



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

YTTRANDE

17 mars 2010

Dnr: 6-3-10

Yttrande om Utvärdering av överskottsmålet

(Ds 2010/4)

Sammanfattning

Konjunkturinstitutet anser att överskottsmålet bör vara framåtsyftande. Historiska avvikelser från målet ska normalt inte kompenseras. De indikatorer som används för att bedöma om den planerade finanspolitiken förs i linje med överskottsmålet bör därför också vara framåtsyftande. Konjunkturinstitutet föreslår därför att den så kallade sjuårsindikatorn inte ska ligga till grund för bedömningen. Endast förbättrade mått på det strukturella sparandet bör användas som indikatorer.

Konjunkturinstitutet välkomnar förslaget om att regeringen presenterar en tankeram för hur avvikelser från överskottsmålet bör hanteras med hänsyn tagen till konjunkturen. Om regeringen avser att även fortsättningsvis basera bedömningen av måluppfyllelsen på flera olika indikatorer, anser Konjunkturinstitutet att tankeramen bör innefatta principer för hur de olika indikatorerna ska vägas ihop. Om regeringen i stället följer Konjunkturinstitutets förslag bör en tankeram innefatta principiella avvägningar mellan målavvikelse för det strukturella sparandet och behovet av stabiliseringspolitik.

Konjunkturinstitutet ser positivt på ett obligatoriskt överskottsmål som regleras i budgetlagen och på att regeringen inför en uppförandekod för finanspolitiken. Konjunkturinstitutet ser också positivt på arbetsgruppens syn på extern uppföljning av det finans- och budgetpolitiska ramverket. Att en myndighet under regeringen ges i uppgift att bedöma om regeringens politik är väl avvägd är dock förknippat med principiella problem som behöver belysas ytterligare.

Framåtsyftande överskottsmål

Ett av rapportens kapitel handlar om överskottsmålets formulering. Där beskrivs bland annat skillnaden mellan ett mål för sparandet och ett mål för skulden. Arbetsgruppen förespråkar i detta sammanhang ett fullständigt framåtblickande överskottsmål som innebär att historiska avvikelser från målet inte måste kompenseras.

I kapitlet om uppföljningen av överskottsmål framgår inte arbetsgruppens syn på överskottsmålet lika tydligt. Vissa av de indikatorer som hittills har använts för att bedöma om finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet är delvis bakåtblickande. Alla bakåtblickande indikatorer har egenskapen att tidigare avvikelser från målet måste kompenseras framgent. Arbetsgruppen föreslår inte några principiella förändringar av hur indikatorerna ska tillämpas. Det innebär i praktiken att man inte betraktar överskottsmålet som fullständigt framåtblickande.

Konjunkturinstitutet förespråkar att överskottsmålet inte ska ersättas med ett skuldmål, bland annat mot bakgrund av den offentliga sektorns måttliga skuldsättning. Överskottsmålet bör inte heller betraktas som ett implicit skuldmål. Det innebär, enligt Konjunkturinstitutets synsätt, att finanspolitiken normalt ska bedrivas framåtsyftande. Förslaget om ett medelfristigt överskottsmål ligger i linje med denna syn.

Vad gör en bra indikator?

Eftersom överskottsmålet bör vara framåtsyftande är det viktigt att de indikatorer som används för att bedöma om en planerad inriktning av finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet inte har egenskaper som medför att tidigare avvikelser från målet ska kompenseras.

För närvarande används tre indikatorer för att bedöma om den finanspolitik som bedrivs är i linje med överskottsmålet: sjuårsindikatorn, det strukturella sparandet och 2000-indikatorn. Sjuårsindikatorn utgörs av en glidande sju-årigt medelvärde. Den är därmed såväl framåt- som bakåtblickande. Det strukturella sparandet beräknar det finansiella sparandet rensat för konjunkturen. Hittills har regeringen använt även den så kallade 2000-indikatorn som är bakåtblickande och utgör ett medelvärde av det finansiella sparandet sedan år 2000.

