

Revisionsverkets ställningstaganden

Bedömningar av de offentliga finansernas hållbarhet i faktaunderlaget för finanspolitiken

Hållbarheten i den offentliga ekonomin och en av dess indikatorer, nämligen hållbarhetsunderskottet, har redan i flera år varit på tapeten i den offentliga finanspolitiska debatten. Hållbarhetsunderskottet påtalas ofta i motiveringarna för dimensioneringen och strukturreformerna inom finanspolitiken. Eftersom befolkningen enligt prognoserna fortsätter att åldras är det följaktligen också viktigt att bilden av de offentliga finansernas framtidsutsikter är riktig och tillräcklig. I revisionen granskade revisionsverket Finansministeriets beräkningar av hållbarhetsunderskottet, rapporteringen om de offentliga finansernas hållbarhet samt användningen av hållbarhetsindikatorer vid styrning av finanspolitiken.

Enligt revisionen bör de offentliga finansernas hållbarhet utvärderas i större omfattning än i dag. Dataunderlaget bör speciellt utvidgas till mer än S2-indikatorn för långsiktig hållbarhet, och också inkludera S1-indikatorn som har ett perspektiv på 15 år. Genom att använda hållbarhetsindikatorer med olika långa perspektiv parallellt kan man tydligare se när hållbarhetsproblem kan inträffa. Finansministeriets hållbarhetskalkyler konstaterades vara på det stora hela väl upprättade, även om de innehöll vissa problempunkter. I framtiden är det viktigt att säkerställa att de rapporter om hållbarhetsunderskottet som lämnas till riksdagen är så omfattande som möjligt.

Bedömningen av de offentliga finansernas hållbarhet måste göras mångsidigare och hållbarhetsinformationen till riksdagen byggas ut

Genom att utnyttja flera indikatorer parallellt kan man få exaktare data om när eventuella hållbarhetsproblem och politiska åtgärders konsekvenser på hållbarheten infaller. Utifrån tidsbestämningen är det också lättare att avgöra hur brådskande de påkallade politiska åtgärderna är. Slutledningarna beror på om ett problem är en följd av utvecklingen under det närmaste decenniet eller av en utveckling som börjar om flera årtionden.

I Finland har indikatorn för hållbarhetsunderskottet på lång sikt (S2) varit mycket fram i den finanspolitiska debatten. Dessvärre ger indikatorn inte en tillräcklig bild av de offentliga finansernas hållbarhet eftersom den inte anger när de eventuella hållbarhetsproblemen kan tänkas inträffa. I hållbarhetsanalyserna i Finland har saknats S1-indikatorn, vars perspektiv på 15 år är ett väsentligt komplement till bilden av hållbarheten i de offentliga finanserna. Dessutom är det lättare att förutse utvecklingen av de åldersrelaterade utgifterna under S1-indikatorns tidsspann än under S2-indikatorns i princip oändliga perspektiv. Indikatorer för en 15-årsperiod används redan vid sidan av S2-indikatorn av bland annat EU-kommissionen och Sveriges regering i deras bedömningar och rapporter.

Hållbarhetsredovisningen bör med fördel innehålla en mer mångsidig hantering av hållbarhetsindikatorerna samt data om de offentliga finansernas hållbarhet inom den offentliga sektorns undersektorer och jämförelser av skillnaderna mellan indikatorer som tagits fram av olika instanser. Dessutom bör kommunikationen om omfattningen av olika scenarier och hållbarhetsrisken bli bättre. Hållbarhetsbild skulle också

kunna breddas genom att i hållbarhetsbedömningarna integrera analyser av de befintliga offentliga tillgångarna och eventalförpliktelserna.

Finansministeriets rapportering har blivit bättre de senaste åren vad gäller känslighetsanalysernas omfattning och metodbeskrivningarna. Den metodbeskrivning som ministeriet har gett ut om beräkning av hållbarhetsunderskottet är nyttig och den har bidragit till transparensen i beräkningarna. Ministeriets hållbarhetsbedömningar har utarbetats med stor expertis men med små resurser.

