



2.11.2022

Utveckling av styrningen av de offentliga finanserna: Sammanfattning av slutrapporten och förslag till skrivningar om riktlinjer i regeringsprogrammet

Styrningen av de offentliga finanserna bör stärkas och förtydligas

Styrningen av Finlands offentliga finanser bygger på EU-rättsakter, nationella författningar samt regler och mål som grundar sig på politiska åtaganden. Reglerna och målen för Finlands finanspolitik har under de senaste valperioderna sammantaget varit mycket mångformiga. Under innevarande valperiod fastställdes de centrala målen för regeringens ekonomiska politik i regeringsprogrammet, liksom även den rambestämmelse som ska iakttas under valperioden. Också reglerna och målen i anslutning till den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen var relevanta.

Trovärdigheten i styrningsramen för de offentliga finanserna har ifrågasatts under den gångna valperioden. Den nuvarande regeringen har delvis på grund av omständigheterna tvingats vara flexibel med sina egna finanspolitiska mål, och de gränser och mål som ställts i styrningsramen har inte alltid iakttagits. Trovärdigheten för en hållbar finanspolitik har försvagats till exempel av att man överskridit utgiftsramarna, slopat regeringsprogrammets mål för balans i de offentliga finanserna och av den anspråklösa uppmärksamheten för EU-relaterade regler som styr finanspolitiken samt av svårigheterna att tydligt kommunicera de finanspolitiska målen.

Finanspolitiska regler och mål ställs inte upp enbart för sakens skull. Reglerna och målen ska ge beslutsfattarna fungerande och kontrollerbara praktiska verktyg för att genomföra den ekonomiska politiken så att den stödjer hållbarheten i de offentliga finanserna, en effektiv användning av offentliga medel samt beslutsfattande som beaktar konjunkturen. Som det konstateras ovan har styrningsramen under den senaste tiden varit under hård press. Urholkningen av reglerna måste stoppas för att utvecklingen inte ska leda till en okontrollerad ekonomisk politik. Styrningsramen måste utvecklas särskilt utifrån nationella utgångspunkter så att den stödjer regeringen i det finanspolitiska beslutsfattandet och resulterar i ett brett politiskt – rentav parlamentariskt – engagemang. Samtidigt ska styrningsramen vara förenlig med EU:s finanspolitiska lagstiftning. Situationen kompliceras av att EU:s finanspolitiska ram för närvarande också håller på att revideras.

På grund av de svaga utsikterna för Finlands offentliga finanser är det allt viktigare att det finns en konsekvent styrningsram för de offentliga finanserna som stödjer långsiktig hållbarhet och en effektiv användning av offentliga medel och som också har ett starkt politiskt stöd. Finland har skuldsatt sig redan under en längre tid. Skuldsättningen inom de offentliga finanserna fortsätter, eftersom befolkningen åldras och detta automatiskt ökar de offentliga utgifterna. Dessutom utsätts de offentliga finanserna för en press till exempel på att hitta de nya arbetssätt som krävs för att stävja klimatförändringen. Den ökande offentliga skulden kan

också försvåra en finanspolitik som stödjer efterfrågan i kommande kriser. Under de senaste åren har räntenivån varit låg, vilket har möjliggjort finansiering av utgiftsökningar förmånligt med lånemedel. Under den senaste tiden har räntenivån börjat stiga och därmed ökar också utgifterna för skötseln av skulderna avsevärt. Den höjda räntan i kombination med det stora underskottet i staten, kommunerna och välfärdsområdena utgör en stor risk för den offentliga skuldsättningen.

Från 2023 ändras strukturen för de offentliga samfunden i Finland då ansvaret för att organisera social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Därmed ökar utgifterna och inkomsterna inom statens budgetekonomi, medan den kommunala ekonomin minskar. I detta sammanhang är det viktigt att göra en sammantagen bedömning av styrningen av de offentliga finanserna för att den nya undersektorn ska omfattas av styrningen.

