



FINANSMINISTERIET

Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023

Finansministeriets publikationer – 2019:37



Finanspolitiken

Finansministeriets publikationer 2019:37

Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023

Finansministeriet

ISBN: 978-952-367-019-8

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2019

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	April 2019	
Författare	Finansministeriet, budgetavdelningen		
Publikationens titel	Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:37		
Tema	Finanspolitiken		
ISBN PDF	978-952-367-019-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-019-8		
Sidantal	42	Språk	Svenska
Nyckelord	finanspolitik, planen för de offentliga finanserna, rambudget, rambeslut, statsfinanser		
Referat	<p>Systemet med ramar för statsfinanserna har varit ett verktyg för det finanspolitiska beslutsfattandet sedan 2003. Mellan valperioderna har systemets funktion utvärderats i arbetsgrupper, och systemet har utvecklats bl.a. i syfte att öka den finanspolitiskt motiverade flexibiliteten och precisera vilka utgifter som ingår och inte ingår i ramen. Ramsystemets centrala element har emellertid varit oförändrade. År 2019 har bedömningen av behovet att utveckla systemet utarbetats vid finansministeriets budgetavdelning som ett internt tjänsteuppdrag. Denna rapport utgör inte en fullständig översikt. Därför rekommenderas att den läses jämsides med de mer omfattande arbetsgruppsrapporterna från 2007 och 2011. Rapporten innehåller ett förslag till regeringsprogramtext. Förslaget avviker i sak från regeln för utgiftsramen i programmet för statsminister Sipiläs regering, bland annat när det gäller definitionen av utgifter för finansiella investeringar och regeln för användning av inkomster från försäljning av aktier. Dessutom föreslås det att Statens bostadsfonds och Gårdsbrukets utvecklingsfonds utgifter tas in i ramsystemet.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		Huhtikuu 2019
Tekijät	Valtiovarainministeriö, budjettiosasto		
Julkaisun nimi	Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023 (Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019-2023)		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:37		
Teema	Talouspolitiikka		
ISBN PDF	978-952-367-019-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-019-8		
Sivumäärä	42	Kieli	Ruotsi
Asiasanat	finanssipolitiikka, julkisen talouden suunnitelma, kehysbudjetti, kehyspäätökset, valtiontalous		
Tiivistelmä	<p>Valtiontalouden kehysjärjestelmä on toiminut finanssipoliittisen päätöksenteon työvälineenä vuodesta 2003 lukien. Vaalikausien vaihteissa järjestelmän toimivuutta on arvioitu työryhmissä ja kokonaisuutta on kehitetty muun muassa finanssipoliittisesti perustellun joustavuuden lisäämiseksi sekä kehukseen ja kehysten ulkopuolelle kuuluvien menojen täsmentämiseksi. Kehysjärjestelmän keskeiset elementit ovat kuitenkin säilyneet ennallaan. Vuonna 2019 arvio järjestelmän kehittämistarpeista on laadittu valtiovarainministeriön budjettiosaston sisäisenä virkатыönä. Tämän raportin katsaus ei ole kaiken kattava ja sen ohella on hyvä lukea vuosien 2007 ja 2011 laajempia työryhmäraportteja. Raportti sisältää ehdotuksen hallitusohjelmatekstiksi. Ehdotus poikkeaa asiallisesti pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman kehysäännöstä muun muassa finanssisijoitusmenojen määrittelyn ja osakemyyntitulojen käytösäännön osalta. Lisäksi Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston menot ehdotetaan liitettäväksi kehysjärjestelmän piiriin.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	April 2019	
Authors	Ministry of Finance, Budget Department		
Title of publication	Utvecklingen av ramsystemet för valperioden 2019–2023 (Developing the spending limits system for the 2019–2023 parliamentary term)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:37		
Subject	Economic policy		
ISBN PDF	978-952-367-019-8	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-019-8		
Pages	42	Language	Swedish
Keywords	fiscal policy, general government fiscal plan, budgeting according to spending limits, spending limits decision, central government finances		
<p>Abstract</p> <p>The central government spending limits system was adopted as a decision-making tool for fiscal policy in 2003. At the end of parliamentary terms, working groups have convened to assess the system's performance and to develop it, for example in order to increase fiscal-politically reasonable flexibility, and to further define which expenditures should fall within and which expenditures outside the system. The key elements of the spending limits system have remained unchanged. In 2019, public officials in the Budget Department of the Ministry of Finance carried out an assessment of the system's development needs. This assessment provided in this report is not comprehensive, and it should be read alongside the more extensive working group reports of 2007 and 2011. The report includes a proposal for a text to be included in the Government Programme. The factual content of the proposal differs from the spending limits rule provided in Prime Minister Juha Sipilä's Government Programme, for example concerning the definition of financial investment expenditure and the rule on the use of proceeds from the sale of shares. In addition, expenditures of the National Housing Fund and the Development Fund of Agriculture and Forestry are proposed to be included in the spending limits system.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

FÖRORD	7
1 Förslag till regeringsprogramtext	8
2 Varför ramsystemet fortfarande behövs	11
3 Erfarenheterna av valperioden 2015–2019 och behoven att uppdatera reglerna	18
3.1 Allmänna mål för ramen	18
3.2 Spelrummet i ramen	19
3.3 Utgifterna för finansiella investeringar	24
3.4 Återinförande av utgiftsregeln om aktierna	27
3.5 Fondernas förhållande till ramsystemet	30
3.6 Konjunkturrelaterade utgifter	32
3.7 Investeringsutgifternas förhållande till ramsystemet	36
3.8 Medvetet undantag till ramen	39
3.9 Strukturella korrigeringar i ramen	39
KÄLLOR	42

FÖRORD

Systemet med ramar för statsfinanserna har varit ett verktyg för det finanspolitiska beslutsfattandet sedan 2003. Erfarenheterna av systemet har varit goda, och regeringarna har tillämpat systemet redan i 16 år. Mellan valperioderna har systemets funktion utvärderats i arbetsgrupper och utvecklats bl.a. i syfte att öka den finanspolitiskt motiverade flexibiliteten och precisera vilka utgifter som ska ingå i respektive stå utanför ramen. Ramsystemets centrala element har emellertid kvarstått oförändrade.

År 2019 har bedömningen av behovet att utveckla systemet utarbetats vid finansministeriets budgetavdelning som ett internt tjänsteuppdrag. Arbetet har gjorts av budgetrådet Jonna Berghäll, budgetrådet Taina Eckstein, budgetrådet Annika Klimenko, konsultativa tjänstemannen Niina Suutarinen samt budgetrådet Johanna von Knorring. Denna rapport utgör inte en fullständig översikt. Därför rekommenderas det att den läses jämsides med de mer omfattande arbetsgruppsrapporterna från 2007 och 2011 då de teman som tas upp i dessa rapporter i huvudsak fortfarande är aktuella.

Det förslag till regeringsprogramtext som läggs fram i rapporten avviker i sak från regeln för utgiftsramen i programmet för statsminister Sipiläs regering bland annat när det gäller definitionen av utgifter för finansiella investeringar och regeln för användning av inkomster från försäljning av aktier. Dessutom föreslås det att Statens bostadsfonds och Gårdsbrukets utvecklingsfonds utgifter tas in i ramsystemet.

Helsingfors den 26 april 2019

Budgetchef Hannu Mäkinen

1 Förslag till regeringsprogramtext

Som utgiftsregel förbinder sig regeringen vid att statens utgifter som omfattas av ramen år 2023 är xx md euro mindre/större än i de ramar för statsfinanserna som fastställdes den 4 april 2019 (enligt prisnivån 2020).

I ramen för valperioden reserveras årligen 300 miljoner euro för tilläggsbudgeten. Dessutom reserveras i ramen 250 miljoner euro som ofördelad reserv för 2023. Beslut om den gradvis ökande ofördelade reserven för 2020–2022 fattas i valperiodens första beslut om ramen för statsfinanserna.

Regeringen har utarbetat med ovannämnda utgiftsregel förenliga riktlinjer för sådana helheter enligt bilaga x till regeringsprogrammet genom vilka statens årliga utgifter kan ökas/minskas med ett nettobelopp av y–z miljoner euro 2020–2023.

Om upphandlingen av jaktplan föranleder mindre utgifter under ramperioden än vad som reserverats i ramen, används skillnaden inte till att öka de övriga utgifterna utan i stället sänks ramnivån i motsvarande grad.

Regeringen förbinder sig att följa den utgiftsregel som den har fastställt och det beslut om ramarna för statsfinanserna som ingår i valperiodens första plan för de offentliga finanserna och som grundar sig på utgiftsregeln. Åtgärder enligt regeringsprogrammet samt övriga åtgärder genomförs i den utsträckning det är möjligt inom ramen.

Syftet med utgiftsregeln är att begränsa det totala beloppet av utgifter som skattebetalarna påförs. När förändringar som ur detta perspektiv är neutrala görs i statsbudgeten, kan justeringar som motsvarar dem göras i ramen för valperioden.

Regeringen använder inte skattesubventioner, överlåtelse av statlig förmögenhet, fonder utanför budgeten, garantier eller andra sätt att kringgå ramen.

Genom justeringar i ramen säkerställer man vid behov att ramen

- behandlar olika ändringar av beskattningen lika om de har samma konsekvenser för den offentliga ekonomin
- inte begränsar ombudgetering av utgifterna, ändringar av tidpunkten för utgiftspaket och inte heller ogrundat begränsar återbetalning eller ersättning av inkomster som det visat sig att erhållits som för stora. Om de utgifter som föranleds av ett aktuellt utgiftspaket tekniskt överförs till nästa valperiod, sänks ramnivån i motsvarande grad.

Ramen för valperioden justeras årligen enligt förändringen i prisnivån. Utöver justeringarna av prisnivån och ramstrukturen görs det inga andra justeringar uppåt i den totala nivån på ramutgifterna under valperioden.

Om utgiftsnivån efter tilläggsbudgetarna stannar under ramnivån kan skillnaden, dock högst 200 miljoner euro, följande år trots ramen användas för utgifter av engångsnatur.

Om de årliga inkomster av försäljning av aktier som intäktsförts i budgetekonomin överstiger 400 miljoner euro kan högst 25 procent av den överstigande delen, dock högst 150 miljoner euro, trots ramen användas för utgifter av engångsnatur.

Ramen omfattar inte följande utgifter:

- utgifter för utkomstskyddet för arbetslösa, utkomststödsutgifter, lönegarantin och bostadsbidrag; de nämnda utgifterna omfattas dock av ramen när det gäller utgiftskonsekvenserna av ändringar i deras grunder samt av andra behovsprövade beslut som inverkar på deras nivå
- ränteutgifter för statskulden
- eventuella kompensationer till andra skattetagare till följd av skatteändringar (inkl. kompensationer för socialförsäkringsavgifter) som staten har fattat beslut om
- utgifter som till beloppet motsvarar tekniskt förmedlade betalningar och medfinansiering från utomstående
- utgifter motsvarande intäkterna av penningspelsverksamhetens vinstmedel
- anslag som anvisats för mervärdesskatteutgifter
- följande finansiella investeringar:
 - av statens medel beviljade lån som har en återbetalningsplan och som ger ränteinkomster

- egetkapitalinvesteringar, när värdet på den finansiella tillgång eller ägarandel som tagits emot i samband med investeringen förväntas stiga, och investeringen förväntas ge avkastning för statens budgetekonomi i form av utdelning eller någon motsvarande vinstfördelning
- tecknande av kapital i internationella utvecklingsbanker och internationella finansiella institut, utom när teckningen görs i syfte att täcka förluster

Ramen omfattar inte heller överföringar till statens televisions- och radiofond.

I ramen ingår Statens bostadsfonds och Gårdsbrukets utvecklingsfonds utgifter till den del som beslut om utgifterna fattas i budgeten. På motsvarande sätt står överföringar från budgeten till dessa fonder utanför ramen.

2 Varför ramsystemet fortfarande behövs

Det nya systemet med ramar för statsfinanserna infördes våren 2003 och har redan tillämpats under fyra valperioder, dvs. i snart 16 år. Systemet har kommit att bli en central finanspolitisk regel då man strävar efter att tygla ökningen av statens utgifter. Ramsystemets regelverk har utvecklats och preciserats vid övergången mellan valperioder. De arbetsgrupper som tillsatts för att utveckla ramsystemet har haft en central roll i utvecklingsarbetet (se rapporterna¹ från 2007, 2011 och 2015).