Finansministeriets hållbarhetsbedömningar ingår på det mest detaljerade planet i de prognoser som ministeriet ger ut. Däremot behandlas hållbarhetsaspekten mycket sparsamt i planen för de offentliga finanserna, vars innehåll styrs genom förordning och som är ett dokument som behandlas i riksdagen. Den gällande lagstiftningen kräver inte att hållbarhet ska tas upp i planen för de offentliga finanserna. De offentliga finansernas hållbarhet spelar en viktig roll de närmaste decennierna och därför bör omfattande hållbarhetsredovisning till riksdagen säkerställas genom lagstiftning. Det vore ändamålsenligt att till den finanspolitiska lagstiftningen foga skyldigheten att behandla temat ingående i planen för de offentliga finanserna.

Den långfristiga indikatorn för hållbarhetsunderskott lämpar sig inte som ett eget finanspolitiskt mål

I ramverket för målen och reglerna inom finanspolitiken behövs inga särskilda mål för hållbarhetsindikatorerna. Hållbarhetsbedömningar är bäst lämpade för bedömning av behovet av strukturreformer. Dessutom är det viktigt att åtgärder som stödjer hållbarheten i de offentliga finanserna ingår genomgående i de finanspolitiska målen, till exempel genom målen för sysselsättningsutvecklingen.

Användningen av hållbarhetsindikatorer som självständiga mål begränsas genom att de är behäftade med mycket stor osäkerhet och en del faktorer som har en väsentlig inverkan på hållbarheten inte går att påverka direkt genom politiska beslut. Förändringar i beräkningsteknik och beräkningsantaganden ger upphov till stora skillnader i indikatorn för hållbarhetsunderskottet på lång sikt. Dessutom är hållbarhetsindikatorer inbyggda i EU:s kort- och medelfristiga reglering av finanspolitiken, vilket minskar behovet av separata mål för indikatorernas utveckling.

Beräkningarna av hållbarhetsunderskottet är i regel väl upprättade men inte alltid helt riktiga

Vid revisionen granskades Finansministeriets beräkning av hållbarhetsunderskottet från våren 2019, som var den färskaste beräkningen för beredningen av det senaste regeringsprogrammet. Även om beräkningarna på det stora hela var väl upprättade fanns det vissa problempunkter inom de delområden som var föremål för granskningen. Problem gällde delvis modelleringen av utvecklingen för åldersrelaterade utgifter, som inte till alla delar var tillförlitlig. Social- och hälsovårdsministeriets analysmodell för sociala utgifter som användes för bedömning av de åldersrelaterade utgifternas utveckling var överlag så otransparent att användarna inte kunde försäkra sig om att funktionerna i modellen var riktiga. De problem som uppdagades vid revisionen ledde till att hållbarhetsunderskottet överskattades i beräkningarna våren 2019, vilket ändå inte påverkade helhetsbilden av hållbarhetsläget. Ministeriet satte under revisionen in åtgärder för att utveckla beräkningarna utifrån observationerna.

Premisserna för Finansministeriets beräkningar av hållbarhetsunderskottet avviker delvis från dem som används i EU-ländernas och kommissionens gemensamma uppskattningar av hållbarhetsunderskottet. Skillnaderna beror främst på olika befolkningsprognoser som använts som underlag för beräkningarna. De premisser som Finansministeriet använder ger jämfört med EU-beräkningarna i regel inte upphov till en systematisk snedvridning av hållbarhetsberäkningarnas resultat. Det underliggande scenariot för hållbarhetsberäkningarna bör ändå tolkas som ett – visserligen väl underbyggt – scenario bland flera andra, och inte nödvändigtvis som det mest sannolika scenariot.

Revisionsverkets rekommendationer

På basis av granskningen rekommenderar revisionsverket att

1. Finansministeriet utvecklar den regelbundna bedömningen och redovisningen av de offentliga finansernas hållbarhet bland annat genom att i granskningen integrera en hållbarhetsindikator med ett cirka 15 års perspektiv (t.ex. EU-kommissionens S1-indikator)
2. Finansministeriet ser i samarbete med Social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd till att beräkningsmetoderna och modellerna är aktuella och transparenta
3. statsrådet bereder en ändring av den finanspolitiska lagstiftningen för att införa en skyldighet att i planen för de offentliga finanserna inkludera en omfattande behandling av de offentliga finansernas hållbarhet, inklusive hållbarhetsbedömningar för olika tidsspann och enligt olika scenarier.