diskuterats om man borde sätta ett tak för den offentliga skulden i förhållande till BNP, som skulle bilda en ram för finanspolitiken. Hittills har det centrala referensvärdet för finanspolitiken varit 60 procent enligt EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. I nuläget vet man inte hur länge den undantagsklausul (se kapitel 1.4) som tagits i bruk inom ramen för EU:s finanspolitiska regler är i kraft. Det är också oklart vilken praktisk betydelse tillämpningen av referensvärdet på 60 procent skulle ha i nuläget, eftersom skuldnivån i euroområdet överskred referensvärdet anmärkningsvärt redan före coronakrisen och krisen ytterligare höjer skuldnivåerna så att de fjärrar sig allt mer från målet.

Ökningen av vikten av ett numeriskt, eventuellt medlemsstatsspecifikt skuldmål har setts tjäna som en förenkling av den befintliga finanspolitiska EU-regleringen.²⁹ Därtill skulle nyttan av skuldtaket eller skuldmålet till exempel kunna vara att det skulle kunna fungera som en finanspolitisk fästpunkt över valperioderna, vilket skulle stödja en långsiktig finanspolitik. Då ett eventuellt skuldtak fastställs och används borde dock flera omständigheter beaktas.

För det första skulle det ännu under en tid vara mycket svårt att fastställa ett skuldtak på en nivå som å ena sidan skulle vara realistisk och å andra sidan tillräckligt sträng. Utsikterna de närmaste åren är fortfarande exceptionellt osäkra på grund av coronakrisen. För närvarande råder stor osäkerhet om hur till exempel en typisk skuldkvot i euroområdet ser ut och på vilken nivå skuldkvoten kan anses vara hållbar på ekonomiska grunder.

Det är oklart på vilken nivå det skulle vara motiverat att sätta skuldtaket.



För det andra borde ett skuldtak eller ett mål inte medföra att man av tekniska skäl gör finanspolitiska val som inte är optimala. Ett exempel på detta skulle vara en situation där staten håller på att överskrida skuldtaket, men säljer sin aktieförmögenhet och kan därigenom hålla sig inom ramen för skuldtaket. Om ett sådant beslut endast skulle grunda sig på målet att underskrida skuldtaket och inte på en ekonomisk analys av avkastningen på aktieförmögenheten och räntorna på statsskulden, skulle skuldtaket inte tjäna sitt yttersta mål, det vill säga att stödja hållbarheten i de offentliga finanserna.

Ett annat exempel på en risk av teknisk karaktär med skuldtaket är statistikföringen av den offentliga skulden. Statistikmyndigheter bedömer kontinuerligt om olika offentligt ägda enheter ska klassificeras inom eller utanför den offentliga förvaltningen. I Finland har Statistikcentralen under årens lopp diskuterat med Eurostat till exempel om klassificeringen av Finnvera, som har en rätt stor inverkan på skuldkvoten. Om skuldnivån skulle ligga knappt under skuldtaket och statistikklassificeringen skulle ändras i en sådan situation, skulle skuldtaket eventuellt överskridas. Om man skulle försöka undvika att överskrida taket genom snabba beslut, kan det hända att man skulle införa finanspolitiska lösningar som är dåligt motiverade ur ekonomisk synvinkel. Om en statistisk förändring å andra sidan skulle minska skulden i förhållande till BNP, skulle det kunna ge ett ogrundat intryck av att det finanspolitiska handlingsutrymmet skulle ha ökat.

3 Vägen är fortfarande lång innan sysselsättningsåtgärderna når målet för deras inverkan på de offentliga finanserna

Regeringens ursprungliga sysselsättningsmål hade i regeringsprogrammet bundits till ett normalläge i världsekonomin. Hösten 2020 ställde regeringen upp ett sysselsättningsmål som var ambitiösare än det ursprungliga, men som hade en flexiblare tidtabell. Det är bra att man inte gav avkall på målet att förbättra sysselsättningen på grund av coronakrisen.

I regeringens färdplan för hållbarheten har det fastställts ett tydligt, kvantitativt mål för hur mycket sysselsättningsmålet ska stärka de offentliga finanserna. Sysselsättningsmålet och färdplanen för hållbarhet, som fastställdes vid budgetförhandlingarna hösten 2020, bildar dock ingen enhetlig helhet. Tidtabellen för sysselsättningsåtgärderna överensstämmer inte med beräkningen av skuldtoleransen, som ligger till grund för färdplanen. Dessutom, när effekterna av sysselsättningsåtgärderna bedöms med traditionella metoder, uppnås inte målet för de offentliga finanserna i färdplanen. Detta innebär inte i sig att man i praktiken inte skulle kunna uppnå målet till slut; med de verktyg som nu används kommer man bara i detta skede inte åt en del av åtgärdernas eventuella effekter. Detta försvårar mätningen av målet. Vid budgetförhandlingarna listades en sysselsättningsåtgärd som inte borde räknas med i målet för anpassningen i färdplanen för hållbarhet därför att åtgärden redan har beaktats i basscenariot för beräkningen av skuldtoleransen, som ligger till grund för färdplanen.

Enligt revisionsverkets bedömning har effekten på de offentliga finanserna av de sysselsättningsbeslut som fattats hittills under valperioden varit blygsam. Det finns en risk för att inte ens den ökning av sysselsättningen som beskrivs i färdplanen för hållbarhet kommer att resultera i de eftersträlvade effekterna på de offentliga finanserna. Den nuvarande versionen av färdplanen bygger på det optimistiska antagandet att sysselsättningsåtgärderna inte alls medför kostnader för de offentliga finanserna.

3.1 Sysselsättningsmålen förändrades i och med coronakrisen

Sysselsättningsmålen har spelat en viktig roll i regeringens finanspolitik. Den åldrande befolkningen och de ökande social- och hälsovårdsutgifterna utmanar hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt. Regeringarna har fört fram sysselsättningen som en central metod för att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna. Enligt regeringsprogrammet 2019, den nuvarande regeringens färdplan för hållbarhet liksom också budgetpropositionen för 2021 är målet med sysselsättningsåtgärderna att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna.



Målet med sysselsättningsåtgärderna är att stärka de offentliga finanserna.

I samband med budgetförhandlingarna hösten 2020 har regeringen förnyat och omformat sitt sysselsättningsmål. Den ekonomiska kris som coronaviruset orsakat och krisens inverkan på den offentliga skuldsättningen har skiftat målen för sysselsättningsåtgärder en aning. När målsättningen i regeringsprogrammet fortfarande var att stärka hållbarheten i de offentliga finanserna så att ohållbar skuldsättning undviks på lång sikt, är målsättningen enligt den nuvarande färdplanen för hållbarhet att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP före utgången av 2020-talet.

Det nya sysselsättningsmålet avviker från det gamla även i fråga om många andra dimensioner. Sysselsättningsmålen och deras centrala egenskaper presenteras i tabell 2. Det ursprungliga sysselsättningsmålet enligt regeringsprogrammet var att öka antalet sysselsatta med minst 60 000 personer före utgången av 2023. Detta innebär att beslut om åtgärderna borde ha fattats och deras sysselsättningseffekter realiserats före utgången av 2023. Det ursprungliga etappmålet var att före budgetförhandlingarna hösten 2020 besluta om åtgärder som ökar antalet sysselsatta med 30 000 personer före utgången av 2023.

Tabell 2: Sysselsättningsmålen och deras centrala egenskaper. Källa: regeringsprogrammet, budgetpropositionen för 2021, skrivningen om sysselsättningen vid budgetförhandlingarna och färdplanen för hållbarhet.

Mål	Innehåll	Tidtabell	Villkor
Sysselsättningsmålet för Rinnes/Marins regering Källa: Regeringsprogrammet 6.6.2019 och budgetpropositionen för 2021, 5.10.2020	Huvudsakligt mål: - Sysselsättningsgraden höjs till 75 procent (i åldersgruppen 15–64 år). - Antalet sysselsatta ökar med minst 60 000 personer. Etappmål: - Antalet sysselsatta ökar med 30 000 personer.	Beslut om åtgärderna har fattats och sysselsättningseffekten har realiserats före utgången av 2023.	- Åtgärderna är strukturerade. - Målet gäller under normal internationell ekonomisk utveckling, som återspeglas i den inhemska ekonomiska utvecklingen. - Arbetskraftspolitiska åtgärder med negativa effekter på sysselsättningen kompenseras med sysselsättningsfrämjande åtgärder.
Det förnyade sysselsättningsmålet som Marins regering ställt upp Källa: Skrivningen om sysselsättningen vid budgetförhandlingarna, färdplanen för hållbarhet, 16.9.2020 och budgetpropositionen för 2021, 5.10.2020	Huvudsakligt mål: - Antalet sysselsatta ökar med 80 000 personer. Målet med skrivningen om sysselsättningen hösten 2020: - Antalet sysselsatta ökar med 31 000–36 000 personer genom beslut som fattas vid budgetförhandlingarna 2021 och tidigare.	- Åtgärderna har beslutats under regeringsperioden. - Effekterna av åtgärderna realiserats före 2029.	- Målet är explicit kopplat till regeringens färdplan för hållbarhet. - Åtgärderna stärker de offentliga finanserna med 2 miljarder euro.

