

Ett nytt finanspolitiskt ramverk för Åland

*Slutrapport från parlamentarisk kommitté
för finanspolitiskt ramverk*

Mariehamn augusti 2022

Innehållsförteckning

1	Till landskapsregeringen	2
2	Sammanfattning	3
3	Kommitténs uppdrag och arbete	4
3.1	Uppdraget.....	4
3.2	Kommitténs arbete.....	4
4	Budgetprocessens nuvarande utformning.....	5
5	Ett nytt finanspolitiskt ramverk.....	6
5.1	Kostnadstak.....	6
5.2	Överskottsmål.....	7
5.2.1	Avkastningen från Penningautomatföreningen.....	8
5.3	Stram budgetprocess	9
5.3.1	Uppifrån och ned-perspektiv	9
5.3.2	Restriktiv användning av ändringsbudgetar (tilläggsbudgetar).....	10
5.3.3	Översyn av anslagstyper.....	10
5.3.4	Regelbunden budgetuppföljning och förstärkt prognosverksamhet	11
5.4	Finanspolitiskt råd.....	11
5.5	Skuldankare	12
Bilaga 1	- Författningsförslag	13
Bilaga 2	- Budgetåret i den nya budgetprocessen	15

1 Till landskapsregeringen

Finansminister Roger Höglund beslutade den 9 mars 2022 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med målet att nå gemensamma och långsiktiga planer för att reformera den åländska ekonomin. Uppdraget innebär att föreslå ett lagbundet finanspolitiskt ramverk för Åland. Ramverket ska omfatta ett antal mål och principer som ska styra finanspolitikens utformning med syftet att den ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Det kan också konstateras att det i utvecklings- och hållbarhetsagendan eftersträvas en stabil offentlig ekonomi.

Till ordförande utsågs finansministern Roger Höglund (C). Som ledamöter utsågs Roger Nordlund (C), Ingrid Zetterman (L), Tony Salminen (MSÅ), Andreas Kanborg (ObS), Camilla Gunell (S), Annette Larson (HI), Peggy Eriksson (ÅF) och Stephan Toivonen (ÅD).

Som sakkunniga deltog förvaltningschef John Eriksson, finanschef Conny Nyholm och budgetplanerare Robert Lindblom.

Till sekreterare utsågs budget- och finansieringshandläggare Björn Snis.

Kommittén får härmed överlämna sin slutrapport *Ett nytt finanspolitiskt ramverk för Åland* (ÅLR 2022/1874). Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Mariehamn den 31 augusti 2022

Roger Höglund

Roger Nordlund

Camilla Gunell

Ingrid Zetterman

Annette Larson

Tony Salminen

Peggy Eriksson

Andreas Kanborg

Stephan Toivonen

/Björn Snis

2 Sammanfattning

Forskning visar att skillnader i olika länders budgetunderskott till stor del kan förklaras av hur budgetprocesserna har utformats.¹ En budgetprocess som kan betecknas som stram, anses kunna medverka till lägre underskott i finanserna. Forskningsresultaten ger stöd för att en förändrad budgetprocess som innefattar mål och restriktioner för finanspolitiken skapar goda förutsättningar för att åstadkomma en bestående förbättring av de offentliga finanserna. En viktig framgångsfaktor är ett brett politiskt stöd för det finanspolitiska ramverket.

Kommittén har övervägt hur processen för framtagande av landskapets budget bör ske och hur ramverket bör utformas för att varaktigt stärka landskapets finanser. Kommittén föreslår följande:

- Rullande treåriga **kostnadstak** införs, vilket innebär att en maximal nivå för landskapets kostnader beslutas.
- Lagtinget beslutar på förslag från landskapsregeringen om ett **överskottsmål**.
- Den årliga **budgeten fastställs i två steg** i ett uppifrån och ned-perspektiv. I ett första steg fastställer lagtinget det samlande budgetutrymmet. Först därefter, i ett andra steg, fördelas utrymmet på de olika momenten.
- En extern oberoende granskning och uppföljning av finanspolitiken bör införas genom inrättandet av ett **finanspolitiskt råd**.
- Tilläggsbudgetar bör i stället benämnas **ändringsbudgetar**, användas restriktivt och med krav på att tillkommande kostnader ska finansieras.
- Landskapsregeringen bör vid minst vid två tillfällen per år redogöra för **budgetutfall** och lämna **prognoser** till lagtinget och då förklara väsentliga skillnader i förhållande till budgeterade belopp.
- Finansavdelningen bör ges i uppdrag att göra en **översyn av anslagstyperna**, med inriktningen att förslagsanslagen avvecklas och en ny typ av anslag – ramanslag – införs.
- Implementeringen av det nya finanspolitiska ramverket innebär en omställning för hela förvaltningen, Ett framgångsrikt genomförande förutsätter **förstärkt kapacitet på finansavdelningen** som också möjliggör fördjupade ekonomiska analyser och beslutsunderlag.

