



**Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om granskningen av och tillsynen över finanspolitiken 2014**



B 15/2014 rd



**Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen:  
Rapport om granskningen av och tillsynen över  
finanspolitiken 2014**

L 1796-9549  
ISSN 1796-9549 (häft.)  
ISSN 1796-9654 (PDF)  
Edita Prima Ab  
Helsingfors 2014

## Till riksdagen

Som en del av sitt revisionsuppdrag enligt 90 § i grundlagen granskar Statens revisionsverk tillförlitligheten i det finanspolitiska faktaunderlaget, de finanspolitiska reglernas och hanteringsverktygens funktionsduglighet och uppnåendet av målen. Dessutom övervakar Statens revisionsverk finanspolitiken i egenskap av ett nationellt oberoende finanspolitiskt tillsynsorgan som avses i EU:s stabilitetspakt (den finanspolitiska pakten) och Europeiska unionens lagstiftning. Bestämmelser om tillsynsuppdraget finns i lagen om statens revisionsverk (676/2000, ändrad genom 21.12.2012/870) och den så kallade fipo-lagen (869/2012).

På basis av 6 § i lagen om statens revisionsverk lämnar Statens revisionsverk denna särskilda berättelse om de viktigaste observationerna vid granskningen och övervakningen av finanspolitiken till 2014 års riksdag.

Helsingfors 22. maj 2014

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Revisionschef för finanspolitik Heidi Silvennoinen



## Huvudsakligt innehåll

Utifrån statens revisionsverks granskning kan den i regeringens årsberättelse för 2013 framförda bedömningen att ramarna för statsfinanserna har underskridits under budgetåret 2013 betraktas som korrekt. Sålunda kan det enligt den i regeringsprogrammet inskrivna ramregeln överföras 61 miljoner euro till 2014 utan att ramen förhindrar detta. Revisionsverket anser det vara bra att regeringen i sin årsberättelse fortsatt att noggrant rapportera om iakttagandet av ramarna.

De utgifter som inte hänför sig till ramen har hållits på en relativt stabil nivå under hela den tid som det nu gällande ramförloppet för statsfinanserna har varit i bruk. På grund av recessionen har de konjunkturrelaterade utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti ökat medan räntorna å andra sidan har varit exceptionellt låga. Statens ökande skuldsättning och stigande räntor kommer att höja ränteutgifterna i framtiden och därigenom även de utgifter som inte hänför sig till ramarna. Den viktigaste faktorn bakom ökningen av utgifterna utanför ramarna 2013 var att man fortsatte exportåterfinansieringen, som ingår i finansinvesteringarna, med krediter som beviljas ur statsbudgeten.

Utifrån granskningen konstaterar statens revisionsverk att Finland 2013 följde stabilitets- och tillväxtpakten. Revisionsverket fäster uppmärksamhet vid utvecklingen under innevarande år. Om utfallet för 2014 underskrider prognoserna är det möjligt att man 2015 blir tvungen att konstatera att det 2014 skett en överträdelse av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Detta kan

leda till att Europeiska kommissionen utfärdar en varning samt till att Finland måste vidta korrigerande åtgärder.

Revisionsverket har utvärderat den offentliga sektorns tillstånd och relation till regelverket inom stabilitets- och tillväxtpakten på medellång sikt. År 2013 förutspådde man en klar överträdelse av den förebyggande delen på medellång sikt. Enligt prognosen 2014 kommer Finland att kunna följa stabilitets- och tillväxtpakten på medellång sikt. De målsatta nivåerna för Finland enligt stabilitets- och tillväxtpakten kommer sannolikt att ändras. Utgiftsregeln i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del kommer sannolikt att skärpas för Finlands del på grund av den förutspådda avmattningen i den potentiella tillväxten. Riksdagen och regeringen bör redan i detta skede förbereda sig på att utgiftsregeln kräver att det reella beloppet av offentliga utgifter inte får öka de närmaste åren eller att utgiftsökningen i så fall ska vägas upp av motsvarande intäkter. Kravet på en rätt dimensionerad finanspolitik och stram styrning av de offentliga utgifterna kommer att skärpas.

De långsiktiga utmaningarna för den offentliga ekonomin påverkar Finlands ekonomi: BNP växer långsamt och den åldrande befolkningen ökar kostnadstrycket. Till följd av den långsammare ekonomiska tillväxten ökar skatteintäkterna långsammare, och de offentliga utgifterna måste anpassas därefter. Därför vill revisionsverket i sin bedömning fästa uppmärksamhet vid behovet av fortsatta strukturella reformer som bidrar till den potentiella produktionsökningen och bromsar upp utgiftsökningen.

Enligt revisionsverket är regeringens strukturpolitiska program ett viktigt verktyg för att bringa stabilitet i den offentliga ekonomin. Dessvärre har programmet verkställts mycket långsamt och stora delar av det har inte införts i praktiken. Det tar tid att genomföra reformer och få ut resultat av åtgärderna, och därför har man inte längre råd att skjuta upp programmets genomförande. Revisionsverket anser att det strukturpolitiska programmet ska genomföras och verkställas så fort och med så stor verkningskraft som möjligt.

Utöver direkta åtaganden (som statsskulden) inverkas statsekonomi av indirekta ekonomiska ansvarsförbindelser som ingår utanför budgetekonomin, bland annat i statsägda bolag. Genom mer omfattande rapportering av de totala åtagandena kunde man skapa en bättre helhetsbild av de faktorer som påverkar statens ekonomi. Ökad rapportering hjälper ändå inte nödvändigtvis till att förstå hur man borde förhålla sig till osäkra åtaganden. En del av åtagandena realiseras aldrig, med andra ord tas de aldrig upp som anslag i statsbudgeten eller som skuld i statens balansräkning.



# Innehåll

Till riksdagen	3
Huvudsakligt innehåll	5
1 Övervakning av finanspolitiken	9
2 Iakttagande av ramarna för statsfinanserna	11
2.1 Sammanfattning av iakttagande av ramarna för statsfinanserna	11
2.2 Efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och ramförfarandets transparens budgetåret 2013	12
2.3 Utvecklingen av utgifter utanför ramarna	15
2.4 Skattestöd	18
3 Finanspolitiken i ramförhandlingarna 2014	19
4 Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten	20
4.1 Sammanfattning av efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten	20
4.2 Stabilitets- och tillväxtpakten	21
4.3 Utförande av granskningar	23
4.4 Granskning av efterlevnaden av den förebyggande delen	25
4.4.1 Strukturellt saldo	25
4.4.2 Utgiftsregeln	27
4.4.3 Övergripande analys	30
4.5 Granskning av efterlevnaden av den korrigerande delen	33
5 Statens ansvarsförbindelser och skuld	35
5.1 Övergripande bild av statens ansvarsförbindelser	35
5.2 Förpliktelser genom stabilisering av euroområdet	37
5.3 Uppgifter om statsskulden och statens skuldhantering	40



# 1 Övervakning av finanspolitiken

Statens revisionsverk fungerar som en oberoende övervakare av finanspolitiken enligt EU:s stabilitetspakt (den finanspolitiska paktens) och EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk 2011/85/EU samt förordningen om övervakning av utkast till budgetplaner (EU) Nr 473/2013. Inom sitt uppdrag övervakar revisionsverket uppgörandet och genomförandet av den fleråriga planen för de offentliga finanserna, tillförlitligheten i makroprognoser och iakttagandet av stabilitets- och tillväxtpakten. Revisionsverket rapporterar sina observationer årligen i sin särskilda berättelse till riksdagen om granskningen och tillsynen av finanspolitiken.

Enligt EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk 2011/85/EU och förordningen om övervakning av utkast till budgetplaner (EU) Nr 473/2013 ska medlemsstaterna utarbeta en plan för den offentliga ekonomin på medellång sikt. Statsrådet antog den första planen för de offentliga finanserna i Finland den 3 april 2014. Planen för de offentliga finanserna omfattar hela den offentliga sektorn, inbegripet statsfinanserna, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra delar som gäller socialskyddsfonder. Planen innehåller målet att uppnå finansiell balans i den offentliga ekonomin, och från och med 2015 kommer planen att innehålla separata balansmål för varje sektor inom den offentliga ekonomin. Syftet med planen för de offentliga finanserna är att stödja beslutsfattandet med

anknytning till de offentliga finanserna och iakttagandet av det medelfristiga målet för det strukturella saldoto i de offentliga finanserna. Planen utgör en del av Finlands stabilitetsprogram 2014–2018. Den omfattar också rambeslutet för statsfinanserna. Utgiftsregeln som ingår i ramsystemet är det viktigaste nationella styrverktyget för finanspolitiken i Finland. Statens revisionsverk har övervakat iakttagandet av statens finansiella ramverk sedan 2008.

I EU:s förordning (EU) nr 473/2013 om övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner avses med oberoende prognoser sådana prognoser som tas fram eller godkänns av oberoende organ. Enligt EU-direktivet 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska prognoserna genomgå regelbunden och omfattande utvärdering på grundval av objektiva kriterier. De metoder och antaganden som ligger till grund för prognoserna ska offentliggöras. Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag övervakar revisionsverket prognosernas tillförlitlighet och transparens. Redan tidigare har revisionsverket i sina granskningsberättelser gett rekommendationer gällande transparensen i faktaunderlaget för beslutsfattandet. Som exempel kan nämnas rekommendationen om att lägga ut metodbeskrivningarna på finansministeriets webbplats samt att i rapporteringen tydligare redogöra för de underliggande antagandena i myndigheternas beräkningar. Vid granskningen av finanspolitiken kommer man i framtiden att göra granskningar

av kvaliteten på finansministeriets prognoser samt av transparensen i rapporteringen. Till granskningen och övervakningen av finanspolitiken hör fortlöpande uppföljning av finansministeriets prognoser, med fokus på prognosernas interna överensstämmelse och framläggning av de viktigaste antagandena. Dessutom jämförs finansministeriet som prognosställare med andra instanser i hem- och utlandet som utarbetar finansprognoser.

I enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del ska statsrådet ställa upp ett medelfristigt budgetmål (MTO) för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. Revisionsverket övervakar att målet har uppställts och är förenligt med EU-kriterierna samt övervakar att målet uppnås. Tillsynen genomförs genom att revisionsverket varje år på våren verifierar finansministeriets beräkningar av det strukturella saldot. Gen-

om fortlöpande övervakning är det möjligt att på det sätt som tillsynsuppdraget förutsätter lägga fram offentliga bedömningar av hur de medelfristiga målen har uppnåtts samt hur tillräckliga de korrigerande åtgärderna har varit. Inom sitt uppdrag att utöva tillsyn över finanspolitiken ska statens revisionsverk lägga fram offentliga bedömningar av om det är fråga om en betydande avvikelse, om avvikelsen korrigeras i enlighet med nationella föreskrifter och planer, om kriterierna för tillämpning av undantagstillstånd uppfylls och, när undantagstillståndet har upphört, om de korrigerande åtgärderna är tillräckliga. Statsrådet ska följa statens revisionsverks offentliga ställningstaganden eller lämna ett offentligt svar på varför det inte följer ställningstagandena. Genom tillsynen bidrar revisionsverket till att reglerna är transparenta och förståeliga.

