

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2010 rd

Utredning från ministeriet: Studie om prognoserna för skatteinkomsterna i statsbudgeten

Till finansministeriet

INLEDNING

Remiss

Den 11 november 2009 begärde (TrVP 55/2009 rd, 3 §) revisionsutskottet en utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen av finansministeriet om den studie om träffsäkerheten i prognoserna för skatteinkomsterna i statsbudgetarna som utskottet hade beställt och slutsatserna i den (Tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2009).

Den 2 december 2009 lämnade finansministeriet sin utredning VM/2470/00.99.00/2009 till utskottet (TrVP 64/2009 vp, 5 §).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utskottsråd Maarit Pekkanen, riksdagen, finansutskottet
- överdirektör Jukka Pekkarinen, budgetråd Tuomas Sukselainen och äldre finanssekreterare Susanna Ikonen, finansministeriet

- generaldirektör Tuomas Pöysti och ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk, riksdagen
- forskningschef Raija Volk, professor Markus Lahtinen och ekonomisk expert, ekonomie doktor Petri Mäki-Fränti, Pellervo ekonomiska forskningsinstitut (PTT)
- professor i rättsekonomi JD Kalle Määttä, Jönsu universitet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Pellervo ekonomiska forskningsinstitut
— Statens revisionsverk.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat frågan som eget ärende TRO 3/2008 rd.

Studien om träffsäkerheten i prognoserna för skatteinkomsterna i statsbudgetarna

Revisionsutskottets studie om träffsäkerheten i prognoserna för skatteinkomsterna i statsbudgetarna publicerades den 8 oktober 2009 (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009). Studien konkurrensutsattes och utskottet intresserade sig för i synnerhet hur stora avvikelser i prognoserna om skatteinkomsterna över huvud taget kan motiveras och om prognoserna är till-

räckligt exakta och bygger på tillförlitlig information. Utskottet ville också utreda frågan med avseende på budgetprinciperna i grundlagen.

I studien görs en bedömning av finansministeriets prognoser av skatteinkomsterna 1998—2007 som revisionsutskottet begärde. Studien jämför utfallet av prognoserna om skatteinkomsterna och ekonomin. Dessutom intervjuades de

experter på finansministeriet som är med och sammanställer prognoserna. Det primära målet var att ta reda på om skatteinkomsterna under granskningsperioden systematiskt hade bedömts fel eller om prognosfelen var slumpmässiga. Samtidigt undersöktes orsakerna till felen i prognoserna och man diskuterade vilka konsekvenser de kan ha för balansen i statsfinanserna och för den ekonomiska politiken. Dessutom beskrivs arbetsfördelningen, metoderna och processerna på avdelningarna på finansministeriet när prognoser för den ekonomiska utvecklingen och skatteinkomsterna upprättas. Vidare analyserades bedömningen av skatteinkomsterna med avseende på budgetprinciperna i dels allmänna lagar, dels grundlagen.

Enligt statens bokslutsuppgifter från 1977—2008 undervärderades skatteinkomsterna i ordinarie budgeten för 22 år och övervärderades för 10 tio år. Trots att skatteinkomsterna undervärderades i flera år, fanns det också uppenbara exempel på övervärdering.

Finansministeriets prognos för skatteinkomsterna baserar sig på prognoserna för den ekonomiska utvecklingen nästa år (bnp). Studien visar att finansministeriets ekonomiska prognoser för 1998—2007 gott och väl är jämförbara med prognoserna från andra prognosmakare. I uppgifterna om skatteinkomsterna kunde inga systematiska fel konstateras utifrån statistiska kriterier eller i relation till prognoserna från andra prognosmakare. Svårigheterna att förutse när konjunkturen kommer att vända är det som mest leder till inexaktheter i prognoserna. Finansministeriet bemödar sig om att förutspå den ekonomiska utvecklingen och skatteinkomsterna så exakt som möjligt. Man har inte medvetet försökt undvika att övervärdera skatteinkomsterna, men prognosmakarna har hållit sig till den konservativa inställning som är typisk för yrkeskåren, det vill säga att man ska undvika oförutsedda ändringar i de ekonomiska prognoserna. Det finns ingen dokumentation av kriterierna för prognoserna och de har inte heller lagts fram för riksdagen tillräckligt tydligt och heltäckande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kvalitetsaspekter på finansministeriets prognoser

I sin utredning från den 1 december 2009 påpekar finansministeriet för det första att tidsperioden 1998—2007 är kort och att det finns vissa faktorer som medverkar till de största prognosfelen. Revisionsutskottets studie bekräftar resultaten från tidigare finländska studier av finansministeriets prognosarbete. Bedömningen är att de konjunkturprognoser som finansministeriet har byggt finanspolitiken på har varit mycket inexacta, men ministeriet har inte för den skull varit sämre eller bättre än andra prognosmakare i Finland. Utifrån detta kan man konstatera att bilden av kvaliteten på finansministeriets prognoser inte skulle ändra så mycket även om studien hade beaktat en längre period. Misstankarna att

statens skatteinkomster skulle ha undervärderats systematiskt är enligt studien ogrundade.

