

Revisionsverkets ställningstaganden

Prognosmetoder för den offentliga skulden

Vid granskningen utreddes om finansministeriets (FM) prognos för den offentliga skuldens utveckling under de närmaste åren har utarbetats med adekvata metoder. Granskningen kompletterar Statens revisionsverks tidigare bedömningar av prognoserna för de offentliga finanserna. Utöver att få bekräftande information strävade granskningen efter att öka informationen överlag om vad offentlig skuld är och vilka faktorer som påverkar dess utveckling.

Finansministeriets ekonomiska avdelning ansvarar för utarbetandet av den helhetsekonomiska prognosen och prognosen för de offentliga finanserna. På basis av granskningen är den process som ekonomiska avdelningen använder för att prognostisera den offentliga skulden i regel fungerande och de metoder som används är allmänt taget aktuella och tillräckligt exakta. Processen konstaterades dock i viss mån vara riskfylld och prognosmetoderna bör uppdateras inom vissa delområden av prognosprocessen.

Den offentliga skulden mäts traditionellt med begreppet bruttoskuld, där statens och den övriga offentliga förvaltningens tillgångar inte beaktas. Detta är ett sätt i enlighet med lagstiftningen och de finanspolitiska regelverken som ger en tydlig utgångspunkt för uppföljningen av den offentliga skulden. Eftersom tillgångsposterna dock är av stor betydelse, skulle det vara nödvändigt att utvidga granskningen av de offentliga finanserna med hjälp av en nettoskulsindikator.

Inga betydande problem observerades i finansministeriets prognosprocess och -metoder.

Utgångspunkten för finansministeriets ekonomiska avdelnings prognostisering av skulden är det senaste resultatet av statistiska data som används i prognosen med de uppskattade årliga förändringarna. Sättet att bedöma den årliga förändringen varierar mellan olika delområden av den offentliga ekonomin. För statsförvaltningens del använder finansministeriet som utgångspunkt upplåningsbehovet i budgeten i enlighet med budgetplanen och planen för de offentliga finanserna. Förfarandet utgör en bra grund för skuldprognosen, även om det definitionsmässigt inte exakt motsvarar skuldbegreppet i enlighet med statistiska data. För lokalförvaltningens del använder finansministeriet lokalförvaltningens underskott enligt ekonomiska avdelningens egen prognos som utgångspunkt för bedömningen av den årliga förändringen i skulden.

Finansministeriets process för prognostisering av den offentliga skulden grundar sig på kalkylblad som vid granskningen konstaterades vara adekvata. Vid granskningen upptäcktes inga fel i utarbetningsprocessen och dessutom konstaterades prognoserna vara upprättade med hög sakkunskap. Den dokumentation som ingår i beräkningarna konstaterades dock ställvis vara knapp, utarbetningsprocessen var delvis onödigt komplicerad och ansvaret för det praktiska utarbetandet personbundet. Resultaten av beräkningarna verifieras inte

heller systematiskt med kvalitetssäkringsmetoder. Dessa faktorer medför en risk för att kvaliteten på resultaten kan försämrans till exempel vid eventuella brådskande situationer och vid personskiften.

De metoder som ekonomiavdelningen valt för enskilda skuldpåverkande fenomen konstaterades i regel vara motiverade. Vid granskningen observerades dock att prognosberäkningarna inte innehöll en aktuell och systematisk bedömning av alla skuldpåverkande poster. Vid granskningen konstaterades att prognosmetoden för vissa poster behöver uppdateras. Deras praktiska effekt på prognosen för hela den offentliga skulden är emellertid ganska liten.

Finansministeriets metodbeskrivningar för utarbetandet av en helhetsekonomisk prognos och en prognos för de offentliga finanserna är nyttiga. Prognosen för den offentliga skulden konstaterades dock vid granskningen vara delvis föråldrad och alltför allmän, vilket försämrar prognosens transparens för användarna.

Att följa upp den offentliga nettoskulden är viktigt för att få en övergripande bild av skuldutvecklingen

Den offentliga skulden mäts traditionellt med begreppet bruttoskuld enligt EU:s statistiklagstiftning (nationalräkenskapssystemet ENS 2010). Med bruttoskuld avses att offentliga samfunds fordringar (finansiella tillgångar) inte har dragits av från skuldsiffran. Då beaktas inte i skulduppgifterna att de finansiella tillgångarna delvis fungerar som finanspolitiska reserver och motparter till skulden. Användningen av bruttoskulden leder till exempel till att statens aktieförsäljning och användning av försäljningsinkomster för skuld amortering verkar förbättra skuldsättningen, även om statens tillgångar minskar med motsvarande belopp. Under de senaste åren har i synnerhet variationerna i den likvida statskassan orsakat fluktuationer i bruttoskulden. Dessutom finns det flera statistiktekniska metoder som ökar både den offentliga skulden och deras fordringar med samma belopp. Betydelsen av sådana poster har ökat särskilt i och med att ARA-räntestödslånen numera statistikförs som offentlig skuld.

När man granskar den offentliga skulden bör man också granska nettoskulden, som beaktar statens och lokalförvaltningens finansiella tillgångar som en skuldminskande post. I regeringens årsberättelse har man redan lyft fram motsvarande information. Beaktandet av de finansiella tillgångarna påverkar både skuldnivån och dess årsförändringar. Användningen av nettoskuldindikatorn ändrar inte helhetsbilden av hur den offentliga skulden utvecklas, men kompletterar den på ett nyttigt sätt.

Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån granskningen rekommenderar revisionsverket att finansministeriets ekonomiska avdelning

1. uppdaterar processen för utarbetandet av skuldprognosen och prognosmetoderna för skuldpåverkande poster
2. uppdaterar och utvidgar den metodbeskrivning som publicerats om prognosen.