Det ursprungliga sysselsättningsmålet var förenat med vissa villkor. Det villkor som på grund av coronakrisen visade sig vara viktigt var att målet skulle gälla endast under normal ekonomisk utveckling. Coronaviruset har orsakat en djup lågkonjunktur 2020, och utifrån anteckningarna i regeringsprogrammet är det motiverat att tolka att det ursprungliga målet inte längre är i kraft. Andra centrala villkor var att åtgärderna skulle vara strukturella och att åtgärder med negativa effekter skulle kompenseras av sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Under budgetförhandlingarna hösten 2020 har regeringen förnyat och omformat sysselsättningsmålet. Huvudmålet är att öka antalet sysselsatta med 80 000 personer. I skrivningen om sysselsättningen lägger regeringen också fram beslut som tillsammans med de åtgärder som tidigare vidtagits för att öka sysselsättningen syftar till 31 000–36 000 fler sysselsatta; detta kan tolkas som ett etappmål. Tidtabellen för åtgärderna har också ändrats. Åtgärderna beslutas under regeringsperioden, men effekterna av åtgärderna realiseras före utgången av 2029.

Förutsättningarna för sysselsättningsmålet har också förändrats något. Medan det i regeringens sysselsättningsmål inte nämns något explicit, kvantitativt mål för sysselsättningsåtgärdernas inverkan på balansen i de offentliga finanserna, syftar det nuvarande sysselsättningsmålet till att stärka de offentliga finanserna med två miljarder euro. Enligt regeringens färdplan för hållbarhet utgör sysselsättningsåtgärderna en del av en helhet som syftar till att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP före utgången av 2020-talet.

Ett bra sysselsättningsmål är enkelt, tydligt definierat, mätbart och realistiskt.



Det är bra att regeringen inte slopade målen för att förbättra sysselsättningen på grund av coronakrisen. Krisens inverkan på de offentliga finanserna – i synnerhet den snabba offentliga skuldsättningen och konsekvenserna för arbetsmarknaden – understryker vikten av ett explicit sysselsättningsmål. Att målet ställts upp kan bidra till att de offentliga finanserna stärks.³⁰

Lars Calmfors, professor i internationell ekonomi, redogör för centrala egenskaper som ett sysselsättningsmål bör ha: Sysselsättningsmålet ska vara enkelt och tydligt definierat så att det kan mätas. Dessutom måste det vara realistiskt och förenligt med sitt syfte (i detta fall att stärka de offentliga finanserna). Slutligen får det inte finnas för många mål, eftersom det kan minska de enskilda målens värde.

När regeringens mål bedöms mot dessa kriterier kan man konstatera att det i princip är mycket motiverat att regeringen har bibehållit sysselsättningsmålet och omformat det efter de ändrade omständigheterna. Det är väsentligt att målet har omformats, eftersom det gamla målet om en sysselsättningsgrad på 75 procent fram till slutet av 2023 troligen inte skulle ha varit särskilt realistiskt efter coronachocken.

Både det gamla och det nya målet är i huvudsak enkla och fokuserar på att höja sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden mäts genom en arbetskraftsundersökning där en person som har förvärvsarbetat minst en timme under en mätvecka räknas som sysselsatt. Mätt på detta sätt kan effekten på de offentliga finanserna av ett ökat antal sysselsatta dock vara liten. Därför föreslår Calmfors att det borde finnas två sysselsättningsmål: förutom

att eftersträva ett visst antal nya sysselsatta borde målet vara att människor ska arbeta ett visst antal arbetstimmar per person och år. Ett mål som baserar sig på timantalet skulle vara nödvändigt i synnerhet när målet är att stärka de offentliga finanserna.

Ett mål som baserar sig på arbetstimmarna saknas i regeringens skrivning om sysselsättningen, men å andra sidan har det nya sysselsättningsmålet direkt kopplats till färdplanen för hållbarhet och dess potentiella inverkan på de offentliga finanserna har uppgetts vara 2 miljarder euro. Detta innebär att översynen och mätningen av sysselsättningsmålet inte begränsas till åtgärdernas sysselsättningseffekter utan att de också täcker deras inverkan på de offentliga finanserna. Mot denna bakgrund kan man anse att det förnyade målet är mera lämpat än det tidigare för att främja regeringens huvudmål att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP före slutet av 2020-talet – det gamla målet var kopplat till konsolidering av de offentliga finanserna på en mera allmän nivå. Man måste dock också beakta att eftersom det nya målet är kopplat till färdplanen för hållbarhet, kan det ha blivit mer komplicerat och det kan till och med ha definierats på ett motstridigt sätt.

3.2 Sysselsättningsmålet som fastställdes vid budgetförhandlingarna 2020 har inte tydligt kopplats till färdplanen för hållbarhet

Enligt färdplanen för hållbarhet är regeringens mål att stabilisera den offentliga skulden i förhållande till BNP. Enligt finansministeriets beräkningar av skuldtoleransen förutsätter detta att de offentliga finanserna stärks med 5 miljarder euro. Regeringen har på basis av detta utarbetat åtgärdshelheter, vars sammanlagda eventuella inverkan på de offentliga finanserna är 4,5 miljarder euro. Sysselsättningsåtgärderna utgör en av dessa helheter.

Av finansministeriets beräkning av skuldtoleransen framgår att anpassningsåtgärderna på 5 miljarder euro räcker till för att stabilisera skuldkvoten på 2020-talet under antagandet att åtgärderna är av bestående karaktär och infaller åren 2023–2025.³¹ Detta innebär att effekten av åtgärderna borde realiseras under åren 2023–2025 för att en anpassning på 5 miljarder euro ska vara tillräcklig. Färdplanen för hållbarhet baserar sig på denna beräkning. I skrivningen om sysselsättningen konstaterar regeringen dock att effekten av åtgärderna realiseras före utgången av 2029. Regeringens tidtabell överensstämmer sålunda inte med beräkningen av skuldtoleransen, som ligger till grund för färdplanen för hållbarhet. Även rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken (TPAN) har uppmärksammat detta.³²

Enbart sysselsättningsåtgärderna beräknas kunna stärka de offentliga finanserna med 2 miljarder euro. Denna uppskattning grundar sig på en känslighetsanalys av hållbarhetsunderskottet (Ekonomisk översikt, hösten 2020, tabell 27). Känslighetsanalysen åskådliggör hur förändringar i olika bakgrundsantaganden påverkar hållbarhetsunderskottet. Av känslighetsanalyserna kan man härleda att en ny sysselsatt borde stärka de offentliga finanserna med i genomsnitt 25 000 euro.³³ (I analysen antas att cirka 70 procent av de nya sysselsatta inte längre skulle höra till de arbetslösa, och att återstoden av de nya sysselsatta



Tidtabellerna för skrivningen om sysselsättningen och färdplanen för hållbarhet stämmer inte överens.



skulle ha sitt ursprung utanför arbetskraften.) Det handlar här uttryckligen om åtgärdernas potential, eftersom effekten på 25 000 euro per ny sysselsatt måste minskas med de eventuella kostnaderna som åtgärderna orsakar för de offentliga finanserna. Enligt analysen kan alltså sysselsättningsåtgärderna i bästa fall stärka de offentliga finanserna med 2 miljarder euro, men endast under förutsättning att de inte orsakar några kostnader alls.

När man granskar frågan med tanke på en ny sysselsatt är effekten enligt beräkningen av hållbarhetsunderskottet, det vill säga att de offentliga finanserna stärks med 25 000 euro, ett krävande mål. I beräkningen av hållbarhetsunderskottet grundar sig dessutom effekternas storlek på ramen för hållbarhetsunderskottet, det vill säga en beräkning på makroekonomisk nivå vars perspektiv är ekonomin som helhet, som i allmänhet inte används när enskilda sysselsättningsåtgärder bedöms. Av skrivningen om sysselsättningen och av bakgrundsberäkningarna angående den framgår att konsekvenserna i första hand bedöms med hjälp av beräkningar på mikroekonomisk nivå, det vill säga på individ- eller hushållsnivå till exempel med mikrosimuleringsmodellen SISU.³⁴ Detta kan orsaka problem i mätningen av hur sysselsättningsmålet uppnås.

Kostnaderna som arbetslösheten åsamkar de offentliga finanserna har undersökts mer omfattande av Alasalmi m.fl. (2019)³⁵ i statsrådets utrednings- och forskningsverksamhetsserie. Alasalmi m.fl. lägger i sin undersökning fram flera beräkningar om effekten på de offentliga finanserna av att en arbetslös arbetar heltid. I beräkningarna beaktas utöver förmånsutgifter även kostnader för tjänster (bl.a. arbetskraftstjänster) samt förlorade skatteinkomster. Enligt undersökningen är den genomsnittliga effekten för den offentliga ekonomin av en arbetslös som blir heltidsanställd 21 500 euro.³⁶

Seuri (2020)³⁷ undersöker i sin bakgrundspromemoria från Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken effekterna av ökad sysselsättning på de offentliga finanserna. I promemorian beräknas som ett tillvägagångssätt utifrån SISU-modellen hur mycket sysselsättningen av en arbetslös person på heltid under ett år skulle påverka de offentliga finanserna med beaktande av olika löneantaganden. I promemorians grundscenario beräknas de direkta skatternas inverkan på den prognostiserade lönen. I beräkningen beaktas utöver skatteinkomster även förmånsutgifter, men inte kostnader för tjänster. Enligt undersökningen och det här tillvägagångssättet är effekten av en ny sysselsatt på de offentliga finanserna cirka 18 000 euro per år. Merparten av besparingen i förmånsutgifterna härstammar från utkomstskyddet för arbetslösa. De nya sysselsatta kan också ha mindre behov av andra förmåner beroende på vilken sysselsättningsåtgärd de omfattas av.

