

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2025

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om övervakningen av finanspolitiken 2025 (B 23/2025 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- senior ekonom Jenni Kellokumpu, Statens revisionsverk
- senior ekonom Matthias Strifler, Statens revisionsverk
- finansråd Jenni Pääkkönen, finansministeriet
- generalsekreterare Jenni Jaakkola, rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- direktionsens rådgivare Essi Eerola, Finlands Bank
- verkställande direktör Aki Kangasharju, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- forskningshandledare Ilkka Kiema, Forskning om arbete och ekonomi LABORE
- verkställande direktör Markus Lahtinen, Pellervon taloustutkimus PTT.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Rapporten om övervakningen av finanspolitiken 2025 innehåller en bedömning av hur regeringens finanspolitiska mål har uppnåtts, av efterlevnaden av ramarna för statsfinanserna och av konjunkturläget och dimensioneringen av finanspolitiken. Rapporten går också in på hur realistisk finansministeriets ekonomiska prognos är och hur EU:s finanspolitiska regler följs.

Rapporten överlämnades till riksdagen i december 2025 och dess främsta budskap är att regeringens mål att stärka de offentliga finanserna och att hejda skuldutvecklingen fortfarande är motiverade. De uppställda målen kommer dock inte att nås före utgången av den innevarande valperioden. Detta beror särskilt på en svagare konjunkturutveckling än förväntat och på omfattningen av och tidpunkten för anpassningsåtgärderna. Enligt revisionsverket är det trots detta viktigt att regeringen har satt upp mål som främjar skuldållbarheten i de offentliga finanserna och som ligger i linje med efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regler.

Betänkande ReUB 3/2026 rd

Enligt verkets uppskattning är finansministeriets prognos för 2025, som ligger till grund för budgeten för 2026, realistisk. Prognosen är dock i vissa avseenden mer optimistisk i förhållande till andra prognosinstitut.

De sakkunniga som utskottet har hört delar i stor utsträckning revisionsverkets bedömningar av genomförandet av regeringens finanspolitik och av möjligheterna att nå de uppställda målen. Enligt de sakkunniga ger rapporten en nyttig översikt över läget i de offentliga finanserna och genomförandet av finanspolitiken. De sakkunniga fäster uppmärksamhet vid att de bedömningar som presenteras i revisionsverkets rapport till stor del grundar sig på finansministeriets prognos från hösten 2025. Efter att rapporten publicerades har synen på konjunkturutvecklingen och läget i de offentliga finanserna försämrats ytterligare.

Regeringens finanspolitik

Regeringen Orpo ställde i sitt program upp som finanspolitiskt mål att underskottet i de offentliga finanserna i slutet av valperioden är högst en procent i förhållande till bruttonationalprodukten och att skuldkvoten stabiliseras före utgången av valperioden. Våren 2024 sänktes underskottsmålet på grund av det svaga konjunkturläget. Regeringen satte då som mål att underskottet i de offentliga finanserna 2027 ska vara högst 1,3 procent av bruttonationalprodukten.

Anpassningsåtgärder

För att nå sina mål har regeringen utarbetat ett anpassningspaket på närmare 10 miljarder euro. Utöver anpassningsåtgärderna på 6 miljarder euro i regeringsprogrammet beslutade regeringen våren 2024 om inkomst- och utgiftsåtgärder på cirka 3 miljarder euro samt hösten 2025 om ytterligare åtgärder på 1 miljard euro för 2027. Utöver anpassningspaketet har regeringen beslutat om ett investeringsprogram på cirka 4 miljarder euro.

Enligt de sakkunniga som utskottet har hört har regeringens ekonomi- och finanspolitik i huvudsak varit rätt inriktad. Både revisionsverket och de sakkunniga bedömer att finanspolitiken stramades åt tydligt 2025. Enligt de sakkunniga sammanföll åtstramningen av finanspolitiken med ett relativt svagt konjunkturläge. Å andra sidan är konjunkturläget enligt exempelvis rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken relativt likartat 2024, 2025 och 2026. Därför är det osannolikt att regeringen skulle ha kunnat välja tidpunkt för de åtstramande åtgärderna inom finanspolitiken väsentligt bättre än vad som nu har skett.