Ramsystemet i ett nötskal

De centrala elementen i det nuvarande ramsystemet är ett bindande, reellt utgiftstak för hela valperioden samt indelning i utgifter som omfattas av ramen och utgifter som står utanför ramen. De utgifter som omfattas av ramen ska under hela valperioden hållas under detta utgiftstak, dvs. inom ramen för valperioden. Ramsystemet är inte lagstadgat, utan beslut om ramen (och om reglerna för systemet och ramnivån) fattas i regeringsprogrammet och i det rambeslut som ingår i valperiodens första plan för de offentliga finanserna. Systemet med ramar för statsfinanserna grundar sig på ex ante-utvärdering. Detta innebär att systemet begränsar de utgifter som kan budgeteras i statsbudgeten. Ramsystemet granskar inte utfallsuppgifter som gäller statens utgifter.

Ramsystemet syftar till att bryta sambandet mellan statens utgifter och inkomster så att en ökning av inkomstposterna inte leder till en högre utgiftsnivå. Under valperioden görs i ramen endast prisjusteringar och justeringar i ramstrukturen. Utöver detta är det möjligt att sänka ramnivån exempelvis i syfte att säkerställa nya sparåtgärder.

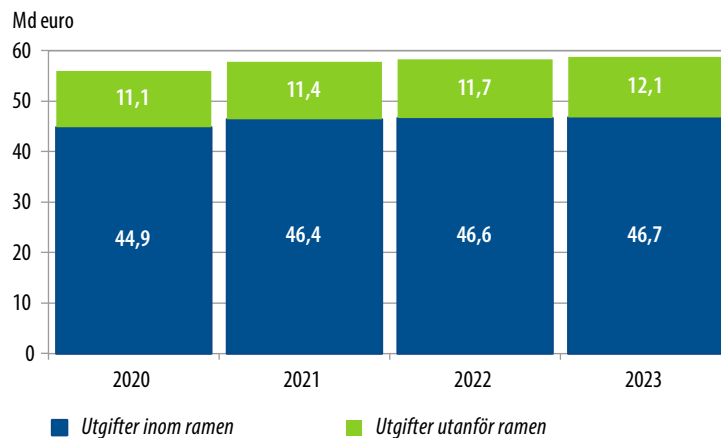
Ramförfarandet begränsar inte alla statens budgetutgifter. Den största utgiftsposten utanför ramen är de konjunkturrelaterade utgifterna, dvs. i huvudsak utgifter i samband med hanteringen av arbetslösheten. Att de står utanför ramen är välmotiverat eftersom

¹ Finansministeriet 5a/2007; finansministeriet 17/2011; finansministeriet 23/2015.

konjunkturrelaterade utgifter bör tillåtas variera så att de jämnar ut konjunkturerna i stället för att skärpa dem. Dessa utgifter omfattas dock av ramen när det gäller utgiftskonsekvenserna av ändringar i deras grunder. För närvarande står utanför ramen dessutom bl.a. ränteutgifter för statsskulden, mervärdesskatteutgifter, finansiella investeringar och de utgifter där staten fungerar som teknisk förmedlare av medfinansiering från utomstående. Ramen omfattar inte fonder utanför statens budgetekonomi eller andra statsfinanser utanför de ämbetsverk och inrättningar som omfattas av statens budgetekonomi.

Systemet med ramar för statsfinanserna täcker också tilläggsbudgetarna, för vilka det i den totala ramen har anvisats en viss andel, den s.k. tilläggsbudgetreserven. I de årliga rambesluten fastställs ramar för förvaltningsområdena, men endast den totala ramen för valperioden – dvs. utgiftstaket – är bindande. Omfördelningar kan göras mellan förvaltningsområdena. I marginalen för ramen för valperioden och de förvaltningsområdesspecifika ramarna står utöver tilläggsbudgetreserven också en s.k. ofördelad reserv för senare allokering.

Figur 1. Bedömning av utvecklingen av utgifterna i ramen och utanför ramen 2020–2023 enligt den tekniska planen för de offentliga finanserna



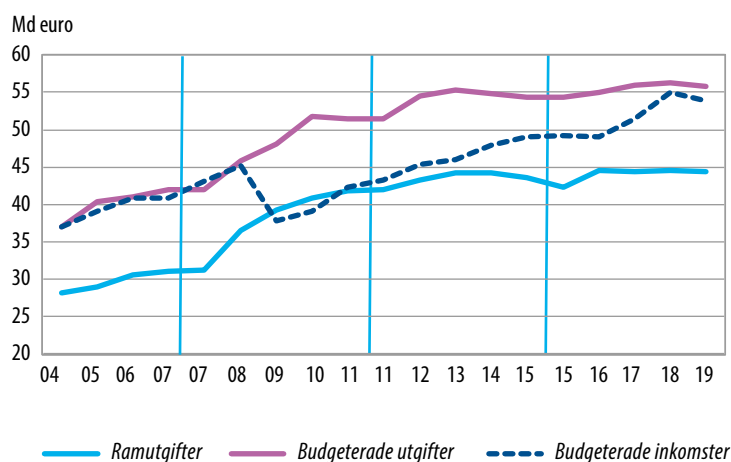
Källa: Finansministeriet

Ramsystemet har hållit under olika förhållanden

Ramens omfattning i förhållande till de budgeterade totala utgifterna har under de tre senaste valperioderna varierat mellan cirka 71 procent 2010 och cirka 82 procent 2016.²

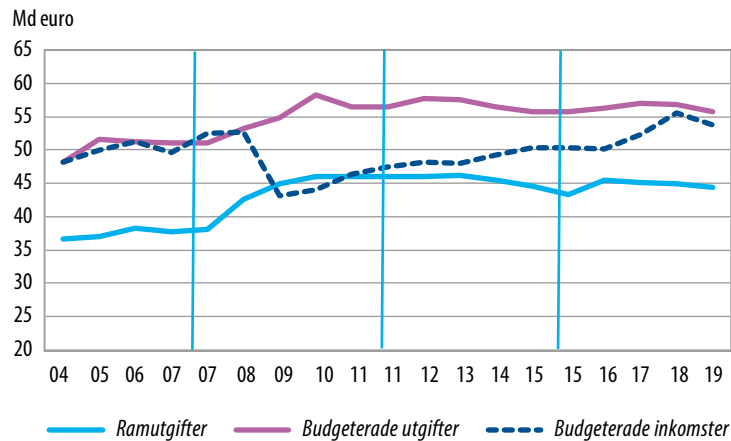
I figurerna 2 och 3 visas utvecklingen i de budgeterade ramutgifterna, totala utgifterna och inkomsterna enligt årets sista tilläggsbudget (under valår även enligt den avgående regeringens sista tilläggsbudget). Granskningen omfattar hela den tid som det nuvarande ramsystemet har tillämpats. Såsom det konstateras ovan har ramens omfattning varierat i något under olika valperioder. Exempelvis under perioden 2004–2007 ingick mervärdesskatteutgifterna ännu i ramen, och under perioderna 2004–2007 och 2008–2011 stod delar av det s.k. FPA-momentet ännu utanför ramen. I tidsserierna i figurerna nedan har man försökt rensa bort sådana förändringar, och ramutgifterna anges enligt den nuvarande strukturen.

Figur 2. Den nominella utvecklingen av utgifterna inom budgetekonomin, utgifterna i ramen och inkomsterna inom budgetekonomin 2004–2019, md euro



² År 2010 omfattades det s.k. FPA-momentet (33.40.60) inte ännu till alla delar av ramen, såsom det gör i dag, och 2010 fanns det dessutom stora finansinvesteringsutgifter som stod utanför ramen. År 2016 däremot var ramens omfattning något större än nuvarande 80 procent, eftersom också överföringen till statens televisions- och radiofond då ingick i ramen.

Figur 3. Den reella utvecklingen av utgifterna inom budgetekonomin, utgifterna i ramen och inkomsterna inom budgetekonomin 2004–2019 enligt prisnivån 2019, md euro



Under den tid som det nuvarande ramsystemet har tillämpats har Finlands ekonomiska utveckling varit ojämn. Trots det har ramen för statsfinanserna följts. Den ökning av inkomsterna som följde på en starkare ekonomisk tillväxt än väntat ledde inte till en ökning av utgifterna under ramperioden 2004–2007. Däremot kunde man minska statskulden. Samtidigt utökade man Statens pensionsfond. Vid övergången mellan ramperioderna 2004–2007 och 2008–2011 ökade nivån på ramutgifterna betydligt under övergångsåret 2008. Detta förklaras delvis av ett uppdämt behov av utgiftsökningar under perioden 2004–2007.

Under valperioden 2007–2011 gick Finland som en följd av finanskrisen in i en djup recession. Detta kunde man inte ännu förutse år 2007 när ramen för valperioden slogs fast. Ramsystemet möjliggjorde emellertid en automatisk ökning av de arbetslöshetsrelaterade utgifterna, vilket jämnade ut konjunkturen. Också finansiella investeringar användes för att stimulera ekonomin. Finansiella investeringar är utgifter utanför ramen, vanligtvis lån eller kapitaliseringar.

Valperioden 2011–2015 präglades av åtgärder för att anpassa statsfinanserna samt av en svag ekonomisk tillväxt som gjorde det svårt att nå de mål som ställts upp för statsfinanserna. Som en följd av nya sparbeslut sänktes ramnivån flera gånger under valperioden. I figur 3 kan man se att nivån på ramutgifterna knappast sjunker alls i reala termer (med undantag för 2015), trots att omfattande sparbeslut bereddades både under valperioden 2011–2015 och under övergångsåret 2015 i skiftet mellan valperioderna. En del av besparingarna har senare omfördelats på olika tilläggsåtgärder. Dessutom ökar de åldersrelaterade utgifterna varje år.

Under valperioden 2015–2019 har ramen följts, även om det funnits ett tryck på att öka utgifterna, dels på grund av den accelererande ekonomiska tillväxten, dels i syfte att lindra de tidigare sparbesluten. Man klarade också av att finansiera den kraftiga ökningen av

migrationsutgifterna som följde på det stora antalet asylsökande 2015 utan att spräcka ramen. Av figurerna ovan kan man se att ramförändringen har dämpat utgiftsökningen under den innevarande valperioden, i en situation där inkomsterna har ökat. Det har emellertid funnits ett tryck på nya satsningar förbi ramen bl.a. i form av finansiella investeringar. Dessutom gjorde man ett medvetet undantag från den regel för utgiftsramen som fastställdes i regeringsprogrammet när överföringen till statens televisions- och radiofond flyttades utanför ramen i enlighet med den parlamentariska arbetsgruppens ställningstagande. Ur ramtänkandet kan emellertid inte härledas några grunder för att överföringen till statens televisions- och radiofond ska stå utanför ramen.

Ramsystemet är det viktigaste finanspolitiska verktyget

Statsrådet gör upp en plan för de offentliga finanserna för valperioden och justerar planen för de följande fyra åren före utgången av april varje år³. Planen för de offentliga finanserna täcker hela den offentliga ekonomin och innehåller delar som gäller statsfinanserna, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. Beslutet om ramarna för statsfinanserna och anslagsramen ingår i planen för de offentliga finanserna, och de ska vara förenliga med det mål som ställts upp för den strukturella saldoutgången för statsfinanserna. Ramen bidrar således till att stödja hanteringen av de mål som styr skötseln av de offentliga finanserna.

Erfarenheterna av ramsystemet har varit huvudsakligen positiva. Genom att dämpa ökningen av statens utgifter styr ramsystemet som ett centralt finanspolitiskt verktyg regeringens politik i praktiken. Att regeln för utgiftsramen bör följas har haft politiskt stöd såväl i regeringen som i riksdagen. Med tanke på det politiska engagemanget har ramsystemet den fördelen att det fastställer klara regler samt ett sådant takbelopp för anslagen att utfallet kan förutses redan vid budgetberedningen. Det är lätt att övervaka ramutgifterna i de situationer där regeringen fattar snabba beslut. Bedömningen av hur besluten påverkar exempelvis saldot i den offentliga ekonomin innehåller däremot fler osäkerhetsmoment, och den slutliga lägesbilden i fråga om uppfyllelsen av saldoutgången fås med viss fördröjning. Ser man till tidigare valperioder är det uppenbart att ramsystemet i synnerhet under koalitionsregeringar skapar en sådan viktig utgångspunkt för det finanspolitiska beslutsfattande som också möjliggör aktiva finanspolitiska åtgärder.