Finansministeriet har utarbetat en bakgrundspromemoria som behandlar höjningen av inkomstgränsen för småbarnspedagogiken.³⁸ Av promemorian framgår att skatteinkomsterna och besparingarna i socialskyddet från cirka 3 000 nya sysselsatta skulle stärka de offentliga finanserna med cirka 40 miljoner euro. Beräknat på detta sätt är effekten per ny sysselsatt cirka 13 300 euro. Beräkningen har gjorts bland annat med hjälp av SISU-modellen. Skillnaden gentemot de siffror på mikroekonomisk nivå som tidigare presenterats beror huvudsakligen på att personerna beräkningen i promemorian flyttas bort från hemvårdsstödet och inte från utkomstskyddet för arbetslösa.

Många orsaker förklarar skillnaden mellan effekten på 25 000 euro i beräkningen av hållbarhetsunderskottet och effekten på ca. 18 000–21 500 euro i beräkningarna på individnivå. För det första finns det grundläggande skillnader modellernas antaganden och utgångspunkter. Beräkningen av hållbarhetsunderskottet är en långsiktig beräkning på makroekonomisk nivå, medan konsekvensbedömningen görs per individ eller hushåll. I beräkningarna på mikro- och makroekonomisk nivå beror konsekvensernas storlek på till vilken lön och för hur lång tid en person antas sysselsättas och till vilken grupp av förmånstagare personen hör. Dessa antaganden kan vara olika på mikro- och makronivå. I synnerhet kan uppsättningen från vilken sysselsättning sker undersökas mycket mer detaljerat på mikroekonomisk nivå än på makronivå. Detta är en väsentlig faktor som framkommer t.ex. inom ramen för reformen av småbarnspedagogiken: dess beräknade effekt per ytterligare sysselsatt person är endast 13 300 euro. Dessutom förutsätter beräkningen av hållbarhetsunderskottet att 30% av ytterligare anställda skulle komma utanför arbetskraften och 70% från arbetslösheten, medan i de mikroekonomiska beräkningarna från Alasalmi et al. (2019) och Seuri (2020) flyttar alla ytterligare anställda ut ur arbetslösheten, vilket ökar potentiella förmånsbesparingar.³⁹ Detta minskar klyftan mellan mikro- och makronivåerna, men understryker att siffrorna inte är lätt jämförbara.

Alasalmi m.fl. hade inte heller i sina beräkningar beaktat arbetsgivarens socialförsäkringsavgifter eller den indirekta beskattningen.⁴⁰ I publikationens beräkningar men även i konsekvensbedömningar överhuvudtaget beaktas i regel endast de direkta följderna av sysselsättningen, som ofta mäts endast på kort sikt. I konsekvensbedömningarna beaktas ofta inte heller pension som nya sysselsatta intjänar och som betalas ut senare.⁴¹



Effekten av en höjning av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar ska inte inkluderas i anpassningsåtgärderna i färdplanen för hållbarhet, eftersom den redan har beaktats i basscenariot för beräkningen av hållbarhetsunderskottet.

Den ovan beskrivna skillnaden mellan beräkningarna på makroekonomisk och mikroekonomisk nivå innebär inte att den eftersträfvade långsiktiga nettoeffekten på 25 000 euro per ny sysselsatt skulle vara orealistisk. Den visar dock att om konsekvensbedömningen görs med traditionella verktyg är det svårt för de offentliga finanserna att uppnå en effekt på i genomsnitt 25 000 euro. Detta gör anpassningsmålet på 2 miljarder euro som kopplats till sysselsättningsmålet svårare att mäta.

Den bristfälliga kopplingen mellan skrivningen om sysselsättningen och färdplanen för hållbarhet avspeglas också i att höjningen av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa 2020 har beaktats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet, men dess sysselsättningseffekt (6 500–7 000 nya sysselsatta) inkluderas i de 80 000 nya sysselsatta, det vill säga i anpassningsåtgärderna på 2 miljarder.⁴² Detta är problematiskt eftersom det innebär att höjningen av den nedre åldersgränsen för rätt till tilläggsdagar beaktas två gånger.

3.3 De beslutade sysselsättningsåtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna är liten i förhållande till målet

I skrivningen om sysselsättningen vid budgetförhandlingarna 2020 lade regeringen fram en lista på åtgärder med sammanlagt 31 000–35 000 nya sysselsatta som mål. Om man från skrivningen avlägsnar effekten av höjningen av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa, som redan tidigare ingick i beräkningen av hållbarhetsunderskottet, och dessutom beaktar de åtgärder som vidtagits under valperioden och som bedöms ha negativa effekter på sysselsättningen, blir antalet nya sysselsatta sammanlagt cirka 7 500–18 600. Sysselsättningsåtgärdernas sammanräknade, mycket grovt uppskattade, inverkan på de offentliga finanserna är cirka -49 – + 260 miljoner euro.⁴³ Detta är fortfarande långt under den anpassningspotential på 2 miljarder euro som fastställts för sysselsättningsåtgärderna.

Regeringens skrivning om sysselsättningen innefattar åtgärder som beslutades före höstens budgetförhandlingar samt nya åtgärder som beslutats i samband med budgetförhandlingarna. De mest omfattande åtgärderna är den nordiska modellen för arbetssökning (9 500–10 000 nya sysselsatta) och höjningen av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar (6 500–7 000 nya sysselsatta)⁴⁴. På listan finns utöver dessa också ett uppdrag till arbetsmarknadsorganisationerna, som planeras ge 10 000–12 000 nya sysselsatta. En del av finansministeriets konsekvensbedömningar är preliminära, eftersom detaljerna i många åtgärder fortfarande är öppna. Enligt revisionsverkets uppskattning är konsekvensbedömningarna omsorgsfullt gjorda och beaktar osäkerheten som de ännu inte fastställda detaljerna orsakar.

För att man ska kunna få en helhetsbild av de sysselsättningsåtgärder som genomförts hittills under valperioden är det nödvändigt att utöver sysselsättningsåtgärderna enligt skrivningen vid budgetförhandlingarna hösten 2020 även inkludera sådana åtgärder som vidtagits under valperioden och som bedöms ha negativa konsekvenser för sysselsättningen. Åtgärder som har en negativ inverkan på sysselsättningen (t.ex. en höjning av förmånsnivån) kan också ha en negativ inverkan på de offentliga finanserna. Sådana åtgärder ska således beaktas i helhetsgranskningen. I dessa åtgärder ingår också avvecklingen av aktiveringsmodellen (5 000–12 000 färre sysselsatta)⁴⁵ samt en del av de åtgärder som beslutades vid budgetförhandlingarna 2019, såsom höjningarna av grundskyddet (5 000 färre sysselsatta).

Även höjningen av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa har redan länge ingått i den grundläggande prognosen, även om regeringens proposition om den lämnades och godkändes 2019. Således är det oklart hur höjningen påverkar översynen av sysselsättningen nu när den ingår som en ny åtgärd i skrivningen om sysselsättningen. Om man beaktar faktorerna i stycket ovan som faktorer som minskar antalet nya sysselsatta och om man dessutom antar att uppdraget till arbet-

smarknadsorganisationerna uppnår målet för antalet nya sysselsatta, skulle antalet nya sysselsatta från början av valperioden fram till budgetförhandlingarna vara sammanlagt cirka 7 500–18 600.

Finansministeriets konsekvensbedömning av sysselsättningsåtgärderna under budgetförhandlingarna 2020 begränsar sig till antalet nya sysselsatta och beaktar inte åtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna, förutom sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogiken. Även mycket grova uppskattningar kan dock vara till nytta, eftersom de kan bidra till den fortsatta beredningen av åtgärderna. Den sammanlagda effekten på de offentliga finanserna av de åtgärder som redan vidtagits visar på grov nivå hur stort anpassningsbehovet är i förhållande till de två miljarder euro som nämns i färdplanen för hållbarhet.

I tabell 3 presenteras riktgivande uppskattningar av hur de sysselsättningsåtgärder som vidtagits under valperioden skulle kunna påverka de offentliga finanserna. Uppskattningarna är preliminära och syftet med dem är att igenkänna om konsekvenserna är positiva eller negativa. Dessutom är avsikten att grovt bedöma konsekvensernas storleksordning. Av de orsaker som framförts ovan i detta kapitel har målet varit att göra uppskattningarna både på mikroekonomisk och makroekonomisk nivå.