Kommittén bedömer att ramverket kommer att ge stöd för en god budgetdisciplin som bidrar till en stärkt kontroll av landskapets finanser, samtidigt som de förslag till ändringar i regelverket som lämnas ger en tydlig grund för utformningen av landskapets budget.

¹ Se *En översyn av överskottsmålet* SOU 2016:67, avsnitt 4.5 där relevant forskning inom området sammanfattas.

3 Kommitténs uppdrag och arbete

3.1 Uppdraget

Finansministern beslutade på enskild föredragning den 9 mars 2022 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att föreslå ett finanspolitiskt ramverk för Åland (F122 E10). Uppdraget kom att få följande lydelse:

Uppdraget innebär att föreslå ett lagbundet finanspolitiskt ramverk för Åland. Ramverket ska omfatta ett antal mål och principer som ska styra finanspolitikens utformning med syftet att den ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Budgetpolitiska mål som ska övervägas är bl.a. ett överskottsmål för landskapets sparande samt fleråriga tak för landskapets budget. I uppdraget ingår inte att lämna konkreta förslag till kostnadsminskningar eller budgetens innehåll. Inte heller omfattas Ålands ekonomi i övrigt utan endast landskapsbudgeten. Kommittén ska avlämna sin slutrapport senast 30 juni 2022.

Det beslutades i samband med kommitténs sjunde möte i juni att avlämningen av slutrapporten senareläggs till den 31 augusti 2022.

3.2 Kommitténs arbete

Kommittén inledde sitt utredningsarbete i mitten av mars 2022. Kommittén har sammanträtt vid nio tillfällen. Under arbetet har information om Ålands ekonomiska läge inhämtats från ÅSUB och om Sveriges, Finlands och Ålands finanspolitiska ramverk från sakkunniga och sekreteraren.

4 Budgetprocessens nuvarande utformning

I *självstyrelselagen* anges bland annat att Åland har ekonomisk självstyrelse, att lagtinget antar budget för landskapet och att närmare bestämmelser om landskapets budget utfärdas genom landskapslag. Av detaljmotiveringarna framgår att lagtinget har fri budgeteringsrätt.

Den åländska budgetprocessen regleras i huvudsak genom lagtingsordningen (2011:97), finansförvaltningslagen (2012:69) samt anvisning om uppgörande av budgetförslag och landskapsförordning (2014:12) jämte anvisning om verkställighet av budget.

I 8 kapitlet *lagtingsordningen* finns övergripande bestämmelser om skatter och avgifter, upplåning och säkerheter, budget, tilläggsbudget och budgetens innehåll. Vidare finns bestämmelser om anslag, fonder utanför budget, revision och överlåtelse av fast egendom som tillhör landskapet.

Finansförvaltningslagen inleds med allmänna bestämmelser om sund ekonomisk förvaltning och finansförvaltning. Därefter följer bestämmelser om landskapets budgetprinciper, beredning av och verkställande av budgeten samt förslag till tilläggsbudget. I finansförvaltningslagen finns även bestämmelser gällande bokföring och årsredovisning, förvaltning av landskapets tillgångar samt intern styrning och kontroll.

Den årliga budgetprocessen påbörjas då landskapsregeringen i maj/juni beslutar om *anvisningar om uppgörande av budgetförslag*. I anvisningarna som riktar sig till budgetansvariga anges vanligen eventuella inbesparingskrav, budgetramar, förhållningsregler och tekniska instruktioner. När budgetansvariga lämnat sina förslag till finansavdelningen i augusti/september påbörjas beredningen inom landskapsregeringen. Förslagen presenteras och bearbetas vid landskapsregeringens överläggningar. Beslut om förslag till nästkommande års budget för Åland fattas i mitten av oktober. Senast den 1 november ska landskapsregeringen överlämna sitt förslag till lagtinget. Efter lagtingsbehandling fastställer lagtinget budgeten i december. Landskapsregeringen beslutar därefter om närmare *anvisningar för förverkligandet av budgeten*.

Budgeteringen sker genom ett nedifrån och upp-perspektiv. De i budgeten ingående anslagen summeras till en total budgetomslutning. Det finns inte några restriktioner eller begränsningar för det totala ekonomiska utrymmet. Det finns heller inte några fastställda mål för budgetsaldot. Systemet saknar således en inbyggd broms för att undvika återkommande underskott i landskapets finanser.

5 Ett nytt finanspolitiskt ramverk

Kommittén föreslår att ett flerårigt tak införs för landskapets budget, att budgetprocessen stramas upp bland annat genom att budgeten beslutas i två steg, att ett överskottsmål formuleras för landskapet och att ett finanspolitiskt råd inrättas.

Kommittén har även övervägt skuldankare (se avsnitt 5.5) som beståndsdel i ramverket men funnit att ett sådant inte är relevant att införa i närtid. Ett kommunalt balanskrav som beståndsdel i ramverket har endast diskuterats översiktligt, men kommittén tar inte ställning till detta eftersom det ligger utanför uppdraget.

