

Revisionsverkets ställningstaganden

Tillförlitlighet i makroprognoser

Helhetsekonomiska prognoser spelar en viktig roll i planeringen av och beslutsfattandet kring de offentliga finanserna. Kraven på de prognoser som utgör underlag för planeringen av de offentliga finanserna har skärpts genom stramare samordning av EU:s ekonomiska politik och därav följande ny lagstiftning.

Syftet med revisionen var att klarlägga huruvida Finansministeriets (FM:s) prognoser ger en riktig och tillräcklig bild av ekonomin och de ekonomiska utvecklingsutsikterna som underlag för finanspolitiska beslut, att utvärdera och öka öppenheten och transparensen i prognosprocesserna och prognosmetoderna och att granska oberoendet i ministeriets helhetsekonomiska prognoser.

FM:s konjunkturprognoser är statistiskt sett tillförlitliga

Enligt den statistikanalys som revisionsverket har gjort är de konjunkturprognoser som tagits fram som underlag för finanspolitiken statistiskt sett riktiga. Enligt analysen var kvaliteten på prognoserna för utrikeshandeln sämst. Orsaken till att dessa faktorer regelbundet underskattas är varken prognosmetoderna eller prognosprocessen utan den systematiska preciseringen av statistikunderlaget. FM ger ut tabeller över de preciserade prognoserna och prognosfelen som bilaga till sina ekonomiska översikter. I översikterna lämnar ministeriet ingen rapport eller övergripande analys om orsakerna eller systematiken bakom felen och inte heller gör någon jämförelse med andra ekonomiska prognosinstansers prognoser. I bilaga till planen för de offentliga finanserna rapporterar ministeriet om förändringarna i de offentliga finanserna och om de faktorer som bidragit till förändringarna jämfört med föregående plan.

FM:s konjunkturprognoser är lika träffsäkra som andra prognosinstansers ekonomiska prognoser

En jämförelse av felen i prognoserna visar att FM:s konjunkturprognoser har en lika bra träffsäkerhet som andra ekonomiska prognosinstansers prognoser. Exporthandeln och investeringar hör till de svårast förutsebara posterna i prognoserna för alla prognosinstanser som omfattades av granskningen.

Prognoserna för de offentliga finanserna har i genomsnitt underskattat utvecklingen av inkomsterna och utgifterna

Prognoserna för de offentliga finanserna underskattar systematiskt utvecklingen av både inkomsterna och utgifterna för offentlig sektor. Med undantag för socialskyddsfonderna har underskattningen av utgifterna varit något större än underskattningen av inkomsterna. De genomsnittliga överskattningarna i nettokreditgivningen, som erhålls genom differensen mellan inkomster och utgifter, saknar likväl statistisk betydelse för den offentliga sektorn som helhet.

En systematisk metodbeskrivning för prognosen saknas

De dokument som beskriver metoderna för upprättande av prognosen är föråldrade eller bristfälliga och kan inte användas som grund för en heltäckande och transparent bild av hur de helhetsekonomiska prognoserna utarbetas. Dokumentationen ger ingen klar bild av vilka datakällor som används för prognosen och de risker som anknyter till upprättandet av prognosen och dess resultat har inte beskrivits på ett tydligt och systematiskt sätt. Dessutom borde dokumentationen innefatta ett tydligt tidsschema för prognosprocessen och en beskrivning av sambanden mellan konjunkturprognosen, prognosen för den offentliga sektorn och uppskattningarna av skatteintäkterna.

Lagstiftningen lämnar rum för tolkning i fråga om kravet på formellt oberoende i prognoserna inom den offentliga sektorn

EU-förordningen om övervakning av utkast till budgetplaner innehåller ett krav på oberoende prognoser, vilket i fråga om prognoser för de offentliga finanserna lämnar rum för tolkningar. I förordningen görs en tydlig åtskillnad mellan prognoserna för makroekonomin och för de offentliga finanserna. Enligt förordningen ska utkastet till budgetplan innehålla bland annat en beskrivning av de viktigaste antagandena inom de makroekonomiska prognoserna och viktig ekonomisk utveckling som är relevant för att uppnå budgetmålen samt en bilaga med den metod, de ekonomiska modeller och antaganden samt andra relevanta parametrar som underbygger budgetprognoserna.

Enligt revisionsverkets tolkning avser kravet på oberoende i förordningen uttryckligen makroekonomiska prognoser. I fråga om prognoser för de offentliga finanserna fastställer direktivet att planeringen av de offentliga finanserna ska utgå från realistiska prognoser för makroekonomin och de offentliga finanserna.

Utomståendes uppfattning av oberoende bör stärkas

Enligt Europeiska kommissionen har Finland, jämfört med EU i övrigt, ett exceptionellt arrangemang där en avdelning inom Finansministeriet har utsett till en självständig institution med ansvar för makroekonomiska prognoser. I de övriga länderna i euroområdet utarbetas de makroekonomiska prognoserna av en oberoende institution eller finansministeriets prognoser verifieras av en oberoende part.

Vid revisionen framkom inga faktorer som i praktiken skulle ha äventyrat oberoende prognoser vid FM. Däremot uppfyller det nuvarande arrangemanget inte alla de krav på oberoende som fastställs i förordningen om övervakning av utkast till budgetplaner. Vid revisionen uppdagades även potentiella risker för oberoende prognoser, vilka kan hanteras genom att vidareutveckla prognosrutinerna.

Experterna på FM anser att de makroekonomiska prognoserna utarbetas på ett oberoende sätt. Detta garanterar ändå inte att prognosarbetet är oberoende även i framtiden under andra omständigheter och med annan personal. Nationalekonomiska avdelningen, som svarar för prognoserna, har inte infört sådana särskilda arrangemang jämfört med de övriga avdelningarna på FM, som skulle garantera oberoendet. Den uppfattning som utomstående får om oberoende verksamhet kan stärkas genom att förbättra dokumentationen och se till att organisationen för prognoserna är tillräckligt självständig. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid den interaktion och det informationsutbyte mellan experterna på nationalekonomi-, skatte- och budgetavdelningarna som

behövs för prognosen för de offentliga finanserna samt vid sambandet mellan prognosen för de offentliga finanserna och konjunkturprognosen.

Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån revisionen ger revisionsverket följande rekommendationer:

1. Felaktigheter i Finansministeriets prognoser bör analyseras och publiceras regelbundet. Av analyserna ska det framgå bland annat hur stor andel av felet i prognosen är en följd av preciseringar i källdata respektive av skillnaden mellan utvecklingen enligt prognosen och den verkliga utvecklingen. Det behövs också jämförelser med andra ekonomiska prognosinstansers träffsäkerhet.
2. Finansministeriet ska ta fram offentlig och systematisk dokumentation om metoderna för upprättande av såväl konjunkturprognosen som prognosen för de offentliga finanserna.
3. Den uppfattning som utomstående får om oberoende prognosverksamhet och de faktorer som bidrar till oberoende ska stärkas och betonas genom arbetsledning och framtagning av dokumenterade processer för säkring av oberoende.
4. En modell, där de makroekonomiska prognoserna för finanspolitiska beslutsunderlag verifieras av ett externt, oberoende organ bör tas under övervägande.