

Stockholm 5 december 2016

Dnr 7-2016-12

En översyn av överskottsålet

Yttrande över Överskottsmålskommitténs betänkande, SOU 2016:67 (Fi2016/03571/E2).

1. Sammanfattning

Finanspolitiska rådet anser att utredningens förslag till övervägande del innebär förbättringar av det finanspolitiska ramverket. Vi har inga invändningar mot förslaget om ett sänkt överskottsmål eller mot att införa ett skuldankare för den offentliga sektorn. Vi anser dock att det finns goda skäl för att exkludera pensionssystemet ur överskottsålet. Vi stödjer också förslaget att ramverket ses över under ordnade former vart åttonde år. De nya målen ska enligt utredningen kombineras med att uppföljning stramas upp på flera sätt: en tydligare identifikation av målavvikelser, ökade krav på hur en återgång till överskottsålet bör ske och en klarare roll för rådet i uppföljningsprocessen. Vi är positiva till att uppföljningen av de finanspolitiska målen stärks, men ställer oss tveksamma till om förslagen verkligen kommer att ge en tillräcklig förstärkning.

Vi är starkt kritiska till förslaget om hur ledamöter i rådet ska utses även om vi har förståelse för de potentiella problem som finns med nuvarande ordning. Utredningens förslag riskerar enligt vår mening att skapa andra och större problem. Tvärt emot utredningen menar vi att den föreslagna modellen innebär en klar risk för att rådets oberoende från regeringen minskar. Vi förespråkar i stället i första hand en modell med en partipolitiskt oberoende valberedning och i andra hand att behålla dagens modell.

2. Sänkt nivå på överskottsmålet

UTREDNINGEN

Utredningen föreslår att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande från och med 2019 sänks från 1 till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Några ändringar av målets avgränsning föreslås inte, utan det ska även framöver avse hela den offentliga sektorn. Den föreslagna nivån leder enligt beräkningar som utredningen låtit KI göra till att den offentliga nettoförmögenheten fortsätter växa till drygt 20 procent av BNP samtidigt som den offentliga bruttoskulden fortsätter minska och stabiliseras på 35 procent av BNP. Dessa nivåer ger en betydande marginal mot stabilitetens gräns för bruttoskulden på 60 procent av BNP.

RÅDET

Rådet diskuterade överskottsmålets nivå i 2014 års rapport och bedömde då att en sänkning av målet till noll inte skulle vara något problem vad gäller nettoförmögenhetens eller bruttoskuldens utveckling och utredningens beräkningar pekar i samma riktning. Vi har inga invändningar mot utredningens förslag mot bakgrund av att utredningen också föreslår ett skuldankare och en stramare uppföljningsmekanism.

Däremot anser vi inte att utredningens argument för att även framöver låta pensionssystemets sparande ingå i överskottsmålet är övertygande. Utredningen pekar på enkelhet, transparens och överensstämmelse med EU:s regelverk. Vi anser, vilket vi utvecklade i 2015 års rapport, att det finns goda skäl att lyfta ut pensionssystemet ur överskottsmålet. Variationer i pensionssystemets sparande som inte hänger samman med konjunkturen och heller inte äventyrar pensionssystemets hållbarhet, riskerar att tvinga fram förändringar i statens sparande. Det finns även väsentliga skillnader mellan olika prognosmakare vad gäller bedömningar av pensionssystemets sparande på några års sikt. Detta innebär att ett mål för hela den offentliga sektorn innehåller betydande osäkerhet om vilka krav som kommer att behöva ställas på statens sparande.

3. Skuldankare på 35 procent av BNP

UTREDNINGEN

Utredningen föreslår också ett skuldankare på 35 procent av BNP, som är tänkt att fungera som ett riktmärke snarare än ett operativt mål. Det operativa målet är överskottsmålet, och om det nås så rör sig skulden mot skuldankarets nivå, under rimliga förutsättningar beträffande ränta och tillväxt. Skuldankaret är uttryckt som en ”önskvärd nivå för Maastrichtskulden på medellång sikt” och innebär att skulden bör fortsätta att falla de närmast kommande åren.