## 2 Iakttagande av ramarna för statsfinanserna

### 2.1 Sammanfattning av iakttagande av ramarna för statsfinanserna

Utifrån statens revisionsverks granskning kan den i regeringens årsberättelse för 2013 framförda bedömningen att ramarna för statsfinanserna har underskridits under budgetåret 2013 betraktas som korrekt. Sålunda kan det enligt den i regeringsprogrammet inskrivna ramregeln överföras 61 miljoner euro till 2014 utan att ramen förhindrar detta. Revisionsverket råder finansministeriet att förbättra transparensen i ramförfarandet genom att i detaljmotiveringen för momentet statsandel till kommunerna för ordnande av basservicen mer detaljerat redogöra för andelen utgifter utanför ramen. Alternativt kan den detaljerade redogörelsen presenteras i de allmänna motiveringarna till budgetförslaget.

De utgifter som inte hänför sig till ramen har hållits på en relativt stabil nivå under hela den tid som det nu gällande ramförfarandet för statsfinanserna har varit i bruk. På grund av recessionen har de konjunkturrelaterade

utgifterna för utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti ökat medan räntorna har varit exceptionellt låga. Statens ökande skuldsättning och stigande räntor kommer att höja ränteutgifterna i framtiden och därigenom även de utgifter som inte hänför sig till ramarna. Den viktigaste faktorn bakom ökningen av utgifterna utanför ramarna 2013 var att man fortsatte exportåterfinansieringen, som ingår i finansinvesteringarna, med krediter som beviljas ur statsbudgeten.

Enligt regeringens årsberättelse noterades 185 skattestöd 2013, medan motsvarande antal året innan var 176. Revisionsverket anser det vara viktigt att utvärderingen av skattestödets effekter som inleddes 2012 fortsätter. Noggrant utarbetade effektutvärderingar gör det möjligt att föra en diskussion om skattestödets ändamålsenlighet och därigenom bidra till att skära ner på skattestöden.

## 2.2 Efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och ramförfarandets transparens budgetåret 2013

UI syfte att uppnå en trovärdig och stabil finanspolitik har man i Finland bundit sig till finanspolitiska regler som stävjar de statliga utgifterna. Regeringen beslutar vid regeringsperiodens början om ett tak för utgifterna i budgeten för hela valperioden (ramen för valperioden). Anslagsfördelningen korrigeras årligen med rambeslutet om statsfinanserna. Utgiftstaket utgör en finanspolitisk regel som styr regeringens finanspolitik. Hur ramarna har iakttagits rapporteras i regeringens årsberättelse. Dessutom rapporteras i de allmänna motiveringarna till statens budgetförslag och tilläggsbudgetförslagen hur ramen för valperioden har iakttagits och budgetförslagets eller tilläggsbudgetförslagets förhållande till ramen för valperioden. Vid finansministeriet följer man med iakttagandet av ramarna genom att jämföra den pris- och strukturkorrigerade utgiftsramen med budgeten.

Statens revisionsverk granskar faktaunderlaget för det finanspolitiska beslutsfattandet och iakttagandet av ramarna för statsfinanserna samt hur de för finanspolitiken uppställda målsättningarna har uppnåtts. Föremål för granskningen är rambesluten, budgetförslagen och budgetarna jämte beredningsmaterial samt boksluten.

Det första rambeslutet av statsminister Jyrki Katainens regering, det vill säga ramen för valperioden 2012–2015, gavs till riksdagen den 5 oktober 2011. Det andra rambeslutet om ramarna för statsfinanserna för åren 2013–2016 gavs till riksdagen den 4 april 2012. Den i rambeslutet fastställda ramnivån för 2013 var 42 801 miljoner euro.

I regeringens budgetförslag för 2013 var ramnivån 42 735 miljoner euro. På hösten 2012 gavs till regeringens budgetförslag av den 17 september 2012 före riksdagsbehandlingen ett kompletterande förslag den 22 november 2012 där ramnivån justerades uppåt med totalt 101 miljoner euro på grund av pris- och strukturförändringar. Efter justeringarna var ramnivån 42 836 miljoner euro för 2013. Regeringens förslag till utgifter inom ramen för 2013 var 42 530 miljoner euro. Som odelad reservering för 2013 kvarstod sålunda 106 miljoner euro utöver 200 miljoner euro i tilläggsbudgeten. Riksdagen lade till den ordinarie budgeten 50,9 miljoner euro utgifter som ska räknas in i ramen, varigenom den odelade reserveringen för 2013 blev 55 miljoner euro utöver tilläggsbudgetreserveringen på 200 miljoner euro.

Under berättelseåret gavs fem förslag till tilläggsbudgetar. I den tredje och den fjärde tilläggsbudgeten höjdes ramnivån för 2013 tekniskt med sammanlagt 145 miljoner euro. Detta täcktes i enlighet med regeringsprogrammet genom den reservering om 200 miljoner euro som överförts från 2012.

Vid Statens revisionsverk har budgetförslaget och budgeten för 2013 jämförts med det i april 2012 givna andra rambeslutet för valperioden och den vid finansministeriet i samband med beredningen av budgeten uppgjorda pris- och strukturkorrigerade ramnivån. I syfte att säkerställa att den strama utgiftslinjen följs har man på revisionsverket även jämfört bokslutet för 2013 med den pris- och strukturkorrigerade ramnivån. Till revisionsverkets förfogande har rambeslutet

av den 4 april 2012 stått för beräkningen. Dessutom har till förfogande stått finansministeriets beredningsmaterial, i vilket har presenterats de indextal och korrigeringar av pris- och kostnadsnivån som i har använts i samband med budgetberedningen. Vid revisionsverket har man upprepat beräkningarna av priskorrigeringarna 2013 och de index- och prisförändringsprocenttal som använts för korrigeringen av pris- och kostnadsnivån hämtades oförändrade ur finansministeriets kalkyler. Vid granskningen konstaterade man att det utifrån de befintliga uppgifterna inte var möjligt att upprepa beräkningarna för de lagstadgade och avtalsbaserade indexhöjningarna, i motsats till de behovsprövade prishöjningarna. Det är inte möjligt att räkna ut storleken av varje lagstadgad prishöjning utifrån indexets årsförändring och momentets totalnivå, eftersom det i momenten ofta ingår poster som inte berörs av indexhöjningar. Revisionsverket rekommenderar att finansministeriet ger mer omfattande uppgifter om beräkningsgrunderna för de lagstadgade och avtalsbaserade prisjusteringarna.

På revisionsverket har man utifrån de givna uppgifterna för 2013 eftersträvat att allokera de pris- och strukturförändringar som genomförts under budgetberedningen till huvudklasserna och i mån av möjlighet till momenten, för att det ska vara möjligt att bedöma tillräckligheten av den information som givits om förändringarna i ramen. Vid granskningen kunde man konstatera att med undantag av den överförda reserveringen från 2012, vars fördelning på momenten inte framgick av specifikationerna för strukturförändringarna, var det möjligt att allokera förändringarna till huvudklasserna, och den givna informationen ansågs vara tillräcklig.

Den i beräkningen använda indelningen av utgifter innanför ramen och utanför ramen har fått från finansministeriet i samband

med valperiodens andra rambeslut. Fördelningen av förändringarna och tilläggen i både budgetförslaget före den egentliga statsbudgeten och de efterföljande tilläggsbudgetarna i utgifter som ingår respektive inte ingår i ramarna har gjorts på revisionsverket. År 2013 gällde förändringarna bland annat sådana moment som inte ingick i rambeslutet av den 4 april 2012 eller delade moment där det hade skett förändringar i de andelar som ingår i ramarna och i de delar som är utanför ramarna.

Med avseende på delade moment har man på revisionsverket tagit del av detaljmotiveringarna för momentet i budgetförslagen. Syftet har varit att säkerställa att den information som lämnats om utgiftsandelen utanför ramarna i de delade momenten är tillräcklig. Vid granskningen framgick det att det utifrån uppgifterna i detaljmotiveringen i budgetförslaget för moment 28.90.30 (Statsandel till kommunerna för ordnande av basservicen) inte var möjligt att härleda utgiftsandelen utanför ramen i moment 28.90.30, och den givna informationen kan således med tanke på transparensen i ramförfarandet anses vara bristfällig. Enligt finansministeriets redogörelse baserade sig utgiftsandelen utanför ramen i moment 28.90.30 på ett tekniskt rambeslut den 23 mars 2011, som bara ändrades i den omfattning som kompensationen av skattelättnader påkallade. Revisionsverket råder finansministeriet att förbättra transparensen i ramförfarandet genom att i detaljmotiveringen för moment 28.90.30 (statsandel till kommunerna för ordnande av basservice) mer detaljerat redogöra för andelen utgifter utanför ramen. Detta förfarande skulle stärka ramarnas bindande karaktär och deras transparens som utgiftsregel.

Utifrån statens revisionsverks granskning kan den i bokslutsberättelsen för budgetåret

2013 framförda bedömningen att ramarna underskridits med cirka 61 miljoner euro under budgetåret 2013 betraktas som korrekt, eftersom man i revisionsverkets beräkningar kom till samma resultat. Enligt den i regeringsprogrammet inskrivna ramregeln kan det sålunda överföras 61 miljoner euro till 2014 utan att ramen förhindrar detta.

Revisionsverket har också jämfört utgiftsramen med bokslutsutfallet. Ramregeln ställer inga begränsningar på utgifterna i bokslutet. Syftet med jämförelsen är att befästa den underliggande avsikten med den utgiftsregel som ingår i ramarna, det vill säga

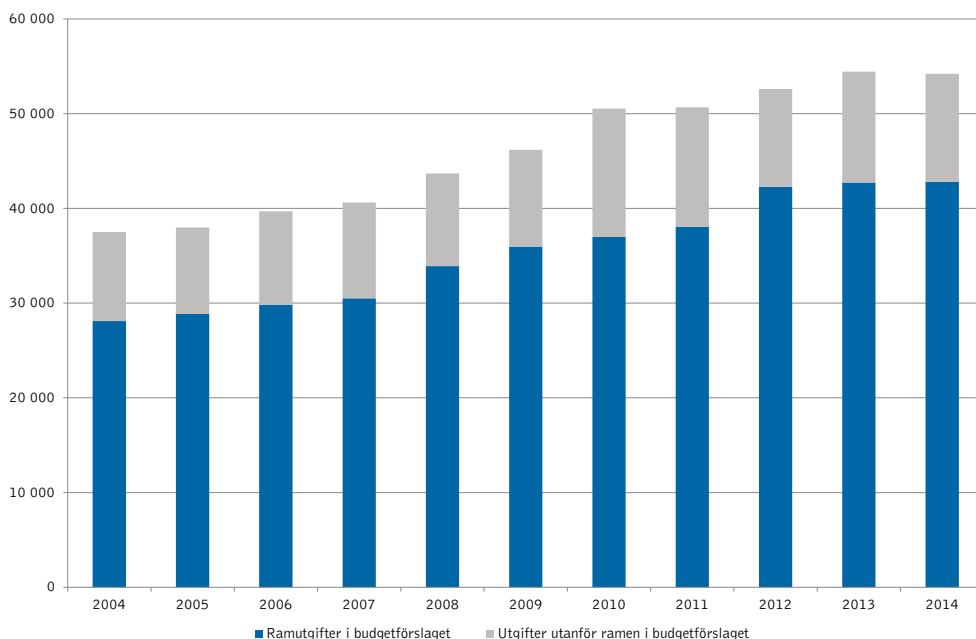
att bidra till att hålla igen på statens utgifter. Enligt utfallskalkylen för statsbudgeten 2013 underskred anslagsutfallet det budgeterade anslaget med 703,5 miljoner euro. Enligt revisionsverkets beräkningar utgjorde utgifter inom och utanför ramen 545,8 miljoner euro respektive 157,7 miljoner euro, vilket tyder på att utgiftsramen har iakttagits även ur bokslutsutfallets perspektiv. I beräkningen ingår emellertid en viss osäkerhets i fråga om de delade momenten, eftersom utfallet har delats upp i andelar inom och utanför ramen i samma proportioner som de budgeterade andelarna.



