



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21).

Riksrevisionens granskning visar att det finns väsentliga brister i regeringens analys och redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. De beräkningsförutsättningar som bedömningarna bygger på har redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt. Ändringar i beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper har ofta gjorts utan att skälen angetts eller effekterna redovisats. Riksrevisionen pekar dessutom på att det saknas känslighetsanalyser i redovisningen av finanspolitikens hållbarhet. Därigenom kan det felaktiga intrycket ges att finanspolitiken är robust för de flesta typer av störningar.

Riksrevisionen anser också att hållbarhetsberäkningarnas undanskymda placering och det faktum att det inte refereras till dem vid utformningen av finanspolitiken gör att deras betydelse kan ifrågasättas. När regeringen överväger olika typer av regeländringar, högre utgifter eller lägre inkomster beräknas sällan effekten av olika förslag i ett långfristigt perspektiv.

Styrelsen vill peka på betydelsen av en hållbar finanspolitik och också framhålla vikten av att tilltron till de offentliga finanserna är hög. För att detta förtroende ska upprätthållas är det enligt styrelsens uppfattning nödvändigt att redovisningen av finanspolitiken är utförlig och tydlig. Styrelsen anser därför att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen bör beaktas av riksdagen då kommande ekonomiska propositioner behandlas.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Betydelsen av långsiktigt hållbar finanspolitik	4
Revisionsfrågan.....	5
Riksrevisionens iakttagelser	5
Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet är bristfällig	6
Regeringens hållbarhetsindikator uppvisar ett antal brister.....	6
Kopplingen är svag mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt	7
Riksrevisionens rekommendationer	7
Regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitikens hållbarhet.....	7
Regeringen bör se över hållbarhetsindikatorn	7
Regeringen bör utveckla hållbarhetsanalysen och stärka de långsiktiga beräkningarnas roll i utformningen av finanspolitiken.....	8
Styrelsens överväganden	9

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 23 januari 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Phia Andersson (s) och Tobias Krantz (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet under åren 1998–2007. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21). Rapporten publicerades i november 2007.

Betydelsen av långsiktigt hållbar finanspolitik

En hållbar finanspolitik innebär enkelt uttryckt att de regler som bestämmer de offentliga inkomsterna och utgifterna kan fortsätta att tillämpas utan att de ger upphov till en alltför stor eller alltför snabbt växande offentlig skuld. Om utgifterna på lång sikt motsvaras av lika stora inkomster behöver finanspolitiken inte ändras, vilket är det samma som att den är hållbar.

Av de ekonomiska propositionerna framgår att det finns ett antal skäl till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar. Ett första skäl handlar om förtroendet för de skattefinansierade välfärdssystemen. Olika välfärdstjänster utnyttjas inte i samma utsträckning av alla åldersgrupper. De förvärsaktiva finansierar genom skattebetalningar tjänster som i första hand utnyttjas av barn och gamla. I gengäld har de själva mottagit välfärdstjänster när de var unga och har förväntningar på att bli omhändertagna när de blir äldre. Denna typ av löpande kollektiv finansiering är känslig för demografiska förändringar. Det offentliga åtagandets omfattning och utvecklingen i aktuella befolkningsprognoser väcker frågan om den skattefinansierade välfärden kan upprätthållas även i framtiden. Systemets funktionsförmåga och viljan att betala höga skatter bygger på att förtroendet för dess funktionsförmåga kan vidmakthållas.

En långsiktigt hållbar finanspolitik stärker inte bara förtroendet för den skattefinansierade välfärden utan bidrar även till makroekonomisk stabilitet. Förtroende för de offentliga finanserna är en förutsättning för låga räntor och en god sysselsättningsutveckling. Omvänt visar historien att de samhällsekonomiska kostnaderna kan bli höga om tilltron till de offentliga finanserna sviktar.