De diskretionära åtgärder som lättar upp finanspolitiken har å andra sidan enligt de sakkunniga försvagat de offentliga finanserna. Ökningen av de direkta skatteinkomsterna avtar 2026 på grund av sänkningen av förvärvsinkomstskatten och 2027 till följd av sänkningen av samfundsskatten. Dessutom dämpar den svaga privata konsumtionen den stärkande effekt som höjningen av mervärdesskatten har på de offentliga finanserna. Enligt rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken vore det möjligt att kompensera effekten av sänkningen av samfundsskatten på de offentliga finanserna genom att från och med 2027 skära ned direkta företagsstöd eller stöd som ges i form av skattelättnader, eftersom sänkningen av samfundsskatten mildrar de negativa effekterna av eventuella nedskärningar för enskilda företag.

Betänkande ReUB 3/2026 rd

I rapporten påpekar revisionsverket att de åtgärder som regeringen vidtagit samtidigt och som försvagar de offentliga finanserna inte har beaktats i den beräknade anpassningshelheten på 10 miljarder euro. Enligt verket minskar nettoeffekten av regeringens åtgärder för att stärka de offentliga finanserna avsevärt när man beaktar sänkningen av arbetslöshetsförsäkringspremierna 2025, regeringens skattelättnader och tilläggsutgifterna enligt investeringsprogrammet. Med beaktande av dessa helheter uppskattar revisionsverket att nettoeffekten av anpassningsåtgärderna uppgår till cirka 6,5 miljarder euro 2027. En del av effekterna bygger dessutom på antaganden vars utfall är osäkert. Om man på grund av osäkerheten bortser från de beräknade sysselsättningseffekterna på cirka 2 miljarder euro och besparingarna inom välfärdsområdena på cirka 1 miljard euro, minskar effekten av regeringens åtgärder för att stärka de offentliga finanserna till cirka 3,5 miljarder euro. Utfrågade sakkunniga delar revisionsverkets uppfattning om att nettoeffekten av anpassningsåtgärderna blir betydligt mindre än beräknade 10 miljarder euro. De uppskattningar som olika aktörer har presenterat om nettoeffekten på de offentliga finanserna varierar mellan cirka 3,5 miljarder euro och omkring 6—7 miljarder euro 2027. Utskottet fäster i detta sammanhang särskild uppmärksamhet vid den osäkerhet som är förknippad med den här typen av uppskattningar.

För att bryta den långvariga skuldsättningsutvecklingen måste de offentliga finanserna anpassas ytterligare. Ökningen av försvarsutgifterna bidrar i sin tur till att öka trycket på att rikta anpassningen till andra delar av de offentliga finanserna. I sitt yttrande till utskottet betonar Näringslivets forskningsinstitut behovet av att i de kommande anpassningsåtgärderna framför allt fokusera på utgiftssidan. Enligt uppgifterna i planen för de offentliga finanserna våren 2025 utgör skatteanpassningen 45 procent av alla diskretionära anpassningsåtgärder. Enligt forskningsinstitutet är andelen för stor. Enligt den nationalekonomiska litteraturen minskar den offentliga skulden mer bestående om anpassningen görs genom gallringar i utgifterna, samtidigt som nackdelarna för den ekonomiska tillväxten blir mindre än om skatterna höjs (bl.a. IMF 2023, World Economic Outlook samt Tervala och Puonti, 2025).