Det finns också förslag till en uppföljningsmekanism för skuldankaret. Regeringen ska i vårpropositionen varje år redovisa skuldutvecklingen i relation till skuldankaret och om skulden avviker från 35 procent med mer än 5 procentenheter, uppåt eller nedåt, ska regeringen i samband med vårpropositionen lämna en särskild skrivelse till riksdagen om orsakerna till avvikelserna och hur den ska hanteras.

RÅDET

Rådet välkomnar utredningens förslag om ett skuldankare. Det ger överskotts målet en koppling till de bakomliggande motiven för att ha överskott, att skapa långsiktigt uthålliga offentliga finanser och tillfredsställande säkerhetsmarginaler för att kunna hantera en kris. Rådet avser att diskutera frågan om skuldankaret och dess nivå i kommande rapport.

4. Översyn vart åttonde år

UTREDNINGEN

Nivåerna på både överskotts målet och skuldankaret ska enligt utredningens förslag ses över regelbundet och kunna ändras mot bakgrund av t.ex. ändrad demografi eller andra ändrade förhållanden. Översynen görs i slutet av varannan mandatperiod så att ev. ändringar kan träda i kraft efter ordinarie val. En bred förankring bland riksdagspartierna är central för att värna ramverkets stabilitet och trovärdighet.

RÅDET

Rådet är positivt till ett system som innebär att överskotts målet och skuldankaret kan justeras under ordnade former, sällan men regelbundet. Detta är något som vi förordade i 2015 års rapport. Genom rutiner för att se över målnivåerna varannan mandatperiod skapas förutsättningar för att justera målet i ljuset av den ekonomiska och demografiska utvecklingen utan att den breda politiska uppslutningen skadas eller att målets långsiktiga trovärdighet ifrågasätts.

Rådet stödjer utredningens förslag.

5. Stramare uppföljning av överskotts målet

5.1 MÅLAVVIKELSER

UTREDNINGEN

Överskotts målet är formulerat så att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till en viss nivå i genomsnitt över konjunkturcykeln. Detta ger möjlighet att låta sparandet variera, och utrymme både för konjunkturberoende fluktuationer och för aktiv stabiliseringspolitik.

Det har emellertid visat sig vara ett problem att uppföljningen av målet inte varit tillräckligt stram för att säkerställa att målet verkligen nås. För att bedöma om avvikelser från målet enskilda år har legat inom ramen för acceptabla variationer, eller om de har varit ett tecken på att målet inte kommer att nås, har regeringen använt ett flertal indikatorer för det finansiella sparandet och därutöver gjort samlade bedömningar som även har tagit andra faktorer i beaktande. Uppföljningen måste gå en balansgång mellan att å ena sidan tillåta välmotiverade variationer i sparandet, och samtidigt förhindra att sparandet i genomsnitt avviker från målet.

RÅDET

Rådet har länge argumenterat för att uppföljningen inte är tillräckligt stram och att utrymmet för att tillåta variationer runt målnivån är alltför stort. En anledning till detta är att det har saknats en definition av begreppet målavvikelse. Det är därför positivt att utredningen nu föreslår att målavvikelser ska mätas på ett mer entydigt sätt med hjälp av det strukturella sparandet. Utredningen föreslår följande definition:

”En avvikelse från överskottsmålet föreligger om det strukturella sparandet under det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret, tydligt avviker från målnivån.”

Det finns visserligen betydande problem att mäta det strukturella sparandet, men det är rådets bedömning att det strukturella sparandet trots det är det bästa alternativet. Till saken hör även att det strukturella sparandet inte är målvariabel, utan endast en indikator. Målvariabeln är det faktiska sparandet, och det är detta som ska bedömas när måluppfyllelsen utvärderas i efterhand. Mot bakgrund av osäkerheten i det strukturella sparandet föreslår utredningen att en avvikelse från målet ska anses föreligga först när det finns en tydlig avvikelse, vilket bedöms vara när avvikelserna är större än 0,5 procent av BNP¹.