Det är svårt att i efterhand bedöma kvaliteten på prognoserna eftersom informationen vid prognostidpunkten är en helt annan än den som står till buds för en efterhandsgranskning. Vid utvärderingar efteråt används den senaste publikationen om bnp-utfallet och inte de iakttagelser i realtid som var tillgängliga när prognoserna gjordes. Det är alltså angeläget att skilja mellan renodlade fel och förändrad statistik. Man bör därför se på punktprognoser och deras träffsäkerhet med en viss skepsis. En bedömning av hur exakt punktprognosen för en viss variabel är beaktar inte beroendeförhållandet mellan olika faktorer eller att prognosen är resultatet av många olika totalekonomiska och finanspolitiska variabler. Trots det ger en kvalitativ efterhandsbedömning av prognoserna viktig information om problematiken kring prognosmetoderna

och prognosprocesserna. Extra värdefullt är det om man kan kartlägga orsakerna till avvikelserna och därmed förbättra det framtida prognosarbetet. Prognoser från olika tidpunkter ger beslutsfattarna inom både offentlig och privat sektor värdefull information om den utveckling som prognosmakarna vid den givna tidpunkten anser vara mest sannolik utifrån den tillgängliga informationen. I studien om finansministeriets prognoser av skatteinkomsterna sägs det inledningsvis att den optimala utgångspunkten för beslutsfattandet inte nödvändigtvis är densamma som den statistiskt sett mest exakta prognosen. En prognos beskriver det alternativ som prognosmakaren anser vara den mest sannolika bland alla alternativ. Den är ett möjligt utfall, men det är inte det förväntade värdet, det vill säga det vägda medelvärdet av de möjliga utfallen. I utvecklingsarbetet bör det primära målet vara att anföra konsekventa motiv och lägga fram noggranna riskanalyser i stället för att förbättra träffsäkerheten för punktprognoser.

I sin utredning framhåller ministeriet att inkomstarbetsgruppen i detta syfte kommer att upprätta efterhandsprognoser för skatteinkomsterna. Med dem försöker man ta reda på hur faktorer som avviker från väntevärdet påverkar utfallets avvikelser från prognosen. Resultaten av arbetet kunde gärna rapporteras tydligare.

Finansministeriet ställer sig bakom iakttagelserna i studien att det finns ett samband mellan prognosfel och konjunkturläget. Under högkonjunkturer tenderar man att underskatta och under lågkonjunkturer att överskatta bnp-tillväxten. Det är ett fenomen som också förekommer i internationella studier och gäller alla som arbetar med ekonomiska prognoser. I litteraturen på området förknippas fenomenet med svårigheterna att förutspå när den allmänna ekonomiska utvecklingen vänder. Osäkerheten har särskilt att göra med budgetarna eftersom statens inkomster är beroende av den totalekonomiska utvecklingen och därför är mer mottagliga för förändringar och konjunktursvängningar än utgifterna.

Bedömning av de föreslagna utvecklingsåtgärderna

Även om studien inte kommer med tillräckligt specificerade iakttagelser om bristerna i finansministeriets dokumentation av prognoserna om skatteinkomsterna, kommer ministeriet enligt utredningen att i fortsättningen förbättra sin dokumentation för att trygga riksdagens möjligheter att få information. Vidare säger ministeriet att prognosmaterialet redan nu är mycket omfattande och att det inte behövs ytterligare material. Här kan man tillägga att materialet kunde vara tydligare och antagandena bakom prognoserna lyftas fram bättre.

I studien föreslås det att prognoserna för skatteinkomsterna åtföljs av riskanalys och känslighetsanalys. Finansministeriet hänvisar till riskerna med budgetar, ett tema som behandlas i ett fristående kapital i den ekonomiska översikten från september 2009. Kapitlet går in på riskerna med skatteintäkterna för de viktigaste skatteslagen och hur de realiseras rent konkret i euro i statens skatteinkomster.