Även om ramsystemet i stora drag fungerat väl är det motiverat att mellan valperioderna granska regelverket och precisera eventuella oklarheter. Så gjorde man i arbetsgrupper 2007 och 2011 och genom intern beredning vid finansministeriet 2015.⁴ Erfarenheterna har visat att man i det fortsatta utvecklandet inte bör göra reglerna mer invecklade utan snarare förenkla dem så att de är transparenta och tydliga.

³ Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014).

⁴ Se finansministeriet 5a/2007; finansministeriet 17/2011; finansministeriet 23/2015.

BEDÖMNINGAR AV RAMSYSTEMET UNDER PERIODEN 2015–2019

Systemet med ramar för statsfinanserna är en etablerad del av finanspolitikens regelverk, som i övrigt genomgått förändringar under de senaste åren. Kanske just på grund av denna etablerade ställning har det under den senaste tiden inte gjorts några grundläggande helhetsbedömningar av ramsystemets funktion och struktur. Däremot har Statens revisionsverk varje år ingående bedömt bl.a. efterlevnaden av ramen och lyft fram brister. Nedan ges en översikt av några bedömningar av ramsystemet som gjorts av Statens revisionsverk och av Rådet för bedömning av den ekonomiska politiken.

Den utgiftsregel och ram för statsfinanserna som ges i regeringsprogrammet är en integrerad del av Finlands nationella finanspolitiska regelverk. Regeringens sparmål har gjort att ramarna för statsfinanserna är snäva. De snäva ramarna har lett till stöd för den ekonomiska tillväxten med instrument utanför ramarna, bland annat skattesubventioner, finansiella investeringar och ökning av borgensstocken.¹

Revisionsverket har noterat att regeringens regel för utgiftsramen har följts under den innevarande valperioden. Ramreglerna frångicks dock när Rundradions finansiering flyttades ut från ramen under valperioden. I regeringsprogrammet beslutar man vilka utgifter som ska ingå i ramen och vilka som ska stå utanför den. Ramprinciperna bör dock vara oförändrade under valperioden.² Rådet för bedömning av den ekonomiska politiken har utöver flytten av statens televisions- och radiofond lyft fram bostadsbidraget till studerande, som slogs samman med det allmänna bostadsbidragssystemet. Eftersom de ovannämnda utgifterna inte är konjunkturberoende bör de ingå i ramsystemet. För att förhindra att reglerna för ramsystemet kringgås bör placeringen av dessa anslag omprövas³.

Regeln för utgiftsramen är enligt revisionsverket förknippad med faktorer – bl.a. när det gäller justeringar i ramstrukturen – som gör det svårare att övervaka efterlevnaden av regeln och som gör att systemet blir mindre transparent. Strukturella justeringar görs kontinuerligt och en enskild justering kan vara svåra att följa upp, särskilt om den ses över i ett senare skede.²

Utgiftsramens funktion har enligt revisionsverket utmanats av bl.a. delvis oklara definitioner av finansiella investeringar utanför ramen, införandet av en utgiftsreserv för oväntade utgifter och arrangemang för bolagisering av statlig verksamhet. Utgifter för bolagisering av statlig verksamhet har i vissa fall täckts genom moment som är avsedda för aktieförvärv. Det vore bra att analysera hur bolagisering av statlig verksamhet och därav följande förvaltningskostnader skiljer sig från ramfinansierad statlig verksamhet. Finansiella investeringar läggs utanför ramen eftersom tanken är att anslaget behåller sitt värde. Det finns dock inte någon tydlig och transparent praxis för hur utgifter för finansiella investeringar återvinns till budgeten – eller om så bör ske överhuvudtaget. En del utgifter blir egendom som i ett senare skede kan realiseras för något annat användningsändamål. Det vore bra att förtydliga ramprincipen i fråga om aktiegåvor och finansiella investeringar.

Ramutgifternas omfattning i förhållande till de totala offentliga utgifterna har varit mellan 35 och 38 procent. Ramarnas betydelse för begränsningen av de offentliga utgifterna ser ut att ha hållit sig på en stabil nivå under det nuvarande ramsystemet².

Enligt Rådet för bedömning av den ekonomiska politiken skulle social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen ha stärkt förfarandet med ramar för statsfinanserna som en faktor som styr de offentliga samfundens utgifter. Dessutom skulle ramens omfattning ha stigit till 83 procent av budgetutgifterna. Samtidigt innebär ramförfarandet att man måste skära ned övriga anslag om social- och hälsovårdsutgifterna fortsätter att öka. Detta kan undvikas genom att i ramen lämna en betydlig reserv som s.k. ofördelad reserv³. De justeringar av ramen som hänför sig till landskapsreformen görs i den följande regeringens första rambeslut. Mellan två valperioder ges det möjlighet att justera ramen för statsfinanserna med betydande belopp utan att efterlevnaden av ramen äventyras, eftersom någon ny ram eller utgiftsregel för valperioden ännu inte slagits fast. Vid beredningen av ramen för den följande valperioden bör det tas hänsyn till att ramförfarandet fortfarande fungerar som en utgiftsbegränsning⁴.

¹ Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018 Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 18/2016 rd.

² Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2015–2018. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 21/2018 rd.

³ Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, rapporter 2017 och 2018.

⁴ Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2017. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 20/2017 rd.

3 Erfarenheterna av valperioden 2015–2019 och behoven att uppdatera reglerna

3.1 Allmänna mål för ramen

Med tanke på ramförfarandets trovärdighet är det viktigt att regeringen utöver det administrativa ramförfarandet även förbinder sig till dess syfte. Att följa ramen bör ses som ett ändamålsenligt redskap för en hållbar skötsel av statsfinanserna och för styrningen av regeringspolitiken. Därför är det skäl att stöda ramen i stället för att arbeta mot den. De eventuella kryphålen i systemet får inte användas för att kringgå ramen.

I regeringsprogrammets regler för utgiftsramen kan man inte beakta alla de situationer som uppkommer under valperioden, och det är inte heller förnuftigt att göra upp detaljerade och invecklade regler för alla möjliga fall. Därför är man emellanåt tvungen att tolka och anpassa reglerna. Med tanke på detta ingick det i reglerna för utgiftsramen för valperioden 2015–2019 ett allmänt mål om att minimera skattebetalarnas börda, och det är motiverat att ta med detta syfte med regeln även i fortsättningen.

Syftet med utgiftsregeln är att begränsa det totala beloppet av utgifter som skattebetalarna påförs. När förändringar som ur detta perspektiv är neutrala görs i budgeten, kan justeringar som motsvarar dem göras i ramen för valperioden.

Systemet med ramar för statsfinanserna täcker inte hela den statliga ekonomin. Under den tid detta system har funnits har man tidvis kringgått systemet genom sådana fonder, skattesubventioner och aktieöverlåtelser till olika aktörer som har stått utanför budgeten⁵.

⁵ Aktieöverlåtelserna behandlas även i avsnitt 3.4. Användningen av skattesubventioner och fonder för kringgående av ramen har behandlats i tidigare rapporter om systemet med ramar för statsfinanserna: finansministeriet 5a/2007, finansministeriet 17/2011 och finansministeriet 23/2015.

Under de senaste åren har dessutom användningen av statsborgen och garantier ökat avsevärt. År 2010 uppgick beloppet av statsborgen och garantier till 23,1 miljarder euro, medan motsvarande belopp var 56,6 miljarder euro i slutet av 2018. De största beloppen för borgens- och garantiansvar - och ökningen av dessa - hänför sig till Finnveras exportfinansieringsverksamhet, hanteringen av de internationella finansieringskriserna och till bostadsfinansieringen. Av anslagen i statsbudgeten framgår statsborgen och garantierna först om förluster i samband med dem måste täckas med statens budgetmedel.

Att täcka hela statens ekonomi med det nuvarande systemet med ramar är varken möjligt eller ändamålsenligt. Således föreslås det att reglerna för utgiftsramen ska innehålla en allmän bestämmelse om kringgåendet av ramen som är bredare och ett uttryck för den politiska visionen:

De beslut som fattas om användningen av ovannämnda instrument borde innehålla en motivering till varför man väljer instrumentet i fråga i stället för till exempel en utgift i budgeten.

3.2 Spelrummet i ramen

I systemet för ramen är det endast ramen för valperioden, dvs. det totala utgiftstaket, som är bindande. Utgifterna kan riktas på nytt inom ramen, och så bör man göra då när det uppstår nya utgiftsbehov. Dessutom uppstår det varje år ett spelrum under det bindande utgiftstaket som en följd av en så kallad behovsprövad prisjustering⁶. Spelrummet uppstår i och med att den behovsprövade prisjusteringen görs genom att höja ramnivån men inte de utgiftsmoment som hör till ramen. Den behovsprövade prisjusteringen omfattar bland annat hyror, vissa konsumtionsutgifter och överföringsutgifter samt reala investeringar. Under perioden 2016–2019 har den behovsprövade prisjusteringen uppgått till 90–220 miljoner euro på årsnivå.

Spelrummet i ramarna beror även på hur de icke-behovsprövade utgifterna utvecklas (särskilt de lagstadgade utgifterna, men även övriga obligatoriska utgifter som till exempel avtalsbaserade utgifter). Dessa utgifter omfattar cirka fyra femtedelar av budgeten. Ibland uppstår det situationer där behovskalkylen för stora belopp av icke-behovsprövade ramutgifter sjunker eller stiger överraskande. Dessa situationer kan vara särskilt besvärliga vid beredningen av tilläggsbudgeten på hösten, om spelrummet i ramen redan har använts

⁶ Närmare uppgifter om prisjusteringen i ramen finns till exempel i handboken om ramarna (finansministeriet 45/2015).

i vårens tilläggsbudget eller i den kompletterande budgeten, eller om spelrummet använts redan i samband med budgetpropositionen. Ofta kan politiska beslutsfattare ha en uppfattning om hur man vid beredningen av budgetarna nått och jämnt ska få en ofördelad reserv att räcka till. I dessa situationer upplevs stora icke-behovsprövade svängningar i ramutgifterna som både störande och pinsamma. En annan fråga som lyfts fram ibland är huruvida tilläggsbudgetreserven skulle kunna användas redan vid beredningen av den egentliga budgeten.

Under valperioden 2015–2019 har den s.k. **ofördelade reserven** i ramen, dvs. spelrummet mellan ramen för valperioden och de ramutgifter som budgeterats för förvaltningsområdena, använts mycket noggrant i de olika skedena, men utan att överskrida utgiftstaket. Bland annat den stora mängden asylsökande år 2015 medförde en kraftig ökning av ramutgifterna för invandringen, varvid det var en utmaning att hålla sig inom ramen. Den ofördelade reserven i ramen för valperioden 2015–2019 var avsiktligt mycket snäv, särskilt för det sista året 2019 (se tabell 1).

Tabell 1. Ramens spelrum under de senaste valperioderna enligt det första beslutet om ramen för valperioden (md euro)

Valperiodens första plan för de offentliga finanserna 2016-2019	2016	2017	2018	2019
Tilläggsbudgetreserv	0,300	0,300	0,300	0,300
Ofördelad reserv	0,206	0,047	0,106	0,057
Ramarna för förvaltningsområdena	44,1	44,0	43,8	43,2
Andel ofördelad reserv av ramarna för förvaltningsområdena	0,5 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %
Andel reserveringar totalt av ramarna för förvaltningsområdena	1,1 %	0,8 %	0,9 %	0,8 %
Valperiodens första rambeslut 2012-2015	2012	2013	2014	2015
Tilläggsbudgetreserv	0,200	0,200	0,200	0,200
Ofördelad reserv	0,057	0,145	0,172	0,180
Ramarna för förvaltningsområdena	42,0	41,9	41,6	41,7
Andel ofördelad reserv av ramarna för förvaltningsområdena	0,1 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %
Andel reserveringar totalt av ramarna för förvaltningsområdena	0,6 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %
Valperiodens första rambeslut 2008-2011	2008	2009	2010	2011
Tilläggsbudgetreserv	0,300	0,300	0,300	0,300
Ofördelad reserv	0,060	0,075	0,090	0,101
Ramarna för förvaltningsområdena	33,2	33,6	33,8	34,0
Andel ofördelad reserv av ramarna för förvaltningsområdena	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %
Andel reserveringar totalt av ramarna för förvaltningsområdena	1,1 %	1,1 %	1,2 %	1,2 %

Det borde redan i regeringsprogramskedet reserveras en sådan ofördelad reserv i ramen som är tillräcklig och som blir större mot slutet av valperioden. De oförutsedda utgiftsbehoven kan antas öka ytterligare under valperioden, och dessutom ökar det politiska trycket i fråga om nya initiativ. Under ramperioderna 2008–2011 och 2012–2015 dimensionerades de facto den ofördelade reserven på så sätt att den blev större mot slutet av perioden (se tabell 1). Om det inte finns behov att använda hela det spelrum som lämnats i ramen, ska regeringen även ha möjligheten att bestämma att den ofördelade reserven inte ska användas över huvud taget – ”utgiftstaket behöver inte vara golvet”. Tabell 2 visar att man under åren 2010–2013 inte använde hela spelrummet till fullo.