5.1 Kostnadstak

Kommitténs förslag: Kostnadstak införs från och med 2024 års budget. Kostnadstak innebär att lagtinget på förslag av landskapsregeringen fastställer en maximal nivå för landskapets kostnader. Taken som omfattar i det närmaste samtliga landskapets kostnader bör vara rullande treåriga och nominella. En budgeteringsmarginal för oförutsedda utgifter ska finnas under taket.

Motivet till att införa ett kostnadstak är att stärka landskapets finanser och är ett viktigt element i att säkerställa en god ordning i de offentliga finanserna.² Förutom att föra en tillväxtfrämjande närings- och arbetsmarknadspolitik som kan generera ökade skatteintäkter, är möjligheten för landskapet att öka sina intäkter för att stärka finanserna begränsade inom ramen för nuvarande ekonomiska system och behörigheter. Ett väl fungerande finanspolitiskt ramverk som syftar till att undvika underskott i landskapets finanser förutsätter därför en restriktion på kostnadssidan. Ett kostnadstak som är flerårigt skapar dessutom goda förutsättningar för en ökad långsiktighet i finanspolitiken.

Med kostnadstaket understryks behovet av prioriteringar mellan olika kostnader. Det medelfristiga treåriga perspektivet minskar samtidigt risken för att tillfälligt höga intäkter (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter. Budgetdisciplinen som följer med nödvändighet av ett kostnadstak innebär vidare att behovet av konsekvensanalyser vid exempelvis ny lagstiftning och större infrastrukturella investeringar accentueras.

För verksamhet som helt eller delvis finansieras med externa medel såsom EU-finansierad verksamhet, bör endast nettokostnaden omfattas av kostnadstaket. Det innebär till exempel att om EU till hälften finansierar ett projekt vars totala kostnad uppgår till 100 000 euro så behöver således endast 50 000 euro rymmas under kostnadstaket. Härigenom skapas incitament att söka extern finansiering. Verksamhet som är helt finansierad med externa avgifter, exempelvis Fordonsmyndigheten, påverkar inte kostnadstaket eftersom myndighetens nettokostnad är noll. Landskapsägda bolag ingår inte i landskapsbudgeten och omfattas därför inte av kostnadstaket.

² I Sverige infördes ett utgiftstak år 1997. I denna slutrapport föreslås i stället ett kostnadstak införas. Skälet är att i Sverige är statsredovisningen kassamässig (utgifter och inkomster) medan Åland budgeterar enligt bokföringsmässiga principer (kostnader och intäkter). Den huvudsakliga skillnaden mellan utgifter och kostnader rör vid vilken redovisningsperiod transaktionerna uppmärksammas i redovisningen. Denna skillnad är störst och tydligast vid investeringstransaktioner, där betalningen i normalfallet görs i direkt anslutning till att tillgången levereras medan förbrukningen av tillgången sker över hela tillgångens ekonomiska livslängd. Också för ett stort antal andra transaktioner kan betalning och resursförbrukning ske under olika redovisningsperioder. Det gäller exempelvis alla transaktioner som innebär betalning i för- eller efterskott. Skillnaderna mellan utgiftstak och kostnadstak är troligtvis inte så stora om investeringar i infrastruktur med mera sker någorlunda jämnt över tiden. Då motsvarar utgifterna för dessa investeringar i stort sett summan av avskrivningar på befintliga och nya anläggningstillgångar.

En fördel med att kostnadstaket uttrycks i respektive års prisnivå i stället för i fasta priser är att taken blir relativt lätta att följa upp och jämföra med utfallet. Den nominella principen innebär att det inte ges utrymme för att låta oväntad inflation öka kostnaderna. Det bidrar lokalt till att hålla nere inflationen och inflationsförväntningarna. På motsvarande sätt, för det fallet en lågkonjunktur uppstår med lägre efterfrågan på varor och tjänster, ökad arbetslöshet och lägre inflation kommer det sannolikt att finnas utrymme under taket för expansiv finanspolitik för att dämpa konjunkturavmattningen. Skälet är att det nominella kostnadstaket som fastställdes tre år tidigare då beräknades utifrån antagandet om en högre inflation och därmed ett högre kostnadsläge än vad som visar sig bli fallet. Därmed frigörs utrymme under kostnadstaket. Ett kostnadstak uttryckt i nominella termer fungerar således som en automatisk stabilisator, dvs. en inbyggd gas/broms beroende på konjunkturläget.

En marginal behöver finnas för oförutsedda utgifter under kostnadstaket. Under den period som kostnadstaket omfattar, dvs. tre år, kan den samhällsekonomiska utvecklingen vara en annan än den som fanns när taket utformades. Det bör därför finnas en marginal för att kunna hantera den typen av oförutsedda förändringar. Budgeteringsmarginalen som alltså är skillnaden mellan kostnadstaket och de takbegränsade kostnaderna, utgör en buffert mot olika typer av risker som till exempel högre arbetslöshet än väntat. Budgeteringsmarginalen får inte tas i anspråk för att öka ett anslagsbelopp utan lagtingsbeslut om ändringsbudget.