Den offentliga sektorns underskott och skuld

Trots anpassningsåtgärderna under innevarande valperiod kommer regeringens mål att balansera upp de offentliga finanserna och stoppa ökningen av skuldkvoten före 2027 inte att nås. Enligt finansministeriets prognos i höstas uppgår underskottet i de offentliga finanserna 2025 till 3,9 procent av bruttonationalprodukten. Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter (21.4.2026) var den offentliga sektorns underskott 3,4 procent i förhållande till bruttonationalprodukten 2025. EU:s ministerråd inledde för Finlands del ett förfarande vid alltför stora underskott i januari 2026, eftersom underskottet överskred referensvärdet på 3 procent av BNP enligt EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Kommissionen godkände dock en ändrad tidsplan för bokföringen av jaktplansanskaffningarna i nationalräkenskaperna, vilket innebar att Finlands nettoutgifter inte ökade 2025. Mot denna bakgrund skulle förfarandet vid alltför stora underskott enligt finansministeriets prognos vintern 2025 inte förutsätta nya åtgärder av Finland 2027. Bedömningen av behovet av nya åtgärder uppdateras dock i samband med ramförhandlingarna våren 2026.

Den offentliga skuldens har ökat i förhållande till bruttonationalprodukten så gott som oavbrutet sedan finanskrisen 2008 och regeringens mål att stabilisera skuldkvoten före utgången av

Betänkande ReUB 3/2026 rd

innevarande valperiod kommer inte att nås. Före finanskrisen uppgick den offentliga sektorns skuld till cirka 35 procent av bruttonationalprodukten. Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter (21.4.2026) var den offentliga sektorns skuld (skuldkvoten i förhållande till BNP) uppe i 88,5 procent i slutet av 2025 och enligt prognoserna stiger den i år till mer än 90 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Enligt sakkunniga har skuldökningen under kriser varit snabbare än under normala förhållanden, och skulden har också stannat på en hög nivå.

Den fortsatta skuldsättningen är enligt utskottet ytterst oroväckande. Utskottet anser att den långvariga situationen förutsätter målmedvetna åtgärder med långsiktiga effekter för att bryta skuldutvecklingen.

Sysselsättningsåtgärder

Utöver de inkomst- och utgiftsåtgärder som stärker de offentliga finanserna har regeringen genomfört åtgärder som syftar till att förbättra incitamenten för arbetskraftsutbudet. Enligt sakkunniga påverkar dessa dock sysselsättningen och de offentliga finanserna först på längre sikt. Det bör också noteras att utfallet av sysselsättningseffekterna beror på konjunkturutvecklingen. På grund av den svaga efterfrågan på arbetskraft till följd av konjunkturläget riskerar effekterna av regeringens åtgärder att bli betydligt mindre än det eftersträvade målet, 100 000 sysselsatta senast 2027. Åtgärder som ökar arbetskraftsutbudet är nödvändiga, men enligt sakkunniga hade det varit önskvärt att tidpunkten bättre sammanföll med en gynnsammare konjunktur. Enligt vissa bedömningar kan tidpunkten för sysselsättningsåtgärderna till och med ha försvagat konjunkturläget ytterligare.

Åtgärder som stärker incitamenten att arbeta kan främja sysselsättningen, förutsatt att det finns efterfrågan på arbetskraft. Det svaga konjunkturläget har dock lett till att efterfrågan på arbetskraft inte har varit tillräcklig. Samtidigt bör det enligt de sakkunniga beaktas att det bland de arbetslösa kommer att finnas personer som har allt svårare att hitta jobb när sysselsättningsläget blir bättre. För att sysselsätta svårssysselsatta krävs det konkreta åtgärder som gör det lättare att söka och hitta arbete. Utskottet anser att dessa aspekter är viktiga att beakta vid planeringen och genomförandet av sysselsättningsåtgärderna de kommande åren.

