



DNR: 5.1.1-2016-1410  
DATUM: 2017-01-13  
ERT DATUM: 2016-10-13  
ER REFERENS: FI2016/03571/E2

Finansdepartementet

(fi.registrator@regeringskansliet.se)

## Yttrande över 'En översyn av överskottsmålet' (SOU 2016:67)

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över utredningen 'En översyn av överskottsmålet' (SOU 2016:67).

### Sammanfattande synpunkter

Riksrevisionen ser sammantaget positivt på de förslag som lämnas och anser att utredningen har gjort ett förtjänstfullt arbete. Riksrevisionen har dock några kommentarer och synpunkter. I huvuddrag:

- Riksrevisionen har inga invändningar mot att överskottsmålet ändras till en tredjedels procent av BNP från och med 2019.
- Riksrevisionen ser fördelar med att införa ett skuldankare men vill också framhålla vissa risker. Det är viktigt att riktmärket för skuldankaret inte, med tiden, ses som ett operativt mål vid sidan av överskottsmålet. Därtill noterar Riksrevisionen att den föreslagna nivån på skuldankaret riskerar att överskridas med mer än 5 procentenheter redan införandeåret 2019.
- Riksrevisionen ser i grunden positivt på ambitionen i utredningens förslag att skapa förutsättningar för en mer transparent redovisning av måluppfyllelsen genom att den endast ska utgå från en indikator och inte flera. Detta underlättar också den uppföljning som Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet och andra gör. Utredningen föreslår att det strukturella sparandet ska användas som målindikator. I teorin är det strukturella sparandet den mest ändamålsenliga indikatorn för överskottsmålet men det finns flera praktiska problem. Olika

metoder för att beräkna det strukturella sparandet ger olika resultat, även för utfallsår. Dessutom brukar uppskattningen av det strukturella sparandet ändras kraftigt ex post. Skillnaden i nivå mellan olika använda metoder och justeringar ex post kan ibland uppgå till flera procentenheter. Ovan nämnda problem med det strukturella sparandet är också anledningen till att flera olika indikatorer har använts enligt nu gällande praxis. Utredningen borde ha presenterat ett förslag på hur problemen med det strukturella sparandet ska hanteras i uppföljningen av överskottsmålet. Riksrevisionen anser att utredningen borde ha lämnat förslag på vilken beräkningsmetod som ska användas för det strukturella sparandet.

- Riksrevisionen ställer sig bakom förslaget att göra en översyn av målnivån vart åttonde år. Riksrevisionen menar dock att utredningen borde ha preciserat hur övergången från en befintlig målnivå till en ny målnivå ska ske för att finanspolitiken inte ska bli otydlig i övergångsfasen. I närtid gäller detta för åren 2017 och 2018 men det kommer att vara ett återkommande problem också framöver vid annonsering av ändrad målnivå.
- Riksrevisionen ser positivt på att Finanspolitiska rådet ges en tydligare roll när det gäller uppföljningen av budgetmålen. Det är naturligt att regeringen utpekar detta ansvar till en av sina myndigheter men bör samtidigt inte tolkas som att andra myndigheter under regeringen, d.v.s. Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket, inte ska följa upp de budgetpolitiska målen. Riksrevisionen, som självständig myndighet under riksdagen, kommer att fortsätta med sina granskningar av hur regeringen lever upp till de budgetpolitiska målen.

## Överskottsmålet sänks till 1/3 procent av BNP

Utredningen föreslår att överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande behålls men att dagens målnivå om en procent av BNP ändras till en tredjedels procent av BNP.

Argumentationen i utredningen är grundlig och relevant. Riksrevisionen anser, liksom utredningen och av de skäl som där framförs, att det är rimligt att ålderspensionssystemet, som hittills, bör ingå i överskottsmålet.

Vidare är det enligt Riksrevisionen särskilt betydelsefullt att det finns en bred politisk enighet kring den nya målnivån.

## Ramverket kompletteras med ett skuldankare

Utredningen föreslår att det finanspolitiska ramverket kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns bruttoskuld. Skuldankaret ska inte utgöra ett operativt mål utan ett riktmärke.

