



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående tillämpning av det finanspolitiska ramverket

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten. *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition*, (RiR 2008:15). Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna från denna granskning ska överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen.

Av granskningen framgår att förbättringar gjorts jämfört med tidigare ekonomiska propositioner. Men den visar också att det beslutsunderlag regering-
en lämnar till riksdagen kan förbättras ytterligare.

Styrelsen anser att en tydlig redovisning av hur överskottsmålet följs ger ökade möjligheter till efterlevnad av riksdagens beslut om det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionens iakttagelser i denna granskning bör enligt styrelsen beaktas av riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Inledning.....	4
Riksrevisionens sammanfattande bedömning.....	4
Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	5
En otydlig uppföljning av överskottsmålet riskerar att minska dess betydelse	5
Indikatorerna ger en splittrad bild.....	6
Konjunkturrella hänsyn prioriteras	6
Motiveringen till utgiftstakets nivå bör preciseras	7
Kopplingen är svag mellan den långsiktiga analysen och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.....	7
Styrelsens överväganden	8

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Stockholm den 29 oktober 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Eva Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Björn Hamilton (m), Birgitta Carlsson (c), Helena Höij (kd) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten. *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition*, (RiR 2008:15). Rapporten har beslutats av riksrevisor Eva Lindström och den publicerades den 14 augusti 2008.

Inledning

Syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma hur det finanspolitiska ramverket tillämpas och hur de finanspolitiska målen följs upp och redovisas i 2008 års ekonomiska vårproposition. Det är enligt Riksrevisionen viktigt att det beslutsunderlag regeringen lämnar till Riksdagen är av hög kvalitet och tydligt beskriver den av regeringen föreslagna inriktningen av finanspolitiken. Regeringen har i vårpropositionen understrukt att en väsentlig förutsättning för tilltron till finanspolitiken är att tillämpningen av det finanspolitiska ramverket följs upp på ett tydligt sätt.¹

Riksrevisionen har under de senaste två åren granskat olika delar av det finanspolitiska ramverket. Centrala delar i ramverket är överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet. En utgångspunkt i denna granskning av regeringens tillämpning av ramverket är de samlade rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till regeringen i tidigare rapporter. En annan utgångspunkt för granskningen är den nuvarande regeringens utfästelser om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringen har uttryckt en ambition att förtydliga uppföljningen av de finanspolitiska målen och redovisningen till riksdagen och allmänheten.² Dessa utfästelser har enligt Riksrevisionen i stor utsträckning legat i linje med Riksrevisionens rekommendationer.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Granskningen visar enligt Riksrevisionen att väsentliga förbättringar gjorts jämfört med tidigare ekonomiska propositioner. Exempel på detta är att regeringen utfäst sig att redovisa en bedömning av utgiftstaket i vårpropositionen tre år före budgetåret. Denna bedömning ska ligga till grund för det förslag till utgiftstak som lämnas i budgetpropositionen. Ett annat exempel är att de beräkningsprinciper och beräkningsförutsättningar som ligger till grund för

¹ Prop. 2007/08:100 s. 39.

² Prop. 2006/07:100 s. 84.

analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet presenteras på ett mer utförligt sätt än tidigare.

I vårpropositionen 2008 klargörs även principerna för hur storleken på ett potentiellt reformutrymme eller besparingsbehov ska fastställas. Samtidigt visar granskningen att det beslutsunderlag regeringen lämnar till riksdagen kan förbättras ytterligare.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat hur regeringen tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition. Granskningen visar att det finns möjligheter att ytterligare förbättra det beslutsunderlag regeringen lämnar till riksdagen. De viktigaste slutsatserna och rekommendationerna från granskningen redovisas nedan.

En otydlig uppföljning av överskottsmålet riskerar att minska dess betydelse

Trots att regeringen i vårpropositionen presenterar en analysram för hur reformutrymmets storlek ska bedömas redovisas ingen preciserad uppskattning av reformutrymmets storlek. Inte heller presenteras en kvantitativ analys av hur stora anpassningar av finanspolitiken som är nödvändiga för att överskottsmålet ska nås. Samtliga indikatorer regeringen använder för att följa upp överskottsmålet visar på stora och växande överskott utöver det av riksdagen fastlagda målet. Vårpropositionen innehåller emellertid ingen plan för hur målavvikelsen på sikt ska minskas.

Samtidigt som alla indikatorer pekar på stadigt växande avvikelser från överskottsmålet anger regeringen att *finanspolitiken i stort sett ligger i linje med målet*. Även om målet för närvarande överskrids finns enligt Riksrevisionen en fara med att tolerera stora målavvikelser och en otydlig redovisning av finanspolitikens anpassning till målet.

För att överskottsmålet ska fylla sin funktion är det enligt Riksrevisionen viktigt att målavvikelser rapporteras på ett enhetligt och tydligt sätt både när sparandet ligger över och under målet. Annars finns en risk att överskottsmålet förlorar sin styrande funktion och att även ett sparande som kraftigt underskrider målet kan komma att beskrivas som i stort sett i linje med målet.

Riksrevisionens rekommendation:

För att ytterligare förbättra uppföljningen av överskottsmålet bör regeringen presentera en preciserad bedömning av hur stora förändringar av finanspolitiken uttryckt i miljarder kronor som krävs för att överskottsmålet ska uppnås. En sådan bedömning bör göras på ett enhetligt och tydligt sätt från gång till gång, oavsett om sparandet ligger över eller under målet. Denna bedömning anger samtidigt storleken på ett potentiellt reformutrymme eller besparings-

behov. I vilken takt reformutrymmet bör tas i anspråk påverkas även av konjunkturläget. Regeringen bör dock alltid ange en plan för hur överskottsmålet på sikt ska uppnås.