5.2 Överskottsmål

Kommitténs förslag: Landskapsregeringen ska lämna ett förslag till mål för landskapets finansiella sparande som sedan beslutas av lagtinget.

Överskottsmålet föreslås formuleras som att landskapets finansiella sparande ska uppgå till en viss procent av landskapsbudgeten i genomsnitt över en konjunkturcykel.³ Det är i princip omöjligt att på förhand veta längden på en konjunkturcykel, den varierar vanligen mellan tre och åtta år. Kommittén anser att överskottsmålet bör sträcka sig över en på förhand fastställd tidsperiod. Lagtinget behöver inte fatta några årliga beslut om överskottsmålet utan det gäller till dess ett nytt föreslås och beslutas.

Landskapsregeringen föreslås vara skyldig att redovisa för lagtinget hur överskottsmålet uppnås vid minst ett tillfälle per år, förslagsvis på våren i samband med att lagtinget tar ställning till landskapsregeringens förslag till kostnadstak. Vid en bedömd målavvikelse ska landskapsregeringen lämna en redogörelse för hur en återgång till målet ska ske.

Ett överskottsmål bidrar till att vända trenden med tilltagande underskott i landskapets finanser och minskar risken för att en skuldyngd ekonomi lämnas över till kommande generationer. Ett överskott i landskapets budget bygger på sikt upp en reserv som dels utgör en buffert mot större oförutsedda och svårpåverkbara kostnadsökningar, dels möjliggör stabiliseringspolitik, dvs. möjligheten att utjämna konjunkturella svängningar i ekonomin, i synnerhet motverka lågkonjukturer. Ytterligare ett syfte med överskottsmålet är att kunna möta den demografiska utvecklingen med ett växande antal äldre.

³ Begreppet överskottsmål behöver inte nödvändigtvis utesluta att målet sätts på en nivå som innebär att landskapets finanser ska vara i t.ex. balans eller till och med visa ett mindre underskott, även om detta naturligtvis bör undvikas.

Vilken nivå som bör sättas för överskottsmålet beror dels på möjligheten att faktiskt generera överskott i landskapets finanser, dels på hur stor reserv som är önskvärd. Hur stor reserv som är eftersträvarvärd beror på landskapsfinansernas konjunkturkänslighet och de stabiliseringspolitiska ambitionerna.

5.2.1 Avkastningen från Penningautomatföreningen

Eftersom landskapets finanser är ansträngda bedöms möjligheten att i närtid uppnå överskott liten. Därmed är utsikterna att bygga upp en tillräcklig buffert för sämre tider mycket dystra. Mot denna bakgrund har kommittén diskuterat om avkastningen från PAF kan användas även till andra ändamål än uteslutande till tredje sektorn.

Nuvarande ordning innebär att avkastningen från PAF:s verksamhet tas upp i budgeten och fördelas på olika sektorers budgetmoment. Medel fördelas till social verksamhet, miljöarbete, kultur, ungdomsarbete och idrott, integrationsarbete, övrig verksamhet, investeringsstöd och -lån samt evenemangsstöd. Det finns fastställda principer för vilken verksamhet och vilka mottagare som kan beviljas stöd. De senaste åren har det årliga beloppet som fördelas uppgått till ca 15 miljoner euro och motsvarande belopp – avkastningen från PAF- bokförs som en finansiell intäkt. Några år har större belopp tagits ut från PAF. Emellertid har inte alltid hela det årliga beloppet gått åt varför en betydande reserv har byggts upp.

Ofördelade medel, amorteringar på lån och outnyttjade reservationsanslag finns reserverade på ett särskilt balanskonto. År 2021 uppgick dessa reserverade PAF-medel i bokslutet till drygt 57,8 miljoner euro. Noteras dock bör att PAF-reserven inte motsvaras av disponibla likvida medel. Landskapet har inte behövt ta upp lån för att täcka sitt underskott av likvida medel tack vare att outnyttjade PAF-medel ingår i landskapets likviditet.

Ett alternativ som diskuteras är om avkastningen från PAF inte längre bör specialdestineras till den tredje sektorn. Den årliga PAF-avkastningen och stöden till den tredje sektorn skulle med detta alternativ hanteras på samma sätt som övriga poster i budgeten. Ett argument som framförts för denna lösning är att det inte är rimligt att underskott i landskapets "ordinarie" budget medför hårda besparingskrav på kärnverksamheten, samtidigt som det genereras överskott i de medel som är öronmärkta för den tredje sektorn. När det gäller det betydande belopp som i bokslutet finns reserverat från tidigare år övervägdes att låta beloppet utgöra den önskade buffert för störningar i ekonomin och lågkonjunkturer som nämnts ovan.

