

Huvudsakligt innehåll

Utvärdering av övervakningen av finanspolitiken om tillförlitligheten i finansministeriets prognoser för de offentliga finanserna

Övervakningen av finanspolitiken gör regelbundet ex-post-utvärderingar av tillförlitligheten i de officiella ekonomiska prognoser som finansministeriets ekonomiska avdelning utarbetar. Ex-post-utvärdering innebär att prognoserna jämförs med utfallen. Denna utvärdering fokuserar på de höstprognoser för de offentliga finanserna som ministeriet utarbetar för det kommande året (t+1), eftersom de används som grund för planeringen av statsbudgeten för det kommande året. I Finland utarbetar finansministeriet de prognoser som används som underlag för den ekonomiska politiken och ingen oberoende utomstående part verifierar dem. Enligt Europeiska kommissionen är Finlands förfarande för att generera de officiella prognoser som används i statens budgetplanering exceptionellt inom EU. I de övriga länderna inom euroområdet utarbetas de ekonomiska prognoserna av en oberoende institution eller alternativt verifieras finansministeriets prognoser av en oberoende part. Finlands förfarande är dock förenligt med EU-lagstiftningen.

Övervakningen av finanspolitiken utvärderar tillförlitligheten i finansministeriets prognoser ur två synvinklar – genom att undersöka om prognoserna innehåller systematisk över- eller undervärdering, dvs. om de är väntevärdesriktiga eller inte, och genom att granska hur träffsäkra prognoserna är.

Utvärderingen består av två delar. Först bedöms tillförlitligheten i finansministeriets prognoser genom att man jämför finansministeriets prognoser med prognoserna från andra centrala prognosinstitut. Till dem hör Europeiska kommissionen, Finlands Bank, Näringslivets forskningsinstitut Etlä samt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD. Som jämförelse används också en naiv prognos som skapas i denna rapport genom att man använder den senaste observationen som prognos. I den andra delen av utvärderingen indelas ministeriets prognosfel i delfaktorer i syfte att få fram information om felens ursprung.

Analysmaterialet omfattar bland annat den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder samt det nominella saldot, dvs. underskott eller överskott, åren 1997–2021. För analysen bildas två urval: ett från åren 1997–2021 och ett från vilket de ekonomiska krisåren 2009 och 2020 har uteslutits. Ministeriets prognoser för utgifterna, det nominella saldot och skulden jämförs med andra instansers prognoser, men det är inte möjligt att jämföra inkomstprognoserna eftersom de andra instanserna inte har publicerat inkomstprognoser för en tillräckligt lång tid. Därför behandlas ministeriets inkomstprognoser separat. Utvärderingen är den första analysen av finansministeriets prognoser för de offentliga finanserna som omfattar en tidsperiod på över 20 år och som inbegriper

de centrala prognosvariablerna för de offentliga finanserna. Ju längre tidsperiod det utvärderade materialet sträcker sig över, desto säkrare slutsatser kan man dra av materialet.

Jämförelse av finansministeriets och andra instansers prognoser

Väntevärdesriktigheten och träffsäkerheten i finansministeriets prognoser bedömdes genom att man granskade prognosfelens fördelning och räknade ut storheter av prognosfelen. För åren 1997–2021 är finansministeriets prognoser för den offentliga sektorns nominella saldo, utgifter och skulder i genomsnitt väntevärdesriktiga. När finanskrisåren 2009 och 2020 utesluts från urvalet framgår det att prognoserna underskattar det nominella saldot en aning. De prognoser som finansministeriet utarbetat för det nominella saldot, utgifterna och skulden är inte påfallande mer missvisande än prognoserna från andra instanser.

Finansministeriets prognoser innehåller inexaktheter, men finansministeriet är i detta avseende ungefär på samma nivå som de övriga prognosinstituten. Skillnaderna mellan prognosinstituten är små.

