



Yttrande

Dnr. 2016-119

13 januari 2017

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En översyn av överskottsmålet

Fi2016/03571/E2

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet anser att utredningens förslag om sänkt överskottsmål stödjer finanspolitikens mål om långsiktigt hållbara offentliga finanser och behovet av säkerhetsmarginaler för en aktiv stabiliseringspolitik. Det är centralt för trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket att en bred majoritet av riksdagspartierna står bakom förslaget. Konjunkturinstitutet stödjer förslaget om ett skuldankare som stärker kopplingen till det grundläggande målet om långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Konjunkturinstitutet välkomnar också att det strukturella sparandet ges en mer framträdande roll som ensam indikator för överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv. Det bidrar till en tydligare styråra för och skärpt uppföljning av överskottsmålet eftersom det tydligare går att slå fast om det föreligger en avvikelse från målet. Eftersom det inte finns ett allmänt vedertaget sätt att beräkna det strukturella sparandet är det dock viktigt att regeringen är öppen med hur man beräknar det strukturella sparandet och dess ingående variabler.

Konjunkturinstitutet ser dock behov av att, tydligare än i utredningens förslag, beakta att konjunkturcykler i regel är asymmetriska med djupare och mer långvariga lågkonjunkturer än högkonjunkturer. För att det strukturella sparandet ska fungera väl som indikator för att det finansiella sparandet i genomsnitt över en konjunkturcykel uppgår till en tredjedels procent av BNP, bör definitionen av målavvikelser beakta denna asymmetri. För att öka sannolikheten för att det finansiella sparandet når den nya målnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel anser Konjunkturinstitutet också att finanspolitiken bör sikta på att det strukturella sparandet något överstiger målnivån för det finansiella sparandet vid konjunkturrell balans. Konjunkturinstitutets bedömning är att förekomsten av asymmetriska konjunkturcykler motiverar att det strukturella sparandet överstiger målnivån för det finansiella sparandet med cirka 0,2 procent av BNP.

Konjunkturinstitutet ser positivt på att det tydliggörs vad regeringen ska åta sig när det föreligger en avvikelse från överskottsmålet, men menar att tumregeln för i vilken takt en avvikelse ska återtogs bör förtydligas.

SÄNKT MÅL FÖRENLIGT MED LÅNGSIKTIG HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

Utredningen föreslår att målet för det offentliga finansiella sparandet sänks från 1 procent till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.

Konjunkturinstitutet bedömer att den nya, föreslagna nivån är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och att den ger tillräckliga säkerhetsmarginaler för att föra en aktiv stabiliseringspolitik. Utrymmet för aktiv finanspolitik förutsätter att skuldsättningen inte blir för hög i lågkonjunkturer och att det inte uppstår stora underskott i de offentliga finanserna. Annars kan riskpremierna på svenska statsskuldräntor öka. Ytterst handlar detta om trovärdighet för statens långsiktiga betalningsförmåga. Konjunkturinstitutets beräkningar visar att under rimliga antaganden om BNP-tillväxt och värdeförändringar kan den finansiella nettoförmögenheten förväntas öka något som andel av BNP fram till 2040 även med det nya överskottsmålet. Konjunkturinstitutets beräkningar visar också att Maastrichtskulden kan förväntas sjunka som andel av BNP till strax under 35 procent 2025, för att därefter öka igen upp mot 35 procent 2040.¹

Målet föreslås fortsatt omfatta hela den offentliga sektorn. Man kan visserligen, menar utredningen, motivera att lyfta ut ålderspensionssystemet med argumentet att dess regler gör systemet finansiellt hållbart. Men argumenten för att behålla nuvarande ordning överväger enligt kommittén: 1) enkelhet och transparens som följer av att hela den offentliga sektorns finansiella sparande omfattas, och 2) att omfattningen överensstämmer med de definitioner som används inom EU:s regelverk.

Enligt Konjunkturinstitutets bedömning kan nuvarande breda omfattning även motiveras utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Eftersom variationer inom pensionssystemets finansiella sparande rimligen påverkar den aggregerade efterfrågan i ekonomin på liknande sätt som variationer i statens finansiella sparande är det befogat att beakta förändringar i det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn när stabiliseringspolitiska överväganden görs.