Ett annat alternativ som diskuterades inom kommittén är att för det första inrätta en "PAF-fond" för att trygga finansieringen av den tredje sektorn. Fonden, som förslagsvis förvaltas på samma sätt som pensionsfonden, bör vara tillräckligt stor (ca 45 miljoner euro) för att garantera tredje sektorn en viss nivå under tre år. Fonden tillförs årligen avkastning från PAF samtidigt som ett belopp motsvarande överföringarna till tredje sektorn tas ut. För det andra skulle enligt det här alternativet medel avsättas för forskning, utveckling och pilotprojekt som siktar mot effektivisering och tillväxt och är i linje med utvecklings- och hållbarhetsagendan. Detta i enlighet med förslaget från den parlamentariska kommitté som år 2020 fick i uppdrag att föreslå riktlinjer för framtida användning av penningautomatmedel.⁴ Slutligen skulle eventuella återstående medel bidra till att nå överskottsmålet, dvs. utgöra finansiellt sparande för uppbyggandet av en reserv i landskapsbudgeten.

⁴ "Betänkande från parlamentariska kommittén för att föreslå riktlinjer för framtida användning av penningautomatmedel" (ÅLR 2020/1222). Den kommittén kom fram till att en reservering är att föredra framför en fond.

Kommittén konstaterade att frågan om förändrade principer gällande hanteringen av avkastningen från PAF är komplex och att landskapsregeringen behöver ta ställning i frågan i samband med att ramverket träder i kraft.

5.3 Stram budgetprocess

Kommitténs förslag: Beslut om budgeten föreslås ske i två steg, där det samlade budgetutrymmet fastställs först, därefter detaljerna. Tät och regelbunden budgetuppföljning ska göras och prognoser på momentnivå lämnas. Tilläggsbudgetar föreslås i stället benämnas ändringsbudgetar och användas restriktivt. Ökade kostnader inom ett område ska finansieras genom minskade kostnader inom ett annat. Det bör utredas om förslagsanslagen bör avskaffas och ersättas med en annan typ av anslag.

5.3.1 Uppifrån och ned-perspektiv

Ett konsekvent tillämpat uppifrån och ned-perspektiv föreslås införas i budgeteringen. Det innebär att man först fastställer det samlande budgetutrymmet och fördelar det på politikområden⁵ i landskapets budget för att sedan arbeta sig nedåt mot detaljerna. Olika kostnader ställs mot varandra och prövas mot ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av överskottsmålet och kostnadstaket. Ansatsen förutsätts tillämpas både under landskapsregeringens arbete med att ta fram ett budgetförslag och i lagtingets behandling av förslaget. Förslag till ökade kostnaderna inom ett område måste då motsvaras av kostnadsminskningar inom ett annat. Detta innebär en betydande förändring jämfört med nuvarande process där kostnaderna summeras underifrån och upp, vilket lätt kan få till följd att de sammanlagda kostnaderna blir större än vad lagting och landskapsregering ursprungligen avsett.

Beslut om budgeten föreslås ske i två steg. I det första steget som sker på våren tar lagtinget ställning till budgetens totala omslutning, dvs. till en beräkning av landskapets inkomster och landskapets totala kostnader för nästkommande år. I det första steget fördelas samtidigt budgeten på olika politikområden genom ett regeringsbeslut som därefter utgör grunden för förvaltningens fortsatta budgetprocess.⁶ Den för varje politikområde fastställda nivån fungerar som en ram som inte får överskridas när landskapsregeringen fortsätter sin budgetberedning i det andra steget. Ramarna för politikområden bör även inkludera avskrivningar som hör till området.

När beslutet i det första steget fattats tar lagtinget i ett andra steg under hösten ställning till förslagen om fördelningen av anslagsbelopp för respektive moment. Lagtinget kan då besluta om en omfördelning mellan momenten i förhållande till landskapsregeringens förslag, men får inte gå utöver den totala omslutning som fastställdes i det första steget. Förutom förslag till belopp under respektive moment för nästkommande år lämnar landskapsregeringen även beräknade belopp för år två och tre. Även om lagtinget inte tar ställning till de beräknade beloppen för år två och tre ger de ändå förvaltningen en god uppfattning om vilka belopp som kan förväntas framöver vilket ger förvaltningen en större förutsägbarhet och längre planeringshorisont.

⁵ Med politikområde avses budgetens indelning i förvaltningsområden, inklusive de myndigheter och fristående enheter som lyder under respektive förvaltningsområde.

⁶ Lagtinget beslutar om kostnadstak. Fördelningen av det totala budgetutrymmet på politikområden behöver dock inte lagtinget ta ställning till i steg 1.

En stram budgetprocess tillsammans med kostnadstaket kommer att innebära goda betingelser för ansvarsfulla finanspolitiska beslut. Den minister eller lagtingsledamot som önskar öka kostnaderna för ett visst ändamål behöver, förutom att argumentera för detta ändamål, också ange en finansieringskälla så att de tillkommande kostnaderna ryms inom kostnadstaket.