Tabell 3: Riktgivande uppskattningar av effekterna på de offentliga finanserna av sysselsättningsåtgärderna under valperioden

Åtgärd	Antal nya sysselsatta	Nettoeffekt på de offentliga finanserna (mikroekonomisk nivå), mn euro	Nettoeffekt på de offentliga finanserna (makroekonomisk nivå), mn euro
Höjning av den nedre åldersgränsen för rätt till tilläggsdagar	6 500–7 000	+117 – +126	+162,5 – +175
Den nordiska modellen för arbetskraftstjänster	9 500–10 000	+101 – +110	+167,5 – +180
Höjning av sysselsättningsgraden för personer över 55 år (uppdrag till arbetsmarknadsorganisationerna)	10 000–12 000	+180 – +216 ⁴⁶	+250 – +300
Sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik	2 500 – 3 600	-100	-66
Utvidgad läroplikt	1 600	-89 – -11	-72 – +6
Linjär modell för partiell invalid- och sjukpension	200	ingen beräkning	ingen beräkning
Reform av vuxenutbildningsstödet	200	ingen beräkning	ingen beräkning
Reform av lönesubventionen	500–1 000	ingen beräkning	ingen beräkning
Regeringens (etapp)mål	31 000–36 000	-	-

Övriga beslut om sysselsättningen (ingår inte i regeringens skrivning)

Åtgärd	Antal nya sysselsatta	Nettoeffekt på de offentliga finanserna (mikroekonomisk nivå), mn euro	Nettoeffekt på de offentliga finanserna (makroekonomisk nivå), mn euro
Slopandet av aktiveringsmodellen	-5 000 – -12 000	-255 – 129	-339 – -164
Budgetpropositionen för 2020 (huvudsakligen höjningar i grundskyddet och skatteändringar)	-5 000	-90	-125
Totalt	7 500-18 600⁴⁷	-49 – +99⁴⁸	+ 86 – + 260⁴⁸

En bilaga med närmare information om de uppskattade konsekvenserna av åtgärderna för de offentliga finanserna har fogats till rapporten. I helhetsuppskattningen har man inkluderat åtgärder som har en negativ inverkan på sysselsättningen men effekten av höjningen av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar har inte beaktats. Man har beaktat endast en femtedel av den fiskala effekten av att aktiveringsmodellen avvecklats. Effekterna av mindre åtgärder har inte bedömts. Beräknat på detta sätt på mikroekonomisk nivå är den totala effekten på de offentliga finanserna mycket grovt uppskattat cirka -49 – + 99 miljoner euro.

På makroekonomisk nivå är sysselsättningsåtgärdernas sammanräknade, mycket grovt uppskattade, inverkan på de offentliga finanserna cirka +86 – + 260 miljoner euro. Bakom resultaten ligger det faktum att fyra åtgärder har en negativ inverkan på de offentliga finanserna. Det bör dock särskilt påpekas att en av dessa åtgärder är att höja läropliktsåldern. Inverkan av denna åtgärd har beräknats för 2029. Då är kostnaden ännu högre än nyttan. På längre sikt ökar dock antalet sysselsatta och åtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna blir positiv (TPAN:s bakgrundsrapport 2018). Detta visar att åtgärden på lång sikt kan stärka de offentliga finanserna, men inte bidra till att stabilisera den offentliga skulden på medellång sikt.

Även om utgångspunkterna för uppskattningen på mikroekonomisk och makroekonomisk nivå är mycket olika, är åtgärdernas sammantagna inverkan på de offentliga finanserna av ungefär samma storleksklass. Detta beror framför allt på att det finns åtgärder som både ökar och minskar sysselsättningen. I vilket fall som helst visar båda helhetsuppskattningarna att de sysselsättningsåtgärder som hittills har vidtagits fortfarande ligger långt från den fastställda anpassningspotentialen på 2 miljarder euro.

4 Coronakrisen gör de ekonomiska prognoserna exceptionellt osäkra

Finansministeriet förutspår att ekonomin kommer att växa under andra hälften av 2020 och att tillväxten kommer att fortsätta under de närmaste åren. Budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna utgår från ministeriets konjunkturprognos och uppskattning för tillväxten på medellång och lång frist.⁴⁹

Enligt revisionsverkets bedömning är finansministeriets ekonomiska prognos, som ligger till grund för budgetpropositionen för 2021, realistisk med beaktande av tidpunkten när den utarbetades. Finansministeriets antagande om att pandemin inte tar fart igen är stämmer relativt väl överens med de andra prognosinstitutens antaganden vid samma tid. Senare har utvecklingen av pandemin och restriktionerna i synnerhet internationellt dock ökat risken för att den ekonomiska utvecklingen blir sämre än väntat. Å andra sidan skulle det vara möjligt att påskynda återhämtningen från krisen genom att göra vaccinet tillgängligt tidigare än väntat. Således finns både försvagande och förstärkande faktorer i sikte som har framkommit sedan prognosen som ligger till grund för nästa års budget upprättades.

4.1 Antaganden om pandemins varaktighet och om utvecklingen av ett vaccin påverkar prognoserna

Coronakrisen har gjort det svårt att förutse den ekonomiska utvecklingen, eftersom det är svårt att förutse spridningen av pandemin. Dessutom finns det inga säkra uppgifter om tidtabellen för ett vaccin och pandemins effekter på ekonomin är massiva. Eftersom ingen vet exakt hur pandemin kommer att utvecklas i framtiden, har prognosinstituten⁵⁰ varit tvungna att ställa upp antaganden som grund för sina prognoser.

Finansministeriet antar i sin prognos att "pandemin inte tar fart igen hos oss eller ute i världen, men riskerna är uppenbara". Antagandet stämmer förhållandevis väl överens med antagandena i andra prognoser, eftersom merparten av prognosinstituten antar att en andra pandemivåg är måttlig eller att den inte kommer att bli verklighet, och att liknande utbredda restriktioner som våren 2020 inte kommer att upprepas.⁵¹

Prognoserna utarbetades på sommaren och i början av hösten 2020⁵², då pandemiläget ännu var relativt lugnt, även om antalet konstaterade smittfall redan hade börjat öka. I ljuset av uppgifterna som finns till hands i november 2020 verkar det dock som om pandemin tilltar på nytt både i Finland och framförallt på andra håll i Europa samtidigt som



En återgång till omfattande restriktioner skulle bryta mot bakgrundsantagandena i flera prognoser och leda till en sämre ekonomisk utveckling än vad som förutspåts.

restriktioner måste införas på nytt. Detta innebär att antagandet som ligger bakom prognoserna riskerar att rubbas. Om antagandet rubbas kan riskerna för de negativa utfallen i prognoserna realiseras och den ekonomiska utvecklingen bli sämre än förutspått.

Tillgången till ett coronavaccin anses vara viktig för den ekonomiska återhämtningen. Uppskattningarna av när ett vaccin blir tillgängligt varierar och det finns inga exakta uppgifter.

Finansministeriet tar i sin prognos inte exakt ställning till när man förväntar sig att det finns ett covid-19-vaccin och konstaterar att en väsentlig positiv risk för prognosen är att ett vaccin eventuellt blir klart 2021.⁵³ Merparten av de övriga prognosinstituten kommenterar inte alls sina förväntningar på vaccinet. De som kommenterar frågan tydligt antar att ett vaccin kommer att bli tillgängligt 2021 (Nordea, Etna, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut, Handelsbanken, IMF). Därför kan finansministeriets antagande anses vara mer försiktigt jämfört med dem som tydligt uttalar sitt antagande.

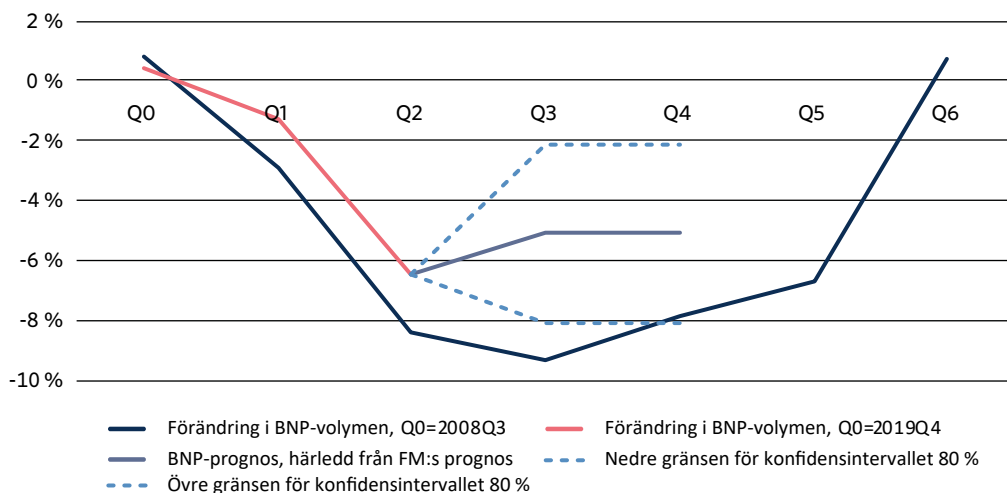
Informationen om vaccinutvecklingen uppdateras över tiden, liksom epidemiläget och därför följer prognosinstituten situationen. Efter prognosen som låg till grund för budgeten, i början av november 2020, fanns det positiva nyheter om utvecklingen av coronavaccin, vilket tyder på att vaccinet kan bli tillgängligt tidigare än förväntat. Enligt de mest optimistiska uppskattningarna kan vaccinet bli tillgängligt redan i slutet av 2020, även om det fortfarande råder osäkerhet. De positiva vaccinnyheterna samt snabbare tillgången till vaccin än väntat kan leda till en mer positiv ekonomisk utveckling än vad prognosen förutsäger.