Riksrevisionen ser fördelar med införandet av ett skuldankare under förutsättning att det inte, med tiden, ses som ett operativt mål vid sidan av överskottsmålet. Bland annat får ankaret funktionen av ett "minne" för tidigare målavvikelser. Riksrevisionen ser dock några potentiella problem i sammanhanget. Det finns en risk för att skulden kommer att överstiga riktmärket på 35 procent av BNP i så hög utsträckning att regeringen kan behöva inkomma med en särskild skrivelse till riksdagen redan samma år som det nya överskottsmålet och skuldankaret börjar tillämpas.<sup>1</sup> I Budgetpropositionen för 2017 prognostiserar regeringen att den offentliga sektorns bruttoskuld 2017 uppgår till 40,9 procent. Visserligen sjunker bruttoskulden sedan i prognosen, tack vare prognostiserade överskott i de offentliga finanserna, och uppgår till 37,4 procent 2019; d.v.s. något högre än riktmärket. Prognosen förutsätter att en stram finanspolitik förs fram till 2019. Det finns emellertid en risk för att skulden kan bli större än beräknat. Som Riksrevisionen visade i sin granskning av Budgetpropositionen för 2017 skapas överskotten – och därmed den sjunkande skuldnivån i regeringens prognoser – till stor del av att kommunsektorns välfärdsproduktion hålls nere av budgettekniska skäl.<sup>2</sup> De kommunala utgifterna liksom de statliga bidragen för att finansiera dessa riskerar att bli betydligt högre än vad som beräkningstekniskt antas. Dessutom har utgiftstaken, som reglerar de statliga utgifterna, satts på sådana nivåer att de möjliggör högre tillkommande utgifter. I granskningen av Budgetpropositionen för 2017 pekade också Riksrevisionen på ett antal andra risker kopplade till bland annat det säkerhetspolitiska läget och kompetensförsörjningsproblem i den kommunala sektorn som riskerar att leda till kraftigt höjda utgifter i närtid. Om skuldankaret redan från start och sedan systematiskt avviker från riktmärket riskerar värdet av att ha ett sådant ankare att försvagas.

I diskussionen om skuldankaret vill Riksrevisionen också framhålla att det inte på något sätt är självklart att den föreslagna målnivån för överskottsmålet, om det uppfylls, genererar en skuld i nivå med det önskade riktmärket - eller omvänt. De simuleringar gällande sambandet mellan finansiellt sparande och skuldnivå som utredningen vilar på är säkert fullt rimliga men de är baserade på en mängd antaganden som måste uppfyllas. Detta är viktigt att beakta och analysera i kommande utvärderingssammanhang.

<sup>1</sup> Enligt utredningen föreslås detta ske om skuldnivån i procent av BNP avviker från riktmärket med mer än 5 procentenheter.

<sup>2</sup> RiR 2016:27.

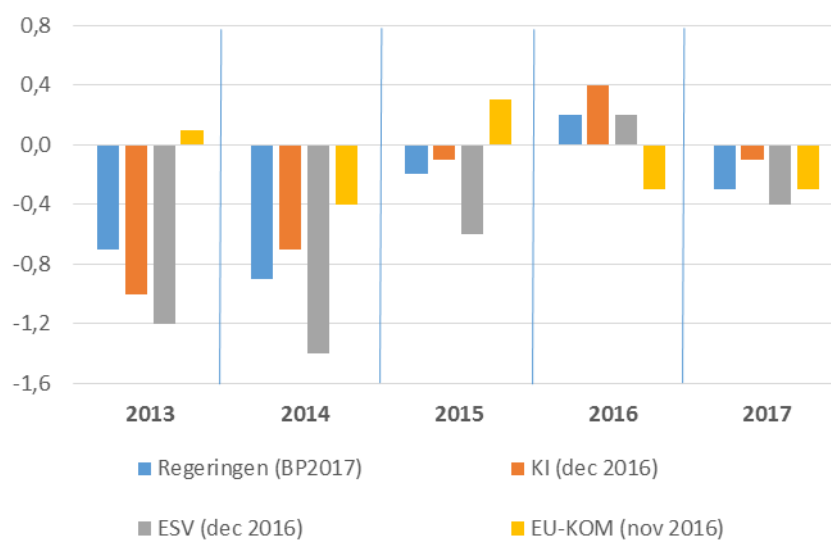
## Tydligare definition av målavvikelse

Den stora uppsättning av indikatorer som hittills har använts vid uppföljningen av överskottsmålet har bidragit till viss otydlighet i uppföljningen, vilket påtalas av utredningen och i tidigare sammanhang även av Riksrevisionen. Ur det perspektivet kan det vara en fördel att uppföljningen, i enlighet med utredningens förslag, endast ska ske med en indikator, nämligen det strukturella sparandet.

I teorin är det strukturella sparandet den mest ändamålsenliga indikatorn för överskottsmålet, men det finns flera tillämpningsproblem. Olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet ger olika resultat. Regeringen, Konjunkturinstitutet, EU-kommissionen och Ekonomistyrningsverket använder alla olika beräkningsmetoder för det strukturella sparandet. Detta genererar också olika bedömningar av det strukturella sparandet, såväl för prognosår som utfallsår (se diagram nedan).

Diagram Strukturellt sparande – olika bedömare

% av pot. BNP



Källa: Egen sammanställning.

