



YTTRANDE
1 augusti 2013
Dnr. 6-23-13

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över budgetprocesskommitténs delbetänkande Budgettramverket – uppfyller det EU:s direktiv? (SOU 2013:32)

Dnr Fi2013/1869

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) delar i stor utsträckning budgetprocesskommitténs uppfattning, att svensk budgetlagstiftning och befintlig praxis i all väsentlighet är förenlig med EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgettramverk. KI har dock vissa anmärkningar, dels vad gäller EU-direktivets krav om konsekvenser då budgetmålen inte uppfylls, dels vad gäller kravet på realistiska budgetprognoser.

Några lagstadgade krav på åtgärder ifall överskottsmålet inte uppfylls finns för närvarande inte. KI bedömer att lagen kan behöva preciseras i detta avseende för att motsvara direktivets krav. Vad gäller prognoser, ser KI en potentiell konflikt i kravet om realistiska budgetprognoser och de förutsättningar på vilka regeringen baserar sina prognoser. En medelfristig budgetprognos som utgår endast från att redan beslutade eller i budgetpropositionen föreslagna eller aviserade finanspolitiska åtgärder genomförs är som regel inte den mest realistiska prognosen, eftersom en sådan politik över tiden skulle urholka det offentliga åtagandet med nuvarande regelverk.

KRAVET PÅ KONSEKVENSER VID BRISTFÄLLIG MÅLUPPFYLLELSE

Enligt EU:s direktiv ska det finnas specificerat i lag vilka konsekvenserna blir ifall de numeriska finanspolitiska reglerna inte iakttas. Kommittén konstaterar att det för det svenska överskottsmålet inte finns någon bestämmelse om konsekvenser ifall målet inte uppfylls. Kommittén hänvisar dock till de principer som har utarbetats av regeringen för att handskas med avvikelser från målet och konstaterar att ”Regeringen har inför riksdagen utförligt motiverat dels bedömningen i fråga om risken för en avvikelse från ett budgetpolitiskt mål, dels vilka åtgärder, om några, som bör vidtas för att korrigera en sådan avvikelse och de medelfristiga effekterna på de offentliga finanserna av åtgärderna” (s. 66). Baserat på den praxis som har utvecklats, gör kommittén bedömningen att det svenska budgettramverket är förenligt med direktivets krav på konsekvenser om de numeriska finanspolitiska reglerna inte iakttas.

Överskottsmålet svårt att utvärdera

Enligt 9 kap. 2 § i budgetlagen ska regeringen minst två gånger per år redovisa för riksdagen hur överskottsmålet uppnås. Överskottsmålet anger, i sin nuvarande lydelse, att

det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt ska uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Utvärderingen av målet försvåras av att konjunkturläget, i termer av resursutnyttjande i förhållande till normalt resursutnyttjande, inte är direkt observerbart. Målets formulering lägger heller inga direkta restriktioner på hur det finansiella sparandet kan avvika från 1 procent ett enskilt år. Det förefaller rimligt att överskottsmalet utvärderas som ett mål över en längre period än ett enskilt år. På så vis undviks att finanspolitiken måste föras procykliskt i syfte att nå målet på årlig basis. Formuleringen av målet skapar dock ett utrymme för tolkning i bedömningen av huruvida målet uppfylls.

Regeringen använder både bakåtblickande och framåtblickande indikatorer i sin utvärdering av måluppfyllelsen. I den framåtblickande analysen av måluppfyllelsen skriver regeringen följande ¹:

Sjuårsindikatorn uppgår till -0,7 procent av BNP 2012, -0,4 procent av BNP 2013 och -0,1 procent av BNP 2014. Eftersom BNP-gapen bedöms vara stora i negativa termer under dessa år är den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn väsentligt starkare än den ojusterade, och pekar på ett sparande i linje med eller något över överskottsmalet. Om vikt tillmäts både den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn förefaller det finansiella sparandet enligt denna indikator ligga något under 1 procent av BNP, framför allt 2013 och 2014. (...) Det strukturella sparandet bedöms vara klart lägre än 1 procent av BNP 2012 och 2013, för att sedan öka till något under målets nivå 2014. Denna indikator pekar således på ett sparande som ligger under målsatt nivå t.o.m. 2014, för att sedan ligga över 1 procent av BNP 2015–2017 vid oförändrad politik.

Regeringen förefaller göra den samlade bedömningen att någon målavvikelse för närvarande inte föreligger. Finanspolitiska rådet gör emellertid en annan bedömning ²:

Rådet anser att det klart föreligger en avvikelse från överskottsmalet. Detta borde regeringen ha konstaterat och samtidigt presenterat en realistisk plan för återgång till överskott. Rådet anser dock inte att avvikelsen från överskottsmalet är sådan att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är hotad. En målavvikelse behöver inte i sig skada trovärdigheten för finanspolitiken vare sig på kort eller på lång sikt, om det finns övertygande argument för avvikelsen och en plan för återgång till målet.