## 2.3 Utvecklingen av utgifter utanför ramarna

Utgifter som inte omfattas av utgiftsregeln och de därav följande ramarna för statsfinanserna är främst utgifter som varierar till sitt belopp enligt konjunkturerna och finansieringsautomatiken. Den största enskilda utgiftsposten utanför ramarna består av utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti. Andra betydande

poster är ränteutgifter, finansinvesteringar och kompensationer för skattelättnader till kommunerna. De utgifter som inte hänförs till ramen har hållits på en relativt stabil nivå under hela den tid som det nu gällande ramförordningen för statsfinanserna har varit i bruk (figur 1).



Källa: Budgetförslagen 2004–2014, nominella värden

Figur 1: Indelning av budgetutgifterna i utgifter innanför respektive utanför ramen 2004–2014, miljoner euro

År 2011 gjordes i det första rambeslutet för valperioden en teknisk justering av dimensioneringen mellan utgifterna utanför och innanför ramarna. Genom den tekniska justeringen överfördes till ramen cirka 3 miljarder euro av utgifter utanför ramen som tidigare allokerats till delade budgetmoment. Samtidigt överfördes tre tidigare delade moment helt utanför ramarna, varigenom utgifterna utanför ramarna ökade med 199 miljoner euro. Detta är orsaken till att utgifterna för

utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegarantin minskade utanför ramarna 2012, samtidigt som de ökade med över 2 miljarder euro inom ramarna. Under innevarande valperiod förklaras ökningen av utgifterna utanför ramarna främst av den negativa sysselsättningsutvecklingen. Kostnadseffekterna av höjningen av grudtryggheten som genomfördes 2012 avspeglas också som en ökning av utgifterna utanför ramarna 2012 och 2013.

Tabell 1: Fördelning av utgifter utanför ramarna 2011–2014

	2011	2012	2013	2014
Finansinvesteringar	825	515	1 125	711
Kompensation för skattelättnader till kommunerna	1 002	1 265	1 313	1 266
Ränteutgifter	1 933	2 185	1 866	1 814
Utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag och lönegaranti	5 707	3 072	3 542	3 654
Övriga	3 129	3 289	3 853	3 962
	12 596	10 326	11 699	11 407

Källa: Budgetförslagen 2011–2014, nominella värden.

Finansinvesteringarna ökade betydligt 2013 jämfört med 2012. År 2012 uppgick finansinvesteringarna till 515 miljoner euro och 2013 till över en miljard euro. Den mest betydande faktorn bakom ökningen av utgifterna utanför ramarna 2013 var att man fortsatte exportåterfinansieringen, som ingår i finansinvesteringarna, med krediter som beviljas ur statsbudgeten. Den viktigaste faktorn bakom minskningen av utgifterna utanför ramarna 2014 är att de till finansinvesteringar hörande anslagen för lån till Suomen Vientiluotto Oy:s återfinansieringsverksamhet minskar och att utbetalningarna med engångsfullmakt för inhemska fartygsleveranser upphör.

Enligt programmet för statsminister Jyrki Katainens regering ska de förändringar i kommunernas inkomster som skatteändringarna medför kompenseras till fullt belopp. Dessa kompensationer har varit stora genom hela valperioden, omkring en miljard per år

Ränteutgifterna, som hör till utgifter utanför ramarna, har varit små under hela valperioden, och speciellt 2013 och 2014 har räntorna varit exceptionellt låga. Statens ökande skuldsättning och stigande räntor kommer sannolikt att höja ränteutgifterna i framtiden och därigenom även de utgifter som inte hänför sig till ramarna.

De utgifter som inte hänför sig till ramen har hållits på en relativt stabil nivå under

hela den tid som det nu gällande ramför-  
randet för statsfinanserna har varit i bruk. På  
grund av recessionen har de konjunktur-  
relaterade utgifterna för utkomstskydd för ar-  
betslösa, bostadsbidrag och lönegaranti ökat  
medan räntorna har varit exceptionellt låga.

Under valperioden har man i utvecklingen  
av utgifterna utom ramarna inte sett några  
tydliga tecken på att ökningen av de kon-  
junkturrelaterade utgifterna skulle bytas ut  
mot minskande utgifter.

## 2.4 Skattestöd

Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet ska regeringen inte använda skattestöd för att kringgå ramen i strid med utgiftsregelns syfte. Man har gått in för att utveckla rapporteringen om skattestöd och i statens bokslutsberättelse ingår numera en beskrivning av de viktigaste skattestöden.

Enligt regeringens årsberättelse noterades 185 skattestöd 2013, medan motsvarande antal året innan var 176. I brist på tillräckligt omfattande och tillförlitliga basfakta gick det dock inte att räkna ut något belopp för ungefär 40 procent av skattestöden. Det var alltså inte möjligt att uppskatta de sammanlagda kostnaderna för skattestöden. För de skattestöd som kunde räknas ut, uppgick beloppet till totalt 23,6 miljarder euro. Statens andel av alla skattestöd var 70 procent och den resterande delen, 30 procent, var fördelad på kommunerna, församlingarna och Folkpensionsanstalten. Det sammanlagda beloppet för stöden ökade med cirka 550 miljoner euro mellan 2012 och 2013.

I regeringens årsberättelse för 2012 ingick även en analys av effekterna av skattestöden. I regeringens årsberättelse för budgetåret 2013 ingår ingen sådan analys. Följande analyser görs 2014 och de kommer att avrapporteras i berättelsen för 2014. Revisionsverket anser det vara viktigt att utvärderingen av skattestödets effekter fortsätter. I fortsättningen är det viktigt att ägna uppmärksamhet särskilt åt en systematisk utvärdering av skattestödets ekonomiska effekter. Det möjliggör en diskussion om skattestödets ändamålsenlighet. Enligt revisionsverkets uppfattning är det motiverat att gallra skattestöden med tanke på att skattesystemet ska fungera och resurserna fördelas effektivt. I bästa fall bidrar noggranna analyser av skattestödets effekter till att gallra skattestöden.

### 3 Finanspolitiken i ramförhandlingarna 2014

Regeringen kompletterade sina beslut i det strukturpolitiska programmet vid ramförhandlingarna våren 2014. Målet för det strukturpolitiska programmet är att åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Regeringen antog det strukturpolitiska programmet och fastställde dess mål den 29 augusti 2013 samt preciserade programmet och beslutade om dess genomförande den 29 november 2013. Det övergripande målet att åtgärda hållbarhetsunderskottet har i programmet delats upp i etapper som gäller 1) kommunernas ekonomi, 2) produktivitetstillväxt inom den offentliga serviceproduktionen, 3) arbetskarriärer och utbud av arbete, 4) strukturell arbetslöshet och 5) produktionspotentialen för hela ekonomin.

Enligt revisionsverket är regeringens strukturpolitiska program ett viktigt verktyg för att bringa stabilitet i den offentliga ekonomin. Dessvärre har programmet verkställts mycket långsamt och stora delar av det har inte införts i praktiken, varför det är omöjligt att analysera programmets effekter. Det tar tid att genomföra reformer och få ut resultat av åtgärderna, och därför har man inte längre råd att skjuta upp programmets genomförande. En viktig del av programmet är att minska på kommunernas åtaganden med en miljard euro enligt nivån år 2017. Minis-

terierna skulle framlägga sina förslag till minskning av kommunernas åtaganden före utgången av november 2013. Inga förslag lämnades in. Regeringen har kompletterat sina tidigare beslut och dragit upp riktlinjer för verkställande av programmet som en del av planen för de offentliga finanserna våren 2014. Det var möjligt att i ramarna för statsfinanserna 2015–2018 inkludera ungefär en tredjedel av de målsatta besparingarna på en miljard euro. Regeringens förslag som hänför sig till förändringarna ska lämnas till riksdagen hösten 2014. Revisionsverket anser att det strukturpolitiska programmet ska genomföras och verkställas så fort och med så stor verkningskraft som möjligt.

Det i regeringsprogrammet inskrivna målet att få statens skuldkvot att börja minska före utgången av valperioden har i hög grad styrt verkställandet av finanspolitiken genom att omedelbara anpassningsåtgärder har satts in i syfte att uppnå målet. Enligt prognoserna våren 2014 kommer statens skuldkvot att börja minska 2016 och målet gällande ett underskott uppnås 2018. Enligt finansministeriets prognos våren 2014 skulle målen i regeringsprogrammet därmed uppnås, visserligen med en viss fördröjning. Dimensioneringen av anpassningsåtgärderna baserar sig på prognoser, varmed det råder en stor osäkerhet om målen kommer att uppnås.

## 4 Efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten

### 4.1 Sammanfattning av efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten

Utifrån granskningen konstaterar statens revisionsverk att Finland 2013 följde stabilitets- och tillväxtpakten. Revisionsverket fäster uppmärksamhet vid utvecklingen under innevarande år. Om utfallet för 2014 underskrider prognoserna är det möjligt att man 2015 blir tvungen att konstatera att det 2014 skett en överträdelse av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Detta kan leda till att Europeiska kommissionen utfärdar en varning samt till att Finland måste vidta korrigerande åtgärder.

Revisionsverket har utvärderat den offentliga sektorns tillstånd och relation till regelverket inom stabilitets- och tillväxtpakten på medellång sikt. År 2013 förutspådde man en klar överträdelse av den förebyggande delen på medellång sikt. Enligt prognosen 2014 kommer att Finland att kunna följa stabilitets- och tillväxtpakten på medellång sikt. De målsatta nivåerna för Finland enligt stabilitets- och tillväxtpakten kommer sannolikt att ändras. Utgiftsregeln i stabilitets- och

tillväxtpaktens förebyggande del kommer sannolikt att skärpas för Finlands del på grund av den förutspådda avmattningen i den potentiella tillväxten. Riksdagen och regeringen bör redan i detta skede förbereda sig på att utgiftsregeln kräver att det reella beloppet av offentliga utgifter inte får öka de närmaste åren eller att utgiftsökningen i så fall ska vägas upp av motsvarande intäkter. Kravet på en rätt dimensionerad finanspolitik och stram styrning av de offentliga utgifterna kommer att skärpas.

De långsiktiga utmaningarna för den offentliga ekonomin påverkar Finlands ekonomi: BNP växer långsamt och den åldrande befolkningen ökar kostnadstrycket. Till följd av den långsammare ekonomiska tillväxten ökar skatteintäkterna långsammare, och de offentliga utgifterna måste anpassas därefter. Revisionsverket fäster uppmärksamhet vid behovet av strukturella reformer som bidrar till den potentiella produktionsökningen och bromsar upp utgiftsökningen.