Rådet stödjer utredningens förslag.

5.2 PLAN FÖR ATT ÅTERGÅ TILL MÅLET

UTREDNINGEN

Sedan 2010 finns en bestämmelse i budgetlagen om att när det föreligger en målavvikelse är regeringen skyldig att redovisa en plan för riksdagen om hur avvikelserna ska återtå. Utredningen anser att trovärdigheten i en sådan plan behöver ökas. Planen ska enligt utredningens förslag normalt inledas det närmast kommande året, dvs. komma till uttryck i form av förslag i budgetpropositionen. Planen ska även vara tidsatt och normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. I ett normalt konjunkturläge bör målavvikelsen, som en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut. Om regeringen bedömer att man inte kan korrigera avvikelserna det närmast kommande året ska planen innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet de kommande åren.

RÅDET

Vi har återkommande kritiserat att bestämmelsen om en plan för att återgå till överskottsmålet inte har getts ett tillräckligt konkret innehåll. För det första har det varit oklart när bestämmelsen ska aktiveras eftersom det inte funnits någon definition av målavvikelser, och för det andra har det saknats preciseringar av vad en plan för återgång bör innehålla, både vad gäller innehåll och tidsramar. Utredningens förslag tar sikte på att åtgärda båda dessa problem. Vi menar att det är vällovligt att förtydliga definitionen av en målavvikelse och kraven på hur en plan för återgång till överskottsmålet ska utformas, men att utredningens förslag är alltför försiktiga.

¹ Denna storlek på avvikelse nämns i underlagsrapporten av Håkansson & Mattson där författarna hänvisar bl.a. till regeringens pm om uppföljning av överskottsmålet (Ds 2010:4).

Rådet anser att det borde ställas tydligare och mer konkreta krav på hur en plan för återgång till överskottsmålet utformas. Planen bör t.ex. vara siffersatt och ange specificerade årsvisa nivåer för det finansiella sparandet under hela återgången till överskottsmålet. En plan bör också, som vi skrev i 2014 års rapport, peka ut inriktning och storleksordning på de åtgärder som bedöms vara nödvändiga och det bör framgå klart på vilket sätt utvecklingen enligt planen skiljer sig från utvecklingen vid oförändrade regler.

För närvarande råder viss osäkerhet angående vilket finansiellt sparande regeringen siktar på de närmaste åren. Överskottsmålet på 1 procent av BNP gäller formellt till slutet av 2018 varefter det ändras till 1/3 procent av BNP.² Vi menar att det är viktigt att regeringen preciserar och redovisar vilken bana för det finansiella sparandet som man bedömer som lämplig i samband med övergången till det nya lägre överskottsmålet. Utan en klar bild av vilket överskott som politiken är inriktad mot är det svårt att bedöma i vilken mån regeringen lever upp till målet.

5.3 EN UPPDATERAD RAMVERKSSKRIVELSE

UTREDNINGEN

Ramverksskrivelsen innehåller uppföljningsprinciper för överskottsmålet och behöver uppdateras för att behålla och stärka sin roll som bedömningsnorm för att granska finanspolitiken. Skrivelsen bör uppdateras med t.ex. en definition av målavvikelse och en redovisning av principerna för att bedöma hur och i vilken takt en målavvikelse normalt ska återtå. En ny ramverksskrivelse bör också innehålla en beskrivning av skuldankaret och hur det följs upp samt formerna för den återkommande översyn av överskottsmålet som utredningen föreslår.

RÅDET

Rådet instämmer i utredningens förslag och anser att det är viktigt att ramverksskrivelsen uppdateras så att den ligger i linje med det ändrade ramverket. Det är angeläget att en uppdaterad ramverksskrivelse finns på plats innan förändringarna av ramverket börjar gälla, dvs. senast under hösten 2018.

6. Rådets roll i uppföljningen

UTREDNINGEN

Utredningen föreslår att rådet ska få en tydligare roll i uppföljningen av överskottsmålet genom att rådet dels ska bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet, dels om den är motiverad, dels i vilken takt en återgång till överskottsmålet bör genomföras. Rådet bör tydligare än i dag fokusera sin analys på hur politiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket, men utan att rådets uppgifter i övrigt begränsas. Rådet ska även följa och analysera den offentliga bruttoskulden utveckling i förhållande till skuldankaret.