En hållbar finansiering av välfärden är viktig också ur ett fördelningsperspektiv. Hållbara regelsystem innebär att individer från olika generationer får tillgång till ett lika omfattande utbud av välfärdstjänster per capita, samtidigt som de får betala lika höga skatter. Om ambitionsnivån på utgiftssidan måste sänkas eller skatterna höjas kommer olika generationer att möta skilda villkor. Hållbarhetsanalysen syftar således inte bara till att undvika offentligfinansiella kriser, utan även till att uppnå rättvisa mellan generationerna.

Revisionsfrågan

Regeringens hållbarhetsberäkningar syftar till att visa att en långsiktig finansiering av dagens välfärdsmodell är möjlig. Resultatet av bedömningen är emellertid starkt beroende av de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för framskrivningen. Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat hur regeringen har analyserat och redovisat finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i de ekonomiska propositionerna och de svenska konvergensprogrammen under åren 1998–2007. Följande revisionsfråga har ställts:

Har regeringen tydligt redovisat under vilka förutsättningar som finanspolitiken är långsiktigt hållbar?

Riksrevisionen har bedömt revisionsfrågan mot följande kriterier:

- De beräkningsförutsättningar som bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bygger på ska vara klart redovisade.
- De kriterier som används för att avgöra om finanspolitiken är långsiktigt hållbar ska vara tydligt dokumenterade och vara relevanta för bedömningen.
- Redovisningen ska belysa hur känslig finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är för variationer i beräkningsförutsättningarna.
- Redovisningen ska vara jämförbar över tiden. Skillnader i beräkningsförutsättningar och hållbarhetsmått jämfört med tidigare bedömningar bör kommenteras.
- Det ska framgå på vilket sätt hållbarhetsbedömningen påverkar utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt.

Riksrevisionens iakttagelser

Kvantitativa beräkningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är ett viktigt underlag för att bedöma förekomsten av och storleken på framtida offentligfinansiella obalanser. Väl genomförda bedömningar ger en bild av över vilken tidshorisont de kan förväntas uppstå och hur kostsamt det är att vänta med att vidta åtgärder. Bedömningen ger svar på frågan om sparandet i den offentliga sektorn är tillräckligt för att finanspolitiken ska var långsiktigt hållbar, och därmed om nivån på överskottsmålet är väl avvägd.

Riksrevisionen anser emellertid att den analys och redovisning av finanspolitikens hållbarhet som regeringen presenterat uppvisar väsentliga brister. Analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bör enligt Riksrevisionen därför utvecklas och integreras bättre med övriga delar av det finanspolitiska ramverket.

Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet är bristfällig

Regeringen redovisar regelmässigt långsiktiga beräkningar som visar att dagens skattefinansierade välfärdssystem är hållbara under de närmaste ca 45 åren. Granskningen visar att de antaganden och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på har redovisats på ett osystematiskt och otydligt sätt.

Redovisningen är enligt Riksrevisionen mer utförlig i de konvergensprogram som skickas till EU än i budgetpropositionerna som lämnas till riksdagen. Ändringar i beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper har ofta gjorts utan att skälen angetts eller effekterna redovisats. Förändringarna försvårar jämförelser mellan olika beräkningar.

Regeringen har endast använt ett kvalitativt omdöme av typen, ”finanspolitiken är hållbar”, i stället för ett kvantitativt omdöme, ”statsskuldskvoten är x procentenheter lägre/högre år 2050 än referensåret”. Riksrevisionen anser att avsaknaden av ett kvantitativt omdöme försvårar jämförelser över tiden och värderingar av hur olika typer av policyalternativ påverkar finanspolitikens hållbarhet.

Granskningen visar också att redovisningen saknar känslighetsanalyser. Detta kan enligt Riksrevisionen ge det felaktiga intrycket att finanspolitiken är robust för de flesta typer av störningar. Genom att redovisa under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är hållbar, och hur hållbarheten påverkas av variationer i beräkningsförutsättningarna, ges en förståelse för vilka faktorer som är viktiga för att dagens välfärdssystem ska kunna bibehållas.