I jämförelse med andra prognosinstitut är finansministeriets prognoser för det nominella saldot för det kommande året i genomsnitt näst mest exakta och skuld- och utgiftsprognoserna tredje mest exakta. Finansministeriets t+1-prognoser för det nominella saldot och skuldsättningen är näst minst missvisande och de mest missvisande när det gäller utgifterna. Finlands Bank gjorde de mest exakta prognoserna för det kommande året vad gäller det nominella saldot, skuldsättningen och utgifterna, men skillnaderna mellan prognosinstituten är mycket små och statistiskt sett inte signifikanta. I urvalet där finanskrisåren 2009 och 2020 har uteslutits är finansministeriets skuldprognoser de mest exakta. Finansministeriets prognoser för det nominella saldot och skuldsättningen jämfördes med fem andra prognosinstitut och prognosen för utgifterna med tre prognosinstitut, den naiva prognosen medräknad. Alla prognosinstitut är mer exakta än den naiva prognosen som bildades genom att man använde den senaste observationen som prognos. Största delen av de prognosfel som prognosinstituten gjorde är slumpmässiga.

Delfaktorer i finansministeriets prognosfel

Delfaktorerna i felet i finansministeriets prognoser för det kommande året (t+1) bedöms genom att prognosfelen delas upp. Finansministeriets prognoser underskattar det nominella saldot en aning, vilket förklaras av en underskattning av inkomsterna. I ministeriets prognoser görs de i genomsnitt största underskattningarna av det nominella saldot inom sektorn för statsförvaltningen, som på många sätt mätt också är den största av undersektorerna.

Orsaken till den systematiska underskattningen och inexaktheten i finansministeriets prognoser för de totala inkomsterna är till stor del en underskattning av skatteinkomsterna. Den viktigaste av de faktorer som ligger bakom den lindriga underskattningen av och inexaktheten i de totala utgifterna är

en underskattning av konsumtionsutgifterna. Dessa poster är stora, men även små poster, såsom ränteinkomsterna och ränteutgifterna, orsakar i genomsnitt stora prognosfel.

Finansministeriets skuldprognoser för det kommande året är i genomsnitt väntevärdesriktiga i hela urvalet och under åren med normal ekonomisk tillväxt överskattar de i genomsnitt skulden en aning. Detta förklaras av överskattningen av den prognostiserade skulden för innevarande år och det prognostiserade underskottet för det kommande året samt av underskattningen av den prognostiserade stock-/flödesjusteringen (stock-flow adjustment) för det kommande året. Den viktigaste faktorn bakom inexaktheten i prognosen för det kommande året är stock-/flödesjusteringen, som avser till exempel nettoanskaffning av finansiella instrument, såsom aktier, på kredit.

Slutledningar

Resultaten av utvärderingen visar att finansministeriets prognoser i genomsnitt är tillförlitliga och i fråga om väntevärdesriktigheten och träffsäkerheten lika tillförlitliga som prognoserna från andra centrala prognosinstitut. Man kan dra slutsatsen att det finländska förfarandet, där finansministeriet utarbetar budgetprognoser, inte har resulterat i opålitligare prognoser för de offentliga finanserna jämfört med andra centrala prognosinstitut. Dessutom producerar finansministeriet prognoser för de offentliga finanserna med iakttagande av försiktighetsprincipen. Med försiktighetsprincipen avses att inkomsterna inte uppskattas vara för stora eller utgifterna för små. Detta är förenligt med direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Den kritik som framförs i denna utvärdering gäller i huvudsak brister i presentationen av och transparensen i finansministeriets prognosmaterial. Finansministeriet har korrigerat sitt presentationssätt på basis av en anmärkning från övervakningen av finanspolitiken.

Prognosernas träffsäkerhet är relativ, så träffsäkerheten hos de prognosinstitut som används som kontrollgrupp påverkar tolkningen av finansministeriets träffsäkerhet. Att finansministeriets prognoser i genomsnitt är ungefär lika exakta som de från andra prognosinstitut innebär inte automatiskt att prognoserna i sig skulle vara exakta. Prognosfelen är ställvis stora och har samband med fel som har gjorts i prognoserna för det ekonomiska konjunkturläget. Resultaten återspeglar å ena sidan att det är svårt att förutspå de offentliga finanserna och å andra sidan att det finns utrymme för fortsatt förbättring av prognosinstitutens prognosmetoder.