Revisionsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020 (SRR 3/2016 rd): Ärendet har remitterats till revisionskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 13.5.2016.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- finansråd Mika Kuismanen, finansministeriet
- finansråd Mikko Spolander, finansministeriet
- finanspolitisk samordnare Sami Yläoutinen, finansministeriet
- chef för granskningen av finanspolitiken Matti Okko, Statens revisionsverk
- ledande ekonomist Seppo Orjasniemi, Statens revisionsverk
- verkställande direktör Vesa Vihriälä, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- affärsområdesdirektör Jussi Haarasilta, Finnvera Abp
- ekonomisk expert Pasi Sorjonen, Nordea Bank Finland Abp
- direktionens rådgivare Lauri Kajanoja, Finlands Bank
- Senior Advisor Helvi Kinnunen, Finlands Bank
- ordförande, professor Roope Uusitalo, Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- professor Matti Virén, Åbo universitet.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- ordförande, professor Roope Uusitalo, Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- Löntagarnas forskningsinstitut.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Träffsäkerheten och osäkerheten i ekonomiska prognoser

Utskottet noterar att prognosmakarna på senare år ofta lämnat alltför positiva prognoser. Att den ekonomiska utvecklingen är svagare än prognoserna har samtidigt inneburit att inkomstunderla-

get för de offentliga finanserna kraftigt har minskat. Det har i sin tur påverkat de politiska besluten. För att dämpa skuldsättningen har man tvingats genomföra omfattande utgiftsnedskärningar. Utskottet menar att riksdagen och beslutsfattarna tydligare än nu borde ta till sig att prognoserna redan principiellt är osäkra och kan slå fel. Därför bör en förbättring av de ekonomiska prognoserna vara föremål för fortsatt uppmärksamhet. Utskottet föreslår till exempel att det så kallade inköpschefsindexet används som komplement till prognoserna.

Enligt en utredning beställd av revisionsutskottet tål finansministeriets ekonomiska prognoser åren 1998—2007 jämförelse med prognoser gjorda på annat håll i Finland. De observerade felen såg ut att bero på konjunkturläget, särskilt i fråga om BNP-prognosen. Under högkonjunkturen underskattades BNP i genomsnitt, medan det i stället överskattats under lågkonjunkturen. Att förutse konjunktursvängningarna har varit svårt för finansministeriet och även för övriga prognosmakare. Träffsäkerheten i finansministeriets prognoser om ekonomisk tillväxt, arbetslöshet och inflation har på det hela taget legat på genomsnittlig nivå. Likaså låg träffsäkerheten i finansministeriets prognoser ungefär på genomsnittlig nivå i en internationell jämförelse (ReU:s publikation 1/2009 och ReUU 1/2010 rd — MINU 2/2010 rd).

Utskottet vill också i sammanhanget understryka att rättvisande prognoser förutsätter att uppgifterna i nationalräkenskaperna och statistikproduktionen är tillförlitliga och relevanta. Det är angeläget att såväl på unionsnivå som i medlemsländerna bevara det europeiska statistiska systemets och nationalräkenskapernas tillförlitlighet och oberoende med hjälp av harmoniserade villkor och stränga kvalitetskrav (ReUB 6/2015 rd).

Det är karakteristiskt för nationalräkenskaperna att uppgifterna preciseras. De första siffrorna offentliggörs och rapporteras med kort varsel, trots att det underliggande materialet typiskt kompletteras ännu länge efter den första rapporten. Statistikcentralen har börjat justera publiceringstiderna så att de första helårsuppgifterna om nationalräkenskaperna, till exempel uppgifterna om offentliga underskott och skulder, vilar på stabilare grund och så att man kan undvika snabba förändringar av siffrorna. Statens revisionsverk fäste också uppmärksamhet vid detta i sin rapport om tillsynen över finanspolitiken (B 17/2015 rd).