## 4.2 Stabilitets- och tillväxtpakten

Europeiska unionens stabilitets- och tillväxtpakt består av två delar: en förebyggande del och en korrigerande del. Målet för den förebyggande delen är att styra den offentliga ekonomin så att den är hållbar på både kort och lång sikt. Syftet med den korrigerande delen är att korrigera eventuellt felaktiga policyer som utgör en risk för en hållbar utveckling av den offentliga ekonomin. Den korrigerande delen kallas också förfarande vid alltför stora underskott. Den förebyggande delen gäller fortlöpande, medan den korrigerande delen aktiveras om de fastställda gränsvärdena för skulder och underskott överskrids och Europeiska unionens råd utifrån kommissionens rekommendation anser att ett land ska vidta åtgärder inom förfarandet vid alltför stora underskott

### Förebyggande del

Tolkningen av efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del består av tre moment:

- 1 Medelfristigt mål (Medium Term Objective, MTO) eller en tillräckligt snabb anpassningsbana mot MTO
- 2 Utgiftsregeln
- 3 Övergripande analys av efterlevnaden av punkterna 1 och 2.

Den förebyggande delen innehåller två separata regler, eller pelare, som stöttar varandra, nämligen det medelfristiga målet och utgiftsregeln. Inom ramen för dessa regler fastställer man målen för korrigering av det

strukturella saldot och för utgiftsökningen. Det tredje delområdet innebär en totalanalys av efterlevnaden av reglerna och utifrån den görs en bedömning av efterlevnaden av den förebyggande delen.

Det viktigaste kriteriet för regelefterlevnaden är betydande avvikelse. Med andra ord om ingen betydande avvikelse noteras, har regeln iakttagits. Under normala förhållanden leder betydande avvikelse från bägge reglerna till överträdelse mot regelverket i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Vid betydande avvikelse från endast ena regeln, gör man en diskretionär bedömning av regelefterlevnaden. Härvid utreder man orsakerna till den betydande avvikelsen från målet. Utifrån bedömningen och annan information fastställs sedan om landet iakttar anpassningsbanan för MTO. Vid avvikelse från anpassningsbanan har landet brutit mot stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.

I bägge reglerna kan en betydande avvikelse uppstå på två olika sätt. För det första kan en betydande avvikelse uppstå om avsteget under en period uppgår till minst 0,5 procentenheter från det fastställda målet i regeln. För det andra kan en betydande avvikelse uppstå om avsteget är i genomsnitt minst 0,25 procentenheter under två perioder i rad. Syftet med det senare kriteriet är att förhindra situationer där det varje år uppstår en liten avvikelse från målet för korrigering av det strukturella saldot och den sammanlagda avvikelsen slutligen blir stor.

Analysen av efterlevnaden av reglerna i den förebyggande delen sker i två olika di-

mensioner, såväl i efterhand (ex-post) som på förhand (ex-ante och in-year). Genom efterhandsanalyserna utvärderas efterlevnaden av pakten under föregående år. År 2014 riktas analysen med andra ord på 2013. Om det uppdragas en betydande avvikelse från efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten kan Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 121.4 utfärda en varning. Om rådet godkänner kommissionens förslag, har statsrådet en tidsfrist på fem månader för att vidta åtgärder för att komma till rätta med avvikelsen. Efter denna tidsfrist utvärderar kommissionen om åtgärderna har varit tillräckliga och lämnar ett förslag till rådet. Om rådet anser att åtgärderna är otillräckliga kan det utfärda nya rekommendationer eller ålägga en sanktion i form av krav på inbetalning av en räntebärande deposition.

Den föregripande analysen fokuserar på efterlevnaden av pakten under innevarande och kommande år. I denna analys kan ett medlemsland inte åläggas sanktioner, utan syftet är att övervaka att medlemslandets offentliga finanser i framtiden är förenliga med den förebyggande delen i stabilitets- och tillväxtpakten. Härvid kan kommissionen ge ett medlemsland en varning om ett eventuellt brott mot pakten i framtiden. En varning som baserar sig på förebyggande analys leder inte till andra åtgärder. Syftet med den föregripande analysen är att uppdaga möjliga betydande avvikelser i framtiden, vilka landet i fråga kan undvika genom att korrigera sin finanspolitik.

Korrigerande del, eller förfarande vid alltför stora underskott

Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten aktiveras när ett medlemsland är föremål för förfarande vid alltför

stora underskott (Excessive Deficit Procedure, EDP). Kommissionen kan ge rådet en rekommendation att inleda underskotts-förfarande mot ett land om underskottet i de offentliga finanserna överstiger 3 procent av BNP eller om den offentliga skulden överstiger 60 procent av BNP och inte minskar i tillfredsställande takt.

Skulden och hur den utvecklas analyseras genom fyra kriterier. För inledande av analysprocessen med avseende på skuld-kriteriet krävs överträdelse av de följande villkoren:

- 1 skuldgränsen på 60 procent överskrids
- 2 Bakåtblickande villkor: under de tre senaste åren ska skulden ha minskat med i genomsnitt 5 procent per år i förhållande till referensvärdet på 60 procent
- 3 Framåtblickande villkor: det bakåtblickande villkoret ska uppfyllas när det granskas utifrån en prognos som gäller två perioder.
- 4 Beaktande av konjunkturer: huruvida det bakåtblickande villkoret uppfylls ska granskas med beaktande av konjunkturernas inverkan på skulden.

I praktiken utgör de olika villkoren riktmärken till vilka den verkliga skulden ska jämföras. Om den observerade skuldkvoten överskrider riktmärket, uppfylls inte villkoret. Det räcker med att ett riktmärke uppnås, för att skulden ska anses ha minskat i tillfredsställande takt. Kommissionens slutliga avgörande om ett land ska inleda underskotts-förfarande görs genom en övergripande bedömning. Där spelar även andra faktorer en roll.



## 4.3 Utförande av granskningar

I denna granskning utvärderar revisionsverket inte ändamålsenligheten för regelverket i stabilitets- och tillväxtpakten eller för tillämpningen av pakten, utan endast efterlevnaden av reglerna. En del av bestämmelserna i pakten har införts i Finland genom den finska lagstiftningen. I den så kallade fipolagen (869/2012).<sup>1</sup>

Revisionsverket utvärderar efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten utifrån material, beräkningar och prognoser från finansministeriet (FM), som ministeriet har publicerat i sina rapporter Plan för de offentliga finanserna 2015–2018 och Finlands stabilitetsprogram 2014. Revisionsverket har självständigt tagit fram de beräkningar som gäller regelefterlevnaden och verifierat FM:s beräkningar av den potentiella produktionen.<sup>2</sup>

Efter VM:s prognos från i början av april har Statistikcentralen erhållit noggrannare uppgifter om EDP-saldot för den offentliga sektorn. Vid utgången av mars uppskattades saldot för 2013 till cirka -2,1 procent i förhållande till BNP. FM har i sina beräkningar för stabilitetsprogrammet utgått från uppskattningen -2,0 procent. För att uppnå bästa noggrannhet har SRV i sina beräkningar korrigerat siffrorna för 2013 så att saldot är -2,1 procent. Även de andra värdena från och med denna tidpunkt korrigerades på motsva-

rande sätt. Denna typ av linjär korrigering är ingalunda problemfri, men SRV anser att de korrigerade värdena ger en bättre utgångspunkt för analyserna än värden som inte korrigeras.

Utifrån materialet från finansministeriet beräknade man i enlighet med utgiftsreglerna de samlade utgifterna 2011–2018. För 2012 anges verkliga värden, för 2013 preliminära värden och för 2014–2016 prognoser. I prognoserna ingår en uppskattning av effekterna av de i ramförhandlingarna våren 2014 fastställda anpassningsåtgärderna på de offentliga finanserna. Utgiftsökningen omräknades till reala termer med hjälp av kommissionens BNP-deflator.<sup>3</sup>

Europeiska kommissionen utvärderar efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten i samband med den årliga kontrollen av Finlands stabilitetsprogram i juni. Statens revisionsverk övervakar regelefterlevnaden självständigt och kan inom ramen för sina befogenheter rekommendera korrigerande åtgärder, men det är endast kommissionen som kan rekommendera att ett medlemsland ska åläggas sanktioner. På grund av skillnaderna i befogenheterna gör revisionsverket verifierande beräkningar och strävar efter att tolka stabilitets- och tillväxtpakten på ett så samordnat sätt som möjligt med Europeiska kommissionen. Kommissionens tolkning av

1 Lagens fullständiga rubrik lyder "lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna".

2 SRV har jämfört beräkningarna utifrån materialet från FM mot motsvarande beräkningar utifrån material från kommissionen (kommissionens vinterprognos, 2014). Skillnaderna i de jämförelsebara beräkningarna är små och rapporteras därför i regel inte.

3 Som jämförelse tog man också fram de samlade värdena i reala termer med hjälp av finansministeriets deflator. Kommissionen och FM har en mycket likriktad uppfattning om prisutvecklingen 2013, men för 2014 förväntar sig VM en långsammare inflation med därav följande snabbare realökning av utgifterna. Prisökningen under 2016–2018 antas vara 2,0 procent per år.

stabilitets- och tillväxtpakten presenteras i rapporten "Vade mecum on the Stability and Growth Pact" (Europeiska kommissionen, 2013). De tolkningar som kommissionen framlägger i rapporten är inte juridiskt bindande, men rapporten innehåller också referenser till juridiskt bindande dokument.

Rapporten är inte en tillräckligt noggrann beskrivning av regelverket i stabilitets- och tillväxtpakten, och revisionsverket har såle-

des gjort egna tolkningar. Det saknas bland annat entydiga kriterier för den övergripande analysen. I dylika fall är det naturligt att olika institutioner kan anamma olika tolkningar. Revisionsverket påtalar eventuella bristfälligheter i reglerna eller i tillämpningen av dem, om sådana uppdagas. Vid revisionsverket pågår analyser om hur tillämplig tolkningen av stabilitets- och tillväxtpakten är för Finland.

## 4.4 Granskning av efterlevnaden av den förebyggande delen

### 4.4.1 Strukturellt saldo

Den första pelaren i den förebyggande delen utgörs av det medelfristiga målet (MTO). Det innebär att landet ska uppnå sitt MTO eller iakta anpassningsbanan mot MTO. Anpassningsbanan definieras utifrån förändringen i det strukturella saldot. Målet för saldot fastställs alltid på basis av året före det år som är föremål för granskningen. Under det granskade året bör förändringen i det strukturella saldot vara lika stor som den målsatta förändringen. Den målsatta förändringen beror på om MTO uppnåtts samt på de ekonomiska omständigheterna, den offentliga skuldsättningen, hållbarheten i den offentliga ekonomin och eventuella strukture reformer. Under normala ekonomiska omständigheter ska förändringen i det strukturella saldot vara 0,5 procentenheter, om MTO inte har uppnåtts. Under sämre tider är målnivån lägre – SRV utgår från 0,1 procentenheter – och under bättre tider och när hållbarheten i den offentliga ekonomin äventyras är den högre – SRV utgår från 0,6 procentenheter. I en situation där MTO har uppnåtts är kriteriet för det strukturella saldot 0.