Konjunkturinstitutet instämmer i arbetsgruppens syn på bakåtblickande indikatorer, att sådana bör användas för att upptäcka eventuella systematiska felaktigheter i den finanspolitik som redan har bedrivits. Dessa felaktigheter bör analyseras och slutsatser bör dras om hur man undviker liknande avvikelser framöver. Arbetsgruppen föreslår att den bakåtblickande indikator som hittills använts, 2000-indikatorn, ska ersättas med ett 10-årigt bakåtblickande glidande medelvärde. Skälet är att användningen av 2000-indikatorn kan leda till att överskottsmålet tolkas som ett skuldmål, vilket inte är avsikten. Konjunkturinstitutet instämmer inte i denna bedömning. Om historien endast ska användas för att utvärdera om och, i förekommande fall, varför sparandet har avvikit från överskottsmålet, ser Konjunkturinstitutet inte att ett 10-årigt glidande medelvärde skulle vara av särskilt intresse. Om man vill ha information om systematiska avvikelser bör en så lång period som möjligt användas. En sådan analys kan göras med hjälp av ett flertal indikatorer, till exempel medelvärdet från år 2000, ett 10-årigt

glidande medelvärde, andra analytiskt intressanta medelvärden och mått på det strukturella sparandet.

Arbetsgruppen föreslår att sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet även används fortsättningsvis. Konjunkturinstitutet anser att sjuårsindikatorn inte bör användas alls. Sjuårsindikatorn är både bakåt- och framåtblickande. Att använda en delvis bakåtblickande indikator i syfte att bedöma den planerade finanspolitiken innebär att överskottsmålet delvis betraktas som ett skuldmål. Säg att överskotten varit alltför små under de tre utfallsår som omfattas av sjuårsperioden. Detta måste då kompenseras under följande år för att överskottet i genomsnitt ska motsvara en procent av BNP under sjuårsperioden. Behovet av compensation gäller oavsett om hänsyn tas till konjunkturläget eller inte. Att sjuårsindikatorn delvis är framåtblickande innebär att måluppfyllelsen för ett visst år kommer att bero på vilken finanspolitik som förs nästkommande tre år. Sjuårsindikatorn är därför inte heller lämplig att använda när tidigare års finanspolitik ska utvärderas.

Det strukturella sparandet mäts för varje enskilt år. Den lämpar sig därför både som indikator för att bedöma om den planerade finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet och för att utvärdera om den förda finanspolitiken har varit i linje med överskottsmålet. Arbetsgruppen identifierar ett flertal andra problem med måttet och föreslår att metoden för att beräkna det strukturella sparandet bör utvecklas. Konjunkturinstitutet instämmer i att de strukturella sparandemåtten behöver förbättras, framför allt genom att beakta sammansättningen av skattebaserna. Konjunkturinstitutet anser att förbättrade mått för det strukturella sparandet bör vara de enda indikatorerna som används för att bedöma om finanspolitiken bedrivs i linje med överskottsmålet. Vid uppföljning bör man väga in asymmetrin i konjunkturcyklerna, det vill säga att resursutnyttjandet i genomsnitt är lägre än vad som betraktas som normalt. Ett överskottsmål som uppgår till en procent av BNP innebär att överskottet därmed måste vara större än en procent vid ett normalt resursutnyttjande. I rapporten diskuteras möjliga lösningar på detta problem på ett bra sätt.

Bra att ha en tankeram

Arbetsgruppen föreslår att regeringen presenterar en tankeram för hur överskottsmålet bör hanteras med tanke på konjunkturen. Konjunkturinstitutet ser positivt på en sådan tankeram. En strukturerad diskussion om hur överskottsmålet ska anpassas till konjunkturläget kan i den externa kommunikationen tydliggöra de avvägningar som varje regering måste göra. Dessutom kan en sådan tankeram bidra positivt till regeringskansliets interna kommunikation och analys.