I denna rapport föreslås det en ny och striktare definition av finansiella investeringar utanför ramen (se avsnitt 3.3), och som en följd av detta behöver det reserveras ett lite större spelrum än under de tidigare perioderna. Under följande valperiod kommer vådreformen fortfarande att vara aktuell, och beredningen och verkställandet kan förutsätta finansiering. Beroende på hur reformen verkställs kan den dessutom höja nivån på utgifterna i ramen betydligt. Dessa faktorer bör beaktas när det fattas beslut om dimensioneringen av ramen och spelrummet i den.

För sådana utgifter som konstateras under budgetåret, främst engångsutgifter och obligatoriska utgifter, ska man använda den årliga **tilläggsbudgetreserven**. Under valperioden 2011–2015 sänktes tilläggsbudgetreserven från tidigare 300 miljoner euro till 200 miljoner euro. Under valperioden 2015–2019 har den uppgått till 300 miljoner euro igen. Om utgiftsnivån efter tilläggsbudgetarna har stannat under ramnivån, kan skillnaden (högst 200 miljoner euro) följande år oberoende av ramen kunnat användas för utgifter av engångsnatur.

I praktiken har det konstaterats att det behövs en tilläggsbudgetreserv på 300 miljoner euro, och likaså behövs möjligheten att överföra den oanvända reserven till följande år. Såsom tabell 2 visar har denna möjlighet använts aktivt av regeringarna, särskilt under de två senaste valperioderna.

Tabell 2. Den i slutet av året oanvända ofördelade reserv som har överförs under de senaste valperioderna till följande år för utgifter av engångsnatur

	Tilläggsbudget-reserv, mn euro	Ofördelad reserv vid årets slut, mn euro	Tillåten överföring till följande år, mn euro	Användning av överförd reserv
2008	300	74	100	
2009	300	0	100	Tilläggsbudget1 74 mn euro
2010	300	262	100	-
Valåret 2011	300	220	100	Reserven på 100 mn euro användes ej
2012	200	249	200	Tilläggsbudget1 54 mn euro, av reserven på 200 mn euro 146 mn euro oanvänd reserv
2013	200	61	200	Tilläggsbudget3 129 mn euro; Tilläggsbudget4 16 mn euro, av reserven på 200 mn euro 55 mn euro oanvänd reserv
2014	200	34	200	Tilläggsbudget1 60 mn euro
Valåret 2015	200+300	208	200	Tilläggsbudget1 34 mn euro
2016	300	1	200	Tilläggsbudget1 87 mn euro; Tilläggsbudget2 113 mn euro
2017	300	45	200	Tilläggsbudget1 1 mn euro
2018	300	0	200	Tilläggsbudget1 45 mn euro
Valåret 2019	300	0	200	-

genomsnitt: 98 mn euro

Med beaktande av erfarenheterna av tidigare valperioder är det ytterst viktigt att lämna ett tillräckligt och gradvis växande spelrum i ramen. Ett alternativ är att beräkna och dimensionera den ofördelade reserven i förhållande till ramutgifterna. Procentandelen ska vara sådan att den ökar. Till exempel så att 0,15 - 0,25 - 0,35 - 0,45 procent i förhållande till ramutgifterna motsvarar en ofördelad reserv på 80 - 140 - 200 - 260 miljoner euro i förhållande till nivån på ramutgifterna i det tekniska rambeslutet.

Det bör beaktas att man vid dimensioneringen av nivån på de totala utgifterna och av ramnivån bör räkna med ett spelrum i den ofördelade reserven samt i den årliga tilläggsbudgetreserven. Dessa förväntade utgiftstillägg ska således beaktas vid bedömningen av behoven att minska utgifterna.

Det föreslås att regeringen med tanke på de utgiftsbehov som framkommer och preciseras under valperioden lämnar ett spelrum i ramen som är tillräckligt och som blir större mot slutet av valperioden, dvs. en s.k. ofördelad reserv. I regeringsprogrammet fastställs nivån på den ofördelade reserven för 2023. Beslut om nivån för 2020–2022 fattas i samband med valperiodens första rambeslut.

Den ofördelade reserven kan till exempel vara 0,15 procent 2020 och därefter öka till 0,45 procent 2023 i förhållande till ramutgifterna. I miljoner euro betyder detta att det av ramen reserveras cirka 100 miljoner euro som år 2020 ofördelad reserv, cirka 150 miljoner euro år 2021, cirka 200 miljoner euro år 2022 och cirka 250 miljoner euro år 2023.

Dessutom ska det av den totala ramen årligen reserveras cirka 300 miljoner euro för tilläggsbudgeten. Om utgiftsnivån efter tilläggsbudgetarna stannar under ramnivån, kan skillnaden, men dock högst 200 miljoner euro, följande år oberoende av ramen användas för utgifter av engångsnatur.

Reserveringar i ramen för kända utgiftsbehov

Om det i samband med valperiodens första rambeslut eller de årliga rambesluten finns ett utgiftstryck i fråga om vissa ändamål, men samtidigt oklarheter vad gäller ändamålets tidpunkt, riktande eller belopp, är det möjligt att göra så kallade reserveringar i ramen. I ramen reserveras då ett viss belopp för ändamålet i fråga, men utan att i detta skede anvisa anslag under momentet eller momenten. Budgetpropositionen kan inte innehålla sådana reserveringar, utan det är fråga om regeringens egen reservering i samband med rambesluten.

Under den förra valperioden har ramreserveringar använts särskilt för invandringsutgifter, för justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt för finansieringen av beredningen och verkställandet av landskaps- och vårdreformen.

Reserveringar för anskaffning av jaktplan

I det tekniska rambeslutet har det reserverats 1,5 miljarder euro för försvarsmaktens upphandling av jaktplan med ett årligt anslag i ramen under åren 2021–2023. Den totala reserveringen för ramperioden är således 4,5 miljarder euro. Det slutliga beslutet om dimensioneringen av anslaget fattas politiskt vid utarbetandet av valperiodens första plan för de offentliga finanserna samt av rambeslutet för åren 2020–2023.

Tidpunkten för anslagsbehovet kan förändras då uppgifterna om upphandlingen preciseras. Tidsmässiga förändringar kan göras ramneutralt. Det kan dock också uppstå en situation där det visar sig att det under perioden 2020–2023 behövs mindre anslag för upphandlingen av jaktplanen än vad som reserverats. Om så är fallet ska den totala ramen

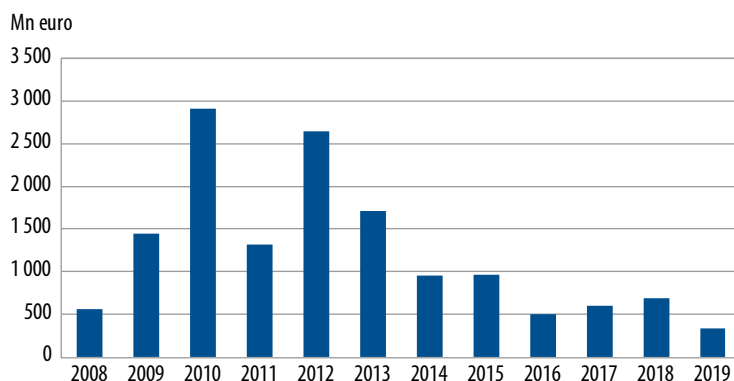
sänkas med ett belopp som motsvarar skillnaden, så att den omfattande reserveringen för upphandlingen av jaktplanen inte kan användas för att öka övriga utgifter. Detta borde skrivas in i det följande regeringsprogrammet och i reglerna för utgiftsramen:

Regeringen förbinder sig till en utgiftsregel där de statliga utgifter som omfattas av ramen är xx miljarder euro mindre/större år 2023 än i de ramar för statsfinanserna som fastställdes den 4 april 2019 (enligt prisnivån 2020). Om upphandlingen av jaktplan föranleder mindre utgifter under ramperioden än vad som reserverats i ramen, används skillnaden inte till att öka de övriga utgifterna utan i stället sänks ramnivån i motsvarande grad.

3.3 Utgifterna för finansiella investeringar

De finansiella investeringarna består av lån och övriga finansinvesteringar (moment 80–89), som i allmänhet är av engångsnatur och föranleds av anskaffning av statlig egendom eller av en ändring av egendomsformen. Så länge det nuvarande ramsystemet har funnits har finansiella investeringar i regel definierats som utgifter utanför ramen. I vissa fall har en finansiell investering dock undantagsvis ingått i ramen. Så var fallet till exempel vad gäller kapitaliseringen av Terrafame Group Oy, eftersom kapitaliseringarna i det skedet ansågs vara en slutlig utgift.

Figur 4. Finansiella investeringar under åren 2008–2019 utifrån budgeteringen (inkl. tilläggsbudgetar), mn euro



Under den förra valperioden har det funnits ett stort utgiftstryck i fråga om utgifter som överskridit ramen, och då har man försökt lösa detta utanför ramen med finansiella investeringar. Tidvis har det varit svårt att tolka vilka utgifter för finansiella investeringar som enligt andan i reglerna för utgiftsramen borde lämnas utanför ramen och vilka som borde höra till ramen. De utgifter som ska budgeteras under momentet för finansinvesteringar är i princip de äkta finansiella investeringar där statens finansiering inte utgör en s.k. slutlig utgift (t.ex. lånen ska i regel betalas tillbaka med ränta till staten). Vissa kapitaliseringar har dock i verkligheten haft karaktären av slutliga utgifter, och då är det nästan omöjligt att betala tillbaka dem till staten. Sådana kapitaliseringar var till exempel kapitaliseringarna av universiteten och yrkeshögskolorna samt kapitalöverföringen till Europeiska stabilitetsmekanismen.

För att förtydliga definitionen och minska mångtydigheten har man utrett hur definitionen av finansiella investeringar kan utvecklas. Ramen är ett redskap med syftet att dämpa utgiftsökningen och påverka den offentliga ekonomin (med statsfinanserna) så att den följer EU:s finanspolitiska regler samt de nationella regler som baserar sig på dem. Det naturliga är därför att granska definitionen av finansiella investeringar utifrån vilka utgifter i nationalräkenskaperna och i bedömningen av efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regler som räknas som utgifter och vilka som räknas som neutrala finansiella transaktioner med tanke på underskottet.

I detta sammanhang är anvisningarna om nationalräkenskaperna väsentliga, och särskilt de anvisningar i manualen om underskott och skulder⁷ som gäller de offentliga samfundet. Manualen om underskott och skulder innehåller detaljerade anvisningar till exempel om när ett tillägg av kapital till ett offentligt samfund ska skrivas in antingen som en finansiell transaktion eller som en utgift som **ökar underskottet**. Att ta med anvisningarna om räkenskaperna som en del i reglerna för utgiftsramen skulle inte vara ändamålsenligt. Anvisningarna är nämligen inte entydiga, utan de kan förändras i det skede när manualen om underskott och skulder uppdateras och då Eurostat kommer med nya tolkningar.

Även om reglerna i manualen om underskott och skulder inte som sådana föreslås bli tillämpliga på finansiella investeringar, har man vid utvecklandet av definitionen av finansiella investeringar utnyttjat de grundläggande principerna i anvisningarna om räkenskaperna. Avsikten är dock inte att sättet på vilket nationalräkenskaperna bokförs ska påverka huruvida de finansiella investeringarna ska lämnas utanför eller omfattas av ramen.