MTO definieras genom det strukturella saldot. I detta sammanhang beskriver det strukturella saldot differensen mellan den offentliga sektorns (staten, kommunerna och socialskyddsfonderna) inkomster och utgifter i förhållande till den potentiella produktionen, efter avdrag i bägge posterna för effekterna av konjunkturväxlingar samt av engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder. En noggrannare beskrivning av beräkningen av det strukturella saldot finns i statens revisionsverks finanspolitiska granskningsberättelse Granskning av beräkningen av det strukturella underskottet i de offentliga finanserna (SRV 13/2013). Syftet med det finansiella saldot är att beskriva den långsiktiga finansiella balansen inom offentliga sektor i ett scenario där konjunkturväxlingar eller engångsposter inte påverkar balansen. Då påverkas saldot av bestående eller långsiktiga förändringar i BNP samt av finanspolitiska beslut. I tabell 2 åskådliggörs utifrån material från FM hur målet för förändring i det strukturella saldot uppnås.

Tabell 2: Uppnående av målet för förändring i det strukturella saldot enligt material från FM 2014

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Strukturellt saldo	-1,0	-0,5	-0,8	-0,2	-0,2	0	0,2
MTO	0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Har MTO uppnåtts vid utgången av perioden?		Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Förändring i strukturellt saldo som ska uppnås*		0,50	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00
Uppnådd förändring i strukturellt saldo		0,51	-0,24	0,56	0,02	0,22	0,18
Avvikelse från kravet		-0,01	0,24	-0,46	-0,02	-0,22	-0,18
Är avvikelsen > 0.5 %-enheter?		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Genomsnittlig avvikelse under två år		0,46	0,12	-0,11	-0,24	-0,12	-0,2
Är avvikelsen betydande?		MTO uppnås	Nej	MTO uppnås	MTO uppnås	MTO uppnås	MTO uppnås
Betydande avvikelse		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

\*När MTO har uppnåtts, ska landet hålla sig till målet. Då ska förändringen i det strukturella saldot vara noll.

Analysen i efterhand inleds genom att man granskar om landet har uppnått sitt MTO vid utgången av det år som granskningen riktar på, det vill säga 2013. År 2013 uppfylls målet. Man kan således konstatera att målet för förändring i det strukturella saldot 2013 har iakttagits: Mellan 2012 och 2013 har det strukturella saldot förbättrats med 0,5 procentenheter, vilket motsvarar det uppställda målet. Eftersom MTO uppnåddes under det år som granskningen gäller, föreligger det inget behov av att analysera den genomsnittliga avvikelsen under två år; landet har i vilket fall som helst uppnått sitt mål för det strukturella saldot. Vid analys i efterhand 2014 kan man utifrån materialet som tillställts av FM konstatera att det inte uppstått någon betydande avvikelse 2013.

I den föregripande analysen riktar fokus främst på de närmaste åren. Eftersom MTO uppnåddes 2013, är målet för förändring i det strukturella saldot 0 för 2014. Vid fastställandet av förändringsmålet för 2014 ansåg SRV att det vore obefogat att avvika från anpassningsbanan mot MTO på grund av de strukturella reformer som planeras i Finland. Detta beror på två faktorer. För det första har många

av strukturella reformerna inte införts konkret så att deras ekonomiska effekter skulle kunna bedömas. För det andra har effekterna av alla planerade reformer inte utvärderats.<sup>4</sup> Enligt prognoserna för 2014 är förändringen -0,24 procentenheter, varigenom avvikelsen från målet är 0,24 procentenheter. Det är ändå inte fråga om en betydande avvikelse eftersom den underskrider referensvärdet på 0,5 procentenheter. Även den genomsnittliga avvikelsen för 2013 och 2014, som är 0,12 procentenheter, underskrider referensvärdet på 0,25 procentenheter.

Från och med 2014 verkar det strukturella saldot ligga över MTO och även bli bättre, varigenom det enligt prognosen inte torde uppstå några avvikelser från målet. Sammanfattningsvis kan man konstatera att Finland 2014 följer reglerna för förändring av det strukturella saldot som fastställs i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Om den ekonomiska utvecklingen blir sämre än prognoserna, är det ändå möjligt att det uppstår en betydande avvikelse 2014. Utvecklingen av det strukturella saldot bör därför följas upp även under innevarande år.

<sup>4</sup> Även om reformerna genomförs så realiseras inte deras effekter inom fyra år.

## 4.4.2 Utgiftsregeln

Utgiftsregeln, eller riktmärket för utgifter (expenditure benchmark), fastställer en maximal ökningstakt för utgifter med vilken det medelfristiga målet kan uppnås. Genom att målet för utgiftsökningen ställs på den korrigerade sammanställningen av utgifter i "nettovärden", utgör det inte någon direkt begränsning på utgiftsökningen utan det är möjligt att öka på utgifterna enligt övervägande förutsatt att besluten finansieras med inkomster till motsvarande belopp.

Riktmärket för utgiftsökningen, det vill säga utgiftsregeln, beror på om landet har uppnått sitt MTO eller inte. Om landet har uppnått sitt MOT, får den årliga utgiftsökningen inte överskrida den potentiella produktionsökningen på medellång sikt, utom om de extra utgifterna täcks med motsvarande extra inkomster. Om landet inte har uppnått sitt MTO, ska den årliga utgiftsökningen vara mindre än den potentiella produktionsökningen, utom om den överskjutande utgiftsökningen finansieras med extra inkomster. Om någon offentlig inkomstpost skärs ned genom ett beslut, ska antingen utgifterna skäras ned eller en annan inkomstpost ökas med motsvarande belopp. En eventuell avvikelse från utgiftsregeln betraktas inte som betydande om landet har överträffat sitt medelfristiga mål året innan och inte avviker från MTO under det år som granskningen gäller. Då ska det i efterhandsanalysen fastställas om den överskjutande delen jämfört med MTO är en följd av extraordinära intäkter.

Efterlevnaden av utgiftsregeln granskas för hela den offentliga sektorn. Alla offentliga utgifter beaktas emellertid inte, utan det görs vissa korrigeringar i summan av utgifterna varefter de korrigerade sammanställningarna av utgifter KSU1 och KSU2 erhålls. Den första sammanställningen av utgifter (KSU1) beskriver de utgifter som de offentliga beslutsfattarna kan påverka. Den andra sammanställningen av utgifter (KSU2) erhålls genom att det första beloppet minskas med beslutsbaserade inkomster och utgifter som finansieras med örönmärkta inkomster (tabell 3).

I analysen av utgiftsregeln görs ingen jämförelse mellan två utgiftssammanställningar som beräknats på samma sätt, utan det ena korrigerade beloppet för offentliga utgifter (KSU2) jämförs med den korrigerade sammanställningen för året innan (KSU1), varigenom nettoökningen av utgifterna erhålls. Genom denna jämförelse vill man beakta hur de beslutsbaserade inkomsterna bidrar till att täcka utgifterna.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Punkt 6 i tabell 3, "inverkan av beslutsbaserade åtgärder på inkomsterna", omfattar även förändringar i beskattningen. Dessa uppskattningar tas fram främst av finansministeriet. Finansministeriets uppskattning av hur förändringarna i beskattningen påverkar offentliga sammanslutningars inkomster presenteras i ministeriets ekonomiska översikt våren 2014, sidan 82. Punkt 7 i tabell 3, "utgifter finansierade med örönmärkta inkomster", omfattar Yleskatten som även beaktats i FM:s ekonomiska översikt. I uppskattningarna ingår de förutsedda höjningarna i socialförsäkringsavgifterna 2014–2018 (bl.a. de överenskomna höjningarna i APL-premierna). Även om de verkliga effekterna kan avvika från uppskattningarna, anser SRV att storleksordningen av uppskattningarna är realistisk.

Tabell 3: Sammansättning av den korrigerade sammanställningen av utgifter 2012–2015p

Poster enligt utgiftsregeln, md €	2012	2013	2014p	2015p
- 1 Offentliga utgifter totalt	108,3	112,2	115,3	117,5
- 2 Ränteutgifter	2,0	1,8	2,0	2,2
- 3 Utgifter för EU-program, som täcks helt med inkomster från EU-medel	1,2	1,2	0,9	1,3
- 4 Förändringar i arbetslöshetsutgifterna till följd av konjunkturutvecklingen	0,4	0,6	0,7	0,6
- 5a Bildning av fast kapital (br.)	5,0	5,4	5,5	5,5
+ 5b Bildning av fast kapital i genomsnitt (4 år)	4,8	4,9	5,2	5,4
= KSU1 Korrigerad sammanställning av utgifter 1 (KSU1)	104,5	108,1	111,5	113,5
- 6 Inverkan av beslutsbaserade åtgärder på inkomsterna	0,6	1,5	0,8	1,1
- 7 Utgifter finansierade med öronmärkta inkomster	0,0	0,4	0,0	0,0
= KSU2 Korrigerad sammanställning av utgifter (KSU2)	103,9	106,2	110,7	112,3

Källa: Finansministeriet och SRV:s egna beräkningar.

Utgiftsregeln beräknas med olika värden för 2013 och 2014, eftersom regeln uppdaterades från och med 2014.<sup>6</sup> Utgiftsregeln 2014 är stramare för Finland, eftersom uppskattningen för den potentiella produktionsökningen på medellång frist har skurits ned. Dessutom beror vilken regel som ska iakttas på om medlemsstaten har uppnått sitt medelfristiga mål före utgången av föregående år. Finland hade vid utgången av 2012 inte uppnått sitt medelfristiga mål varigenom det vid analysen i efterskott 2013 ska tillämpas utgiftsregeln med riktvärdet 0,5. Eftersom Finland vid utgången av 2013 hade uppnått sitt medelfristiga mål, tillämpas vid analysen i år ett högre värde, det vill säga 0,8. Om ökningen av de korrigerade utgifterna beräknas överskrida riktvärdet för regeln, ska avvikelserna som uppkommer analyseras genom den så kallade avvikelserregeln.<sup>7</sup>

I tabell 4 presenteras utgiftsreglerna för 2013–2016 uppdelade på om Finland uppnår sitt medelfristiga mål eller inte. Uppskattningarna för 2017 och 2018 är SRV:s egna uppskattningar utifrån den potentiella produktionsökningen enligt kommissionens prognoser. Den verkliga utgiftsregeln kan således avvika från den som presenteras här. På rad 4 presenteras utgiftsökningen enligt utgiftsregeln utifrån FM:s material.

År 2013 minskade utgifterna enligt utgiftsregeln 0,4 procent i reala värden. Finland uppfyllde det uppställda målet för utgiftsökningen (0,5 %). Enligt FM:s prognos för 2014 kommer utgifterna enligt utgiftsregeln att öka 0,4 procent i reala värden. Det innebär att utgiftsökningen enligt prognosen underskrider riktvärdet (0,8 %) för i år.

<sup>6</sup> Kommissionen behandlar för närvarande ett förslag om att utgiftsregeln ska uppdateras varje år. Då skulle utgiftsregeln justeras enligt målet för förändring i det strukturella saldot. Regeln uppdateras nu vart tredje år.

<sup>7</sup> Avvikelsen beräknas som differensen mellan utgiftsökningen och regeln, som viktas med den offentliga sektorns storlek i förhållande till BNP.