En fungerande ram för regler och mål ligger i sista hand i hela samhällets intresse. Den ger de politiska beslutsfattarna möjlighet att genomföra en ändamålsenlig ekonomisk politik, men samtidigt skyddar den skattebetalaren och dämpar skattebördan. Dessutom främjar den jämlikheten mellan generationerna genom att stävja skuldsättningen och på så sätt säkerställa att de offentliga finanserna står på en hållbar grund.

Arbetsgruppens synpunkter

Arbetsgruppen har bedömt behoven av att utveckla styrningen av de offentliga finanserna och föreslår följande:

Om regelverket

Det är viktigt att finanspolitiken vilar på ett regelverk för att säkerställa en ansvarsfull och hållbar finanspolitik. Dessutom gör regelverket finanspolitiken långsiktig och förutsägbar.

Det är viktigt att finanspolitiken vilar på ett regelverk för att säkerställa en ansvarsfull och hållbar finanspolitik. Dessutom gör regelverket finanspolitiken långsiktig och förutsägbar.

Regelverket ska vara samstämt till innehållet och ge finanspolitiken tillräckligt spelrum för konkreta beslutssituationer. Det ska likaså harmoniera med EU:s regelverk.

Det är viktigt att reglerna är enkla och tydliga för beslutsfattarna själva och begripliga också för allmänheten.

Systemet med ramar för de offentliga finanserna är ett viktigt verktyg som behövs också i fortsättningen. Enligt forskningslitteraturen följs utgiftsregeln (liksom ramsystemet) bättre än andra regler, särskilt om den kontrolleras direkt av de politiska beslutsfattarna och finns inskriven i lag eller i ett gemensamt avtal.

Det finns skäl bedömas till vilka delar den nationella rättsliga grunden för de finanspolitiska reglerna bör revideras (med beaktande också av eventuella ändringsbehov som uppstår i och med revideringen av EU-reglerna). Bör man i författningarna tydligare identifiera de centrala strukturerna för utarbetandet av finanspolitiken (bl.a. ramsystemet, planen för de offentliga finanserna) samt det principiella trygandet av de offentliga finansernas hållbarhet över generationerna?

Arbetsgruppen anser att kombinationen av utgifts- och balansregeln är en bra lösning när den förankras en tidsrymd som motsvarar en valperiod. En sådan kombination skulle också stödja en hållbar skattepolitik.

Under den kommande valperioden bör den ekonomiska politiken utgå från en långsiktig skuldållbarhet, som tar sig uttryck i den offentliga skuldkvotens utveckling på längre sikt. För att stödja detta mål ställs det i

regeringsprogrammet upp ett nominellt mål för det strukturella saldot i de offentliga finanserna för en valperiod. Målet ligger i linje med det långsiktiga skuldållbarhetsmålet och uttrycks i relation till BNP 2027.

De åtgärder som behövs för att nå målet för det strukturella saldot ska i regeringsprogrammet anges i euro, och regeringen förbinder sig starkt till att genomföra den. Oberoende av konjunkturerna håller man håller fast vid helheten uttryckt i euro,

Regeringen bör aktivt följa genomförandet av de överenskomna åtgärderna och reagera med nya åtgärder, om målet i hela sin omfattning ser ut att bli ouppnått eller om målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna är hotat. Halvtidsöversynen av regeringsperioden är en viktig kontrollpunkt.

Utifrån målet för det strukturella saldot i hela den offentliga ekonomin dimensioneras målen för det strukturella saldot inom statsförvaltningen, kommunförvaltningen, välfärdsområdena och socialskyddsfonderna. Ramsystemet för de offentliga finanserna är ett viktigt operativt verktyg. Utgiftsramen för de offentliga finanserna och regeringsprogrammets skattepolitiska linje dimensioneras i enlighet med målet för det strukturella saldot för statsförvaltningen.