4.2 Finansministeriets prognos som ligger till grund för budgeten avviker inte avsevärt från andra instansers prognoser

Finansministeriet förutspår att bruttonationalprodukten (BNP), som beskriver utvecklingen av totalproduktionen i Finland, kommer att minska med 4,5 procent 2020 och därefter öka med 2,6 procent 2021 och 1,7 procent 2022. Höstens prognos för 2020 är positivare än medianen (-5,0) och medeltalet (-5,4) i de andra instansernas prognoser om Finlands ekonomi. Prognoserna om BNP-utvecklingen varierar från -9,2 procent till -3,5 procent och har i genomsnitt blivit positivare efter sommaren.

Enligt finansministeriets prognos kommer produktionsminskningen att vara kraftigast under det andra kvartalet 2020 och börja öka under det tredje kvartalet 2020. Om ministeriets prognos skulle slå in, skulle återhämtningen från lågkonjunktorens djupaste svacka ske snabbare under coronakrisen än under finanskrisen. Detta framgår av figur 19, som på kvartalsnivå⁵⁴ beskriver hur BNP har utvecklats under finanskrisen och coronakrisen. Figuren visar också hur stor BNP-tillväxten skulle vara under den andra hälften av 2020 enligt finansministeriets prognos.⁵⁵ Den lågkonjunktur som kriserna orsakar⁵⁶ börjar

i figuren efter kvartal 0, det vill säga Q0. Med andra ord motsvarar Q0 det sista kvartalet före lågkonjunkturerna, det vill säga det sista kvartalet 2019 och det tredje kvartalet 2008. Prognosen innehåller dock osäkerhetsmoment, som beskrivs i figuren med konfidensintervall⁵⁷. Genom att granska konfidensintervallens bredd märker man att en lågkonjunktur liknande finanskrisen fortfarande är möjlig. Å andra sidan kan utvecklingen av BNP vara positivare än förväntat, vilket den övre konfidensgränsen åskådliggör.



Figur 19: BNP-förändring kvartalsvis under finanskrisen och coronakrisen samt finansministeriets prognoser. Volymförändring jämfört med motsvarande kvartal året innan, %. Källa: Statistikcentralen, finansministeriet och Statens revisionsverk.

Genom att jämföra finansministeriets ekonomiska prognoser med andra instansers prognoser kan man se om ministeriets prognoser på det stora hela är samstämmiga med de andra prognoserna (tabell 4). Eventuella avvikelser identifieras genom att man ser om finansministeriets prognoser ligger inom det intervall som har bildats då man plockat ut de mest optimistiska och de mest pessimistiska uppskattningarna ur de andra prognoserna. Även om avvikelserna i sig inte berättar något om realismen i prognoserna, är de goda utgångspunkter när man granskar huruvida prognosinstitutens tankar om den framtida ekonomiska utvecklingen är likriktade.

Finansministeriet förutspår att Finlands ekonomi kommer att börja växa snabbare än under finanskrisen, men osäkerheten är stor.



Tabell 4: Jämförelse av finansministeriets prognoser med de minimi- och maximigränser som bildas utifrån andra instansers prognoser samt med 95 procents konfidensintervall. Källa: prognosinstituten och Statens revisionsverk.

Post	Nivå 2020	Nivå 2021	Nivå 2022	Post	Förändring 2020	Förändring 2021	Förändring 2022
BNP, mn euro	2	2	2	BNP, %	2	2	2
Import, mn euro	2	2	1	Import, %	2	2	2
Privat konsumtion, mn euro	2	1	1	Privat konsumtion, %	2	2	2
Offentlig konsumtion, mn euro	2	2	2	Offentlig konsumtion, %	2	2	1
Export, mn euro	2	2	1	Export, %	2	2	2
Investeringar, mn euro	2	2	1	Investeringar, %	2	2	2
Arbetslöshetsgrad, %	2	2	2	Arbetslöshet, %-enheter	2	2	2
Sysselsättningsgrad, %	2	2	2	Sysselsättningsgrad, %-enheter	2	2	2
Inflation, konsumentprisindex	-	-	-	Inflation, %	2	2	2
Bytesbalans, % av BNP	2	2	2	Bytesbalans, %-enheter	2	1	1
Finansiellt saldo, % av BNP	2	2	2	Finansiellt saldo, %-enheter	2	2	2
Offentlig bruttoskuld, % av BNP	2	2	1	Offentlig bruttoskuld, %-enheter	2	2	2

- Finansministeriets prognos ligger inom konfidensintervallet 95 procent och minimi-/maximiintervallet.
- Finansministeriets prognos faller utanför konfidensintervallet 95 procent eller minimi-/maximiintervallet.
- Finansministeriets prognos faller utanför konfidensintervallet 95 procent och minimi-/maximiintervallet.

Av tabellen framgår att prognoserna är jämlöpande över hela linjen och att finansministeriets prognoser ligger inom intervallet som bildats utifrån de andra instansernas prognoser särskilt år 2020. Flest skillnader i synsätten, det vill säga spridning, finns det dock år 2020.⁵⁸

Allmänt taget sjunker posterna i prognoserna om realekonomin 2020 jämfört med året innan, men börjar återhämta sig efter 2020. Den offentliga konsumtionen och arbetslösheten ökar 2020 men börjar därefter minska. Finansministeriets prognos om realekonomin ligger huvudsakligen i linje med de andra prognosinstituten uppskattningar.

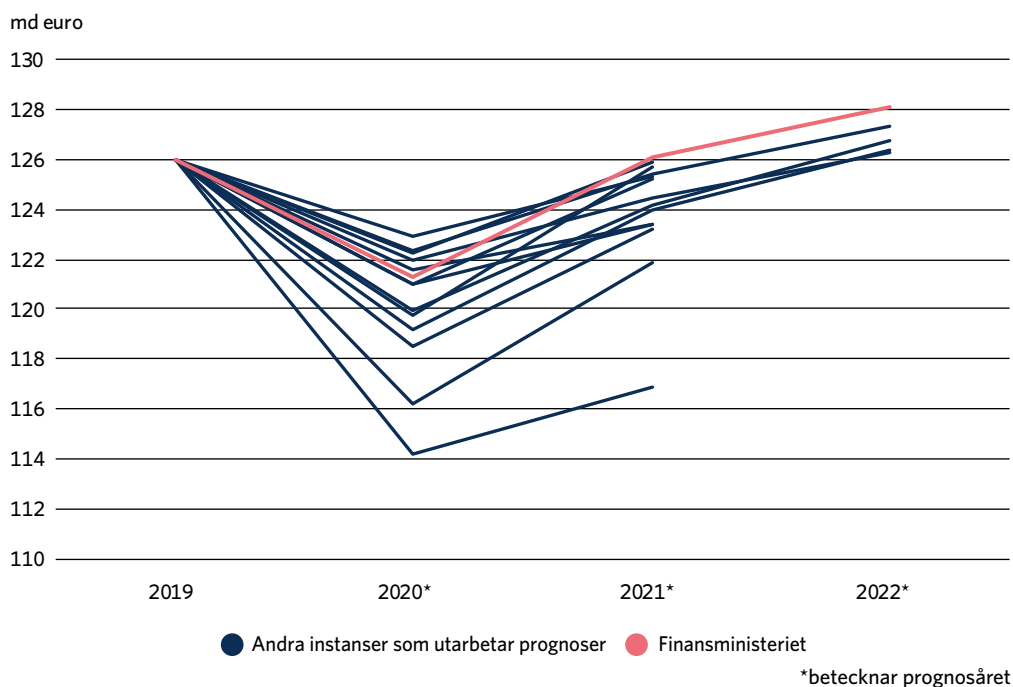
Finansministeriets prognoser om de offentliga finanserna stämmer överens med andra instansers prognoser. Den offentliga skulden och det offentliga underskottet ökar exceptionellt mycket 2020, men ökningen avtar under de kommande åren. I prognoserna om de offentliga finansernas finansiella saldo är spridningen 2020 relativt stor.⁵⁹



Finansministeriets prognos överensstämmer till största delen med de andra prognosinstituten uppskattningar.

För 2021–2022 börjar finansministeriets prognoser ställvis avvika från de övriga så att framtidssynen i jämförelse är den mest optimistiska eller den mest pessimistiska. Avvikelserna är dock i huvudsak små, antalet prognosinstitut är relativt få och skillnaden mellan minimi- och maximiprognoserna är relativt liten. Det är också bra att notera att den mest optimistiska eller pessimistiska prognosen till slut kan ligga närmast sanningen.