Dessutom brukar uppskattningen av det strukturella sparandet ändras kraftigt ex post till exempel vid förnyade bedömningar av konjunkturläget och skattebasernas sammansättning. Skillnaden i nivå mellan olika använda metoder och justeringar ex post kan ibland uppgå till flera procentenheter. De ovan nämnda problemen med det strukturella sparandet är skäl till att flera indikatorer och inte bara det strukturella

sparandet används enligt nu gällande praxis. Utredningen borde ha diskuterat utförligare hur dessa problem ska vägas in vid uppföljningen av överskottsmålet.

Utan tydliga riktlinjer för vilken beräkningsmetod som ska användas blir det svårt att föreställa sig en riktigt objektiv uppföljning av överskottsmålet. Hittillsvarande mängd indikatorer har, som nämnts, gjort uppföljningen svår ur ett perspektiv men har inneburit en styrka på så sätt att det gjort det svårt att via arbiträrt val av beräkningsmetod för det strukturella sparandet påverka bedömningen av uppfyllelsen av målet. Om det strukturella sparandet ska utgöra ensam indikator är det nödvändigt att dessa problem löses. Riksrevisionen har svårt att se varför utredningen inte presenterat något förslag på detta.

Riksrevisionen vill i detta sammanhang lyfta fram möjligheten att undersöka om det skulle vara möjligt och lämpligt att använda den beräkningsmetod för strukturellt sparande samt metod för beräkning av tillhörande BNP-gap som används av EU-kommissionen.<sup>3</sup> En fördel med att använda samma beräkningsmetod i den löpande avstämningen av överskottsmålet är att det skulle bidra till att ge en bild av hur Sverige ligger till också i förhållande till det medelfristiga mål (MTO) på minus en procent av BNP som regeringen åtagit sig att följa inom ramen för regelverket i Stabilitet- och tillväxtpakten.

## Regelbunden översyn av nivån på överskottsmålet

Riksrevisionen ställer sig bakom förslaget att se över målnivån vart åttonde år. Emellertid vill Riksrevisionen fästa uppmärksamheten på att det inte är problemfritt att formulera en ny målnivå för perioder framåt i tiden då man fram till dess att den nya nivån gäller saknar trovärdiga riktlinjer för finanspolitiken. Nuläget utgör ett exempel. Formellt sett gäller målnivån på en procent av BNP. Samtidigt är alla inställda på att ett nytt mål ska gälla från och med 2019 med tanke på den starka parlamentariska förankring som finns bakom överenskommelsen i kommittén. Det råder således en otydlighet om vilket mål som i praktiken är styrande för finanspolitiken åren 2017 och 2018.

Utan att föregripa den formella justeringen av ramverket tvingas regeringen nu förhålla sig till både den gamla och den nya föreslagna målnivån.

Detta kan bli ett återkommande problem i och med att överskottsmålets nivå regelbundet ska ses över vart åttonde år. Om förslag om nytt mål och ikraftträdande av nytt mål läggs fram och beslutas på samma sätt och med samma fördröjning som nu innebär detta att finanspolitiken periodvis kommer sakna en tydlig styråra. Det hade

<sup>3</sup> The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. Economic papers 478, March 2013.

varit önskvärt om utredningen hade presenterat en modell för hur övergångar mellan olika målnivåer ska ske.

## Utökat uppdrag till Finanspolitiska rådet

Riksrevisionen ser positivt på att Finanspolitiska rådet ges en tydligare och förstärkt roll när det gäller uppföljningen av budgetmålen. Den upphöjda position som rådet ges får emellertid inte tolkas som att andra myndigheter inte bör eller får följa upp hur de offentliga finanserna utvecklas i förhållande till målen. Den pluralism som finns på området är på många sätt nödvändig och berikande. Beräkningarna tar ofta sin utgångspunkt i olika premisser såsom med eller utan prognos på tillkommande finanspolitik med mera. Överskottsmålsutredningen innehåller en mängd referenser till analyser genomförda av de olika myndigheter som idag följer upp finanspolitiken vilket talar för att en pluralistisk uppföljning av budgetmålen genererar värdefull kunskap om finanspolitiken ur olika aspekter.

Riksrevisionen såsom myndighet under riksdagen berörs inte direkt av utredningens förslag. Riksrevisionen granskar sedan många år redovisningen av finanspolitiken och uppfyllelsen av budgetmålen främst i samband med de årligt återkommande granskningsrapporterna rörande Årsredovisningen för staten och budgetpropositionen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Håkan Jönsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har chefsekonom Robert Boije, revisionsdirektör Jörgen Appelgren och revisionsdirektör Krister Jensevik deltagit.

Stockholm 2017-01-13

Margareta Åberg

Håkan Jönsson