Regeringen har bara indirekta möjligheter att påverka i synnerhet styrningen av den kommunala ekonomin men också styrningen av välfärdsområdenas ekonomi. Det centrala är att regeringen i alla sina beslutsbaserade åtgärder beaktar de offentliga finanserna som en helhet, så att det mål för det strukturella saldot som ställts upp för de offentliga finanserna och åtgärderna uppnås. Deloptimering mellan olika sektorer bör undvikas. Staten ska ge kommunerna och välfärdsområdena arbetsro för att genomföra reformer genom vilka de kan anpassa sig till de tillgängliga finansieringsramarna med beaktande av gällande bestämmelser som förpliktar enskilda kommuner eller välfärdsområden.

I måluppställningen beaktas de ramvillkor som EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen ställer.

Om ramsystemet för statsfinanserna

Ramen för valperioden fastställs även i fortsättningen reellt, dvs. till fasta priser. Priskorrigeringen enligt prövning förenklas så att den görs endast en gång om året (priskorrigeringen för år t görs i januari t-1 på prognosen december t-2). Dessutom förenklas priskorrigeringen genom att man i fortsättningen använder enbart konsumentprisindex. Lagstadgade och avtalsbaserade indexjusteringar görs i fortsättningen på samma sätt som för närvarande, eftersom förfarandena i anslutning till dem i sin nuvarande form fungerar med avseende på ramen.

Tillräckliga anslag bör reserveras för politiskt viktiga projekt i början av valperioden. Man bör också kunna lämna bort projekt som nämns i regeringsprogrammet om de inte ryms inom ramen.

Ett tillräckligt och realistiskt handlingsutrymme inom ramen är i nyckelposition. Den ofördelade reserven bör öka mot slutet av valperioden (t.ex. 100/175/250/325 miljoner euro eller 0,2/0,3/0,4/0,5 procent i förhållande till ramutgifterna), eftersom oförutsedda utgiftsbehov vanligen uppstår ju längre valperioden framskrider. Vid behov kan regeringen utnyttja särskilda, noggrant avgränsade ramreserveringar.

Investeringarna bör även i fortsättningen omfattas av den normala, ramen som är så heltäckande som möjligt. De viktigaste investeringarna (i trafik, F&U, försvar, grön omställning m.fl.) bör beaktas i början av valperioden när ramen fastställs. En separat investeringsram behövs inte och kunde bara komplicera helheten.

Definitionen av investeringar är problematisk och det är inte alls klart att investeringarnas lönsamhet på längre sikt alltid skulle vara högre än konsumtionsutgifterna. En ytterligare risk är dessutom att man försöker framställa utgifterna som investeringsrelaterade, vilket försvagar den finanspolitiska regleringen.

En väl genomförd beredning av offentliga investeringar gör det möjligt att dimensionera ramarna till behövlig nivå. För till exempel investeringar av osäker eller ospecificerad storlek kan det vid behov göras en separat ramreservering – förutsatt att dess innehållet fastställs noggrant på förhand.

Under de föregående valperioderna har man strävat efter att finansiera regeringens tidsbundna spetsprojekt/framtidsinvesteringar med kapitalinkomster. I dessa arrangemang har både realiseringen av kapitalinkomsterna och effekterna av tidsbundna objekt visat sig vara problematiska och motsvarande arrangemang bör inte genomföras under de följande valperioderna.

I regeringsprogrammet bör det konstateras att regeringen inte utnyttjar överlåtelser av statlig egendom (såsom aktieöverlåtelser) för att kringgå ramen.

Det är ändamålsenligt att utgifter som under föregående valperioder behandlats som konjunkturrelaterade utanför ramen (utkomstskydd för arbetslösa, bostadsbidrag, utkomststöd och lönegaranti) även i fortsättningen står utanför ramen (exklusive ändringar i beräkningsgrunderna, som ingår i ramen). Om syftet med ett behovsprövat beslut är att stärka de offentliga finanserna höjs ramnivån dock inte.