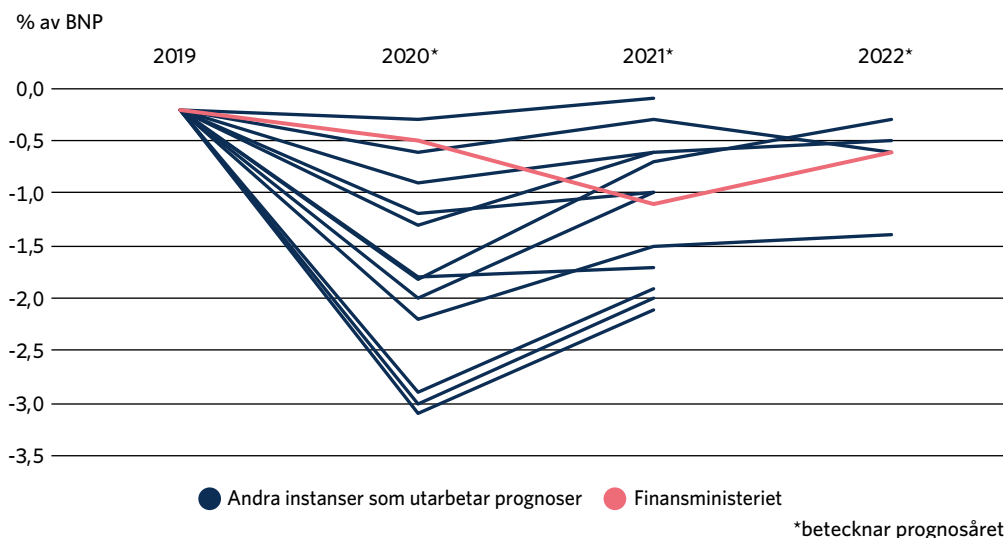
Den privata konsumtionen är den största efterfrågeposten på grund av sin storlek (52 procent av BNP 2019), och därför är prognoserna om den viktiga med tanke på den totala efterfrågan. När man granskar den privata konsumtionsnivån i euro (figur 20) är finansministeriets prognos för 2021 och 2022 den mest optimistiska i samplet. Detta innebär att finansministeriets prognos är till och med mer optimistisk än de prognoser som antar att ett vaccin kommer att bli tillgängligt nästa år. Utöver finansministeriet har 13 prognosinstitut gjort upp prognoser. Av dessa är Finansministeriets tillväxtprognos på 4 procent för 2021 den fjärde mest optimistiska prognosen tillsammans med prognoserna från Etna och Akava Works.



Figur 20: Prognoser om den privata konsumtionen 2020–2022, mn euro enligt priserna 2019. Källa: prognosinstituten och Statens revisionsverk.

Den största avvikelsen mätt i euro finns i finansministeriets importprognos, som för 2022 är cirka 1,7 miljarder euro lägre än den näst lägsta prognosen och cirka 3,7 miljarder euro lägre än medeltalet i samplet. Avvikelsen motsvarar cirka 2–4 procent av postens storlek. Utöver finansministeriet har endast fem prognosinstitut gjort upp prognoser för 2022, så samplet är begränsat och skillnaden mellan minimi- och maximiprognoserna är inte särskilt stor. När man granskar volymökningen avviker dock inte importprognosen från de uppskattade minimi-/maximiintervallen eller konfidensintervallen.

Finansministeriet förutspår att underskottet i bytesbalansen⁶⁰ ökar 2021 jämfört med 2020, medan de övriga prognosinstituten utgår från att underskottet i bytesbalansen förblir oförändrat eller minskar (figur 21). Finansministeriet ger dock inte någon förklaring till prognosen om att underskottet kommer att öka. Mekaniskt sett finns orsaken inte i balansräkningen för varor och tjänster, eftersom underskottet enligt prognosen minskar 2021. Orsaken måste därför finnas i andra underposter i bytesbalansen, det vill säga i balansräkningen för ersättningar för produktionsfaktorer eller inkomstöverföringar.



Figur 21: Prognoser för bytesbalansen 2020–2022, % av BNP. Källa: prognosinstituten och Statens revisionsverk.

Bilaga 1: Beräkningsmetoder för de fiskala konsekvenserna av sysselsättningsåtgärderna

I denna bilaga beskrivs hur revisionsverket har beräknat sysselsättningsåtgärdernas konsekvenser för de offentliga finanserna. Beräkningarna på mikroekonomisk nivå grundar sig till många delar på bakgrundspromemorian från rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken (2020), där effekten per ny sysselsatt är 18 000 euro i året. När det gäller småbarnspedagogiken använder vi det värde som finansministeriet har slagit fast. I fråga om den utvidgade läroplikten grundar sig beräkningen på de detaljer som nämns i bakgrundsrapporten från rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken⁶¹. Endast en femtedel av de uppskattade effekterna av aktiveringsmodellen har beaktats i beräkningen, eftersom aktiveringsmodellen har beaktats till denna vikt i beräkningen av hållbarhetsunderskottet (se även eftertextnot 42).

De statiska kostnaderna för åtgärderna härstammar från regeringens propositioner. I synnerhet kostnaderna i budgetpropositionen för 2019 har dock inte beaktats i konsekvensberäkningarna, eftersom finansministeriet redan har inkluderat dem i beräkningen av hållbarhetsunderskottet. När det gäller uppdraget till arbetsmarknadsorganisationerna utgår vi från att åtgärderna inte medför kostnader. Revisionsverket har inte bedömt vilken effekt åtgärder av mindre omfattning har på de offentliga finanserna. Deras effekt på de offentliga finanserna har alltså inte beaktats i beräkningarna. Att regeringens nya sysselsättningsmål för 2029 inte stämmer överens med beräkningen av skuldtoleransen, som ligger till grund för färdplanen för hållbarhet, har inte heller beaktats i beräkningarna.

Utgångspunkten för konsekvensbedömningen på makroekonomisk nivå är att den långsiktiga nettoeffekten på de offentliga finanserna av en ny sysselsatt inte är 25 000 euro, utan eventuella kostnader ska dras av från beloppet. I övrigt har beräkningarna gjorts enligt samma antaganden som beräkningarna på mikroekonomisk nivå.

Åtgärd	Antal nya sys- selsatta	Kostnad (eller höjning av anslag)	Nettoeffekt på de offentliga finanserna (mikroekonomisk nivå)	Nettoeffekt på de offent- liga finanserna (makro- ekonomisk nivå) *
Höjning av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa från 61 till 62 (träder i kraft 1.1.2020)	6 500-7 000	-	18 000 euro per år (Seuri 2020)* 6 500 - 7 000 = +117 mn - 126 mn euro. Reformen har redan beaktats i beräkningen av hållbarhets underskottet, ska alltså inte inkluderas i anpassningsåtgärderna på 2 md euro	25 000 euro * 6 500 - 7 000 nya sysselsatta skulle resultera i 162,5 mn - 175 mn euro, men reformen har redan beaktats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet, ska alltså inte inkluderas i anpassningsåtgärderna på 2 md euro.
Den nordiska modellen för arbetskraftstjänster	9 500-10 000	70 mn euro till arbets- och näringsbyråerna	18 000 euro * 9 500 - 10 000 = +171 mn - 180 miljoner euro. Statiska + dynamiska effekten = +101- + 110 mn euro. (beräkning enligt samma antaganden som för aktiveringsmodellen)	237,5 mn - 250 mn euro - statiska kostnader = 167,5 - 180 mn euro
Höjning av sysselsättnings- graden för personer över 55 år (uppdrag till arbetsmarknads- organisationerna)	10 000-12 000	-	Antagande: Uppdraget resulterar i nämnda antal nya sysselsatta. Reformen medför inga kostnader. 18 000 euro* 10 000 - 12 000 nya sysselsatt = 180 mn - 216 mn euro	Motsvarande antagande: 25 000 euro * 10 000 - 12 000 nya sysselsatta = 250 mn - 300 mn euro
Sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik	2 500-3 600	70 mn euro (statisk kostnad); ca 140 mn euro (inkl. dynamiska kostnader); från finansministeriets bakgrunds- promemoria	-100 mn euro (från finansministeriets bakgrundspromemoria)	62,5 mn - 90 mn euro minus 70 mn euro minus 58 mn euro. - 86 mn euro = ca -66 mn euro
Utvidgad läroplikt	1 600	34 mn-112 mn euro (Kuosmanen och Moisio 2014, Kommun- förbundet 2014, TPAN:s bakgrunds- rapport 2018)	-11 mn - -89 mn euro år 2029 (revisionsverkets beräkning utifrån TPAN:s beräkning)	25 000 euro * 1 600 = 40 mn - kostnader = -72 mn - +6 mn euro
Linjär modell för partiell invalid- och sjukpension	200	-	ingen beräkning	Ingen beräkning

* Dvs. 25 000 per ny sysselsatt minusnettokostnaderna för åtgärderna

Åtgärd	Antal nya sys- selsatta	Kostnad (eller höjning av anslag)	Nettoeffekt på de offentliga finanserna (mikroekonomisk nivå)	Nettoeffekt på de offent- liga finanserna (makro- ekonomisk nivå) *
Reform av vuxen- utbildningsstödet	200	-	ingen beräkning	ingen beräkning
Reform av lönesubventionen	500-1 000	-	ingen beräkning	ingen beräkning
Regeringens (mellan)summa	31 000-36 000	-	-	-

Övriga beslut om sysselsättningen (ingår inte i regeringens skrivning)