Rådet finner det olyckligt att regeringen inte redovisar vilka krav som ställs på politiken, eller vilka åtgärder man planerar, för att upprätthålla överskottsmalet på några års sikt. Det finns enligt rådets mening anledning att känna oro för hanteringen av överskottsmalet och för avsaknaden av en tydlig och trovärdig strategi för att återgå till överskott.

De skilda bedömningarna av, å ena sidan, regeringen och, å andra sidan, Finanspolitiska rådet illustrerar tolkningsutrymmet i utvärderingen av målet. Svårigheten att entydigt utvärdera måluppfyllelsen är en svaghet med överskottsmalet som också försvårar krav på konsekvenser vid bristfällig måluppfyllelse.

Krav i form av fördjupad analys vid risk för bristande måluppfyllelse

Så som överskottsmalet är definierat, är det inte önskvärt att en enskild indikator ligger till grund för bedömningen av uppfyllelsen av målet och att avvikande indikatorvärden förknippas med direkta krav på finanspolitiska åtgärder. Man kan däremot tänka sig att det ställs krav på en fördjupad analys om någon eller några av indikatorerna visar att det

¹ Regeringens proposition (2012/13:100), *2013 års ekonomiska vårproposition*, s. 93.

² Finanspolitiska rådet (2013), *Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2013*, s. 111.

föreligger risk för målavvikelse. Risk för målavvikelse skulle till exempel kunna definieras som indikatorvärden som ligger mer än en procentenhet från gällande mål.

Regeringen skulle, som konsekvens av avvikande indikatorer, kunna åläggas skyldighet att i en fördjupad analys bedöma risken för målavvikelse, ange hur risken ska hanteras och eventuellt analysera avvikelser i förhållande till andra prognosmakares bedömningar av de offentliga finanserna. Om det är påkallat, bör regeringen även redovisa en plan för hur måluppfyllelse ska uppnås i ett medelfristigt perspektiv. Kommittén beskriver i sitt betänkande hur ett sådant förfarande på sätt och vis redan finns (se citat ovan). Dock kan detta behöva kodifieras i lag för att tillmötesgå EU:s direktiv. Vad som indikerar risk för målavvikelse kan också behöva anges konkret, så att det tolkningsutrymme som för närvarande finns inte riskerar förta syftet med kravet.

KRAVET PÅ REALISTISKA PROGNOSE

EU-direktivet kräver att ³:

Medlemsstaterna ska se till att finanspolitisk planering grundar sig på realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser, baserade på de mest aktuella uppgifterna. Budgetplaneringen ska baseras på det mest sannolika makroekonomiska scenariot eller på ett försiktigare scenario.

Kommittén anser med anledning av detta krav:

att regeringen normalt strävar efter att prognoserna ska vara baserade på det mest sannolika scenariot för den ekonomiska utvecklingen, dock grundat på förutsättningen att redan beslutade eller i budgetpropositionen föreslagna eller aviserade finanspolitiska åtgärder genomförs. Regeringen kan av naturliga skäl, till skillnad från andra prognosmakare som exempelvis Konjunkturinstitutet, inte basera sina prognoser på andra åtgärder än de som har föreslagits eller aviserats, även om bedömningen av de budgetpolitiska målen t.ex. skulle indikera att det finns ett utrymme för ytterligare ofinansierade reformer i ett medelfristigt perspektiv. (s. 72-73)

Vilken är den mest realistiska budgetprognosen på medellång sikt?

KI ser en risk att regeringens metod – att basera sin prognos endast på redan beslutade eller i budgetpropositionen föreslagna eller aviserade finanspolitiska åtgärder – inte ger den mest realistiska prognosen för de offentliga finanserna. En konsekvens av oförändrade regler är att statsbudgeten automatiskt förstärks på bekostnad av ett minskat offentligt åtagande.⁴ Regeringens prognosmetod riskerar därför leda till en överskattning av det finansiella sparandet för kommande år. Detta kan också innebära att regeringens indikatorer för överskottsmålets uppfyllelse blir missvisande. KI efterlyser en utförligare diskussion av kommittén kring vilka förutsättningar regeringen ska basera sina ekonomiska prognoser på. En sådan diskussion bör beröra möjligheten att regeringen redovisar prognoser (eller alternativscenarier) som baseras på bästa övergripande bedömning av omfattningen av ofinansierade åtgärder som regeringen har för avsikt att bedriva i ett medelfristigt tidsperspektiv, utöver vad som föreslagits eller aviserats i propositioner.

³ Rådets direktiv 2011/85/EU, kapitel III, artikel 4.1.

⁴ Med bibehållet offentligt åtagande avses här bibehållen standard i offentliga tjänster, så som vård, skola och omsorg. Det innebär också att sociala transfereringar behåller sina reala värden. Minskningen av det offentliga åtagandet i frånvaro av aktiva beslut sker bland annat genom att statsbidragen till kommunerna förblir oförändrade, att bidragsnivåer i flera transfereringssystem minskar relativt nominallönen, samt genom minskade statliga konsumtionsutgifter per invånare till följd av uppräkningsmetoderna för myndigheternas anslag.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Erik Jonasson.

Mats Dillén

Erik Jonasson