Det är även motiverat att genuina finansiella investeringar står som utgifter utanför ramen. Finansinvesteringar räknas dock som utgifter som hör till ramen, om de vid tidpunkten för beslutsfattandet anses vara slutliga utgifter. Detta kan till exempel innebära att kapitaliseringen används för ett ändamål som påminner om normala budgetutgifter utan att det till följd av detta kan förväntas avkastning för staten i form av vinstutdelning eller återbetalning av kapital.

Ramsystemet bör i fortsättningen omfatta utgifterna för Statens bostadsfond (SBF) och Gårdsbrukets utvecklingsfond (Makera) till den del besluten om dem fattas i budgeten. På motsvarande sätt lämnas överföringar från budgeten till dessa fonder utanför ramen.

Om undantagsmekanismen

Arbetsgruppen anser det motiverat att det även i fortsättningen finns en undantagsmekanism i ramsystemet. Mekanismen bör vara en extrem "nödbroms" i händelse av betydande kriser. Kriterierna för utlösande av mekanismen bör definieras i regeringsprogrammet och vara högt ställda (se förslaget till skrivning i regeringsprogrammet).

Det eurobelopp som mekanismen möjliggör och innehållet i ramavvikelsen ska inte fastställs i detalj i regeringsprogrammet. I samband med aktiveringen skraddarsys innehållet så att det lämpar sig bäst för den aktuella krisen i fråga om tid, kvantitet och innehåll – även genom iakttagande av lämpliga villkor för "självfinansieringsandelen". Under en betydande kris bör man identifiera och erkänna att alla projekt och komplex som regeringen planerar samt existerande utgifter inte kan prioriteras i en krissituation, utan att det måste göras ändringar i prioriteringarna. Också förfarandet för utträde ur mekanismen ska göras upp redan när den införs.

Finansministeriets ekonomiska avdelning (en oberoende instans) föreslås ansvara för beredningen av det utkast till beslut om att införa undantagsmekanismen och av dess innehåll för finanspolitiska ministerutskottet

och under beredningen höra med avseende på krisen relevanta sakkunniga. Finanspolitiska ministerutskottet gör upp riktlinjer för införandet av undantagsmekanismen och innehållet i den avvikelse som hänför sig till ramprocessen samt tillhörande villkorsklausuler och ger statsrådet en rekommendation om införandet av undantagsmekanismen.

Om skattepolitiken

De utgifts- och skattepolitiska medlen bör alltid väljas på basis av vilket instrument som är bäst för att uppnå det slutliga målet. I regeringsprogrammet bör det sägas ut att ramarna inte kan kringgås genom beskattning, och en systematisk bedömning av frågan bör inkluderas i det skattepolitiska beslutsfattandet.

Det är inte ändamålsenligt att införa en särskild inkomstregel för ändringar i beskattningen eller att ta in ändringarna i ramsystemet.

Regeringens skattepolitiska linje bör dock slås fast tydligt i regeringsprogrammet och i den första planen för de offentliga finanserna så att den som helhet betraktad är förenlig med målen för det strukturella saldot i de offentliga finanserna och statsfinanserna.

Regeringsprogrammet bör också innehålla ramvillkor för eventuella avvikelser från den skattepolitiska linjen. Effekterna på intäkterna av de skatteåtgärder som skrivs in i regeringsprogrammet bör basera sig på en omsorgsfull konsekvensbedömning gjord av finansministeriet.

Om styrningen av välfärdsområdena och kommunerna

Finansieringsmodellen för välfärdsområdena innehåller metoder för att trygga en tillräcklig finansiering. För statsrådet bör det centrala målet för styrningen vara att dämpa kostnadsökningen och hålla budgetrestriktionen. En tydlig styrning stödjer förnyandet av välfärdsområdenas strukturer och verksamhetssätt, genom vilka också en fungerande basservice säkerställs.