Finansministeriet håller på att ta fram en makromodell som hjälpmedel i konjunkturprognoserna och den kommer i framtiden att tillåta ett större spektrum av känslighetsanalyser och alternativa modeller. Modellberäkningar och fullgod dokumentation av dem kan bli ett viktigt tillskott i informationen om beredningen och genomförandet av finanspolitiken och den offentliga debatten om frågorna. Också den planerade beskrivningen av modellerna och metoderna för inkomstkalkylerna i budgetekonomin ger större öppenhet och insyn i rapporteringen om hur finansekonomin bereds.

Det är A och O att de hypoteser i kalkylerna som skatteprognoserna bygger på, men också risk- och känslighetsanalyserna, dokumenteras så tydligt och öppet som möjligt. Dessutom bör de dokumenteras i offentliga handlingar som är lätt tillgängliga vid behandlingen i riksdagen. I det hänseendet är det viktigt att informationen i budgetpropositionen förbättras kvalitetsmässigt. Budgetpropositionen ska ge en rättvisande bild av vad besluten grundar sig på.

Utskottet håller med finansministeriet om att motiven till inkomsterna i budgetpropositionen bör förbättras. Som det är nu är motiven till inkomsterna mycket mer knapphändiga än motiven till utgifterna. Beräkningsunderlaget och i nödvändig omfattning också deras känslighet för förändringar bör bättre komma fram i inkomstavdelningarna, motiven till avdelningarna i kapiteln och i förklaringen till inkomstmomenten. Enligt utredningen ingår samfundsskatten under ett eget moment i budgetpropositionen för 2010 och det är ett steg i rätt riktning, anser utskottet. Men samtidigt måste de viktigaste hypoteserna och i förekommande fall de viktigaste delarna av riskanalysen få större synlighet i motiven till momenten eller i respektive avdelningar eller kapitel.

Som det sägs i både studien och utredningen från ministeriet måste efterhandskontrollen av prognoserna om skatteinkomsterna få större utrymme. Utskottet menar att statens bokslutsberättelse är det rätta stället och den konstitutionella processen för en utvärdering av kalkylerna av skatteinkomsterna och i ett större perspektiv av hur träffsäkra de prognoser är som vår ekonomiska politik och finanspolitik bygger på. Innehållet i bokslutsberättelsen bör utvecklas i det perspektivet.

Hur skattestöden behandlas i budgeten

I utlåtandet om budgetpropositionen för 2010 (ReUU 4/2009 rd — RP 138/2009 rd) går utskottet in på skattestöden och hur de behandlas i budgeten. På senare år har inställningen till skattestöd som en form av offentligt stöd ändrats, och man har både krävt och infört skattestöd i allt större omfattning. Följaktligen har skattestöden ökat och var 2008 omkring 13 miljarder euro. Skattestöden är uteblivna skatteinkomster som verkar i den riktningen att andra skatter måste höjas och skatteunderlaget krympas. Den ekonomiska rapporteringen av skattestöden har fjärmats från budgetberedningen och behandlingen av budgeten i riksdagen. Skattestöden ingår inte ramregleringen.

Det finns inte särskilt mycket dokumentation om fördelarna och andar effekter av skattestöden. För budgetberedningen och beslutsfattandet i riksdagen vore det av vikt att veta om de önskade effekterna genereras bättre genom skattestöden än genom direkt budgetstöd. I och med att skattestöd inte ingår i den årliga budgetgenomgången kommer inte effekterna fram i budgetbehandlingen. Skattestöd kan betalas ut år efter år utan att effekterna eller det faktiska beloppet någonsin följs upp eller utvärderas. Stöden granskas alltså inte lika minutiöst som budgetanslagen.

Utskottet anser att skattestöden måste lyftas fram mer och rapporteras tydligare inom ramen för budgetförfarandet. I budgeten och bokslutsberättelsen har informationen om skattestöden minskat och behandlingen av dem ger inte en rättvisande bild av deras statsfinansiella betydelse. Vidare anser utskottet att det måste införas metoder för att utvärdera och behandla skattestöden i budgetprocessen på samma sätt som de direkta stöden och transfereringarna.

Riksdagen har förutsatt (ReUB 2/2007 rd — B 14/2007 rd) att regeringen kommer med en utredning av skattestöden som går in på kriterierna för regeringens skattepolitik, särskilt neutralitetsprinciperna inom beskattningen och behandlingen av skattestöden som ett led i ram- och budgetförfarandet. Samtidigt förutsatte riksdagen att regeringen lämnar en utredning till riksdagen om sina åtgärder i statens bokslutsberättelse. Det är m.a.o. viktigt att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2009 rapporterar sina åtgärder och hur ställningstagandet har genomförts.