7 Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, 2016. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>.

De finansiella investeringarna kan uppdelas i två grupper; de som står utanför ramen och de som hör till ramen. Följande finansiella investeringar ska lämnas utanför ramen:

- av statens medel beviljade lån som har en återbetalningsplan och som ger ränteinkomster
- egetkapitalinvesteringar, när
 - värdet på den finansiella tillgång eller ägarandel som tagits emot i samband med investeringen förväntas stiga, och
 - investeringen förväntas ge avkastning för statens budgetekonomi i form av utdelning eller någon motsvarande vinstfördelning
- tecknande av kapital i internationella utvecklingsbanker och internationella finansiella institut, utom när teckningen görs i syfte att täcka förluster

Övriga finansiella investeringar ska höra till ramen.

Bedömningen av de finansiella investeringarna ska inte endast utgå från reglerna, utan de ska även bedömas på basis av åtgärdens faktiska natur. Om lånet till exempel formellt har en återbetalningsplan och ger ränteinkomster, men dessa i verkligheten avviker från de lånevillkor som kan anses sedvanliga⁸, kan lånet således bokföras som ett lån som omfattas av ramen. En sådan situation kan till exempel uppstå då lånetiden är särskilt lång och dessutom innefattar en lång amorteringsfri tid.

I fråga om egetkapitalinvesteringar är den nya regeln betydligt striktare än för närvarande. Av finansiella investeringar utanför ramen ska det kunna förväntas avkastning inte endast i form av värdeökning, utan även i form av vinstfördelning. Regeln ska gälla förvärv av noterade aktier, kapitaliseringar av statsbolag, bolagisering av funktioner och övriga motsvarande situationer. I samband med vinstfördelning är det väsentliga huruvida till exempel dividenderna räknas med direkt uttryckligen i budgetekonomin. Även om det ofta är förnuftigt att granska hela den statliga ekonomin eller till och med den offentliga ekonomin, bedöms en sådan granskning bli alltför komplicerad i detta fall. Till exempel om ett bolag som fått kapital från staten investerar medlen vidare och därmed får avkastning och dividend genom dess investering, beaktas inte detta i klassificeringen av den finansiella investeringen.

Värdeökningen och vinstfördelningen i fråga om egetkapitalinvesteringarna förväntas inom en tid som är sedvanlig för investeringsformen. Detta kan jämföras med den tid det skulle ta för en värdeökning och avkastning av investeringen på marknaden. Således skulle även de kapitaliseringar som genomförts för att täcka förlusterna räknas som utgifter som omfattas av ramen.

⁸ I motsats till aktörerna på marknaden kan staten tillåta bland annat längre återbetalningstider i vissa fall.

Den tekniska plan för de offentliga finanserna som utarbetades 2019 innehåller finansiella investeringar för cirka 300 miljoner euro, och under regeringsperioden 2015–2019 har dessa stått utanför ramen. Om reglerna för utgiftsramen ändras när det gäller detta, skulle uppskattningsvis cirka 10 procent av dessa finansiella investeringar omfattas av ramen. Förändringen skulle således inte vara stor vad gäller dessa mera permanenta finansiella investeringarna, och förändringen skärper inte heller ramen, eftersom de förändrade nivåerna beaktas i valperiodens första rambeslut där ramnivåerna fastställs. En ändring av regeln skulle dock skärpa rambehandlingen av eventuella nya förslag under valperioden som gäller lån och särskilt kapitalisering. Därför skulle man sannolikt sträva efter att forma de nya förslagen så att de bättre överensstämmer med definitionen av finansiella investeringar utanför ramen, om det bara med beaktande av verksamhetens art är möjligt, och då skulle deras värde stiga och vinsten skulle utdelas till staten.

Det föreslås att regeringsprogrammet och reglerna för utgiftsramen ska innehålla en preciserad definition av de finansiella investeringarna utanför ramen.

Följande finansiella investeringar ska lämnas utanför ramen:

- *av statens medel beviljade lån som har en återbetalningsplan och som ger ränteinkomster*
- *egetkapitalinvesteringar, när värdet på den finansiella tillgång eller ägarandel som tagits emot i samband med investeringen förväntas stiga, och investeringen förväntas ge avkastning för statens budgetekonomi i form av utdelning eller någon motsvarande vinstfördelning*
- *tecknande av kapital i internationella utvecklingsbanker och internationella finansiella institut, utom när teckningen görs i syfte att täcka förluster*

3.4 Återinförande av utgiftsregeln om aktierna

Under det reformerade ramsystemets tid har ramsystemet under varje regeringsperiod, med undantag av den period som slutar 2019, innehållit en sådan undantagsregel om inkomsterna från aktieförsäljning som betyder att en del av inkomsterna från aktieförsäljning får oberoende av ramen användas för att öka utgifterna när inkomsterna från aktieförsäljningen överskrider en viss gräns.

Användningen av inkomster från aktieförsäljning för merutgifter strider mot en av de viktigaste principerna i ramsystemet, nämligen brytandet av kopplingen mellan utgifter och inkomster. Försäljningen av aktier försämrar också statens nettoförmögenhetsställning och minskar dividendinkomstflödet. Dessutom minskar försäljning av aktier underskottet i den

offentliga ekonomin enligt nationalräkenskaperna, förutsatt att försäljningsinkomsterna används för merutgifter. Man är medveten om att höga inkomster från aktieförsäljning anknyter till ett kraftigt politiskt tryck på att använda de försäljningsinkomster som flyter in till statens kassa för merutgifter. Genom att införa en regel för hur försäljningsinkomster ska användas, dvs. en "säkerhetsventil", kan det bli lättare att kontrollera detta fenomen.

Under den regeringsperiod som slutar 2019 har ramsystemet inte innehållit någon motsvarande regel om användningen av inkomsterna från aktieförsäljning. Däremot innehöll regeringsprogrammet en spetsprojekthelhet omfattande 1,6 miljarder euro, vars finansiering i första hand bestod av inkomster från aktieförsäljning. Således är det inte fel att påstå att de extra inkomsterna från aktieförsäljning har använts under valperioden redan i regeringsprogramskedet.

Aktieöverlåtelseerna ökade

Under den regeringsperiod som nu slutar har det även vuxit fram ett annat fenomen, nämligen att statens aktier överläts direkt till instanser utanför budgetekonomin. Exempel på sådana beslut som har gällt aktieöverlåtelser:

- Självständighetsjubileets barnstiftelse (ITLA) 50 miljoner euro
- Olympiafonden 20 miljoner euro
- Vimana Oy 30 miljoner euro
- Stiftelsen Lippulaiva 60 miljoner euro
- Utvecklandet av inlärningsmiljöerna inom yrkesutbildningen och främjandet av utbildningsexporten 80 miljoner euro
- FinnHems Oy 27 miljoner euro
- Oy Suomen Rata Ab (Pohjolan Rautatiet Oy) 107 miljoner euro

Dessutom användes Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:s egna medel för 90 miljoner euro för att grunda SoteDigi Oy.

Aktieöverlåtelseerna visar att det under innevarande valperiod har funnits ett stort tryck på att kunna finansiera de viktiga ändamål som inte kunde förutspås ännu i början av valperioden då ramen lades upp. Ett mer transparent alternativ, och med tanke på riksdagens budgetmakt även bättre, skulle ha varit att sälja aktierna i fråga och använda inkomsterna från försäljningen för ytterligare satsningar. Då skulle försäljningsinkomsterna ha kunnat användas även för andra ändamål än till exempel för bolag och stiftelser.

Det föreslås att det i regeringsprogrammet ska konstateras att regeringen inte använder överlåtelser av statlig förmögenhet (t.ex. aktieöverlåtelser) för att kringgå ramen.

Administrativa förändringar i fråga om statens aktieinnehav

En betydande del av den aktieförmögenhet som staten äger har överlåtits till Solidium som grundades 2008. Solidium har till uppgift att stärka och stabilisera det inhemska ägandet i företag som är av nationell betydelse och att öka värdet på förmögenheten. I enlighet med handlingsdirektivet ska bolagets dividendinkomster redovisas till möjligast fulla belopp till staten. De medel som fås genom försäljning av aktier används i regel för nya objekt eller för att stärka befintlig förmögenhet. I handlingsdirektivet sägs det att ägaren även kan bestämma att intäktsföringen ska vara större eller mindre än de dividendinkomster som Solidium har fått.

Under förra valperioden har statlig förmögenhet överförs till Vake Oy som grundades 2016 och som har till uppgift att få det kapital som staten placerat i bolag att omsättas aktivare än tidigare. Vake får göra investeringar i sådan företagsverksamhet som kan anses vara viktig med tanke på förnyelsen av näringsstrukturen och utvecklingen av samhället som helhet. Enligt Vakes handlingsdirektiv ska besluten om de dividend- och försäljningsinkomster som ska intäktsföras inom statens budgetekonomi samt om den andel som ska bli kvar för Vakes nya investeringar alltid fattas från fall till fall i samband med den årliga statsbudgeten.

Regeln om aktieförsäljning föreslås bli återinförd

Det är motiverat att eventuella inkomster från aktieförsäljning används för att minska statskulden så att statens förmögenhetsställning inte förändras i samband med försäljning. Det skulle enligt detta inte vara motiverat att återinföra regeln om inkomsterna från aktieförsäljning i ramsystemet, eftersom den oberoende av ramen möjliggör utgiftstilllägg då när inkomsterna från aktieförsäljning överskrider ett visst belopp. Å andra sidan kan man på basis av aktieöverlåtelseerna under innevarande valperiod se att det politiska trycket är stort och att det finns ett behov av en sådan "säkerhetsventil". Således anser man att det är bättre att återinföra regeln i ramsystemet med en begränsning enligt vilken inkomsterna endast får användas för utgifter av engångsnatur. Förutom att regeln minskar det politiska trycket, är denna regel även med tanke på riksdagens budgetmakt och transparensen ett bättre alternativ än till exempel direkta aktieöverlåtelser.

Både vad gäller Solidium och Vake kan aktier säljas för att täcka utgifterna i statsbudgeten, men det kräver ett separat beslut av regeringen. Det tekniska rambeslutet för 2020–2023 gällande planen för de offentliga finanserna baserar sig på antagandet om att den årliga försäljningen uppgår till 400 miljoner euro.

Det föreslås att högst 25 procent av den överstigande delen, dock högst 150 miljoner euro, ska oberoende av ramen kunna användas för utgifter av engångsnatur, om de årliga inkomster av försäljning av aktier som intäktsförts i budgetekonomin överstiger 400 miljoner euro.

3.5 Fondernas förhållande till ramsystemet

Staten har 11 fonder utanför statsbudgeten. Upprättandet av dessa fonder är enligt 87 § i grundlagen möjligt endast om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det och metoderna inom budgetekonomin inte är lämpliga. Fonderna utanför budgeten är av ett särskilt slag och utgör ingen enhetlig helhet i ramsystemet.

Fondernas förhållande till budgeten och/eller till systemet med ramar för statsfinanserna har behandlats bland annat 2018 i Statens revisionsverks granskningsberättelse⁹, år 2015 både i en rapport angående utvecklingen av ramen¹⁰ och i Statens revisionsverks granskningsberättelse¹¹. Frågan har dessutom diskuterats 2011 i ramarbetsgruppen¹². Sammanfattningsvis verkar synen vara att fondmodellen kan understödjas om fonden vad gäller reserveringarna är liksom en försäkring som sällan realiseras, och särskilt om fonden är ekonomiskt betydelsefull. Om fondens verksamhet handlar mera om att täcka de årliga omkostnaderna eller om motsvarande verksamhet enligt budgetsystemen och om de förutsättningar som gäller fonder inte uppfylls, är det däremot naturligare att den ingår i budgetekonomin. Om fondernas uppgifter omfattas av budgeten förtydligar det statsfinanserna som helhet och ökar både budgetens och ramens omfattning. Verksamheten i dess nuvarande form i Gårdsbrukets utvecklingsfond (Makera) och Statens bostadsfond uppfyller enligt Statens revisionsverk inte de förutsättningar som krävs av nya fonder. Fonderna har upprättats före grundlagsreformen och som så kallade gamla fonder kan de fortsätta sin verksamhet.