Tillgången till personal och personalens dimensionering har blivit en stor utmaning såväl inom den offentliga basservicen som i samhällsekonomin i stort. Staten bör under den kommande valperioden ge välfärdsområdena arbetsro genom att undvika att påföra dem betydande nya uppgifter. Detta understryks också av att den ökning av uppgifter och åtaganden som statsminister Sanna Marins regering genomför fortsatt ökar kostnaderna och behovet av personal under nästa valperiod. Välfärdsområdena måste ges tillräcklig frihet att ordna tjänsterna inom ramen för sin självstyrelse.

Välfärdsområdena kan vara förenade med oförutsedda, eventuellt också stora utgiftsbehov som kan föranledas både av kommande begäran om tilläggsfinansiering mitt under året och av den justering av kostnadsnivån i efterhand som ingår i finansieringsmodellen. Välfärdsområdenas finansiering ska i sin helhet omfattas av ramutgifterna, men inom ramens marginaler är det nödvändigt att bereda sig på eventuella oförutsedda faktorer, vid behov t.ex. genom en särskild reservering som inte står till förfogande för andra utgifter. Det föreslås också att den årliga reserveringen för tilläggsbudgeten höjs i enlighet med ökningen av ramutgifterna.

Kommunerna kan styras särskilt genom att utveckla kommunallagens bestämmelser om kommunens ekonomi samt om granskning av förvaltningen och ekonomin. Det bör säkerställas att man vid planeringen och skötseln av kommunens ekonomi och verksamhet allt bättre beaktar den långsiktiga hållbarheten och en

rättvisande bild av kommunens verksamhet. Behovet av ändringar i kommunallagen bör bedömas åtminstone i fråga om investeringarnas hållbarhet, revision och utvärderingsförfarandet.

Man bör avstå från att ge kommunerna nya uppgifter eller utvidga de nuvarande uppgifterna och ge kommunerna arbetsro när social- och hälsovårdsreformen och den kommande reformen av arbetskrafts- och näringssservicen förändrar verksamhetsmiljön. Tillgången på arbetskraft varierar från kommun till kommun och är en faktor som begränsar fullgörandet av nya uppgifter och skyldigheter på riksnivå. I stället för en detaljerad normstyrning av kommunernas uppgifter bör man överväga alternativa sätt att nå målen med beaktande också av skillnaderna på kommunfältet och differentieringsutvecklingen.

Om nya uppgifter ändå ges kommunerna, bör det i regeringsprogrammet skrivas in att utgifterna för de nya eller utvidgade uppgifterna ska ersättas till fullt belopp eller att andra uppgifter ska minskas till motsvarande belopp. Sättet att ersätta utgiftsökningar eller inkomstbortfall som föranleds av statliga åtgärder ska alltid väljas enligt vilket instrument som är mest ändamålsenligt och kan riktas bäst. Man bör avhålla sig från nedskärningar i statsandelarna om de inte samtidigt leder till färre uppgifter och skyldigheter.

Om socialskyddsfonder

Det mål för det strukturella saldoutslaget som ställts för socialskyddsfonderna kan inte som sådant ha en styrande roll. Därför bör man som en del av den övergripande styrningen av de offentliga finanserna ställa upp mål också för den långsiktiga nivån på de avgifter som socialskyddsfonderna tar ut.

För att nivån på arbetslöshetsförsäkringspremien ska kunna hållas jämn bör Sysselsättningsfondens konjunkturbuffert åtminstone fördubblas eller andra metoder utvecklas för att trygga en jämn avgiftsnivå.

När författningsändringar och de ram- och budgetbeslut som hänför sig till dem bereds bör konsekvenserna för hela den offentliga ekonomin, inklusive socialskyddsfonderna, bedömas mer systematiskt än för närvarande.

Om villkorade åtaganden

De risker, förväntade förluster och intäkter som är förenade med villkorade åtaganden bör bedömas och beaktas mer systematiskt i styrningen av de offentliga finanserna. Till exempel risköversikten i planen för de offentliga finanserna bör utvecklas genom att öka informationen om de realiserade kredit- och borgensförlusterna och om det faktiska inkomstflödet för borgensavgifterna samt genom att presentera uppskattningar av deras framtida utveckling.