Konjunkturinstitutet konstaterar samtidigt att målets omfattning innebär att statens finansiella sparande måste anpassas till variationer i ålderspensionssystemets finansiella sparande så att överskottsmålet nås. Vid en given målnivå måste ett demografiskt drivet minskat/ökat finansiellt sparande inom ålderspensionssystemet motverkas med ett högre/lägre sparande inom staten. Ur ett effektivitetsperspektiv är detta tveksamt. Enligt Konjunkturinstitutet bör man därför, när överskottsmålets nivå ses över vart åttonde år, särskilt beakta hur det finansiella sparandet inom ålderspensionssystemet förväntas utvecklas de kommande åtta åren.

SKULDANKARET STÄRKER KOPPLINGEN TILL DET GRUNDLÄGGANDE MÅLET

Utredningen föreslår att ramverket kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, på 35 procent av BNP. Skuldankaret motiveras med att den offentliga skulden bör ges en mer framträdande roll i ramverket. Den valda nivån motiveras med att den tydliggör att skulden bör fortsätta att falla som andel av BNP på medellång sikt och är förenlig med det föreslagna överskottsmålet.

Konjunkturinstitutet tillstyrker förslaget. Att skulden ges en framträdande roll stärker kopplingen till det grundläggande målet om långsiktigt hållbara offentliga finanser och till behovet av säkerhetsmarginaler att föra en expansiv finanspolitik i kristider.

Utredningen föreslår ingen automatisk åtgärd vid en avvikelse från skuldankaret. Om skulden avviker från skuldankaret med mer än +/- 5 procent av BNP föreslås regeringen vara skyldig att redovisa varför avvikelsen har uppstått och hur man avser att hantera den. Tanken är att

¹ Se fördjupningen "Ett nytt överskottsmål", Konjunkturläget augusti 2016, Konjunkturinstitutet.

en avvikelse som inte kan förklaras med annat än att man inte nått överskottsmålet ska vara förenat med en politisk kostnad på liknande sätt som det idag är förenat med en politisk kostnad att inte nå överskottsmålet. Finanspolitiska rådet föreslås få i uppdrag att regelbundet följa upp skuldens utveckling i förhållande till skuldankaret och analysera vilka faktorer som påverkar skulden.

Konjunkturinstitutet är positiv till det föreslagna upplägget med (bara) redovisningsskyldighet för regeringen vid en skuldavvikelse. Det är viktigt att skulden inte ses som ett direkt operativt mål. Det kan finnas flera skäl till att skulden avviker från skuldankaret, trots att överskottsmålet uppfyllts och utan att det finns skäl att ändra synen på den offentliga sektorns finansiella ställning.² Konjunkturinstitutet anser att det kan övervägas om även stora och snabba förändringar i skulden, inom skuldintervallet, bör föranleda en särskild redovisning av regeringen. Konjunkturinstitutet välkomnar att Finanspolitiska rådet, som bland annat har till uppgift att bedöma om finanspolitiken är förenlig med de budgetpolitiska målen, får i uppgift att analysera skuldens utveckling i förhållande till skuldankaret.

STRUKTURELLT SPARANDE LÄMPLIG INDIKATOR MEN TRANSPARENS I BERÄKNINGARNA VIKTIGT

Utredningen föreslår att uppföljningen av överskottsmålet skärps genom att det tydliggörs att överskottsmålet ska utvärderas i ett framåtblickande perspektiv och med det strukturella sparandet som indikator för måluppfyllelse.

Konjunkturinstitutet välkomnar detta förslag, som innebär att det blir mer entydigt om den rådande finanspolitiken kan anses vara förenlig med måluppfyllelse eller inte. Hittillsvarande ordning, med flera olika indikatorer för att följa upp överskottsmålet, både bakåtblickande och framåtblickande, har möjliggjort motstridiga tolkningar av huruvida den rådande finanspolitiken varit förenlig med måluppfyllelse.