Om man inte vill ta med fonderna i budgetekonomin, är det motiverat att understöden och räntestöden ska ingå i ramen särskilt vad gäller de finanspolitiskt betydelsefulla fonderna och de fonder som redan nu följer budgetsystemen. Till denna kategori hör bland annat Statens bostadsfonds understöd, eftersom motsvarande understöd även kan beviljas i budgeten under moment 35.20.55 (Understöd för reparationsverksamhet). Reparationsunderstöd har redan tidigare beviljats antingen ur bostadsfonden eller ur budgeten, eller ur bägge. Under valperioden 2011–2015 finansierades reparationsunderstöden ibland med statens budget och ibland med bostadsfonden. Under valperioden 2016–2019 finansierades understöden däremot med både budgeten och fonden (reparationsunderstöden i budgeten minskades, men för att korrigera bortfallet använde man liknande understöd som betalades ur bostadsfonden). I riksdagens skrivelse (Skr 26/2018 rd – O 61/2016 rd) förutsattes det att regeringen ska bevara Statens bostadsfonds ställning som ett självständigt och oberoende organ och att användningen av fondens förmögenhet ska riktas till boende. Skrivelsen innehåller dock inget sådant som står i strid med att ta med understöden i ramförfarandet.

⁹ Statens revisionsverk 16/2018.

¹⁰ Finansministeriet 23/2015.

¹¹ Statens revisionsverk 19/2015.

¹² Finansministeriet 17/2011.

Även Makers investeringsbidrag följer budgetsystemen. Motsvarande understöd kan betalas ur budgeten under det EU-delfinansierade momentet 30.10.40 (Start- och investeringsbidrag till jordbruket). Startbidragen till unga jordbrukare och unga näringsidkare samt investeringsbidragen till jordbruket ingår i programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020. Investeringar stöds dock utöver de delfinansierade bidragen under ovanangivna moment även genom räntestöd (30.10.41, Räntestöd för näringsverksamhet på landsbygden) och genom de bidrag som beviljas ur Makera och som finansieras nationellt samt genom statsborgen. De stöd som betalas ur Makera och som liksom stöden i budgeten anvisas till start- och investeringsbidrag till jordbruket är alltså inte av sådan särskild natur som avses i ovannämnda 87 § i grundlagen, och skiljer sig inte heller från de motsvarande stöd som betalas ur statsbudgeten. Med tanke på bedömningen av helheten och stödbeloppen skulle det vara tydligare och mer transparent om alla understöd och räntestöd skulle beviljas ur statsbudgeten. Detta skulle också innebära att de centrala stödformerna och finansieringen av dem skulle ingå till fullo i statsbudgeten och omfattas av riksdagens budgetmakt. Även om det inte är möjligt att ta med dessa stöd i statsbudgeten så skulle de åtminstone kunna omfattas av ramförfarandet.

Om fondernas understöd och stöd omfattas av ramen betyder det att det i budgeten fastställs maximibelopp för de fondutgifter som hör till ramen. Utanför ramen lämnas i enlighet med de normala reglerna bland annat de lån som beviljas ur fonderna. För att undvika dubbla utgifter i ramen borde överföringar till fonder därmed ändras till utgifter utanför ramen. Detta gäller främst överföringen till Makera, eftersom det i normala fall inte görs några budgetöverföringar till bostadsfonden.

En liknande regel som föreslogs 2015 föreslås ingå i reglerna för utgiftsramen som följer:

I ramsystemet ingår Statens bostadsfonds och Gårdsbrukets utvecklingsfonds utgifter, till den del som beslut om utgifterna fattas i budgeten. På motsvarande sätt ska överföringar från budgeten till dessa fonder lämnas utanför ramen.

3.6 Konjunkturrelaterade utgifter

Utgifter som är beroende av konjunkturen står utanför ramen, eftersom de är automatiska stabilisatorer som stiger vid en konjunkturedgång och ökar den totala efterfrågan och på motsvarande sätt sjunker vid en konjunkturuppgång och minskar den totala efterfrågan.

Vid byte av val- och ramperiod är det bra att granska dessa automatiska stabilisatorer i budgeten, dvs. närmast följande utgiftsmoment: utkomstskydd för arbetslösa (33.20.59, 33.20.51 och 33.20.52), bostadsbidrag (33.10.54) och grundläggande utkomststöd (33.10.57). Under den senaste valperioden har dessa varit föremål för flera ändringar i fråga om grunderna och det är därför bra att bedöma huruvida det fortfarande är ändamålsenligt att behandla de nämnda momenten som automatiska stabilisatorer utanför ramen.

Utbetalningen av det grundläggande utkomststödet överfördes till FPA från ingången av 2017, även om kommunerna fortfarande betalar ut det kompletterande utkomststöd som är beroende av prövning. Med tanke på ramen förtydligar reformen de konjunkturrelaterade utgifterna. Utgifterna för det grundläggande utkomststödet betalas nu ur momentet för grundläggande utkomststöd (33.10.57) som står utanför ramen, när den statliga finansieringen för det grundläggande utkomststödet tidigare ingick i ramen i momentet för statsandelen till kommunerna för ordnande av basservicen (28.90.30).

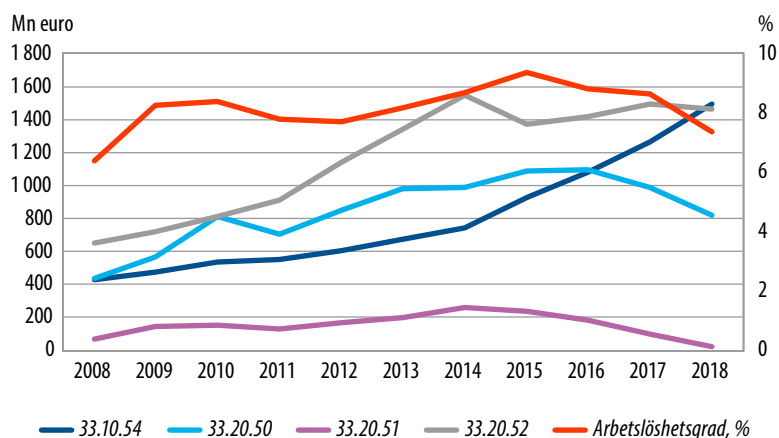
Flera ändringar har gjorts i momenten för utkomstskydd för arbetslösa. Av dem kan två lyftas fram som intressanta med tanke på ramsystemet. För det första finansieras lönesubventioner och startpengar 2017–2019 från momenten för utkomstskydd för arbetslösa 33.20.51 och 33.20.52 som står utanför ramen till ett belopp som motsvarar grunddagpenningen. Anslag motsvarande utgiftsposten har överförts till dessa moment ur moment 32.30.51, som ingår i ramen, under arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Försöket upphör dock 2020 och finansieringen blir "normal" igen under nästa valperiod, om inte nästa regering fattar beslut om ändringar i lagstiftningen. I det fallet att finansieringsarrangemanget ändå fortgår, bör man överväga hur överföringen av denna behovsprövade finansiering till en del av momenten för utkomstskydd ska beaktas.

En annan intressant ändring är sammanslagningen av momenten i kapitel 33.20. Momenten 33.20.50, 33.20.51, 33.20.52 och 33.20.56 har i budgeten för 2019 samlats under två moment 33.20.50 (statsandel till förtjänstskyddet och altemneringsersättningen inom arbetslöshetsförmånerna) och 33.20.52 (statsandel till grundskyddet inom arbetslöshetsförmånerna). Moment 33.20.56 (statsandel till altemneringsersättning) har varit ett icke konjunkturrelaterat anslag inom ramen, i dagsläget uppgår nivån dock endast till ca 25 miljoner euro eftersom villkoren för altemneringsledighet har skärpts. Efter reformen är anslaget för altemneringsersättning därmed en liten och förmodligen mycket stabil del av det moment för utkomstskydd för arbetslösa som står utanför ramen. Per definition borde

utgiften för altemneringsersättning ingå i ramen, men eftersom det är fråga om endast ett litet och stabilt anslag ändrar inte en sammanläggning av det med moment 33.20.50 det faktum att anslagsutvecklingen för detta moment är beroende av konjunkturen. Eventuella ändringar i grunderna för altemneringsersättning beaktas i ramnivån.

Utgifterna för utkomstskyddet har under de senaste åren följt utvecklingen av arbetslöshetsgraden. Momentet för bostadsbidrag (33.10.54) har däremot konstant förändrats, varför det är svårt att bedöma den konjunkturrelaterade utvecklingen för anslaget under momentet (se figur 5). Utgifterna under momentet ökade för det första efter lagändringen 2015, när bidraget förenklades och villkoren lindrades, vilket innebar att fler kunde få bostadsbidrag, bl.a. personer i hushåll där någon arbetar. Bostadsbidraget för studerande överfördes senare den 1 augusti 2017 till att vara en del av systemet för allmänt bostadsbidrag. Till följd av detta har utgifterna för bostadsbidrag ytterligare ökat (uppskattningsvis med 0,4 miljarder euro på nivån för 2018) och nya hushåll omfattas av stödet.

Figur 5. Utvecklingen av utfallet av vissa konjunkturrelaterade utgifter (vänstra skalan utgiftsnivån i miljoner euro, högra skalan arbetslöshetsgraden i procent).



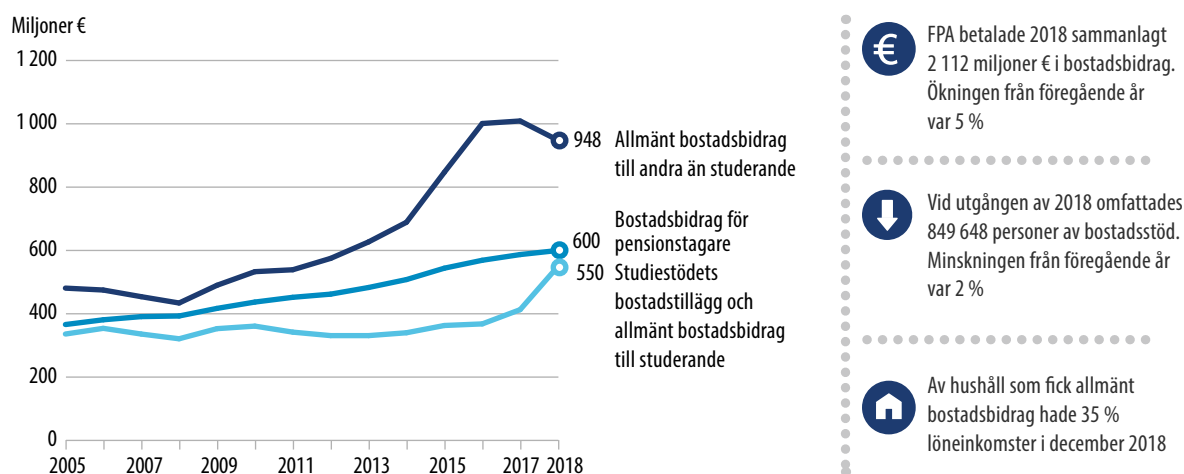
Antalet hushåll som fick allmänt bostadsbidrag minskade för första gången 2018 efter den ökning som började 2009 (se figur 6). I utgifterna för det allmänna bostadsbidraget för 2018 ingick dock en ökning på 18 procent jämfört med det föregående året, vilket beror på att studerande började omfattas av det allmänna bostadsbidraget hösten 2017 (FPA:s meddelande 28.2.2019.) När det gäller utvecklingen av utgifterna för det allmänna bostadsbidraget kan man trots olika ändringar i grunderna iakttä en konjunkturrelaterad utveckling.

Problematisera när det gäller momentet för bostadsbidrag, med tanke på att de står utanför ramen, är utgifterna för studerandes bostadsbidrag i fråga om vilka man de facto enligt

figur 6 kan märka en liten konjunkturbetoning under den svagaste ekonomiska utvecklingen 2009–2010. Av figur 7 kan man dessutom se hur antalet studerande ökade under recessionsåren på 90-talet samt under den konjunkturedgång som började 2009, trots att man inte kan säga att utvecklingen av antalet studerande direkt återverkar på nivån utgifterna för studerandes bostadsbidrag.