Bedömnings- och beviltningsprocessen för statliga säkerheter och garantier förenhetligas bl.a. genom att minimikraven på information om de risker som ingår i villkorade åtaganden och deras betydelse för statens riskposition i vidare bemärkelse fastställs.

För statsborgen ska det tas ut en behörig borgensavgift. De avgifter som tas ut för garantierna ska täcka de vidhängande riskerna. Också inom bostadsfinansieringen bör borgensavgifterna tas i bruk på ett heltäckande sätt.

Förslag till skrivningar om riktlinjer i regeringsprogrammet för nästa regering

Ekonomisk politik och finanspolitik

Utgångspunkten för regeringens ekonomiska politik och finanspolitik är skuldållbarhet över tid. För att säkerställa detta måste skuldkvoten inom de offentliga finanserna i en granskning över valperioderna fås in på en mer permanent nedåtgående bana. Detta förutsätter målmedvetna åtgärder som stärker de offentliga finanserna under flera valperioder. Det är fråga om att trygga rättvisa över flera generationer.

Regeringen har som mål att saldot i de offentliga finanserna ska höjas till X procent i förhållande till bruttonationalprodukten under valperioden, dvs. fram till 2027. Detta ligger i linje med det långsiktiga målet för skuldållbarheten.

För att målet ska nås förbinder sig regeringen att under valperioden varaktigt stärka de offentliga finanserna med åtgärder som stärker de offentliga finanserna med X miljarder euro netto på 2027 års nivå. De offentliga finanserna beaktas som en helhet för att undvika deloptimering mellan undersektorerna (staten, kommunerna, välfärdsområdena, socialskyddsfonderna).

Regeringen följer aktivt upp hur åtgärderna genomförs och reagerar med nya åtgärder, om åtgärderna som en helhet betraktat inte når målet eller om uppnåendet av målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna är hotat.

Ramsystemet för statsfinanserna är ett centralt verktyg för styrningen av regeringens finanspolitik och regeringen förbinder sig till ett ramförfarande för utgifterna inom statsfinanserna. Ramregeln beskrivs i bilaga A. Regeringen förbinder sig till att utgifterna inom ramen år 2027 är X miljarder euro mindre (större) än inom den ram för statsfinanserna som beslutades den 23 mars 2023 (på 2024 års prisnivå).

Skrivningarna och andra åtgärder i regeringsprogrammet genomförs inom den ram som gäller för valperioden. Dessutom förbinder sig regeringen att se över åtgärderna i regeringsprogrammet, om bedömningarna av åtgärdernas konsekvenser ändras avsevärt jämfört med bedömningarna vid tiden för regeringsprogrammets tillkomst eller om genomförandet av dem äventyrar uppnåendet av det mål för det strukturella saldot som uppställts för de offentliga finanserna. Regeringen förbinder sig vid behov att prioritera projekten.

Utgifterna inom de offentliga finanserna anpassas genom regeringens beslut till ett nettobelopp av X miljarder euro på 2027 års nivå. För att uppnå detta förbinder sig regeringen till de åtgärder som räknas upp i bilaga B och som medför bestående besparingar eller ökar bl.a. avgiftsinkomsterna.

Regeringens skattepolitiska linje beskrivs i bilaga C och syftet med den är att stärka de offentliga finanserna med X miljarder euro netto på 2027 års nivå.

Dessutom har regeringen dragit upp riktlinjer för strukturpolitiska åtgärder som stärker de offentliga finanserna med uppskattningsvis X miljarder euro på 20XX års nivå. Åtgärderna beskrivs i bilaga D.

Regeringen förhåller sig också allvarligt till riskerna i de offentliga finanserna i samband med borgens- och garantiansvar. Bedömnings- och beviltningsprocessen för statsborgen och statsgarantier utvecklas så att riskerna beaktas på ett mer täckande sätt och för borgen tas i princip alltid ut en behörig borgensavgift. Uttaget av borgensavgifter införs på ett heltäckande sätt också inom bostadsfinansieringen.