² Under förutsättning att riksdagen ändrar målnivån i enlighet med utredningens förslag.

RÅDET

Rådet har redan i dag en uttrycklig uppgift att bedöma hur den förda finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket och centrala delar av rådets årliga rapporter handlar om detta. Vi avser att även fortsättningsvis ha fokus på hur regeringen lever upp till det finanspolitiska ramverket, och menar att det är oklart på vilket sätt den föreslagna ändringen skulle ge rådet en tydligare eller starkare roll i uppföljningen. Det är för närvarande inte rådets uppgift att fastslå om regeringen lever upp till ramverket eller inte. Utredningen föreslår ingen ändring på den punkten. Rådet redovisar sina bedömningar i en årlig rapport som tas emot av regering och riksdag som sedan antingen kan dela rådets bedömningar eller inte. Utredningens förslag ger emellertid tydligare kriterier för när det föreligger en målavvikelse och möjligen också för hur en plan för återgång bör utformas. Detta kan i sin tur leda till att det blir svårare än i dag för regeringen att göra en annan bedömning än rådet. I den meningen kan rådets roll bli viktigare i uppföljningen.

Rådet motsätter sig inte utredningens förslag men är tveksamt till om de verkligen ger rådet en särskilt mycket tydligare eller starkare roll i uppföljningen. Vi vill även understryka att, i likhet med vad utredningen skriver, en tyngdpunktsförskjutning av rådets arbete till att fokusera mer på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket inte ska begränsa rådets mandat i förhållande till övriga uppgifter.

7. Ny modell för att utse rådsledamöter

UTREDNINGEN

Utredningen föreslår att systemet för att utse rådsledamöter ändras så att kandidater föreslås av en valberedning där ledamöter från finansutskottet ingår, i stället för som i dag, av rådet självt. Denna förändring syftar dels till att garantera rådets bredd och kompetens, dels till att stärka rådets oberoende i förhållande till regeringen.

RÅDET

Nuvarande system innebär att rådet lämnar förslag på nya ledamöter till regeringen minst tre månader innan förordnandena går ut. Rådets förslag ska enligt instruktionen möjliggöra att det finns både hög vetenskaplig kompetens och erfarenhet av praktisk ekonomisk politik i rådet, samt att rådet har en jämn könsfördelning. Rådet har dessutom hittills alltid haft en ledamot från ett annat land än Sverige. Rådet offentliggör regelmässigt sina förslag samtidigt som man lämnar dem till regeringen. Regeringen utser därefter ledamöterna och har alltid ställt sig bakom rådets förslag. Några konsultationer mellan regeringen och rådet om nya ledamöter förekommer inte. Det är rimligt att säga att rådet i praktiken förnyas sig självt, men att regeringen har möjlighet att stoppa rådets förslag.

Modellen har både för- och nackdelar. En fördel är att processen ger rådet stor självständighet gentemot regeringen, vilket är centralt för rådets trovärdighet som oberoende granskare av regeringens ekonomiska politik. När budgetlagen senast ändrades beskrev regeringen den nuvarande ordningen, där rådet förnyas sig självt, som en faktor som stärker rådets oberoende

från regeringen.³ En nackdel är att det kan finnas en risk för att rådet inte får önskvärd bredd och kompetens. Utredningen anser att detta inte inträffat men menar att systemet ändå innebär en sådan risk.

Vi delar uppfattningen att det finns ett principiellt problem med dagens modell men anser, liksom utredningen, att modellen i praktiken inte har varit till men för rådets bredd och kompetens.⁴ Förslaget syftar alltså till att lösa ett principiellt problem snarare än ett faktiskt. Vi menar att det krävs starka skäl för att förändra en modell som har fungerat bra, även om den har en principiell brist. Utredningens argument är inte övertygande.