Tabell 4: Uppgiftsregeln för 2013–2016 och uppskattning av utgiftsregeln för 2017 och 2018

	2012	2013	2014p	2015p	2016p	2017p	2018p
Uppgiftsregel, om MTO inte uppnås	0,5	0,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,55	-0,55
Uppgiftsregel, om MTO uppnås	1,4	1,4	0,8	0,8	0,8	0,3	0,3
Har MTO uppnåtts vid ingången av perioden?	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Ökning av utgifter enligt utgiftsregeln, %	1,5	-0,4	0,4	-1,2	0,4	0,4	1,2
Differens mellan utgiftsökningen och utgiftsregeln	1,0	-0,9	-0,4	-1,1	-0,4	0,1	0,9
Avvikelse för ett år	0,52	-0,49	-0,23	-0,61	-0,22	0,05	0,47
Avvikelse för två år		0,01	-0,36	-0,42	-0,42	-0,09	0,26
Är avvikelserna betydande?		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja

Den utgiftsminskning som förutspås för 2015 håller Finland inom utgiftsregeln oavsett om Finland uppnår sitt medelfristiga mål 2014 eller inte. År 2016 antas Finlands utgifter enligt utgiftsregeln öka med 0,4 procent.<sup>8</sup> Finland enligt uppskattningen kommer att uppnå sitt MTO jämförs utgiftsökningen med den lindrigare regeln (0,8). Finlands utgifter ökar långsammare än vad som fastställs i regeln.

Utgiftsregeln ändras nästa gång 2017. Då kommer regeln att basera sig på uppskattningen av den potentiella produktionsökningen 2011–2015 och prognosen för den potentiella produktionsökningen 2016–2020. Den utgiftsregel för 2017 och 2018 som presenteras här baserar sig på SRV:s egna uppskattningar och är inte framtagna av kommissionen. Det verkliga värdet på utgiftsregeln kan avvika betydligt från uppskattningarna. Blivande beslutsfattare bör vara medvetna om att utgiftsregeln kan vara betydligt stramare de närmaste åren.

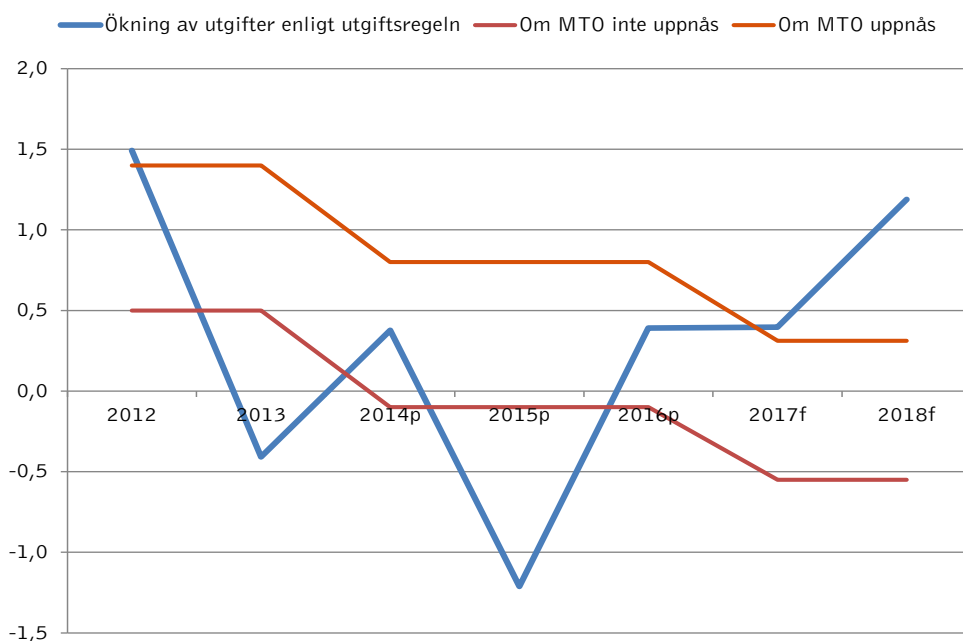
Den potentiella produktionsökningen utifrån kommissionens material kan vara 0,3 procent i reala värden. En nästan noll-

tillväxt som tio års medeltal är exceptionellt låg. Denna genomsnittliga potentiella produktionsökning skulle vara oerhört långsam för Finland.<sup>9</sup> TMed detta antagande erhålls utgiftsbegränsningen -0,55 eller 0,3, beroende på om Finland uppnår sitt medelfristiga mål eller inte. I värsta fall måste Finlands sammantagna uppgifter minska med över en halv procent per år. Finansministeriets prognos för den potentiella produktionsökningen är positivare än kommissionens prognos, och på den tillämpas en lindrigare utgiftsregel.

Utan resoluta politiska åtgärder föreligger en risk för att utgifterna enligt utgiftsregeln kommer att öka från och med 2016 (figur 2). Ökningen beror på att den offentliga sektorns utgifter förutspås öka i reala värden med 2,6 procent per år under 2014–2018. Enligt finansministeriets prognos kommer effekterna av de nu kända åtgärderna för anpassning av de offentliga inkomsterna att falna mot slutet av prognosperioden. Finland kommer att bryta mot utgiftsregeln de närmaste åren om inte utgiftsökningen kan bromsas upp.

<sup>8</sup> Kommissionens deflator sträcker sig bara två år framåt från prognostidpunkten. Från 2016 framåt motsvarar deflatorvärdet kommissionens prognos för prisökningen 2015.

<sup>9</sup> Till exempel den genomsnittliga tillväxten 2004–2013 var enligt kommissionens beräkningar 1,3 procent per år



Källa: Finansministeriet, Europeiska kommissionen och SRV:s egna beräkningar.

Figur2: Ökningen i reala värden av utgifter enligt utgiftsregeln och finlands utgiftsregel 2012–2018f

### 4.4.3 Övergripande analys

I den övergripande analysen granskar man bägge pelarna för den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten och utvärderar efterlevnaden av den förebyggande delen. I bägge pelarna fokuseras analysen på om det har uppkommit en betydande avvikelse. Dessutom görs analysen i två tidsdimensioner: i efterhand, det vill säga granskning av 2013, och på förhand, det vill säga föregripande analys av 2014 och kommande år. Om man i analysen i efterskott konstaterar en betydande avvikelse kan detta leda till fortsatta åtgärder och även aktivering av korrigeringsmekanismen, om inga korrigeringar vidtas. En betydande avvikelse från bara den ena regeln utgör inte i sig ett brott mot regelverket i den förebyggande delen, utan den betydande

avvikelsen ska bekräftas genom övergripande analys.

I tabell 5 presenteras en sammanfattning av efterlevnaden av det strukturella saldotoch utgiftsbegränsningen 2013–2018. Enligt efterhandsanalysen av den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten har bägge pelarna iakttagits. År 2013 var Finlands MTO -0,5 procent av BNP, när det strukturella saldotoch vid utgången av 2013 var -0,53 procent av BNP. Eftersom avvikelsen var mindre än 0,25 procentenheter av MTO, anses Finland ha uppnått sitt MTO. Att Finland uppnådde sitt MTO för 2013 innebär i praktiken att målet för förändring av det strukturella saldotoch kan anses ha uppfyllts. Att Finland uppnådde sitt MTO innebär inte i sig att man inte behöver analysera efterlev-



naden av utgiftsregeln.<sup>10</sup> Eftersom Finland inte hade uppnått sitt MTO vid ingången av 2013, får utgifterna enligt utgiftsregeln öka

med 0,5 procent. År 2013 minskade utgifterna med 0,4 procent, vilket innebär att utgiftsregeln följes.

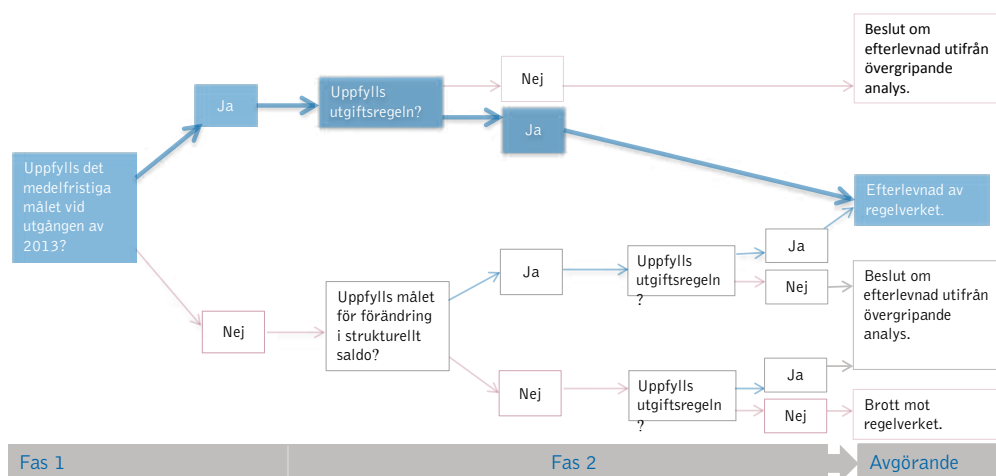
Tabell 5: Övergripande analys av den förebyggande delen 2013–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Strukturellt saldo	Efterlevnad	Avvikelse	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad
Utgiftsregeln	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad	Betydande avvikelse
Förebyggande del	Efterlevnad	Efterlevnad delvis	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad	Efterlevnad*

\*Enligt prognosen våren 2014 kommer Finland att överträffa sitt MTO. Det leder till att avvikelse från utgiftsregeln inte beaktas i den övergripande analysen för 2018, med andra ord anses Finland följa bestämmelserna i pakten.

Efterhandsanalysen av 2013 visar att Finland har iakttagit de fastställda målen, med andra ord har Finland iakttagit den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. I figur 3 presenteras en sammanfattning

av resultaten av efterhandsanalysen av 2013, som utfördes våren 2014, som ett beslutsträd. För enkelhets skull presenteras de olika faserna av analysen som en sekvens.



Figur3: Resultat av efterhandsanalysen av 2013 våren 2014.

10 Att MTO har uppnåtts kan bero på problem med att mäta det, och för att utesluta detta ska även analysen av utgiftsbegränsningen stöda samma slutsats.

Analysen av 2014 bygger på prognoser, varmed de verkliga värdena kan avvika från prognoserna. Enligt FM:s gällande prognos verkar det som om Finland vid utgången av året inte uppnår sitt medelfristiga mål, eftersom det förväntade strukturella saldot är -0,8 procent av BNP. Eftersom Finland vid ingången av året uppnådde sitt MOT, är målet för förändring i det strukturella saldot 0. När saldot försämras med 0,3 procentenheter blir även avvikelsen från målet 0,3 procentenheter. Avvikelsen är mindre än 0,5 procentenheter, och avvikelserna för två år i rad överskrider inte riktvärdet på 0,25 procentenheter. Med andra ord är det inte fråga om en betydande avvikelse. För 2014 förutspås att utgifterna enligt utgiftsregeln kommer att öka med 0,4 procent i reala värden. Utgiftsbegränsningen för innevarande år är 0,8 procent. Ökningen av utgifterna enligt utgiftsregeln är emellertid mindre än målet, och därmed ska utgiftsregeln iakttas.