Konjunkturutveckling och ekonomisk tillväxt

Efter det att regeringsprogrammet utarbetades har det ekonomiska konjunkturläget varit svagt. Konjunkturvändningen och återhämtningen i ekonomin har fördröjts när ekonomin har drabbats av flera på varandra följande kriser. Den senaste var Förenta staternas och Israels attack mot Iran i slutet av februari och framför allt läget i Hormuzsundet. Hur svag den ekonomiska tillväxten blivit har varit oväntat för många aktörer som följer den ekonomiska utvecklingen. Även de mest pessimistiska prognoserna har upprepade gånger visat sig vara alltför optimistiska. I de ekonomiska forskningsinstitutens vårprognos 2026 varierar den förväntade tillväxten för innevarande år mellan 0,5 och 1 procent och ökningen 2027 beräknas bli 0,8—1,5 procent. Våren 2026 bedöms riskerna för en svagare utveckling än prognostiserat återigen vara betydande. Geopolitiska spänningar ökar osäkerheten och instabiliteten i världsekonomin, vilket bidrar till att hushållens förtroende för ekonomin förblir svagt och den privata konsumtionen dämpad. Om Iran-krisen blir långvarig kommer den oundvikligen att försvaga Finlands offentliga finanser

Betänkande ReUB 3/2026 rd

genom att stigande priser och räntor slår igenom i den offentliga sektorns utgifter samtidigt som inkomstbasen urholkas.

År 2025 växte Finlands ekonomi med 0,2 procent. Utan anpassningsåtgärder hade den ekonomiska tillväxten enligt sakkunniga varit snabbare än så. Därtill har osäkerheten i världsekonomin och geopolitiken bidragit till att bromsa tillväxten. De tullar som drabbar finländska företag vid export till Förenta staterna mångdubblades efter april 2025. Enligt en bedömning av Näringslivets forskningsinstitut skulle Finlands ekonomiska tillväxt utan tullar och anpassningsåtgärder ha legat kring 1 procent. Enligt utskottet är det i en föränderlig miljö särskilt viktigt att följa och uppdatera den ekonomiska lägesbilden. För att stabilisera de offentliga finanserna är det nödvändigt att även fortsättningsvis vidta anpassningsåtgärder, men effekterna av åtgärderna måste alltid bedömas på lång sikt. Utskottet anser också att det vid stabiliseringen av de offentliga finanserna är viktigt att utöver konjunkturrelaterade faktorer fästa uppmärksamhet vid Finlands bestående problem.

Förutom den svaga konjunkturutvecklingen har den ekonomiska utvecklingen redan i årtionden bromsats av strukturella problem på lång sikt, såsom den avstannade produktivitetstillväxten och den försämrade försörjningskvoten till följd av den åldrande befolkningen. På lång sikt ökar den offentliga skulden särskilt till följd av de utgifter som följer av åldrandet samt den strukturellt svaga ekonomiska tillväxten. Utskottet anser det viktigt att tjänsterna för äldre garanteras trots denna situation. Till följd av den långsamma strukturella tillväxten samt återkommande lågkonjunkturer och kriser har Finlands offentliga finanser blivit svaga. De offentliga utgifterna har överstigit inkomsterna i nästan 20 år oberoende av konjunkturläget. Detta understryker enligt utskottet behovet av en långsiktig ekonomi- och finanspolitik som stärker hållbarheten i de offentliga finanserna. Regeringen Orpo har genom olika åtgärder strävat efter att förbättra Finlands konkurrenskraft.

För närvarande finns det endast i begränsad utsträckning buffertar för framtida kriser, samtidigt som det är av avgörande betydelse att kunna säkerställa förutsättningarna för framtida tillväxt. Att trygga den framtida tillväxten förutsätter satsningar i synnerhet på utbildning och forskning. Det är också viktigt att FoU-finansieringen hålls på en hög nivå. Utskottet har flera gånger tidigare lyft fram de här aspekterna (bl.a. ReUB 3/2024 rd, ReUB 2/2025 rd och ReUU 1/2026 rd). Utskottet behandlar för närvarande som eget ärende Inlärningsresultat, jämlika möjligheter och finansiering i fråga om den grundläggande utbildningen (EÅ 20/2024 rd). Att stärka Finlands ekonomiska utveckling förutsätter att produktiviteten vänds till tillväxt. Det sker när företagen utvecklar ny, bättre teknik eller framgångsrikt börjar använda teknik som utvecklats på annat håll. Det kräver att företagen har högutbildad arbetskraft. Utskottet betonar att en höjning av utbildnings- och kompetensnivån är avgörande för att trygga Finlands framtida tillväxt.