Åtgärd	Antal nya sysselsatta	Kostnad (eller höjning av anslag)	Nettoeffekt på de offentliga finanserna (mikroekonomisk nivå)	Nettoeffekt på de offent- liga finanserna (makro- ekonomisk nivå) *
Slopandet av aktiverings- modellen	-5 000 – -12 000 (Källa: Promemoria från arbetsgruppen för ökad sysselsättning och förkortning av arbetslösheten 2016)	Total statistik effekt på de offentliga finanserna: 39 mn euro per år (RP 80/2019);	Dynamisk effekt: 18 000*(-)5-12 000 = 90 mn -x216 mn euro. Statisk + dynamisk effekt = -129 – -255 mn euro. Eftersom endast en femtedel av aktiveringsmodellen har beaktats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet kan endast denna andel beaktas här: -26 mn - -51 mn euro.	Dynamisk effekt: 25 000 euro * (-)5 – (-)12 000 nya sysselsatta = -125 mn – - 300 mn euro + statiska kostnader (39 mn euro) = -164 – -339 mn euro. Eftersom endast en femtedel av aktiveringsmodellen har beaktats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet, kan endast denna andel beaktas här: -33 mn - 68 mn euro.
Budget- propositionen för 2020 (huvudsakligen höjningar i grundskyddet och skatte- ändringar)	-5 000 (Källa: Riksdagens interna informations- tjänst, Promemoria 20190736B)	Uppskattade (statiska) utgiftsökningar har beaktats i beräkningen av hållbarhets- underskottet, ska alltså inte beaktas.	Den dynamiska effekten är 18 000 * (-)5 000 nya sysselsatta = - 90 mn euro. Inga effekter syns i materialet som basscenariot för hållbarhetsunderskottet grundar sig på (2010- 2019).	Den dynamiska effekten är 25 000 euro * (-)5 000 nya sysselsatta = -125 mn euro. Inga effekter syns i materialet som basscenariot för hållbarhetsunderskottet grundar sig på (2010- 2019).
Totalt	7 500-18 600 (under antagande att målet i uppdraget till arbetsmarknads- organisationerna om antalet nya sysselsatta uppnås. Effekten av höjningen av den nedre åldersgränsen för pensionsslussen har inte beaktats här, eftersom den redan har beaktats i beräkningen av hållbarhets- underskottet).	-	-49 mn - +99 mn euro. Effekten av höjningen av den nedre åldersgränsen för pensionsslussen har inte beaktats här, eftersom den redan har beaktats i beräkningen av aktivmodellen har beaktats, eftersom endast denna andel av aktiverings modellens inverkan har beaktats i beräkningen av hållbarhets underskottet.	+86 mn - + 260 mn euro. Effekten av höjningen av den nedre åldersgränsen för pensionsslussen har inte beaktats här, eftersom den redan har beaktats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet. En femtedel av avvecklingen av aktivmodellen har beaktats, eftersom endast denna andel av aktiveringsmodellens inverkan har beaktats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet.

Referenser

1. Den fjärde tilläggsbudgeten innehöll också sedvanliga justeringar av den offentliga förvaltningens omkostnader som inte ingår i stimulanshelheten.
2. Utfallet för stöd och lån från Business Finland fram till 27.10, från Finnvera fram till 31.10, från NTM-centralen fram till 4.10 och från Statskontoret fram till 29.10. Understöd till ensamföretagare fram till 15.9, stöd till företagare i förplägnadsbranschen fram till 27.10 och företagsstöd från TESI fram till 30.10.
3. <https://www.valtiokonttori.fi/sv/statistik-och-rapporter/statistik-om-ersattnings-och-skadetjanster/statistik-kostnadsstod/>
4. RP 25/2020 och 153/2020 rd
5. RSv 14/2020 rd
6. RSv 14/2020 rd
7. De utbetalda stöden uppgick till 101,98 miljoner euro fram till 27.10.
8. Helsinki GSE tilannehuone. <https://www.helsinkigse.fi/research-group/covid-19/>
9. Utfall fram till 31.8.2020.
10. Helsinki GSE tilannehuone. <https://www.helsinkigse.fi/research-group/covid-19/>
11. Se Mäki-Fränti och Kinnunen <https://www.eurojatalous.fi/fi/2016/artikkelit/pitkittynyt-taantuma-heikentaa-nuorten-sukupolvien-asmaa-suomessa/> och Roope Uusitalo <http://blog.hse-econ.fi/?p=7236>
12. Eurostat.
13. Beslut om fiskala åtgärder i anslutning till coronapandemin fram till september 2020 <https://www.euifis.eu/download/efm.pdf>
14. Om målen i planen för de offentliga finanserna se Statens revisionsverks årsberättelse 2020
15. I förordningen föreskrivs som följer: ”I planen för de offentliga finanserna ställs det upp fleråriga mål för saldoto i förhållande till bruttonationalprodukten till marknadpris för hela den offentliga sektorns finanser samt utöver dessa ett mål för varje sådant delområde inom de offentliga finanserna som nämns i 1 mom. Målen för det strukturella saldoto ska ställas upp så att de med beaktande av finansministeriets prognos åtminstone leder till att det mål som ställts upp för det strukturella saldoto i de offentliga finanserna uppnås. *Från detta* kan avvikas om Europeiska unionens råd i enlighet med 4 § i den lag som nämns i 1 § har slagit fast att det i Finland råder exceptionella omständigheter.” (Understrykning tillagd.) Enligt motiveringspromemorian till förordningen gör bestämmelsen det möjligt att under exceptionella omständigheter ställa upp målen för det strukturella saldoto så att de inte leder till att målen uppnås.
16. Effekten av förändringar i räntenivån på statens ränteutgifter varierar något beroende på om man tittar på uppgifter enligt statens budgetbokföring som påverkar statens behov av upplåning eller uppgifter enligt statistikföringen av de offentliga finanserna. De ovannämnda bokförs så att de innefattar effekten av ränteswapavtal, med vilka statens ränterisk regleras i skuldhanteringen. De senare statistikförs utan inverkan av ränteswapavtalen, varvid de beskriver räntorna på skuldebrevet enligt deras ursprungliga löptid.
17. I figuren avses med genomsnittlig ränta den genomsnittliga avkastningen på skulden som realiserats i samband med emissionen.
18. ECB har explicit uttryckt att det finns ett samband mellan uppfyllelsen av ECB:s inflationsmål och köpprogrammens varaktighet. Inflationsprognoserna för de närmaste åren tyder inte på att ECB:s inflationsmål skulle uppfyllas snabbt.
19. O. Blanchard, Á. Leandro och J. Zettelmeyer: Revisiting the EU fiscal framework in an era of low interest rates Draft: March 9, 2020.
20. Enligt dem är det visserligen möjligt att eventuella bakgrundsfaktorer skulle göra att produktivitetssökningen tilltar, men detta skulle i sin tur också ha en påskyndande effekt på BNP och skuldkvoten skulle därmed vara oförändrad.
21. Se Charles Goodhart & Manoj Pradhan: The great demographic reversal and what it means for the economy. 2020. LSE Business Review blog.
22. Om utsikterna för finansieringen av arbetspensionssystemet se Utredning av finansieringsutsikterna för arbetspensionerna, Pensionsskyddscentralens rapporter 05/2020.
23. Danmarks Nationalbank (2020), Do equity prices reflect the ultra-low interest rate environment? Economic Memo.
ECB (2018), Measuring and interpreting the cost of equity in the euro area, Economic Bulletin, June.
Damodaran, Aswath (2019), Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2019 Edition.
24. Se Statens revisionsverks revisionsberättelse 4/2018 Den offentliga sektorns ansvarsförbindelser 4/2018, Statens revisionsverk 2020.