År 2014 är efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten partiell i Finland eftersom Finland inte kan uppnå sitt MTO. Avvikelsen är likväl inte en betydande avvikelse och enligt den gällande prognosen kommer Finland inte att bryta mot regelverket. Det föreligger ändå en risk för en betydande avvikelse i det strukturella saldot för 2014, eftersom avvikelsen ligger nära riktvärdet på 0,5 procentenheter. Om ekonomin inte utvecklas på det sätt som FM förutspår, är det möjligt att det

uppkommer en situation där korrigeringsmekanismen ska aktiveras. På grund av risken för en betydande avvikelse bör man följa med utvecklingen av den offentliga ekonomin under innevarande år.

Enligt prognosen våren 2014 kommer Finland att uppfylla målen för både utgiftsökningen och det strukturella saldot 2015–2017. För 2018 förutspås en betydande avvikelse från utgiftsregeln. Avvikelsen beaktas dock inte, eftersom saldot överträffar MTO. Man bör dock observera att MTO och utgiftsregeln kommer att uppdateras 2016 och de då gällande riktvärdena kan avvika från dem som använts i dessa beräkningar.

Enligt FM:s prognos är den potentiella produktionsökningen snabbare de närmaste åren än den genomsnittliga potentiella produktionsökning 2011–2020 som beräknats utifrån kommissionens material och som använts i prognoserna för utgiftsregeln. Om den potentiella produktionsökningen blir som kommissionen förutspår, är det möjligt att förändringen i det strukturella saldot inte uppfyller de kriterier som ställts för den.

På medellång sikt verkar Finlands offentliga finanser utvecklas gynnsamt. Den snabba ekonomiska tillväxt som FM förutspår och de anpassningsåtgärder som Katainens regering verkställt torde ha en vitaliserande effekt på de offentliga finanserna på medellång sikt.

## 4.5 Granskning av efterlevnaden av den korrigerande delen

Utifrån prognoserna våren 2014 kommer Finland inte att bryta mot den gräns på 3 procent som ställts för underskottet. Antingen budgetsaldot eller utvecklingen av BNP

måste avvika betydligt från prognoserna för att Finland ska överskrida gränsvärdet. I tabell 6 presenteras saldot för den offentliga sektorn i förhållande till BNP.

Tabell 6: Offentliga sektorns budgetsaldo (edp) utifrån FM:s material

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Offentliga sektorns budgetsaldo (EDP) förhållande till BNP, %	-0,7	-1,8	-2,1	-2,1	-1,2	-0,6	-0,1	0,2

I tabell 7 presenteras en analys av efterlevnaden av skuldreglerna utifrån FM:s material. För tillfredsställande minskningstakt för skulden har beräknats bara ett villkor, eftersom både det bakåtriktade och det framåtriktade perspektivet för villkoren

ger samma riktvärden, endast tidpunkterna för jämförelsen avviker från varandra. Det bakåtriktade villkoret fokuserar alltid på det innevarande året, och det framåtriktade villkoret fokuserar på prognosen som sträcker sig två år framåt.

Tabell 7: Efterlevnad av skuldreglerna utifrån FM:s material

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Skulden i förhållande till BNP	53,6	56,9	59,8	61	61,4	61,3	61,2
Skulden över 60 % i förhållande till BNP	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Målsatt nivå för skulden enligt villkoret för skuldminskning	48,5	51,5	54,0	57,2	59,4	60,7	61,1
Skulden < målnivån ovan	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Konjunkturjusterad skuld	53,6	54,2	54,6	56,7	59,9	61,3	61,9
Korrigerad skuld < målnivån enligt villkoret för skuldminskning	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Efterlevnad av skuldregeln?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej		

Finland iakttar skuldreglerna fram till 2015. År 2014 kommer skulden enligt prognoserna att ligga under gränsen på 60 procent och 2015 kommer den konjunkturkorrigerade skulden inte att överskrida den målsatta nivån som fastställts enligt den bakåtblickande regeln. År 2016 kommer Finland enligt prognosen att bryta mot skuldregeln. Uppskattningar längre framåt tiden är inte möjliga, eftersom det inte går att räkna fram det framåtblickande villkoret. Om skulden minskar med tillräcklig takt i prognoserna, är det möjligt att Finland 2017 uppfyller det framåtblickande villkoret för skuldminskningen.

Enligt statens revisionsverks uppfattning är det osannolikt att Finland åläggs att inleda underskottsförfarande på grund av skulden, även om det uppstår brott mot skuldregeln så som beräknats ovan. Det finns två bidragande orsaker till detta. För det första ska skulden minskas med de belopp som getts till Europeiska unionens solidaritetsprogram: Fram till 2013 har EFSF-lånen ökat den skuld som tillskrivs Finland med 3,4 miljarder euro, och det är därmed möjligt att skulden underskrider gränsen på 60 procent även 2016.

För det andra, om Finland lyckas få skuldens andel av BNP att börja minska, är det möjligt att överskridningen av gränsen på 60 procent bedöms som tillfällig, och utifrån övergripande bedömning åläggs Finland inte inleda förfarande vid alltför stora underskott. Det är möjligt att underskottsförfarande aktualiseras i en situation där Finland inte kan få skuldens BNP-andel att minska. Det är viktigt att fortsätta uppföljningen av hur skulden utvecklas.

Avslutningsvis bör det nämnas att den skuld som beskrivs här ökas främst av statens och lokalförvaltningens finansieringssaldo. Förändringar i socialskyddsfondernas finanser beaktas inte i skulden. Därigenom avspeglar förändringarna i saldot för hela den offentliga sektorn inte förändringarna i skulden. På så vis är uppnående av MTO eller något annat mål för den offentliga sektorns skuld inget garanti för att skulden ska utvecklas enligt regelverket. För att det ska vara möjligt att kontrollera skuldutvecklingen genom reglerna för saldot, bör regeln ställas på det sammantagna saldot för staten och lokalförvaltningen.

# 5 Statens ansvarsförbindelser och skuld

## 5.1 Övergripande bild av statens ansvarsförbindelser

Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten (432/1988) ska de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). I detaljmotiveringarna till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsbudgeten (RP 56/2003 rd) konstateras att paragrafen bör revideras så att kravet på lämnande av riktiga och tillräckliga uppgifter utvidgas till att gälla iakttagandet av budgeten, ämbetsverkets och inrättningens intäkter och utgifter samt ekonomiska ställning och resultatet av verksamheten. Enligt detaljmotiveringarna syftar den ekonomiska ställningen på de uppgifter om medel och skulder samt förbindelser som presenteras speciellt i balansräkningen och dess noter. Uppgifter om statsskulden och skuldhanteringen samt statens borgensförbindelser och statsgarantierna hör också till dessa uppgifter. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter ska begränsas i paragrafen till att gälla statsbokslutet jämte bilagor samt beskrivningarna av statsfinanserna och skötseln av statsekonomin samt resultatet, vilka tas med i bokslutsberättelsen.

Revisionsverket vill framhålla att utöver direkta och omedelbara förpliktelser (som

statsskulden) påverkas statsekonomin av indirekta ekonomiska ansvarsförbindelser som ingås utanför budgetekonomin. Detta gäller bland annat statsägda bolag, det är i sista hand staten som har ansvaret för verksamheten. Fonder, statliga affärsverk och statsägda bolag utanför budgeten tas inte upp i statens balansräkning, utan deras bokslut och balansräkningar läggs fram som bilagor till bokslutsberättelsen. Till exempel de förpliktelser för staten som affärsverken eventuellt medför för staten tas upp i statens balansräkning om de förverkligas, varför de kallas osäkra ansvarsförbindelser.

Statens ekonomi påverkas av flera olika risker, såsom risker som hänför sig till garanti- och kreditbeslut. Garantier är poster utanför balansräkningen och rapporteras separat i bilagorna till bokslutsberättelsen, eftersom de påverkar riskerna i balansräkningen. Utöver statens bokslutsberättelse publiceras information om statens garantier i Statistikcentralens statistik över statsgarantier. Statens garantistock enligt statens bokslutsberättelse är betydligt mindre än den statistikstock som framgår av Statistikcentralens statistik. Det beror på att statens bokslutsberättelser endast innehåller uppgifter om de garantier som omfattas av statsbudgeten. I Statistikcentralens statistik över statsgarantier ingår däremot alla de garantier som statens i sista hand ansvarar för. Enligt regeringens årsberättelse uppgick

statsgarantierna och -borgen till cirka 15,6 miljarder euro vid utgången av 2013. Enligt Statistikcentralens statistik uppgick statens garantistock till 33,2 miljarder euro vid utgången av 2013.

Genom mer omfattande rapportering av de totala åtagandena kunde man skapa en bättre helhetsbilda av de faktorer som påverkar statens ekonomi. Utöver de säkra förpliktelserna utgör också de osäkra förpliktelserna en viktig del av faktaunderlaget för planeringen av den statliga ekonomin och finanspolitiken. Noteras bör ändå att ökad

rapportering ändå inte nödvändigtvis hjälper till att förstå hur man borde förhålla sig till osäkra förpliktelser. En del av åtagandena realiserar aldrig, med andra ord tas de aldrig upp som anslag i statsbudgeten eller som skuld i statens balansräkning. I regeringens årsberättelse ingår ingen totalbedömning av effekterna av statens förpliktelser och riskerna av dessa på statens förmåga att iaktta sina lagstadgade förpliktelser. Beskrivningen och analysen av risker i regeringens årsberättelse bör vidareutvecklas.

## 5.2 Förpliktelser genom stabilisering av euroområdet

Det ekonomiska läget inom euroområdet stabiliserades 2013. I de så kallade programländerna (Grekland, Portugal, Irland, Spanien och Cypern) ser det ekonomiska läget ljusare ut än under de svåraste stunderna av eurokrisen. År 2013 kunde både Irland och Spanien lämna sina stödprogram och bägge länderna har lyckats med upplåning från marknaden. Portugals stödprogram har framskridit väl och landet kan avsluta programmet den 17 maj. Ett tecken på en positiv ekonomisk utveckling är att räntan på portugisiska statslån för 10 år redan rörde sig under 4 procent. Med avseende på Grekland slutförde trojkan (Europeiska kommissionen, Internationella valutafonden IMF och Europeiska centralbanken ECB) den fjärde mellangranskningen i mars 2014 och uttalade sig positivt om hur Greklands stödprogram framskrider.<sup>11</sup> Eurogruppen gav sitt villkorliga politiska samtycke till godkännandet av den följande utbetalningen av lånet, där EFSF:s andel var 8,3 miljarder euro. Även inom den grekiska banksektorn har det skett en positiv utveckling. Två betydande banker har lyckats med upplåning från marknaden. Den partiella regleringen av Greklands skulder har gett upphov till en ny diskussion, vilket ger anledning att framhålla risken för kreditförluster.