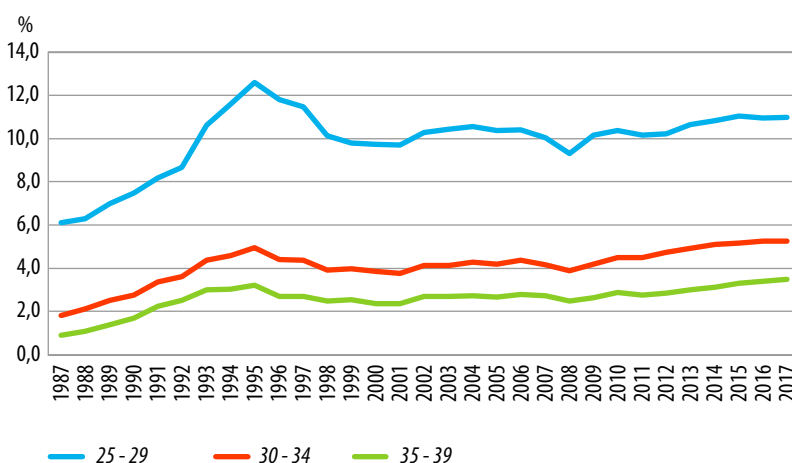
Administrativt vore det enklast att också i fortsättningen hantera hela bostadsbidragsmomentet som en utgift utanför ramen.

Figur 6. Utvecklingen av utgifterna för bostadsbidrag, enligt grupp. Källa: FPA:s meddelande 28.2.2019.



Kela[®]

Figur 7. De studerandes andel av sin åldersgrupp (Källa: Statistikcentralen)



Med beaktande av analysen ovan av konjunkturrelaterade utgifter i budgeten föreslås att de moment som under tidigare valperioder behandlats som konjunkturrelaterade moment utanför ramen också i fortsättningen ska stå utanför ramen.

Granskning av den konjunkturrella karaktären för vissa andra moment

Det är bra att också granska om det i statsbudgeten finns konjunkturrelaterade utgiftsmoment som oändamålsenligt ingår i ramen. Här granskas följande tre stora moment vars nivåförändringar inte direkt är beroende av regeringens beslut: 28.92.69 (avgifter till Europeiska unionen), 33.30.60 (statens andel i de utgifter som föranleds av sjukförsäkringslagen) och 33.40.60 (statens andel i de utgifter som föranleds av folkpensionslagen och vissa andra lagar).

Ur statsbudgeten (ur moment 28.92.69) betalas Finlands så kallade andel för uppbörd av egna medel till Europeiska unionen, som grundar sig på mervärdesskattebasen, bruttonationalinkomsten samt andelen av finansiering av den avgiftsnedsättning som beviljas Förenade kungariket. På medlemsstaternas avgifter till Europeiska unionen inverkar bl.a. nivån på traditionella egna medel och mervärdesskatter liksom relationstalet för BNI. Genom BNI-avgifter samlar man in de medel som man inte får in genom andra egna medel. BNI-andelen påverkas i sin tur av nivån för medlemsstatens bruttonationalinkomst, som granskas regelbundet. BNI-nivåerna bestämmer finansieringsandelarna mellan medlemsstaterna.

Av anslaget på 2,07 miljarder euro under momentet i budgeten för 2019 grundade sig 14,5 procent på mervärdesskattebasen, 78,3 procent på bruttonationalinkomsten och 7,2 procent på andelen av finansiering av den avgiftsnedsättning som beviljas Förenade kungariket. Huvuddelen av anslaget under momentet är därmed beroende av nivån på Finlands bruttonationalinkomst samt dess förhållande till andra medlemsstater i Europeiska unionen. Förenklat kan man säga att ju bättre det går för Finland och ju högre bruttonationalinkomsten är, desto större är vår medlemsavgift till Europeiska unionen. Därmed kan inte momentet i fråga betraktas som en konjunkturlik automatisk stabilisator utan mer som procyklisk, och det finns då inte grunder för att flytta det utanför ramen.

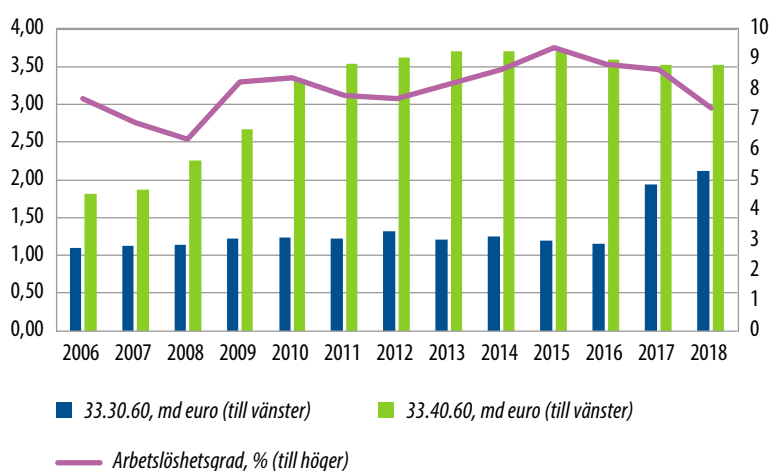
Statens andel i de utgifter som föranleds av sjukförsäkringslagen (33.30.60) och statens andel i de utgifter som föranleds av folkpensionslagen och vissa andra lagar (33.40.60) har i tiderna stått utanför ramen, varför det är bra att granska utvecklingen av dem under den senaste tiden i olika konjunkturlägen. I figur 8 presenteras anslagsnivån för dessa moment samt utvecklingen av arbetslöshetsgraden 2006–2018¹³.

Nivån för statens andel i de utgifter som föranleds av folkpensionslagen och vissa andra lagar (33.40.60) steg till och med 2015, efter detta har nivån sjunkit en aning. Utifrån figur 8 kan man dock inte säga att anslaget direkt skulle ha följt utvecklingen av arbetslöshetsläget. De utgifter som föranleds av sjukförsäkringslagen (33.30.60) har varit relativt jämna under en period på tio år 2006–2016, till dess att en nivåförändring skedde till följd av

¹³ I figuren presenteras uppgifterna i enlighet med bokslutet för dessa moment, eventuella ändringar i strukturen och grunderna har inte beaktats.

konkurrenskraftsavtalet (sänkningen av arbetsgivaravgifterna ökar statens utgifter i form av överföringar till socialskyddsfonderna). För ingetdera av momenten tyder utgiftsutvecklingen på att de borde flyttas till att stå utanför ramen på grund av sin konjunkturella karaktär.

Figur 8. Utvecklingen av momenten för statens andel i de utgifter som förädlas av sjukförsäkringslagen (33.30.60) och statens andel i de utgifter som förädlas av folkpensionslagen och vissa andra lagar (33.40.60) samt utvecklingen av arbetslöshetsgraden 2006–2018.



Som det konstateras redan i ramarbetsgruppens rapport¹⁴ från 2011; Utgifter borde inte definieras som utgifter utanför ramen endast på grundval av att det är svårt att bedöma den årliga nivån på dem eller att det i praktiken är omöjligt att påverka utgifterna. Utgifter av också denna art som skattebetalaren ska betala bör fortfarande hållas inom ramen.

3.7 Investeringsutgifternas förhållande till ramsystemet

Under hela den tid ramsystemet har existerat i sin nuvarande form har då och då frågan om det är rätt att ramen utgör en begränsning också för investeringsutgifterna aktualiserats. De färskaste funderingarna i frågan finns i revisionsutskottets betänkande från hösten 2018¹⁵. Utskottet granskade i sitt betänkande flexibiliteten i ramarna och dryftade huruvida det är befogat att begränsa sådana offentliga investeringar som ger en stor samhälls-avkastning och som det vore lätt att finansiera med en offentlig skuld.

¹⁴ Finansministeriet 17/2011.

¹⁵ Revisionsutskottets betänkande ReUB 9/2018 rd–B 21/2018 rd.

Det finns två centrala orsaker till att temat återkommer. För det första avviker behandlingen av investeringsutgifter i statens budgetplanering från behandlingen av investeringar i företagens och kommunernas ekonomiplanering, redovisning och bokslut. Där grundar de sig på en intäkts- och kostnadskalkyl där investeringsutgifter med lång verkningstid periodiseras genom avskrivningar. Vid statens budgetplanering används däremot inte avskrivningar, utan investeringarna beaktas som utgifter vid den tidpunkt de uppstår. Man kan fundera över huruvida statsbudgeten borde utvecklas i denna riktning. Frågan blir dock inte löst genom en ändring av ramsystemet, utan den är av mer grundläggande karaktär. Det är också bra att komma ihåg att i nationalräkenskaperna, vid uträkningen av saldot i de offentliga finanserna, räknas investeringarna som sådana som utgifter när investeringsnyttigheten tas emot.

En annan orsak till att frågan återkommer är att nya beslut om investeringar, exempelvis i trafikprojekt, är så stora i eurobelopp att det är betydligt svårare att ordna spelrum för dem inom ramen mitt under valperioden än när det gäller nya, små utgiftstillägg.

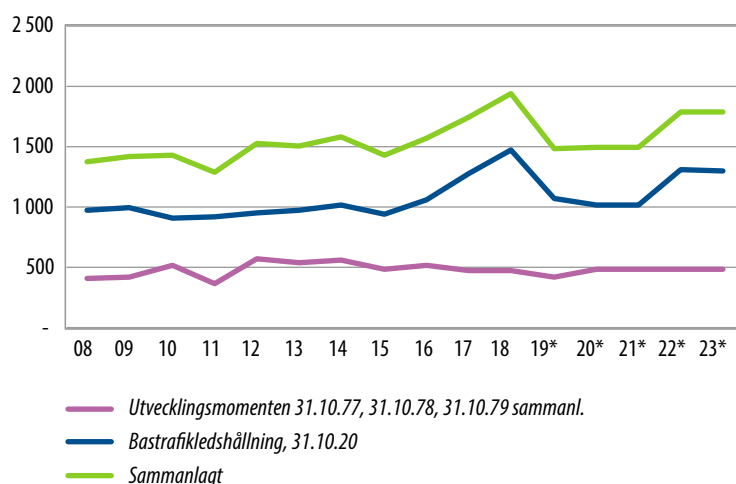
Investeringstemat har behandlats synnerligen heltäckande i ramarbetsgruppens rapport från 2007¹⁶. I det sammanhanget diskuterades bland annat stabilitetsaspekten i fråga om investeringsnivån (syftet borde vara planmässighet och en stabil nivå för att förhindra en överhettning av marknaden), problemet med alltför låga anslag reserverade för trafikprojekt i samband med regeringsprogrammet samt problemet med gränsdragning när det gäller vad som ska betraktas som investeringar som stöder förutsättningarna för framtida tillväxt och hur olika nytta ska bedömas.

Det senast nämnda är en mycket central fråga. Vore det rätt att flytta de reala investeringarna (i synnerhet trafikinvesteringar) utanför ramen med hänvisning till den stora samhällsnyttan och stödet för förutsättningarna för tillväxt? Var går gränsen och borde också anslagen för ICT-investeringar, satsningar på utbildning, forskning och utveckling samt hållbar utveckling och klimatpolitik flyttas utanför ramen? Det är också bra att inse att många utgifter som räknas som årliga kostnader kan föra med sig betydande och långtgående samhällsnytta (exempelvis förebyggande av marginalisering samt förebyggande hälso- och sjukvård och akut sjukvård).

Under 2010–2018 har de reala investeringarna i statens budgetekonomi varierat mellan 983 och 1 189 miljoner euro (i medeltal 1 096 miljoner euro/år, varmed nivån på fluktuationen runt medeltalet som högst varit cirka 10 procent). I figur 9 har fluktuationen i utgifterna för bastrafikledshållningen (31.10.20) och trafikledsprojekt (31.10.77, 31.10.78 och 31.10.79) under de senaste 15 åren granskats.

¹⁶ Finansministeriet 5a/2007.