Sakkunniga har också pekat på betydelsen av artificiell intelligens för den framtida tillväxten. Utskottet anser att det är ytterst viktigt att fullt ut nyttja potentialen av artificiell intelligens. Detta är också något som måste säkerställas inom kommunernas och välfärdsområdenas verksamhet. En central fråga för en liten och öppen ekonomi som Finland är hur man kan stärka högskolornas och företagens förmåga att inom forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten använda AI-teknik som i stor utsträckning producerats på annat håll.

Betänkande ReUB 3/2026 rd

Revidering av det nationella finanspolitiska regelverket

EU reviderade sitt ramverk för ekonomisk styrning våren 2024, och de ändringar som då gjordes i direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk förutsätter att de finanspolitiska reglerna skrivs in i nationell lagstiftning. Varje medlemsstat ska utarbeta sina egna numeriska finanspolitiska regler och övervaka att de följs. De nationella reglerna ska på ett effektivt sätt främja efterlevnaden av de skyldigheter som följer av EU:s ramverk för ekonomisk styrning. Den så kallade finanspolitiska lagen (869/2012) som tidigare gällde i Finland levde inte upp till kraven i den reviderade EU-regleringen. Därför trädde lagen om skötseln av de offentliga finanserna (1440/2025) i kraft i början av innevarande år.

Att stärka de offentliga finanserna förutsätter ett konsekvent angreppssätt som sträcker sig över flera valperioder. Av denna anledning anser både revisionsverket och utfrågade sakkunniga att det är positivt att det hösten 2025 nåddes en parlamentarisk överenskommelse om en så kallad skuldbroms, det vill säga ett nationellt finanspolitiskt regelverk. Syftet är att få skuldkvoten att börja minska genom att fastställa mål för utvecklingen av underskottet i de offentliga finanserna. I det nationella regelverket fastställs de finanspolitiska målen som mål för det sammanlagda nominella saldot för statsförvaltningen och lokalförvaltningen. Den parlamentariska arbetsgrupp som tillsätts i början av varje valperiod bereder både målen för det strukturella saldot för valperioden och ett övergripande mål som sträcker sig över flera valperioder.

Utfrågade sakkunniga betonar att effekten av de reviderade reglerna beror på deras institutionella utformning, längden på övergångsperioden samt övervakarens oberoende och tillgång till information. Det nya regelverket kan stärka reglernas betydelse genom den parlamentariska dimensionen och en starkare nationell integrering av EU-reglerna samt genom att övervakaren får en starkare roll. De sakkunniga identifierar samtidigt vissa risker i reformen. En möjlig risk är till exempel en ond cirkel av anpassningsåtgärder, om åtgärderna väljs enbart för att möta ett omedelbart anpassningsbehov i syfte att uppnå det nominella saldot. Enligt revisionsverket finns det också en risk för att den parlamentariska arbetsgruppens arbete blir en schematisk behandling av de tekniska beräkningar som finansministeriet tar fram. Utskottet anser att det vid genomförandet av den nya regleringen måste säkerställas att övervakarens oberoende ställning och tillgång till information enligt lagen om rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken (1441/2025) faktiskt garanteras. Den finanspolitiska övervakaren bör också aktivt agera i enlighet med sin starka roll.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 23/2025 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Betänkande ReUB 3/2026 rd

Helsingfors 22.4.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Janne Jukkola saml
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Hanna Laine-Nousimaa sd
medlem Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.