Konjunkturinstitutet delar också synen att det strukturella sparandet, som per definition inte ska variera automatiskt med konjunkturen, är en bättre styråra för politiken än det faktiska finansiella sparandet. Det är dock inte ett oproblematiskt mått eftersom det inte finns någon vedertagen metod för hur det strukturella sparandet ska mätas. Gemensamt för de metoder som används är att de bygger på uppskattningar av icke observerbara variabler som potentiell BNP, jämviktsarbetslöshet och känsligheten i de offentliga finanserna för konjunktrens svängningar. Olika sätt att uppskatta dessa variabler leder till olika bedömningar av det strukturella sparandet. Det går inte att komma förbi detta grundläggande problem genom att exakt precisera hur det strukturella sparandet ska beräknas. Det finns också ett värde i att olika bedömningar av det strukturella sparandet kan jämföras sinsemellan. För att det ska vara möjligt att utvärdera hur och varför regeringens beräkning av det strukturella sparandet skiljer sig från andra är det dock viktigt att beräkningarna är transparenta. Regeringen bör därför vara skyldig att offentliggöra alla väsentliga delar i sina beräkningar av det strukturella sparandet. Detta kan lämpligen göras i samband med budgetpropositionen och vårpropositionen. För att ytterligare understödja utvärderingar av finanspolitiken och transparens i beräkningar av det strukturella sparandet kan det dock vara önskvärt att regeringen i dessa propositioner också redovisar det strukturella sparandet med en annan metod än regeringens egna. Det förefaller i synnerhet önskvärt att regeringen redovisar det strukturella sparandet såsom det beräknas med EU-kommissionens metod, eftersom detta mått ligger till grund för att

² I fördjupningen "Ett nytt överskottsmål" i Konjunkturläget augusti 2016, Konjunkturinstitutet, redogörs för några sådana skäl.

beräkna marginalen i förhållande till det medelfristiga målet för det strukturella sparandet (MTO) som EU:s regler stipulerar. Regeringens utformning av finanspolitiken i förhållande överskotts målet bör dock givetvis ske på basis av vad regeringens egna metod visar. En eventuell omprövning av regeringens metod för att beräkna det strukturella sparandet bör helst ske i samband med den regelbundna översynen av målnivån.

ASYMMETRISKA KONJUNKTURCYKLER BÖR BEAKTAS...

Det är också viktigt att ta ställning till huruvida man bör förvänta sig att det strukturella sparandet *systematiskt* avviker från det faktiska finansiella sparandet. Som utredningen konstaterar måste en indikator peka rätt i genomsnitt för att fungera väl. Huruvida detta gäller för det strukturella sparandet som indikator för det finansiella sparandet i genomsnitt över en konjunkturcykel beror i hög grad på om konjunkturcyklerna är symmetriska. I teknisk mening beror symmetrin på hur man mäter konjunkturcykler. Med ett HP-filter uppstår per definition ingen asymmetri. Konjunkturinstitutets beräkningar av potentiell BNP innebär dock att konjunkturcykler historiskt sett har varit asymmetriska och kännetecknats av mer lågkonjunktur än högkonjunktur, dvs. BNP-gapet (skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP) har i genomsnitt varit negativt. Konjunkturinstitutet menar att konjunkturcykler kan förväntas uppvisa ett sådant mönster även i framtiden. Det innebär att den konjunkturrella effekten på det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt kommer att vara negativ. Ett argument för att konjunkturcykler är asymmetriska är att relationen mellan priser och resursutnyttjande, den så kallade Phillipskurvan, inte är linjär. En positiv efterfrågechock som driver ned arbetslösheten under jämvikt tenderar att driva upp löneökningstakt och inflation mer än vad motsvarande negativa efterfrågechock tenderar att driva ned löneökningstakt och inflation. Resonemanget utgår från att nuvarande penningpolitiska regim med inflationsmål består och att Riksbanken reagerar lika kraftigt på för hög inflation som för låg. Penningpolitiken kommer då inte att motverka effekterna av den icke-linjära Phillipskurvan på arbetslöshet och BNP-gap.³

Utredningen diskuterar olika sätt att beakta denna asymmetri men landar i ett allmänt formulerat förhållningssätt att ”(d)essa förhållanden motiverar en beredskap för att sparandet ofrtare blir lägre än högre än förväntat”.⁴ Konjunkturinstitutet menar dock att förekomsten av asymmetriska konjunkturcykler har konkreta implikationer för hur man bör definiera och hantera avvikelser från målet i termer av strukturellt sparande, vilket diskuteras nedan.