Enligt sakkunniga är det omöjligt att förutsäga ett sammanbrott i den ekonomiska utvecklingen och särskilt när det sker. Den internationella finanskrisen som började 2008 kom som en överraskning för alla prognosmakare. Problemen som började på investeringsmarknaden spreds med överraskande styrka till realekonomin och försvagade också offentliga ekonomier runtom i EU-länderna. Att tillväxten i världshandeln avtog ledde i Finland till en oerhört djup ekonomisk nedgång. BNP sjönk med 8,3 procent 2009 och exporten sjönk med hela 20 procent.

Enligt revisionsverkets rapport om övervakningen av finanspolitiken under valperioden 2011—2014 har finansministeriets prognoser varit inexakta under granskningsperioden och gett en alltför positiv bild av den ekonomiska utvecklingen. Finansministeriet har i likhet med övriga ekonomiska prognosmakare upprepade gånger tvingats skriva ned sina prognoser, eftersom den ekonomiska utvecklingen de facto varit klart svagare än prognoserna (Statens revisionsverks berättelser till riksdagen, B 20/2014 rd). Också kommissionens prognoser visar på samma långvariga överskattning av den ekonomiska tillväxten vilket har varit typiskt för alla prognoser som gäller Finland.

Nedskrivningen av tillväxtprognoserna visar hur tolkningarna om Finlands ekonomiska läge har förändrats. Till en början bedömdes Finlands problem i stor utsträckning vara tillfälliga, dvs. konjunkturbetonade. Så småningom blev det klart att bakom den svaga ekonomiska utvecklingen ligger långsiktiga problem i större utsträckning än vad som tidigare har bedömts. Förändringarna inom sektorer med hög produktivitet, som nedgången i elektronikindustrin och omstruktureringen i skogsindustrin, har haft en betydande effekt på Finlands ekonomi, sysselsättning och export. Tillväxtutsikterna i hela Europa sjönk betydligt i och med att euroområdet drabbades av en skuldkris. Också den starka ekonomiska avmattningen i Ryssland 2013 kom som en överraskning för prognosmakarna. Finlands export till Ryssland var 45 procent mindre 2015 än 2012.

På samma sätt har de långsiktiga tillväxtprognoserna i denna tid av fortsatt långsam tillväxt varit behäftade med allt större osäkerhet. Till exempel våren 2014 bedömde Finlands Bank att produktionspotentialen ökar under de närmaste 10 åren med i genomsnitt 1 procent per år, medan den tidigare ansågs ligga kring 1,5 procent. Den långsammare tillväxten påverkas av att den arbetsföra befolkningen minskat men också av att tyngdpunkten i produktionen ligger på branscher som har en genomsnittlig lägre produktivitet. Det är inte bara arbetsinsatsen och den totala produktiviteten som påverkar ekonomins produktionsvillkor, det gör också kapitalstocken. Investeringskvoten, som har varit fortsatt låg i flera år, har för sin del bromsat förnyelsen av kapitalstocken och på så sätt försämrat ekonomins kommande tillväxtpotential.

Utskottet konstaterar att utan ekonomisk-politiska tilläggsåtgärder räcker inte enbart regeringens anpassningsåtgärder på 4 miljarder euro till för att nå upp till underskottsmålet i planen för de offentliga finanserna, inte ens om man utgår från de ekonomiska prognoserna i redogörelsen. Samtidigt är anpassningsåtgärderna inte heller tillräckliga för att Finland ska uppfylla sina EU-åtaganden och EU-reglerna. Avgörande för underskottsmålet i de offentliga finanserna är att man lyckas med tillväxt-, företagar- och sysselsättningspolitiken.

Statens finansiella åtaganden och risker

Staten har omfattande ekonomiska åtaganden också utanför budgetstaten, däribland i anknytning till fonder utanför budgeten och till kreditinstitut. Till dessa delar har riksdagen ringa tillgång till information. Utskottet vill understryka att den statliga ekonomin utgör en helhet och att offentliga investeringar påverkar ekonomin och sysselsättningen. Utskottet menar att det är motiverat att tydligare än för närvarande särskilja statens investeringsutgifter från konsumtionsutgifterna och att ta upp dem i budgeten så att riksdagen, på ett hållbart och långsiktigt sätt. kan fatta finanspolitiska beslut ur ett bredare ekonomiskt perspektiv.