Regeringens hållbarhetsindikator uppvisar ett antal brister

Regeringens definition av en hållbar finanspolitik är att den inte ger upphov till en statsskuldskvot år 2050 som är högre än kvoten ett visst referensår. Riksrevisionen pekar på att referensåret har ändrats mellan olika beräkningar utan att detta motiverats eller effekterna redovisats. För att regeringens kriterium ska ge en bild av hur den offentliga sektorns finansiella nettoställning förändras måste en justering göras om den offentliga sektorns finansiella tillgångar inte växer i takt med BNP, till följd av exempelvis försäljningar av statliga företag. Eftersom denna typ av justeringar inte har gjorts kan statsskuldskvoten enligt Riksrevisionen inte användas som hållbarhetsindikator.

En ytterligare brist som framkommit i granskningen är att endast skuldskvotens nivå jämförs, och ingenting sägs om dess utveckling vid de två tidpunkter som jämförs. Medan skuldskvoten faller under referensåret är underskotten år 2050 ofta så stora och skuldskvoten så snabbt stigande, att utvecklingen enligt Riksrevisionen kommer att vara ohållbar endast något år senare enligt regeringens kriterium.

Kopplingen är svag mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt

Riksrevisionen anser att hållbarhetsberäkningarnas undanskymda placering och det faktum att det inte refereras till dem vid utformningen av finanspolitiken gör att deras praktiska betydelse kan ifrågasättas. En förutsättning för att finanspolitiken ska vara hållbar på lång sikt är att de offentliga utgifterna endast tillåts öka i takt med befolkningsutvecklingen. Denna restriktion för utgiftsutvecklingen berörs enligt Riksrevisionen aldrig i samband med utformningen av finanspolitiken. Under den kortsiktiga prognosen och den medelfristiga kalkylen ökar omfattningen på de skattefinansierade tjänsterna betydligt snabbare än vad demografin kräver, och reformer föreslås utan att det påpekas att det på lång sikt är ohållbart att utgifterna ökar i denna takt.

I granskningen har också framkommit att när regeringen överväger olika typer av regeländringar, högre utgifter eller lägre inkomster, så beräknas sällan effekten av olika förslag i ett långfristigt perspektiv. En reform som förväntas leda till relativt små utgifter under de närmaste åren kan på sikt bli betydligt mer kostsam om t.ex. förändringar i beteenden eller demografin leder till ett högre utnyttjande. Riksrevisionen anser att ett bättre beslutsunderlag skulle erhållas genom att beräkna ett nuvärde för åtgärden över en längre tidsperiod, samtidigt som åtgärdens effekter på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet kan bedömas.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser att regeringen bör vidta följande åtgärder.

Regeringen bör förbättra redovisningen av finanspolitikens hållbarhet

Alla viktiga beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på bör redovisas på ett utförligt och tydligt sätt. Redovisningen i olika propositioner och konvergensprogram bör göras på ett likartat sätt. För att underlätta jämförelser av hur finanspolitikens hållbarhet utvecklas över tiden bör ett kvantitativt omdöme redovisas, samt ändringar i beräkningsförutsättningar och beräkningsprinciper motiveras och effekterna av detta redovisas. Känslighetsanalys bör genomföras i större utsträckning.

Regeringen bör se över hållbarhetsindikatorn

Den hållbarhetsindikator regeringen använder måste utvecklas så att den ger en korrekt bild av förändringen av den offentliga sektorns finansiella nettoställning. Statsskuldskvoten är ett bruttomått vilket innebär att den måste justeras för förändringar av den offentliga sektorns tillgångar om den ska

kunna användas som en hållbarhetsindikator. Regeringens definition av en hållbar skuldkvotnivå måste klargöras och motiveras.