5.3.2 Restriktiv användning av ändringsbudgetar (tilläggsbudgetar)

Sedan budgeten fastställts och budgetåret inletts kan behov uppkomma eller falla bort. Om landskapsregeringen anser att landskapets budget behöver ändras till följd av detta, kan den lämna ett förslag om ökade eller minskade anslag till lagtinget i form av en tilläggsbudget.

Kommittén anser att tilläggsbudgetar bör användas mer restriktivt än vad som hittills varit fallet. Begreppet tilläggsbudget leder också tanken till att ytterligare kostnader adderas till den befintliga budgeten. Med införandet av kostnadstak och kravet på att tillkommande kostnader inom ett område ska mötas av minskade kostnader inom ett annat bör tilläggsbudget i stället benämnas ändringsbudget.

Ändringsbudgetar kan normalt läggas fram två gånger per år, en under våren och en under hösten. Syftet med förslag till ändringar i budgeten är framför allt att komplettera den av lagtinget beslutade budgeten med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse.

Reformer med varaktiga budgetkonsekvenser bör som huvudregel beslutas i samband med lagtingets behandling av budgetförslaget på hösten. De krav som ställs på finansiering vid ändringsbudgetar ska vara lika höga som vid beredningen av förslag till grundbudgeten. Förslag till kostnadsökningar bör i första hand finansieras med kostnadsminskningar.

5.3.3 Översyn av anslagstyper

Förslagsanslag är obegränsade anslag i första hand avsedda för regelstyrda ändamål såsom överföringar till hushållen och EU-program. De regelstyrda förmånssystemen svarar för en betydande del av kostnadsmassan på landskapsbudgeten och hanteringen av dessa är således central för kostnadsutvecklingen.

Förslagsanslagen är problematiska att kombinera med kostnadstak eftersom det är tillåtet att överskrida dem obegränsat. Med en annan typ av anslag som inte får överskridas utan särskilda beslut ställs betydligt högre krav på precision i anslagsberäkningen och på kvaliteten i prognoser. Kommittén anser därför att Finansavdelningen bör ges i uppdrag att utreda om förslagsanslagen bör avskaffas. En anslagstyp som bör övervägas i utredningsuppdraget är ramanslag.⁷

Om det finns risk för att ett beslutat kostnadstak överskrids är landskapsregeringen skyldig att vidta åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå lagtinget nödvändiga åtgärder. Om förslagsanslagen upphör bör landskapsregeringen ges möjlighet att genom beslut medge mindre anslagsöverskridanden, exempelvis upp till 10 procent, medan större överskridanden än så fortsatt bör kräva lagtingets godkännande. Analogt bör landskapsregeringen ges befogenhet att besluta att anslag på ett anvisat moment inte får användas om det

⁷ Ett ramanslag kan belastas med ett högre belopp än vad som anvisats, eftersom det finns en begränsad anslagskredit kopplad till anslaget. Utöver anslagskrediten kan regeringen tillåta ett medgivet överskridande. Outnyttjade medel får inom vissa gränser överföras till nästa budgetår, s.k. anslagssparande. Detta minskar benägenheten hos budgetansvariga att se till att outnyttjade medel förbrukas i slutet av budgetåret.

finns särskilda skäl, t.ex. för att undvika att kostnadstaket överskrids. Även detta bör belysas i den nämnda utredningen.

5.3.4 Regelbunden budgetuppföljning och förstärkt prognosverksamhet

Införandet av ett kostnadstak och en eventuell avveckling av förslagsanslag förutsätter en god kontroll över anslagsförbrukningen. Tät och regelbunden uppföljning är central och prognosverksamheten behöver stärkas, i synnerhet vad gäller regelstyrda anslag som är svåra att påverka på kort sikt. Det blir väsentligt att med framförhållning identifiera risker för överskridanden. Finansavdelningen bör vid minst två tillfällen per år ta fram prognoser för landskapsbudgeten, grundade på underlag från budgetansvariga inom förvaltningen. Arbetet med att förbättra prognoser och uppföljning bidrar samtidigt till att förbättra det ekonomiska beslutsunderlaget för landskapsregeringen och lagtinget. Landskapsregeringen bör i samband med att ändringsbudgetar lämnas, informera lagtinget om ekonomiskt utfall med fokus på avvikelser samt redovisa sina budgetprognoser och då förklara väsentliga skillnader i förhållande till budgeterade belopp.

Förslaget som kommer att leda till en betydande förbättring av den interna styrningen och kontrollen innebär ett visst merarbete för förvaltningen, i synnerhet för finansavdelningen. För att svara upp mot dessa tillkommande förväntningar och krav kommer finansavdelningen att behöva resursförstärkning i form av kvalificerade ekonomer.

5.4 Finanspolitiskt råd

Kommitténs förslag: En extern oberoende och opartisk granskning och uppföljning av finanspolitiken bör införas när det nya regelverket varit i kraft i några år, genom inrättandet av ett finanspolitiskt råd.