Budgetprincipernas betydelse för prognosarbetet

Det är av ett flertal skäl svårt att bedöma hur träffsäkra prognoserna av skatteinkomsterna är med avseende på budgetprinciperna. De grundlagsfästa normerna med stor relevans för budgetprinciperna är ofta inte entydiga, bland annat fullständighetsprincipen som säger att inkomster och utgifter ska bedömas så exakt som möj-

ligt. Problemet är självfallet att ange när till exempel skatteinkomsterna anses ha bedömts så exakt som möjligt.

I prognossammanhang har försiktighetsprincipen flera gånger aktualiserats. Enligt studien är det svårt att exakt säga vilken rättsregel principen stöder sig på. Däremot är det relativt enkelt att med hjälp principen förklara varför skatteinkomsterna ofta undervärderas i budgetpropositionerna. Forskarna menar att pratet om försiktighetsprincipen har lett till juridiska förväxlingar eftersom man kan förledas att tro att det är en budgetprincip, och det är den inte, enligt utskottets uppfattning.

Att studien innehåller en lång förteckning över principer som kan räknas som budgetprinciper beror enligt utskottet på att tolkningen av budgetprinciperna och vad de står för i hög grad beror på konstitutionell praxis och rättslitteraturen. I dessa källor går principerna dessutom under flera olika namn och har i vissa hänseenden divergerande innehåll. A och O är att budgetprinciperna ställer krav på kvalitet på prognoserna av skatteinkomsterna, och på ekonomiska prognoser överlag, och på objektivitet, det vill säga att de ska vara tillförlitliga.

Om verksamheten lever upp till budgetprinciperna är riksdagens finansmakt tryggad. Så tillförlitliga inkomstprognoser som möjligt samt öppenhet kring och dokumentation av risker och känslighetsfaktorer är krav som hörör från budgetprinciperna och måste ställas på den information som är av stor relevans för budgetbehandlingen. I en särskild berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2008 och statens bokslutsberättelse framhåller Statens revisionsverk att riksdagen har konstitutionell rätt att få riktig och tillräcklig information om frågor som är nödvändiga för det finanspolitiska beslutsfattandet och för de finanspolitiska alternativen och bedömningen av dem (B 12/2009 rd, s. 33). Kriterierna och känslighetsfaktorerna för prognoserna om skatteinkomsterna är en viktig del av kunskapsbasen.

Prognoserna om skatteinkomsterna och riksdagens budgetmakt

När riksdagen beslutar om statsbudgeten är budgetpropositionen den viktigaste informationskällan. I själva verket har riksdagen inte tillräckligt stora möjligheter att i detalj ta reda på om uppgifterna i budgeten är tillförlitliga. Men den bör ha realistiska möjligheter att kontrollera informationen i efterhand, menar utskottet. Det i sin tur betyder att den informationen som riksdagen har tillgång till ska visa hur träffsäkra tidigare prognoser har varit och vad eventuella skillnader mellan prognoser och utfall har berott på.

För riksdagens budgetmakt är det av största vikt att regeringen är öppen med kriterierna för och riskerna med prognoserna om skatteinkomsterna. Det ingår i riksdagens budgetmakt att riksdagen ska vara medveten om vilka osäkerheter som är förknippade med prognoserna och kalkylerna, till exempel vilka orsaker som har kunnat anföras vid tidigare avvikelser från prognoserna och vilka modeller och metoder som har tillämpats på prognoskalkylerna. Samtidigt påpekar utskottet att motiveringen till prognosen för skatteinkomsterna och till budgeten mer bör gå in på detaljer.

Mer detaljerade motiv och större öppenhet är av betydelse också av den anledningen att ekonomiska prognoser alltid är förknippade med betydande risker och inexaktheter. För att kvaliteten på prognoserna om skatteinkomsterna ska kunna kontrolleras i efterhand behöver riksdagen noggrann dokumentation av prognoserna specificerade efter skatteslag och kriterierna för prognoserna. Det handlar nämligen om mycket annat än bara om prognosernas träffsäkerhet, bland annat om riksdagens rätt överlag att få nödvändig information för att kunna utöva sin budgetmakt.

Utlåtande

Revisionsutskottet anför

att finansministeriet bör beakta det som sägs ovan och vidta åtgärder om det behövs.

ReUU 1/2010 rd — MINU 2/2010 rd

Helsingfors den 15 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
Pertti Hemmilä /saml
Sinikka Hurskainen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.