Politikerna behöver inte bara mål och indikatorer för den ekonomiska politiken. De måste också få riktiga och tillräckliga uppgifter och en samlad bild av statens finansiella åtaganden och risker och information om hur man garderat sig. Planen för de offentliga finanserna har ett särskilt kapitel (kap. 4) om statens finansiella åtaganden och risker. Redovisningen är av stor betydelse för att man ska få en samlad bild av åtagandena och riskerna. Utskottet vill särskilt påpeka att de statliga garantierna (exempelvis Finnvera) har ökat avsevärt de senaste åren. Dessutom har kapitalåtagandena gentemot internationella finansiella institut (exempelvis ESM) mångdubblats.

Statens åtaganden omfattar förutom skulder och pensionsansvar främst borgensförbindelser. De nominella beloppen för förbindelserna har ökat märkbart under de senaste åren. På basis av bokslutsuppgifter och andra uppgifter för 2015 har särskilt Finnveras och de statliga fondernas borgensförbindelser — i praktiken för bostadslån med statsborgen — ökat. Den inhemska garantistocken ökade under 2015 med 8,2 miljarder euro. Sedan 2009 har garantierna ökat med ca 20 miljarder euro.

Det nominella värdet av samtliga borgensförbindelser har fördubblats på några år. I slutet av 2015 var det uppe i ca 49 miljarder euro, eller 24 procent av den totala produktionen. Dessutom har de infordringsbara kapitalåtagandena gentemot internationella finansiella institut mångdubblats i huvudsak till följd av den ekonomiska krisen i EU. Andelen av dessa kapitalåtaganden var ca 9 procent, dvs. närmare 18 miljarder euro i slutet av 2015 (Valtiovarainministeriön julkaisu — 15a/2016).

Till särdragen för dessa s.k. villkorliga åtaganden hör att de inte orsakar utgifter i budgetekonomin och att statsskulden eller skulden i de offentliga finanserna inte ökar, förutsatt att riskerna för åtaganden inte realiseras. Det kan uppmuntra att fortsatt gå in i åtaganden som är större än vad som är motiverat med tanke på den totala ekonomin och riskbedömningen.

Utskottet konstaterar att beviljande av borgen inte omfattas av någon som helst begränsning inom ramen för de offentliga finanserna. Beviljande av borgen kan trots riskerna anses vara ett förmånligt alternativ, eftersom det inte medför några direkta kostnader för staten. Utskottets uppfattning är dock att de risker och förluster som är förknippade med borgen också kan realiseras. Frågan om risker och åtaganden är också viktig för riksdagens budgetmakt, eftersom besluten om Finlands åtaganden binder också kommande riksdagar.

Utskottet understryker vikten av att identifiera och bedöma riskerna i samband med åtaganden. Att endast presentera de nominella värdena för åtaganden är inte tillräckligt utan det behövs också riskhantering och bättre prognostisering samt rapportering om beredskap för det fall att åtaganden och därmed förluster eventuellt realiseras. Kostnaderna för åtaganden som ens delvis realiseras kan leda till en betydande belastning för samhällsekonomin.

Utskottet påpekar också att bärkraften i statsfinanserna har försämrats betydligt på grund eurokrisen och den svaga ekonomiska utvecklingen i Finland. Förutsättningarna att möta nya ekonomiska störningar och risker är därför sämre än tidigare.

I ett internationellt perspektiv har Finland stora borgensåtaganden. Enligt material från Eurostat är borgensförbindelserna inom Finlands offentliga finanser de tredje högsta i EU-länderna i förhållande till totalproduktionen. Det är motiverat att utreda tillförlitligheten i statistiken i referensländerna och i den jämförande informationen. Riskrapporteringen och bedömningsmetoderna måste målmedvetet förbättras för att det ska gå att få en samlad bild av statens finansiella åtaganden och risker. Samtidigt är det befogat att presentera uppgifter om olika typer av statlig förmögenhet och hur skuld- och riskbedömningarna påverkas av dem.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.