Konjunkturinstitutet önskar att en tankeram tydliggör vad som avses med att hänsyn ska tas till konjunkturläget. Denna formulering kan tolkas antingen

som att det faktiska finansiella sparandet tillåts variera, men att det strukturella sparandet alltid ska motsvara en procent av BNP (med hänsyn tagen till asymmetriska gap) eller som att både det faktiska och det strukturella sparandet tillåts variera. Ett strukturellt sparande som inte varierar över tiden innebär, enligt Konjunkturinstitutets synsätt, att finanspolitiken är neutral, det vill säga varken expansiv eller åtstramande. Om den diskretionära finanspolitiken ska användas i stabiliserande syfte måste det strukturella sparandet tillåtas avvika från den nivå som är förenlig med överskottsmålet (en procent vid symmetriska konjunkturcykler). I en lågkonjunktur tillåts det strukturella sparandet vara lägre och i en högkonjunktur tillåts det vara högre. Denna syn är för övrigt förenlig med ett medelfristigt överskottsmål som motsvarar en procent av BNP, eftersom konjunkturen i ett medelfristigt perspektiv förutsätts vara normal.

Om regeringen anammar Konjunkturinstitutets syn bör en tankeram innefatta principiella avvägningar mellan avvikelser från målsatt nivå på det strukturella sparandet och behovet av stabiliseringspolitik.

Om regeringen inte följer Konjunkturinstitutets rekommendation om vilka indikatorer som bör användas för att bedöma om finanspolitiken ligger i linje med överskottsmålet, så bör tankeramen innefatta principer för hur de olika indikatorerna ska vägas ihop. I avsaknad av sådana principer är det svårt att se hur en dylik bedömning skulle gå till.

Positivt med ett obligatoriskt överskottsmål

Konjunkturinstitutet ser positivt på förslaget om ett obligatoriskt överskottsmål. I ett tidigare remissyttrande har Konjunkturinstitutet gett stöd åt förslaget om ett obligatoriskt utgiftstak. Skälet som då angavs var att ett obligatoriskt utgiftstak torde stärka det finanspolitiska ramverket och framför allt öka budgetpolitikens långsiktighet i linje med de ursprungliga intentionerna med den reformerade budgetprocessen. Ett obligatoriskt överskottsmål ligger i linje med denna syn. Vidare förefaller det lämpligt att inte lagfästa överskottsmålets nivå.

Bra att ha en uppförandekod

Arbetsgruppen föreslår att man ska införa en uppförandekod för finanspolitiken, där regeringen ger en mer samlad beskrivning av det budgetpolitiska ramverket. Konjunkturinstitutet ser positivt på att varje regering klargör sin syn på det budgetpolitiska ramverket och dess inverkan på finanspolitiken och att denna redovisas i en skrivelse till riksdagen.

Testballong om extern uppföljning

Arbetsgruppen föreslår att det bör prövas om de olika myndigheterna som i dag följer upp det finans- och budgetpolitiska ramverket bör ges en tydligare rollfördelning. Att en myndighet under regeringen ges i uppgift att bedöma om regeringens politik är väl avvägd är förknippat med principiella problem

som behöver belysas ytterligare. I övrigt ser Konjunkturinstitutet positivt på arbetsgruppens syn på extern uppföljning av det finans- och budgetpolitiska ramverket. Att myndigheterna ges en tydlig rollfördelning är positivt såtillvida att inget område glöms bort eller faller mellan stolarna. Konjunkturinstitutet ser dock inga problem med att myndigheter har överlappande roller, i synnerhet inte när det gäller uppföljningen av överskotts målet. Eftersom de indikatorer som används vid utvärdering och uppföljning i hög utsträckning baseras på en bedömning av konjunkturläget är det önskvärt att fler än en aktör ger sin syn på måluppfyllelsen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Anna Brink. I den slutliga handläggningen har Göran Hjelm deltagit.

Mats Dillén

Anna Brink