Figur 9. Finansieringen av trafikledsprojekt och bastrafikledshållningen 2008–2023, miljoner euro (2008–2018 enligt bokslutet, 2019 i enlighet med det som budgeterats och 2020–2023 enligt det tekniska rambeslutet)



Det är viktigt att regeringen i början av sin regeringsperiod anpassar ramen så att den innehåller en jämn och tillräcklig anslagsreservering för trafikinvesteringar, också för så kallade ospecificerade projekt. Som stöd för bedömningen av en tillräcklig anslagsnivå för trafikprojekt fungerar i framtiden också bland annat den 12-åriga riksomfattande trafiksystemplanen. Avsikten är att beslut om den första planen ska fattas våren 2020. Avsikten är också att planen ska samordnas med planen för de offentliga finanserna. Planeringen av trafikprojekt bör vara långsiktig och sträva efter en jämn investeringsnivå. I det fall att det blir tidsmässiga ändringar i redan beslutade projekt, kan man vid behov göra tidsmässiga förändringar ramneutralt i enlighet med de normala ramreglerna.

Som det föreslås i ramarbetsgruppens rapport¹⁷ redan 2007, borde utgifterna för byggande av infrastruktur fortsättningsvis hållas inom ramen och för deras del bör det beslutas om en tillräcklig dimensionering i den totala ramen.

Under den gångna valperioden har upprättandet av så kallade projektbolag för finansiering av stora trafikinvesteringsprojekt och breddande av finansieringsbasen för dem diskuterats. Frågan har också dryftats i bland annat finansministeriets arbetsgrupp¹⁸. Projektbolagens utgifter ska inte ingå i ramen, men utgångspunkten är att statens eventuella kapitalisering och andra överföringar till projektbolagen är ramutgifter. I nationalräkenskaperna försvagar förmodligen de eventuella projektbolagens utgifter och skuldsättning saldot för de offentliga finanserna och ökar skulden.

17 Finansministeriet 5a/2007.

18 Finansministeriet 34/2018.

3.8 Medvetet undantag till ramen

Under den gångna valperioden gjorde man ett medvetet undantag från den regel för utgiftsramen som fastställdes i regeringsprogrammet, när överföringen till statens televisions- och radiofond under valperioden flyttades utanför ramen i enlighet med den parlamentariska arbetsgruppens ställningstagande. Ur ramprinciperna kan man dock inte härleda några grunder för att överföringen till statens televisions- och radiofond ska stå utanför ramen.

Detta är inte första gången som anslaget under momentet orsakar ett undantag från ramen. Finansieringsreformen för Rundradion trädde i kraft vid ingången av 2013 under den föregående valperioden. Systemändringen hade inte beaktats i ramnivån i regeringsprogrammet eller i valperiodens första rambeslut, och det bestämdes i rambeslutet att denna utgift på ca en halv miljard euro ska stå utanför ramen 2013–2016, trots att det är fråga om en utgift som finansieras med skattemedel. Under följande valperiod flyttades anslaget i fråga in i ramen, men återigen flyttades det alltså till att stå utanför ramen.

Det föreslås att som ett medvetet undantag till regeln för utgiftsramen införs överföringen till statens televisions- och radiofond som en av de utgifter som står utanför ramen.

3.9 Strukturella korrigeringar i ramen

I Finland är ramsystemet mycket detaljerat konstruerat för att dämpa belastningen på skattebetalaren och för att fungera på ett sunt finanspolitiskt sätt i olika konjunkturlägen. De detaljerade bestämmelserna leder dock till att det krävs ingående kunskap för att kunna följa upp systemet.

Ramkalkylerna är bland annat förenade med en stor mängd tekniska strukturella korrigeringar i ramnivån. I praktiken innebär detta att nivån för ramen höjs eller sänks under en valperiod eller ett enskilt år. Flera olika bakomliggande orsaker kan finnas till detta. Genom strukturella korrigeringar ser man exempelvis till att ändrade tidsplaner och teknisk flödesfinansiering kan genomföras på ett sätt som är neutralt för ramsystemet. Dessutom kan man i ramen beakta ändringar i grunderna i fråga om konjunkturrelaterade utgifter utanför ramen. Ibland, i särskilda fall, rapporteras också tolkningar av regeln för utgiftsramen som strukturella korrigeringar.

Utveckling av insynen i och rapporteringen av strukturella korrigeringar i ramen

I ramen för valperioden görs strukturella korrigeringar genom vilka man på ett för ramen neutralt sätt genomför bland annat ombudgetering av utgiftshelheter och ändringar

av tidsplaner. Det görs rejält med strukturella korrigeringar i ramen och de rapporteras i planen för de offentliga finanserna och som allmän motivering i budgetpropositionerna. Under perioden 2008–2011 rapporterades 94 strukturella korrigeringar i ramen. Flera moment var då indelade i en del inom och en del utanför ramen, eftersom ändringar i grunderna i fråga om bland andra moment av konjunkturrelaterad karaktär utanför ramen alltid skulle räknas in i ramen. Ramarbetsgruppen föreslog 2011 att eftersom dessa "delade moment" försvagar insynen i ramsystemet och försvårar uppföljningen och kalkylerna bör deras antal minskas. För att man allt mer sällan ska behöva dela in moment i en del som ingår i och en del som står utanför ramen, beslöts det att man ökar användningen av strukturella korrigeringar i ramnivån vid regleringen av ramnivån (slutsatsen är densamma i fråga om spelrummet inom ramen, oberoende av om en utgift utanför ramen tekniskt genomförs under ett moment utanför ramen eller under ett moment inom ramen med en samtidig justering av ramnivån). Till följd av detta har antalet strukturella korrigeringar i ramen ökat i någon mån, under perioden 2012–2015 var de 127 och under den innevarande perioden 2016–2019 är de 129.

Insynen i ramen har kritiserats bland annat i fråga om de strukturella korrigeringarna. Det största problemet är kanske ändå inte deras antal, utan deras karaktär. Uppföljningen av strukturella korrigeringar är i synnerhet svår i situationer när en tidigare strukturell korrigering preciseras vid en senare budgetbehandling. Under den gångna valperioden 2016–2019 har man oftare än tidigare varit tvungen att precisera en strukturell korrigering, till och med flera gånger. Ibland har också en strukturell korrigering av den ursprungliga ramen innehållit ändringar i nettobelopp av flera moment. Det har varit svårt för en utomstående att följa med utvecklingen av ramen om man i ett sådant fall har varit tvungen att senare justera en ändring av ett enskilt moment. Strukturella korrigeringar görs också av många olika orsaker och även detta kan försvåra uppföljningen.

För den kommande valperioden föreslås följande åtgärder för att förbättra insynen i de strukturella korrigeringarna:

- man strävar efter att tydligare än tidigare skriva ut de strukturella ändringarna, utan att onödigt komprimera saken
- man strävar efter att undvika nettningar i de strukturella ändringarna av anslagen under momenten eller om sådana görs, ska det av skrivningen tydligt framgå vilka moment och anslag som ingår i nettningen
- om en tidigare strukturell korrigering av ramen preciseras senare under en budgetprocess ska man tydligt hänvisa till den tidigare strukturella korrigeringen samt till den budgetproposition eller ram där den strukturella korrigeringen ursprungligen har gjorts
- i samband med rapporteringen av en strukturell korrigering konstateras till vilken av följande kategorier korrigeringen hör:

- ändrad tidsmässig fördelning
- ombudgetering
- genomströmning av en inkomst från ett tillgodohavande (genomgångspost)
- övergång till nettobudgetering/övergång till bruttobudgetering
- ändring av grunderna för utgifterna utanför ramen
- användning av en ofördelad reserv som överförts från föregående år
- användning av inkomster som grundar sig på aktieförsäljningsinkomster
- någon annan ändring.

Strukturella korrigeringar vid bytet av valperiod

Med tanke på uppföljningen av ramen är bytet av valperiod en brytningspunkt, eftersom varje regering fastställer sin egen ram och preciserar den regel för utgiftsramen som den iakttar. Av denna orsak kan exempelvis utgiftsnivån i ramen inte direkt jämföras med andra valperioder. Det är viktigt att regelverket för varje regering är tydligt skrivet. Det har varit tradition att alltid i början av valperioden utarbeta finansministeriets så kallade ramhandbok, där systemets bakgrund och mål samt fastställandet av ramnivån beskrivs. Avsikten är att motsvarande beskrivning ska utarbetas också för följande valperiod.

Uppföljningen över valperioderna försvåras också av de situationer där det sker strukturella förändringar mellan den tekniska planen för de offentliga finanserna och valperiodens första plan för de offentliga finanserna. Dessa förändringar har inte fram till nu rapporterats särskilt heltäckande i regeringens första plan för de offentliga finanserna eller i rambeslutet, eftersom tankegången har utgått från att ramnivån och regeln för utgiftsramen fastställs först i regeringens första rambeslut. Avsikten är dock att förbättra rapporteringen vid det kommande bytet av valperiod.

Ett exempel på det som med tanke på uppföljningen upplevdes som problematiskt vid det senaste bytet av valperiod är den tekniska ramkorrigering som gäller momentet för kommunernas statsandelar. Moment 28.90.30 (statsandel till kommunerna för ordnande av basservicen) ingår i huvudsak i ramen, med undantag för den kompensation på grund av ändringar av beskattningsgrunderna som riktar sig till den kommunala ekonomin och som budgeteras under momentet. När valperioden byts överförs alltid den del av momentet som står utanför ramen till att tekniskt omfattas av ramen, eftersom det inte finns några principiella skäl till varför dessa utgifter valperiod efter valperiod ska följas upp som kumulerande utanför ramen. Förfarandet beskrevs dock inte närmare i valperiodens första plan för de offentliga finanserna och överföringen orsakade en viss förvåning. I fortsättningen är avsikten att alltid i valperiodens första plan för de offentliga finanserna flytta hela moment 28.90.30 så att de omfattas av ramen. I fortsättningen ska större ändringar av denna karaktär rapporteras tydligare.

KÄLLOR

- Eurostat: Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010. Eurostat, 2016.
- Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken: Economic Policy Council Report 2017 (Katsaus talouspolitiikasta 2017, Översikt av den ekonomiska politiken 2017, på engelska och finska). Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. Helsingfors, januari 2018.
- Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken: Economic Policy Council Report 2018 (Katsaus talouspolitiikasta 2018, Översikt av den ekonomiska politiken 2018, på engelska och finska). Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. Helsingfors, januari 2019.
- Revisionsutskottets betänkande ReUB 9/2018 rd — B 21/2018 rd
- Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014)
- Statens revisionsverk: Finanspolitisk granskningsberättelse. Valtion kokonaistase (Statens aggregerade balansräkning, på finska). Statens revisionsverks revisionsberättelser 19/2015.
- Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Övervakning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2015–2018. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 18/2016 rd.
- Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2017. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 20/2017 rd.
- Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse: Valtion rahastojen pääoman hoito (Förvaltning av statens fondkapital, på finska). Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser 16/2018.
- Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Valperiodsrapport om övervakningen och granskningen av finanspolitiken 2015–2018. Statens revisionsverks berättelser till riksdagen B 21/2018 rd.
- Finansministeriet (3/2003): Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa (Utvecklandet av finanspolitikens regler och ramförfarandet i Finland, på finska). Finansministeriets publikationer 3/2003.
- Finansministeriet 5a/2007: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen (Inom ramarna – Utvecklandet av ramförfarandet och finanspolitikens regler, på finska). Finansministeriets publikationer 5a/2007.
- Finansministeriet (17/2011): Kehysjärjestelmän kehittäminen (Utvecklingen av ramsystemet, på finska). Finansministeriets publikationer 17/2011.
- Finansministeriet (13/2015): Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro (Finanspolitiska utgångsläget 2015–2019 Finansministeriets tjänstemannainlägg, på finska). Finansministeriets publikationer 13/2015.
- Finansministeriet (23/2015): Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019 (Utvecklingen av ramsystemet för statsfinanserna för valperioden 2015–2019, på finska). Finansministeriets publikationer 23/2015.
- Finansministeriet (45/2015): Kehyksiäkirja – Kuvaus vaalikauden kehysen 2016–2019 laadinnasta ja ylläpidosta (Ramhandbok – Beskrivning av utarbetandet och upprätthållandet av ramen för valperioden 2016–2019, på finska). Finansministeriets publikationer 45/2015.
- Finansministeriet (34/2018): Väylä tulevaan – Infrahankkeiden toteuttamista yhtiömallilla selvittävän työryhmän raportti. (Farled in i framtiden – Promemoria från arbetsgruppen som utreder genomföring av infrastrukturprojekt med hjälp av bolagsmodellen, på finska) Finansministeriets publikationer 34/2018.



FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 Statsrådet
Telefon 0295 160 01
Telefax 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-019-8 (pdf)