Regeringen bör utveckla hållbarhetsanalysen och stärka de långsiktiga beräkningarnas roll i utformningen av finanspolitiken

Ett mer utvecklat sätt att bedöma hållbarheten än statsskuldkvotens nivå år 2050 bör övervägas. Eventuellt bör flera alternativa hållbarhetsindikatorer redovisas. De indikatorer som EU-kommissionen använder bör beräknas och redovisas regelmässigt. Jämförelser över tiden och mellan olika alternativa scenarier bör göras. Regeringen bör regelmässigt beräkna och redovisa de långsiktiga kostnaderna för aktuella reformförslag och hur de påverkar finanspolitikens hållbarhet. De restriktioner för utgiftsutvecklingen som gäller för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar bör vara styrande för utformningen av finanspolitiken. Avsteg från denna princip bör kommenteras och förklaras.

En viktig roll för hållbarhetsanalysen är att bestämma nivån på det skatteuttag som är nödvändigt för att långsiktigt finansiera den framtida utgiftsökningen i staten och kommunsektorn. Konstruktionen med ett överskottsmål som omfattar hela den offentliga sektorn, inklusive det autonoma och finansiellt stabila pensionssystemet, innebär att sparandet i stat och kommun påverkas av sparandet i pensionssystemet. Ett högt sparande i pensionssystemet i kombination med ett fast överskottsmål riskerar att leda till ett ur hållbarhetsperspektiv alltför lågt sparande i stat och kommun. Regeringen bör klargöra hur detta samband påverkar finanspolitikens hållbarhet och överskottsmålets utformning.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21) bör överlämnas i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har i granskningsrapporten visat att den analys och redovisning av finanspolitikens hållbarhet som regeringen presenterat uppvisar väsentliga brister. Exempelvis har de antaganden och beräkningsprinciper som bedömningarna bygger på redovisats på ett osystematiskt sätt. Avsaknaden av ett kvantitativt omdöme om finanspolitikens hållbarhet försvårar enligt Riksrevisionen jämförelser över tiden och värderingar av hur olika policyalternativ påverkat finanspolitikens hållbarhet. Riksrevisionen anser också att avsaknaden av känslighetsanalyser kan ge ett felaktigt intryck av att finanspolitiken är robust för de flesta typer av störningar. Vidare menar Riksrevisionen att regeringens hållbarhetsindikator uppvisar ett antal brister liksom att kopplingen mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och utformningen av finanspolitiken på kort sikt är svag. Riksrevisionen anser dessutom att hållbarhetsberäkningarnas undanskymda placering och det faktum att de inte refereras till vid utformningen av finanspolitiken gör att deras praktiska betydelse kan ifrågasättas.

Styrelsen vill i detta sammanhang referera till tidigare rapporter inom Riksrevisionens program *Offentliga finanser* som också föreliggande rapport ingår i. I rapporterna har regeringens budgetdokument (och andra dokument från regeringen) studerats med olika utgångspunkter. En återkommande iakttagelse har varit att regeringens redovisning brister i tydlighet. Osäkerhet i regeringens prognoser har också iakttagits. Styrelsen har beslutat om framställningar och redogörelser i anledning av rapporterna i samtliga fall utom ett. Finansutskottet har i samband med behandlingarna av styrelsens framställningar hänvisat till regeringens pågående arbete med en bred översyn av det finanspolitiska ramverket som kommer att fortlöpa under mandatperioden och föreslagit att framställningarna skulle avslås av riksdagen. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets förslag.

Styrelsen vill peka på betydelsen av en hållbar finanspolitik och också framhålla vikten av att tilltron till de offentliga finanserna är hög. För att detta förtroende ska upprätthållas är det enligt styrelsens uppfattning nödvändigt att redovisningen av finanspolitiken är utförlig och tydlig. Styrelsen anser därför att de iakttagelser som gjorts av Riksrevisionen bör beaktas av riksdagen då kommande ekonomiska propositioner behandlas.