Vår huvudinvändning mot utredningens förslag är att det skulle minska rådets oberoende från regeringen, tvärt emot vad utredningen skriver. I dag har regeringen inga möjligheter att påverka vilka som föreslås bli rådsledamöter, men med den föreslagna modellen finns en uppenbar risk att förslag till nya ledamöter påverkas av politiska hänsyn. Förslaget innebär också en risk att valberedningen har begränsad kännedom om lämpliga kandidater, även om detta troligen kan lösas genom att valberedningen tar in extern expertis.

Vi förordar i stället en modell med en valberedning som inte har partipolitisk sammansättning. En sådan valberedning skulle exempelvis kunna bestå av närmast föregående rådsordförande, generaldirektören för en central myndighet på det ekonomisk-politiska området, t.ex. Konjunkturinstitutet, och en representant för akademien. Om det skulle saknas stöd för en partipolitiskt oberoende valberedning anser vi att det är bättre att behålla dagens modell för rekrytering av rådsledamöter än att följa utredningens förslag. Modellen måste säkerställa att rådet har såväl kompetens, bredd som oberoende från regeringen. Utredningens förslag tillgodoser inte detta och vi motsätter oss därför bestämt förslaget.

8. Rådsledamöternas mandatperioder

UTREDNINGEN

Huvudregeln är för närvarande att rådsledamöterna utses för tre år utan möjlighet till omval eller förlängning. Det finns inget som hindrar att en person som tidigare varit ledamot blir återvald vid ett senare tillfälle, men detta har hittills inte inträffat. Om en sittande ledamot väljs till ordförande kan uppdraget förlängas med tre år så att en ledamot kan sitta maximalt sex år. Utredningen föreslår att huvudregeln ändras så att ledamöter utses för tre år med möjlighet till förlängning i ytterligare högst tre år.

RÅDET

Rådet stödjer förslaget och noterar att en ledamot kan utses för en kortare period än tre år om det bedöms lämpligt.

³ Prop. 2013/14:173 s. 30.

⁴ Danmarks finanspolitiska råd har också ett system där rådet förnyar sig självt och detta har, såvitt vi kan bedöma, fungerat väl under lång tid.

9. Riksdagens budgetprocess

UTREDNINGEN

Rambeslutsmodellen, som riksdagen använder i sina budgetbeslut, syftar till att ge riksdagen överblick och kontroll över budgetens alla delar och därmed skapa en sammanhållen, stram och transparent budgetprocess. Detta manifesteras främst genom det s.k. rambeslutet som bl.a. omfattar utgiftstak och utgiftsramar, inkomstberäkningen, och förslagen till ändrade skatter. Det kan dock förekomma budgetpåverkande förslag som inte hanteras inom rambeslutsmodellen.

För att stärka den samlade budgetbehandlingen presenterade Budgetprocess-kommittén (SOU 2013:73) ett antal principer vad gäller lagstiftning med budgetpåverkan, tillkännagivanden och andra förslag från riksdagen som väckts utanför budgetprocessen men har tydlig budgetpåverkan. Principerna handlar om att göra rambeslutsmodellen tydligare, mer heltäckande och att hindra att delar av rambeslutet bryts ut till separat behandling. Budgetprocesskommittén var dock inte enig. Överskottsmålkommittén ställer sig nu bakom de principer som Budgetprocesskommittén presenterade hösten 2013, vilket innebär att det inte längre råder oenighet i dessa frågor, att principerna ska utredas närmare och att detta arbete ska vara klart senast under 2018.

RÅDET

I 2014 års rapport uttryckte vi oro för att turerna under hösten 2013, då delar av rambeslutet i praktiken ändrades i efterhand, försvagade rambeslutsmodellen. Vi stödjer de principer som Budgetprocesskommittén presenterade om att förtydliga och strama upp rambeslutsmodellen och välkomnar att det nu råder enighet kring att utreda dessa vidare.

Harry Flam

(ordförande)

Cecilia Hermansson

Bertil Holmlund

Yvonne Gustafsson

(vice ordförande)

Hilde Bjørnland

Peter Englund