Bilaga A. Rambestämmelsen

Regeringen förbinder sig att följa rambestämmelsen och det rambeslut för statsfinanserna som ingår i valperiodens första plan för de offentliga finanserna och som baserar sig på den. Skrivningarna och andra åtgärder i regeringsprogrammet genomförs i den mån det är möjligt inom ramen.

I ramen för valperioden reserveras årligen 400 miljoner euro för tilläggsbudgetar. Dessutom reserveras i ramen som ofördelad reserv X miljoner euro 2024, X miljoner euro 2025, X miljoner euro 2026 och X miljoner euro 2027.

Syftet med utgiftsramen är att begränsa det totala beloppet av de utgifter som skattebetalarna ska stå för. När det i budgeten görs ändringar som är neutrala med tanke på detta, kan motsvarande justeringar göras i ramen för valperioden.

Regeringen tar inte till skattelättnader eller skattestöd för att kringgå ramen. Regeringen utnyttjar inte heller aktieöverlåtelser, överlåtelse av fordringar, fonder eller andra metoder för att kringgå ramen i strid med utgiftsramens syfte. En systematisk bedömning av detta inkluderas i regeringens beslutsfattande.

Vid behov ska ramjusteringar säkerställa att ramen inte begränsar ombudgeteringar av utgifter, ändringar i tidtabellen för utgiftskomplex eller återbetalning eller ersättning av inkomster som utan grund visat sig vara för stora. Genom ramjusteringar säkerställs också vid behov att ramen behandlar ömsesidiga växlingar av lika stora skattestöd och utgifter på samma sätt.

Ramen för valperioden justeras årligen på grund av förändringar i prisnivån. Justeringen av prisnivån förenklas i fråga om ramutgifter som inte omfattas av lagstadgade eller avtalsbaserade prisjusteringar. Priskorrigeringen för dessa utgifter görs en gång om året enligt prognosen för konsumentprisindexet. Utöver justeringarna av prisnivån och strukturerna i ramen görs inga andra höjningar i den totala nivån på ramen för valperioden.

Om utgiftsnivån efter tilläggsbudgetarna ligger under ramnivån, kan skillnaden, dock högst 200/300 miljoner euro, följande år användas för utgifter av engångsnatur oberoende av ramen.

Till ramen hör inte

- utgifter för utkomstskydd för arbetslösa, utgifter för utkomststöd, lönegaranti och bostadsbidrag. De nämnda utgifterna ingår dock i ramen i fråga om utgiftskonsekvenserna av de ändringar som gjorts i grunderna för dem och andra beslut enligt prövning som inverkar på utgiftsnivån. Om syftet med ett behovsprövat beslut är att stärka de offentliga finanserna höjs ramnivån dock inte.
- ränteutgifter för statsskulden
- eventuella kompensationer till andra skattetagare till följd av statens beslut om ändringar i beskattningsgrunderna (inkl. socialförsäkringsavgifter).
- utgifter som motsvarar tekniskt överförda prestationer och externa finansieringsandelar
- överföring till statens televisions- och radiofond
- anslag för mervärdesskatteutgifter

- finansiella investeringar. Dessa räknas dock som utgifter som hör till ramen, om de vid tidpunkten för beslutsfattandet anses vara slutliga utgifter.

Till ramen fogas Statens bostadsfonds och Gårdsbrukets utvecklingsfonds ekonomi till den del som det i motiveringen till budgeten tas ställning till deras utgiftsbelopp. Till denna del faller överföringarna från budgeten till dessa fonder på motsvarande sätt utanför ramen.

Finansieringen av välfärdsområdena omfattas av ramen. Eftersom finansieringsmodellen är ny har man förberett sig på oförutsedda faktorer med sammanlagt X miljoner euro, som inte kan användas för andra utgiftsposter. Om reserveringen blir oanvänd, sänks ramnivån i enlighet med detta.