25. Återhämtningsinstrumentet (Next Generation EU, NGEU) består av flera olika finansiella instrument och program inom EU, varav det största är faciliteten för återhämtning och resiliens.
26. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Identifying Europe's recovery needs. 27.5.2020
27. Se Statens revisionsverks revisionsberättelser: Bedömningar av de offentliga finansernas hållbarhet i faktaunderlaget för finanspolitiken (16/2019) och Medelfristiga utvecklingsprognoser i planeringen av de offentliga finanserna (17/2019).
28. Ändringarna som gjordes senare i oktober 2020 minskade finansieringsmodellens inverkan på dämpningen av kostnadsökningen.
29. Se Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation, 2019, European Fiscal Board.
30. Calmfors, L., 2020. The case for numerical employment policy targets.
31. De offentliga finansernas hållbarhet i Finland. Finansministeriets publikationer 2020:59.
32. Se TPAN:s utlåtande om budgetpropositionen för 2021 till finansutskottet (23.10.2020).
33. Enligt den orsakar en ökning av sysselsättningsgraden med 1 procentenhet en minskning av hållbarhetsunderskottet med 0,3 procentenheter 80 000 fler sysselsatta höjer sysselsättningsgraden med cirka 2,5 procentenheter, vilket innebär att hållbarhetsunderskottet slutligen skulle minska med $0,3 \cdot 2,5 = 0,75$ procentenheter (detta förutsätter att flexibiliteten också håller streck i en situation längre från den gamla balansen). Enligt finansministeriet är hållbarhetsunderskottet cirka 3,5 procent av BNP eller 10 miljarder euro. Sysselsättningsåtgärdernas potentiella inverkan är alltså $0,75 \% / 3,5 \% \cdot 10$ miljarder euro, dvs. cirka 2 miljarder euro. Detta innebär att en ny sysselsatt borde stärka de offentliga finanserna med i genomsnitt 25 000 euro (2 miljarder euro/80 000 fler sysselsatta).
34. Läs mer https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/index_sv.html.
35. Alasalmi, J. m.fl. (2019). Arbetslöshetens övergripandekostnader för samhället. Publikationsserie för Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 16/2019.
36. Alasalmi m.fl. beräknar effekten av fler sysselsatta på de offentliga finanserna på antaget att sysselsättningen skulle äga rum i sju månader om året, vilket motsvarar den genomsnittliga arbetslöshetstiden. På årsnivå är effekten därför $12\,548 \text{ EUR} \cdot 12/7 =$ cirka 21 500 EUR.
37. Seuri, A. (2020). Fiscal effects of employment growth. Background Memo, Economic Policy Council.
38. Finansministeriet (2020). Småbarnspedagogiken och dess avgifter (på finska).
39. Å andra sidan kan övergången från utanför arbetskraften till sysselsättning i beräkningen av hållbarhetsunderskottet också omfatta övergången för mottagare av pensionsförmåner till anställning.
40. Seuri, A. (2020) utvidgar analysen på mikroekonomiska nivån med dessa dimensioner, och effekten per ny sysselsatt är cirka 28 000 euro. I beräkningen beaktas dock inte att arbetsgivarens (och arbetstagarens) pensionsförsäkringsavgifter innebär en betalningsskyldighet för de offentliga finanserna. När enbart indirekt beskattning beaktas är effekten per ny sysselsatt cirka 20 500 euro.
41. Se mer Seuri (2020).
42. Basscenariot för hållbarhetsunderskottet utarbetas utifrån materialet från 2010–2019, dvs. i materialet syns inte effekten av en höjning av den nedre åldersgränsen, men den har förts in i scenariot för de kommande åren. Det prognosticerade scenariot kan naturligtvis ligga för lågt och då korrigeras det senare för att överensstämma med nya data. I samband med pensionsreformen 2017 höjdes den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar i beräkningen av hållbarhetsunderskottet. Av sysselsättningsåtgärderna är detta den enda som har beaktats separat i beräkningen av hållbarhetsunderskottet. Enskilda åtgärder beaktas inte eller de beaktas implicit när materialfönstret som ligger till grund för beräkningen flyttas framåt. Till exempel ingår effekten av aktiveringsmodellen inte fullödigt i basscenariot, eftersom den var i kraft endast 2018 och 2019. Då man beräknar effekten på de offentliga finanserna av att aktiveringsmodellen utvecklats får därför endast en femtedel beaktas.
43. Om bedömningen av sysselsättningsåtgärdernas inverkan på de offentliga finanserna, se även "Samordning av finanspolitiken och sysselsättningspolitiken", Statens revisionsverks revisionsberättelse 9/2020.
44. Den kombinerade effekten av att höja minimi- och övre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar inom utkomstskyddet för arbetslösa har inte beaktats i beräkningen, eftersom den bara kommer att påverka på längre sikt. På lång sikt kan den negativa effekten av att höja den övre åldersgränsen kompensera för den positiva effekten av att höja den nedre åldersgränsen.
45. I brist på en lämplig kontrollgrupp kunde aktiveringsmodellens inverkan på sysselsättningen inte bedömas tillförlitligt i efterhand. (Kyyrä m.fl., 2019. Aktiveringsmodellens konsekvenser för arbetslösa och arbets- och näringsbyråernas verksamhet (på finska). VATT tutkimukset 48). Detta innebär dock inte att modellen inte skulle ha haft någon inverkan och därför har en förhandsbedömning utnyttjats beträffande den. Det bör också noteras att detaljerna i aktiveringsmodellen fortfarande ändrades efter att arbetsgruppens memorandum utarbetades.
46. Antaganden: Uppdraget ger nämnda antal nya sysselsatta. Reformen medför inga kostnader.
47. Under antagande att uppdraget resulterar i önskat antal nya sysselsatta. Effekten av höjningen av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar har inte beaktats här, eftersom den redan har inkluderats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet.
48. Effekten av höjningen av den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar har inte beaktats här, eftersom den redan har inkluderats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet. En femtedel av avvecklingen av aktivmodellen har beaktats, eftersom endast denna andel av aktiveringsmodellens inverkan har beaktats i beräkningen av hållbarhetsunderskottet.

49. I enlighet med finanspolitiska lagen (869/2012) och direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk (2011/85/EU) ska medlemsstaterna säkerställa att planeringen av de offentliga finanserna utgår från realistiska prognoser för makroekonomin och de offentliga finanserna. Enligt statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014, ändrad genom förordning 601/2017) ska finansministeriet vid utarbetandet av ekonomiska prognoser beakta även Statens revisionsverks slutsatser om prognoserna för makroekonomin och de offentliga finanserna.
50. Finansministeriets ekonomiska prognoser jämförs med de prognoser som finns att tillgå. Aderton andra prognosinstitut har gjort upp prognoser. Dessa är Akava Works, Danske Bank, Näringslivets forskningsinstitut (ETLA), Pensionsskyddscentralen, Europeiska kommissionen, Handelsbanken, Internationella valutafonden (IMF), Kommunfinans, Nordea, OP Gruppen, OECD, Löntagarnas forskningsinstitut, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut, POP banken, Finlands Hypoteksförening, Finlands Bank, Sparbanken och Trading Economics. Alla dessa upprättar inte prognoser i samma utsträckning som finansministeriet.
51. Merparten av prognosinstituterna räknar inte med en andra pandemivåg i basscenariot för sina prognoser. En del av prognosinstituterna lägger dock fram alternativa scenarier antingen genom diskussion i texten eller med hjälp av grafer. OECD, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut och ETLA presenterar också alternativa prognoser för valda variabler.
52. De övriga prognoserna om den ekonomiska utvecklingen i Finland som granskas här har publicerats under tiden 9.6.2020–13.10.2020. Finansministeriets prognos publicerades den 5 oktober 2020 och i prognosen har man utnyttjat den information som fanns tillgänglig fram till den 18 september 2020.
53. Finansministeriet konstaterar följande i sin prognos (Ekonomisk översikt, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-495-0>): "För klarare utsikter krävs effektiva behandlingar och vaccin. Sådana kommer att finnas när det gått en tid." (s. 12.) "År 2021 väntar världen på covid-19-vaccinet, vilket innebär en positiv risk för den tillväxtbild som nu förutspås (s. 47)." "Att pandemin ger efter snabbare än väntat tack vare att ett vaccin utvecklas är en central positiv risk (s. 31)." OP uppger också att vaccinet är en positiv risk, men de kommenterar inte när vaccinet kommer.
54. I figuren har kvartalsvisa förändringar uttryckts som volymförändringar jämfört med kvartalet året innan.
55. Revisionsverket har beräknat vilken BNP-tillväxttakt ministeriets prognos på årsnivå skulle implicera för det tredje och fjärde kvartalet 2020, om man antar att tillväxten är densamma under båda kvartalen. Finansministeriets officiella prognosvärden uttrycks på årsnivå.
56. En lågkonjunktur definieras som en avmattning i den ekonomiska utvecklingen under två på varandra följande kvartal jämfört med kvartalet innan. Enligt siffrorna i Statistikcentralens kvartalsräkenskaper började Finlands BNP minska under det tredje kvartalet 2019.
57. Konfidensintervallet anger det intervall inom vilket det finns en viss sannolikhet för BNP-prognosen. Finansministeriet förutspår att sannolikheten för att BNP-tillväxten 2020 jämfört med året innan ska ligga mellan -6 och -3 procent är 80 procent (s. 19). Konfidensintervallet på kvartalsnivå har bildats utifrån ovan nämnda konfidensintervall på årsnivå.
58. Exempelvis är standardavvikelsen för tillväxtprognoserna för BNP (exkl. finansministeriet) 1,5 procent 2020, 0,7 procent 2021 och 0,3 procent 2022. Fenomenet upprepas för nästan alla variabler som granskas. Den minskade spridningen kan bero på att när prognoshorisonten förlängs, närmar sig prognoserna långtidsmedelvärde för den variabel som förutspås.
59. I prognoserna om den offentliga bruttoskuldens (EDP-skuldens) andel av BNP varierar uppskattningarna för 2020 från 66,3 procent till 73,6 procent.
60. Bytesbalansen beskriver hur utländska ekonomiska åtgärder, såsom primära inkomster, omfördelning av inkomster samt utrikeshandel med varor och tjänster påverkar nationalinkomsten och balansen mellan sparande och investeringar i samhällsekonomin (Källa: Statistikcentralen, https://www.stat.fi/til/mata/2020/08/mata_2020_08_2020-10-13_tie_001_sv.html). Således innebär underskottet i bytesbalansen att utgifterna för samhällsekonomin är större än inkomsterna och att en del av utgifterna inom olika ekonomiska sektorer nettomässigt finansieras från utlandet.
61. Seuri, A. m.fl. (2018). Borde läropliktsåldern höjas till 18 år (på finska)?



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS

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