Indikatorerna ger en splittrad bild

De tre indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet utvecklas på olika sätt. Skillnaden mellan dem ökar dessutom över tiden. Ingenting hindrar i princip att en indikator visar att finanspolitiken ligger i linje med målet, medan de båda övriga visar på ett för högt eller för lågt sparande. Indikatorerna är beräknade utifrån sparandet under olika långa tidsperioder.

Det strukturella sparandet beräknas på sparandet under ett enskilt år, 7-årsnittet på sparandet under 7 år och det genomsnittliga sparandet från 2000 på en ännu längre tidsperiod. Indikatorerna kommer av detta skäl att reagera olika snabbt på en omläggning av politiken. Regeringen har tidigare angett att genomsnittet från 2000 ska användas för att i efterhand avgöra om överskottsmålet uppnåtts. Om målet följs upp med flera indikatorer som kan ge olika värden blir uppföljningen otydlig om inte detta kommenteras eller något tolkningsstöd ges, anser Riksrevisionen.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör ange hur indikatorerna ska tolkas i de fall de visar på olika värden. Regeringen bör även ange om någon av indikatorerna har en större betydelse än de övriga när finanspolitikens förhållande till överskottsmålet analyseras.

Konjunkturrella hänsyn prioriteras

Det finns enligt Riksrevisionen en potentiell målkonflikt mellan att uppnå överskottsmålet och att på kort sikt anpassa finanspolitiken till konjunkturläget. Samtidigt som överskottsmålet kraftigt överträffas och regeringen pekar på risken för en svagare ekonomisk utveckling bedömer den att det strukturella sparandet inte bör försvagas. För att målavvikelsen ska minska måste emellertid det strukturella sparandet enligt Riksrevisionen för eller senare reduceras.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör redovisa sin principiella syn på avvägningen mellan finanspolitiska hänsyn på kort och lång sikt.

Motiveringen till utgiftstakets nivå bör preciseras

De bestämningsfaktorer regeringen anger kvantifieras inte i bedömningen av utgiftstakets nivå 2011. Regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter och dess samband med utgiftstaket redovisas inte.

Riksrevisionens rekommendation:

Motiveringen till utgiftstakets nivå bör innehålla en kvantifierad redovisning, där sambanden mellan förslaget till utgiftstak och regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter, samt finans politikens anpassning till överskottsmålet framgår tydligt.

Kopplingen är svag mellan den långsiktiga analysen och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt

Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet har förbättrats i flera avseenden. Detta gäller bland annat presentationen av beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper, samt den hållbarhetsindikator som används. Sambandet mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och bedömningen av reformutrymmets storlek är emellertid fortfarande otydligt. Bedömningen av det potentiella reformutrymmet utifrån den långsiktiga beräkningen försvåras dessutom av att en s.k. *teknisk justering* införs i denna. Den tekniska justeringen innebär att sparandet i den offentliga sektorn sänks från 4,1 procent av BNP 2011 till 1 procent av BNP 2015 genom en ospecificerad transferering från staten till hushållen. Innebörden av justeringen är att det finns utrymme för ofinansierade reformer motsvarande cirka 4 procent av BNP utan att finanspolitiken blir ohållbar. Detta framgår dock inte i de delar av propositionen där reformutrymmets storlek diskuteras.

Riksrevisionens rekommendation:

Regeringen bör bedöma finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utan att en teknisk justering av utgifterna förs in i beräkningarna. Innebörden av den tekniska justeringen förklaras inte på ett tydligt sätt och gör beräkningsresultaten svårtolkade. Riksrevisionen anser vidare att regeringen bör klargöra syftet med de långsiktiga beräkningarna ytterligare och i större utsträckning använda resultatet av analysen som ett underlag vid utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse finner att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition* (RiR 2008:15) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen gör i rapporten bedömningen att väsentliga förbättringar gjorts jämfört med tidigare ekonomiska propositioner. Exempelvis har regeringen utfäst sig att redovisa en bedömning av utgiftstaket i vårpropositionen tre år före budgetåret. Vidare har Riksrevisionen funnit, att de beräkningsprinciper och beräkningsförutsättningar som ligger till grund för analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet presenteras på ett mer uthålligt sätt än tidigare. Principerna för hur storleken på ett potentiellt reformutrymme eller besparingsbehov ska fastställas klargörs enligt Riksrevisionen också i 2008 års vårproposition. Men enligt Riksrevisionen visar granskningen också att det beslutsunderlag regeringen lämnar till riksdagen kan förbättras ytterligare.

I Riksrevisionens rekommendationer till regeringen ingår bl.a. att ytterligare förbättra uppföljningen av överskottsmålet. Regeringen bör enligt Riksrevisionen ange hur de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet ska tolkas i de fall de visar på olika värden. Regeringen bör även ange om någon av indikatorerna har en större betydelse än de övriga, när finanspolitikens förhållande till överskottsmålet analyseras.

Styrelsen anser att en tydlig redovisning av hur överskottsmålet följs ger ökade möjligheter till efterlevnad av riksdagens beslut om det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionens iakttagelser i denna granskning bör enligt styrelsen beaktas av riksdagen. Därmed överlämnas denna redogörelse till riksdagen.