Inget av de nya euroländerna sökte ekonomiskt stöd i de finansiella stabiliserings-

faciliteterna under 2013. Därmed gjorde inte heller finska staten nya åtaganden gentemot euroländerna. I regeringens årsberättelse ges en detaljerad beskrivning av Finlands åtaganden gentemot Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och de garantier som Finland fått av Grekland och Spanien. I bilaga 12 finns en förenklad framställning av statens garantier och åtaganden. I regeringens årsberättelse hänvisar man i fråga om finska statens finansiella åtaganden i eurokrisen till en finansministeriets promemoria<sup>12</sup>, där frågan beskrivs mer närmare. Enligt revisionsverkets beräkningar uppgår borgensförbindelserna från eurokrisen till totalt 2 585 miljoner euro. Finlands andelar består av följande: 593 miljoner euro i åtaganden via EFSF, 1 612 miljoner euro i bilaterala lån och 380 miljoner euro i IFM:s borgen till euroområdet. Enligt bilaga 12 uppgick statens borgensförbindelser och garantier till sammanlagt 15 566 miljoner euro 2013.

Den största förändringen i borgensutfästelserna 2013 gällde Internationella valutafonden (IMF). Finland beviljade IMF en statsgaranti på 3,76 miljarder euro som säkerhet för eventuella förluster av ett bilateralt lån.<sup>13</sup> Garantin anknöt till finanskrisen som har ökat efterfrågan på krediter från IMF avsevärt. I praktiken hanterades garantin så att Finlands Bank beviljades en statsgaranti till

<sup>11</sup> Eurogroup statement on Greece 1.4.2014.

<sup>12</sup> Valtiovarainministeriön muistio 31.1.2014 "Suomen valtion taloudelliset sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisiin liittyen – tilanne 31.12.2013".

<sup>13</sup> HE 147/2012.

ett belopp på 3,76 miljarder euro som säkerhet för ett lån som beviljades IMF. Revisionsverket har noterat att åtagandet enligt bilaga 12 uppgår till 8,562 miljarder euro, men enligt finansministeriets promemoria<sup>14</sup> uppgår åtagandet i verkligheten till 7,43 miljarder euro (6,65 SDR = 7,43 miljarder euro enligt den gällande växelkursen 31.12, dvs. 0,895). Felet som beror på valutakonversionen har inte korrigerats i finansministeriets bilaga 12. Därmed har samma valutakonversionsfel på cirka en miljard euro överförts även till bilaga 12 i statens bokslut.

I statens bokslut och bokslutsberättelse för budgetåret 2011 presenterades åtagandena för finansieringsstabiliteten i euroområdet i enlighet med statens revisionsverks tidigare ställningstaganden. I bokslutsberättelsens textdel ingick för 2011 en mycket åskådlig och omfattande beskrivning av finska statens ekonomiska åtaganden och ansvarsförbindelser i anslutning till krisen i euroområdet. Borgensförbindelserna för EFSF-medelansskaffningen presenterades som en specificerad tabell. Av tabellen framgick beståndsdelarna i de åtaganden för stödprogrammen som presenterades i bilaga 12 till bokslutsberättelsen. Denna framställning slopades 2012 och 2013. Revisionsverket anser att det framställningssätt som användes för budgetåret 2011 var tydligt och råder regeringen att framledes i sina årsberättelser ge en noggrannare beskrivning av åtagandena med anledning av skuldkrisen i Europa.

År 2013 och våren 2014 utfärdade Europeiska unionens organ flera viktiga bestämmelser och ingick ett folkrättsligt avtal vilka bidrog till uppbyggnaden av bankunionen. Den underliggande avsikten med bankunionen är att minska skattebetalarnas börda vid

en eventuell bankkris och ta fram metoder för kontrollerad nedläggning av de banker som drabbats av svårigheter. En förordning om en gemensam mekanism för tillsyn över kreditinstitut trädde i kraft i november 2013 och tillsynsmekanismen börjar arbeta genom ECB i november 2014. Inom ECB kommer det finanspolitiska beslutsfattandet således att separeras från beredningen och banktillsynen. Innan tillsynsuppdraget inleds kommer ECB att genomföra i) en övergripande bedömning av bankernas risker, ii) en översyn av bankernas tillgångar och iii) ett stresstest i samråd med Europeiska bankmyndigheten EBA. Åtgärderna syftar till att skapa en bedömning av banksektorns tillstånd och eventuella kapitalbehov.

Målet för den nya krishanteringsmekanismen är att lägga fokus på ingripande i ett tidigt skede. Det innebär i praktiken att man ingriper i en banks verksamhet innan banken blir insolvent. Tillsynsmyndigheten ska göra en bedömning av om banken sannolikt kommer att "kollapsa" varefter krishanteringsmyndigheten tar över. Målet är att lösa krisen snabbt och genom kontrollerad nedläggning av de svaga bankerna. Då ökar investerarnas ansvar när bankens ägare och gäldenärer får axla bankens förluster. Om en bank behöver tillskott av kapital, har Ekofin enats om följande marschordning: i) finansiering ska först sökas från den privata marknaden, ii) som det andra alternativet söks nationella lösningar för kapital och iii) som tredje alternativ följer gemensamma beredskapsarrangemang inom EU. Dessa är komponenterna i den krishanteringsmekanism som införs i början av 2015. För euroområdet är det fråga om stöd i form av lån eller direkt kapitaltillskott genom ESM.

<sup>14</sup> Finansministeriets promemoria "Valtiontakuu Suomen Pankille Kansainväliselle valuuttarahastolle myönnettävän lainan vakuudeksi", 16.11.2012.



Med tanke på finska statens eventuella framtida åtaganden och risker har bankunionen överlag utvecklats i en positiv riktning. Investerarnas ansvar har ökat. Dessutom har bankerna under krisen även fått en hel del kapital i form av privata medel och bankernas problem åtgärdas snabbare än tidigare.

Den positiva utvecklingen innebär ändå inte att riskerna helt har avblåsts. Investerarna axlar nu ett större ansvar för krishanteringen, men om behovet av kapitaltillskott blir stort, är det möjligt att de solidariska beredskap-sarrangemangen inte räcker till. Då är det möjligt att skattebetalarna ändå blir tvungna att stå för kostnaderna. För det andra utgör tidigt ingripande i kriser inte i sig en garanti för att bankerna i praktiken kan köras ner

på ett kontrollerat sätt. Innan krishanteringsmyndigheten kan ingripa, måste rådet fatta snabba beslut och flera beslut som kräver omröstning. För det tredje ansåg IMF<sup>15</sup> nyligen att problemet med kreditinstitut som är för stora för att falla ("too big to fail") fortfarande är olöst. Med andra ord saknas det lösning på om de stora bankerna inte klarar av sina betalningar. För det fjärde är det möjligt att stramare tillsyn och reglering av bankerna ökar benägenheten att ta till andra finansieringskanaler. Detta skulle i praktiken innebära ett slags nya skuggbanker.

---

15 IMF (2014): Global Financial Stability Report, Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets, March 2014.

## 5.3 Uppgifter om statsskulden och statens skuldhantering

Statens skuldhantering omfattar statens upplåning, skuldförvaltning, investering av likvida medel och riskhantering. Det strategiska syftet är att tillgodose statens behov av lån, att minimera de långsiktiga kostnaderna för skulden på en godtagbar risknivå och att säkerställa statens likviditet under alla förhållanden. Risker utgörs av ränterisker, finansiella risker, kreditrisker och operativa och juridiska risker.

Uppgifter om statsskulden och skuldhanteringen presenteras i regeringens årsberättelse i avsnitten "Inkomsterna inom statens budgetekonomi och skuldutvecklingen" och "Statens ekonomiska ställning, statsskulden och statens ansvarsförbindelser" i regeringens redogörelse för de samhällseliga verkningarna. De ärenden gällande statens finansieringshantering som tidigare rapporterades i resultatredogörelsen från finansministeriets förvaltningsområde har slagits samman till i det sistnämnda avsnittet. Detta har bidragit till att eliminera överlappningar av de uppgifter som presenteras i årsberättelsen och koncentrera rapporteringen.

Med avseende på statsskulden presenteras målen för statens skuldhantering, riskerna, upplåningen, utvecklingen av statens skuldstruktur och -belopp, kassamedlen vid utgången av 2013 samt vissa nyckeltal för statsskulden de senaste fem åren.

Vid utgången av 2013 uppgick statsskulden till ett nominellt värde på 89,7 miljarder euro (2012: 83,9 md euro). Av skulderna var 95,5 procent långfristiga och 4,5 procent kortfristiga vid utgången av 2013. Statsskulden ökade med 5,8 miljarder euro, det vill

säga med 6,9 procent jämfört året innan. År 2013 uppgick ränteutgifterna för statsskulden till cirka 1,8 miljarder euro (1 762 mn euro). Trots att lånestocken ökade var ränteutgifterna en aning lägre än året innan (2012: 1 806 mn euro). I regeringens årsberättelse konstateras att detta berodde på den låga räntenivån 2013. Finlands kostnader för långfristiga lån i relation till tyska statens kostnader, som är ett vanligt jämförelseobjekt på marknaden, sjönk 2013 med i snitt 0,24 procentenheter efter att ha varit nästan 0,33 procentenheter 2012.

Kostnaderna för hanteringen av statsskulden minimeras huvudsakligen genom strategiska val för ränteriskpositionen. Därmed eftersträvas en genomsnittlig årlig kostnadseffekt på cirka 150 miljoner euro. I regeringens årsberättelse konstateras att en bedömning från Statskontoret visar att det ackumulerade resultatet för den aktiva hanteringen av den strategiska ränterisken 2001–2013 var nästan 2 miljarder euro enligt en försiktig bedömning. Med andra ord hade ränteutgifterna för skulden under perioden varit så här mycket större än utgiftsutfallet, om det inte hade funnits en beslutsbaserad och målinriktad hantering av ränteriskpositionen. Kostnadseffekten låg således på den eftersträlvade nivån under nämnda period.

Under perioden 2008–2013 har statsskulden ökat med cirka 35 miljarder euro. Enligt stabilitetsprogrammet våren 2013 uppgick statsskulden i förhållande till bruttonationalprodukten till 46,4 procent vid utgången av 2013, jämfört med 43,6 procent vid utgången av 2012. Enligt stabilitetsprogrammet våren

2014 kommer statsskulden att öka till 96,2 miljarder euro 2014. År 2017 statsskulden enligt beräkningarna att uppgå till cirka 106 miljarder euro, vilket motsvarar uppskattningsvis cirka 49 procent av bruttonationalprodukten.

Finska statens skuldebrev har fortfarande det bästa möjliga kreditbetyget av de tre internationellt största kreditvärderingsinstituten (Fitch Ratings, Moody's Investors Service och Standard & Poor's). Av dessa sänkte S&P Finlands klassificeringsutsikter från stabila till negativa den 11 april 2014. Det bästa möjliga kreditbetyget tryggar goda möjligheter till medelanskaffning och har en positiv effekt på kostnaderna för skötseln av statsskulden. Genom att statens sammantagna skuldsättning ökar och det finns osäkerheter i den

globalekonomiska omvärlden är det ytterst viktigt att man genom ansvarsfull hantering av den offentliga ekonomin bidrar till att finska staten kan behålla sitt kreditbetyg.

Statens kreditvärderingsärenden överfördes från finansministeriet till Statskontoret den 13 mars 2014. Den nya uppgiftsfördelningen motsvarar internationell praxis där den som ger ut lånen även hanterar relationerna till kreditvärderingsinstituten.

Enligt Statens revisionsverks åsikt ger de uppgifter som rapporteras om statens skuldhantering en riktig och tillräcklig bild av statsskulden och riskerna i skuldhanteringen.







STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9549 (häft.)