Regeringen har som mål att dämpa kostnadsökningen i välfärdsområdena och säkerställa att budgetbegränsningen håller. För att säkerställa detta avhåller sig regeringen från att ge välfärdsområdena eller kommunerna nya betydande uppgifter för att de på ett kontrollerat sätt ska kunna genomföra reformer genom vilka de kan anpassa sig till de finansieringsramar som står till förfogande efter social- och hälsovårdsreformen. Åtgärder som minskar, ökar eller utvidgar uppgifter och skyldigheter kompenseras till nettobelopp genom att statsandelarna och/eller motsvarande anslag ändras till 100 procent eller genom att andra uppgifter eller skyldigheter slopas.

Ramregeln innehåller en undantagsmekanism vars syfte är att bidra till att trygga den ekonomiska politikens förmåga att reagera på ytterst exceptionella och betydande krissituationer utanför regeringens inflytelsesfär på det sätt som situationen förutsätter.

Undantagsmekanismen kan utlösas av en exceptionell situation med tanke på ekonomin och sysselsättningen. Detta kan vara en följd av: 1. Att världsekonomin och i synnerhet euroområdet råkar ut för en klart allvarligare recession än den vanliga konjunkturväxlingen, vilket driver Finlands ekonomi in i samma tillstånd eller 2. Finlands ekonomi drabbas av en allvarlig recession på grund av tillfälliga störningar som inte beror på regeringens åtgärder. Prövningen av om en undantagsmekanism ska införas grundar sig då på en sammantagen bedömning av det ekonomiska läget. I utvärderingen kommer särskild uppmärksamhet att ägnas utvecklingen av BNP och arbetslösheten samt andra relevanta faktorer.¹ Vid analysen beaktas utöver störningarnas omfattning särskilt deras uppskattade varaktighet och källa.

Undantagsmekanismen kan också utlösas av någon annan ovanlig händelse som Finland själv inte kan påverka och som har en betydande inverkan på saldot i de offentliga finanserna. (t.ex. en pandemi eller beredskapssituation i anslutning till krig eller terrorism i stor skala). Dessa utlösande faktorer kan hänföra sig till t.ex. utlysande av undantagsförhållanden och införande av beredskapslagen samt exceptionella omständigheter enligt EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

Finanspolitiska ministerutskottet beslutar om kriterierna för införandet av undantagsmekanismen, innehållet i den ramavvikelse som tas i bruk och på föredragning av finansministeriets ekonomiska avdelning om rekommendationen till statsrådet om införandet av undantagsmekanismen.

¹ En indikation på en allvarlig störning inom euroområdet är exempelvis att områdets BNP ser ut att sjunka med minst 0,5 % under två kvartal i följd och att områdets konjunkturrensade arbetslöshetsgrad ser ut att stiga kumulativt under 3 månader med minst 0,5 procentenheter. En motsvarande indikation på en allvarlig störning i Finlands ekonomi är exempelvis att BNP ser ut att krympa med minst 1,0 % under två på varandra följande kvartal och att arbetslöshetstrenden visar på en kumulativ ökning med minst 0,5 procentenheter under 3 månader.

Finansministeriets ekonomiska avdelning hör de sakkunniga som den anser vara relevanta med tanke på krisens karaktär.

Vid fastställandet av innehållet i ramavvikelsen fästs uppmärksamhet bl.a. vid 1) giltighetstiden för undantaget, 2) fastställandet av de finansierade åtgärderna med beaktande av krisens natur och ändamålsenlighet, 3) storleksklassen i euro, 4) omfördelningar inom ramen och andra finansieringsmöjligheter som inte ökar den offentliga skulden, 5) engångsnatur och korrigerande åtgärder i fråga om de finansierade åtgärderna efter krisen samt 6) förfarandet för den fortsatta uppföljningen av situationen.