En väl fungerande extern uppföljning av finanspolitiken är viktig för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Ett oberoende, opartiskt och självständigt finanspolitiskt råd med ett särskilt ansvar vid uppföljningen av det finanspolitiska ramverket föreslås. Rådet utgör i sig en viktig del av ramverket. Om det finns en bred uppslutning kring gällande regelverk, både i det politiska systemet och i samhället, samt en väl fungerande extern uppföljning av en oberoende aktör blir de politiska kostnaderna att bryta mot ramverket betydande. Ett finanspolitiskt råd med modell från Sverige kan också bidra till en diskussion om finanspolitikens utformning och öka sannolikheten att den utformas på ett effektivt sätt.

I rådet bör ingå personer med god kännedom om det finanspolitiska rådets verksamhet, ekonomisk politik, forskarvärlden och de åländska förhållandena. Ledamöterna förordnas formellt av landskapsregeringen, nominerade av en valberedning i vilken ordföranden och vice ordföranden från lagtingets finansutskott föreslås ingå.

Rådet bör årligen publicera en rapport om Ålands finanspolitik som lämnas till landskapsregeringen. Landskapsregeringen lämnar sedan i samband med förslaget till budget en redogörelse till lagtinget för vilka eventuella åtgärder rapporten föranleder.

Eftersom kostnadstak, överskottsmål och en stram budgetprocess enligt förslaget införs från och med 2024 års budget, föreslås rådet inrättas något senare när Ålands nya finanspolitiska ramverk varit i kraft i några år och det då finns möjlighet att utvärdera följsamheten mot ramverket. Inför inrättandet behöver rådets kostnader beräknas och en instruktion som reglerar rådets uppgifter, sammansättning, etc. tas fram.

5.5 Skuldankare

Kommitténs förslag: Kommittén anser inte att det finns några vägande skäl att införa ett skuldankare i Ålands nya finanspolitiska ramverk. Däremot bör landskapsregeringen även fortsättningsvis behöva inhämta lagtingets bemyndigande för att få ta upp lån.

Skuldankaret är ett riktämärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichskulden (EU:s skuldkriterium), på medellång sikt. Skulden ställs då i förhållande till BNP.

Den offentliga bruttoskuldens nivå är en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik. Även om överskottsmålet är mer lämpat som ett operativt mål i budgetprocessen spelar skuldens storlek en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå.

En hög offentlig skuldsättning innebär att utrymmet för finanspolitiska stimulanser i lågkonjunkturer blir mindre. Över tid kan skuldsättningen minska genom amorteringar på skulden eller om BNP stiger snabbare än skuldsättningen. På samma sätt kan skuldkvoten öka om det blir lågkonjunktur och BNP faller eller om skulden växer snabbare än BNP.

Som EU-medlem är Finland bunden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Pakten består av en förebyggande och en korrigerande del. Den förebyggande delen som innebär att alla EU:s medlemsländer ska ha ett medelfristigt budgetmål syftar till att alla medlemsländer på medellång sikt ska nå en sund offentligfinansiell ställning. Den korrigerande delen har som syfte att åtgärda underskott större än 3 procent av BNP eller skuldkvoter större än 60 procent av BNP.⁸

Eventuella konsekvenser av att inte ha någon statskund alls hör främst samman med att det då inte finns någon marknad för statsobligationer som ett verktyg i penningpolitiken. Räntan på statsobligationer fyller också en viktig funktion som referensränta i ekonomin och på finansmarknaderna.

EU:s skuldkriterium gäller således för Finland och är inte bindande för landskapet Åland, annat än indirekt. Landskapet har för närvarande inte någon finansiell skuld.⁹ Åland kan heller inte bedriva penningpolitik för att påverka inflation och räntenivåer, det hanteras i stället på nationell nivå genom Finlands Bank.

Mot bakgrund av ovanstående anser kommittén att det inte finns några vägande skäl att införa ett skuldankare i det Ålands finanspolitiska ramverk.

Eftersom Åland har kostnadsmässig redovisning kan det uppstå ett lånebehov även om kostnadstaket inte överskrids och överskottsmålet nås. Detta eftersom det är avskrivningarna som begränsas av taket och belastar resultatet, inte själva investeringsutgiften som ju är betydligt högre. Även för likviditetsberedskap bl.a. beroende på osäkerhet kring tidpunkter för in- och utbetalningar kan det finnas behov av att ta upp externa lån. Nuvarande regelverk förutsätter att lagtinget beviljat fullmakt för landskapsregeringens låneupptag i samband med att budgeten fastställs. Ingen förändring föreslås i denna del.

⁸ Under perioden 2010–2014 var Finland föremål för ett korrigerande förfarande på grund av alltför stort underskott inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser. Under våren 2015 diskuterades om ett sådant skulle inledas igen, då kommissionen bedömde att Finland bröt mot underskotts- och skuldkriteriet. Finland hörde därmed till de första länder som varit nära att bli föremål för ett korrigerande förfarande p.g.a. skuldkriteriet.

⁹ Likviditetsmässigt har outnyttjade PAF-medel använts för att undvika låneupptagning, men det är inte att betrakta som en offentlig skuld.

Bilaga 1 - Författningsförslag

Delar av det finanspolitiska ramverket kan införas utan lagändringar såsom tät och regelbunden budgetuppföljning och prognoser medan andra delar förutsätter ett ändrat regelverk. Mot bakgrund av den korta tid kommittén haft till sitt förfogande lämnas inte fullständiga författningsförslag. Nedanstående förslag till lag- och förordningsändringar behöver således beredas vidare av en lagberedare.

Kostnadstak

Finansförvaltningslagen (2012:69)

Ny § Landskapsregeringen ska senast den 15 maj lämna förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och förslag till tak för landskapets kostnader (kostnadstak) som ska användas i beredningen av förslag till Ålands budget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten.

Förslaget ska avse det tredje tillkommande budgetåret.

Ny § Landskapets intäkter och kostnader ska budgeteras och redovisas brutto. För verksamhet som helt eller till en bestämd del finansieras med externa intäkter ska endast nettokostnaden innefattas i kostnadstaket.

Ny § Finns det risk för att ett beslutat kostnadstak kommer att överskridas, ska landskapsregeringen för att undvika detta vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå lagtinget nödvändiga åtgärder.

Stram budgetprocess

Uppifrån och ned-perspektiv

Anvisningar om uppgörande av budgetförslag

I anvisningarna som beslutas av landskapsregeringen fastställs budgetramar per politikområde. Dessa ramar ligger sedan fast och utgör grunden i den fortsatta budgetprocessen där ramarna fördelas på moment och anslag.

Ändringsbudgetar

Lagtingsordningen (2011:97)

Ändrad 52 § Landskapsregeringen får, med det undantag som anges i andra stycket, vid högst två tillfällen lämna förslag till ändringar i landskapets budget för det löpande budgetåret.

Endast om landskapsregeringen anser att det finns särskilda skäl får förslag till ändringar i landskapets budget lämnas vid fler tillfällen.

Arbetsordning (2015:87) för Ålands lagting

Utredningens förslag innebär att förslag till ökade kostnader åtföljas av förslag till finansiering. 32 § Motioner behöver därmed ses över.

Översyn av anslagstyper

Den föreslagna utredningen om anslagstyper kan komma att leda till att 54 § lagtingsordningen och 10 § finansförvaltningslagen behöver revideras.

Regelbunden budgetuppföljning och förstärkt prognosverksamhet

Finansförvaltningslagen (2012:69)

Ny § Landskapsregeringen ska noggrant följa hur landskapets inkomster, utgifter och eventuell upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp.

Ny § Landskapsregeringen ska vid två tillfällen till lagtinget redovisa prognoser över landskapets intäkter och kostnader för det innevarande budgetåret och förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall.

Överskottsmål

Finansförvaltningslagen (2012:69)

Ny § Landskapsregeringen ska till lagtinget lämna förslag till mål för landskapets finansiella sparande (överskottsmål).

Ny § Om lagtinget har beslutat om ett sådant överskottsmål som avses i §, ska landskapsregeringen vid minst ett tillfälle under året för lagtinget redovisa hur målet uppnås. Landskapsregeringen ska då beakta effekterna av beslutade och för lagtinget presenterade budgetpolitiska åtgärder.

Landskapsregeringen ska vid en bedömd avvikelse från målet även redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

Bilaga 2 – Budgetåret i den nya budgetprocessen

	Landskapsregeringen	Lagtinget	Myndigheter m.fl.
Jan	Årsredovisnings- och bokslutsarbete		
Feb	Årsredovisnings- och bokslutsarbete		
Mars	Årsredovisning och bokslut färdigställs. Förberedande budgetarbete, ekonomiska analyser		Myndigheter och avdelningar lämnar in budgetunderlag för nästkommande tre år
Apr	Årsredovisning lämnas till lagtinget. Beslut om ramar per politikområde		Landskapsrevisionen lämnar revisionsberättelse till LR
Maj	Kommenterat utfall, prognos, förslag till kostnadstak samt ändringsbudget till lagtinget	Behandlar och fattar beslut om kostnadstak, inkomstberäkningar, ändringsbudget och årsredovisning	Myndigheter och avdelningar lämnar prognosunderlag
Juni			
Juli	Ev. halvårsbokslut		
Aug	Budgetarbete – fördelning på moment/anslag inom resp. politikområde.		
Sep	Fortsätter budgetarbetet. Ändringsbudget, kommenterat utfall och prognos till lagtinget		Myndigheter och avdelningar lämnar prognosunderlag
Okt		Beslutar om ändringsbudget	
Nov	Lämnar förslag till budget för nästkommande år samt förslag till/uppföljning av överskottsmål	Oppositionen lägger fram olika alternativ till landskapsregeringens budgetförslag.	
Dec		Beslutar om budget	