...I DEFINITIONEN AV MÅLAVVIKELSE

Enligt utredningen föreslås en avvikelse gälla om det strukturella sparandet tydligt bedöms avvika från målnivån under innevarande eller nästkommande år. Utredningen sifferätter inte ”tydlig målavvikelse” men i en underlagsrapport anger Mattson och Håkansson att en rimlig gräns kan vara en avvikelse som överstiger 0,5 procent av BNP.^{5,6}

Konjunkturinstitutet välkomnar att det klargörs att det är indikatorns värde innevarande år och nästkommande år som avgör huruvida det ska anses föreligga en avvikelse från målet. Konjunkturinstitutet utgår från att det görs en kvantifiering av vad som är en tydlig avvikelse

³ Konjunkturinstitutet diskuterar detta mer utförligt i fördjupningen ”Överskotts målet för offentliga finanser” i Konjunkturläget mars 2013.

⁴ Kapitel 9, avsnitt 9.5, ”Kommitténs överväganden”, sidan 264.

⁵ Mattson, I. och Håkansson, M. (2016), ”Vägar mot en starkare uppföljning av överskotts målet”.

⁶ Denna gräns har också tidigare föreslagits av Finanspolitiska rådet, se Svensk finanspolitik 2016.

för att definitionen ska vara operationell. Det görs lämpligen i den uppdatering av ramverkskrivelsen som utredningen föreslår att regeringen ska ta fram.

När det gäller sambandet mellan det strukturella sparandet och det faktiska sparandet uppskattar Konjunkturinstitutets att förekomsten av asymmetriska konjunkturcykler gör att det faktiska finansiella sparandet i procent av BNP kan förväntas understiga det strukturella sparandet i procent av BNP med ett par tiondels procentenheter i genomsnitt över en konjunkturcykel. Denna uppskattning bygger på att BNP-gapet i genomsnitt uppgår till -0,5 procent framöver, vilket är något mindre negativt än det historiska BNP-gapet.⁷ Konjunkturinstitutet uppskattar vidare att budgetelasticiteten med avseende på BNP-gapet i genomsnitt uppgår till 0,4.⁸ Det betyder att, om det faktiska finansiella sparandet ska förväntas uppgå till $1/3$ procent av BNP i genomsnitt, bör riktvärdet för det strukturella sparandet vara ca 0,5 procent av BNP.⁹ Enligt Konjunkturinstitutets bedömning är det därför rimligt att finanspolitiken utformas med sikte på att det strukturella sparandet uppgår till 0,5 procent av BNP vid konjunkturrell balans. Det betyder även att intervallet för vad som är en tydlig avvikelse i indikatorn bör sättas med utgångspunkt från 0,5 procent. Toleransintervallet för det strukturella sparandet blir med dessa beräkningar 0,0 till 1,0 procent av BNP och om det strukturella sparandet ligger utanför detta intervall föreligger en avvikelse. Dessa beräkningar är omgärdade av osäkerhet och bedömningsmässiga inslag. Konjunkturinstitutet förespråkar att regeringens egna beräkningar av konjunkturcykelns asymmetri och av budgetelasticiteten ligger till grund för riktvärdet för det strukturella sparandet och för toleransintervallet.

SKÄRPT PLAN FÖR ATT ÅTERGÅ TILL MÅLET BRA MEN BÖR FÖRTYDLIGAS

Enligt budgetlagen är regeringen skyldig att redogöra för hur sparandet ska återgå till målet vid en målavvikelse. För att öka trovärdigheten och skärpan i en sådan plan föreslår utredningen att återgångsplanen ska vara tidssatt och normalt inledas följande budgetår. Om regeringen bedömer att en avvikelse inte bör korrigeras under kommande budgetår, föreslår utredningen att regeringens plan ska innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet i ett medelfristigt perspektiv. I normalfallet bör planen vara utformad så att den målsatta nivån för det finansiella sparandet nås när konjunkturen är i balans. Även Finanspolitiska rådet föreslås få i uppdrag att bedöma om en målavvikelse är motiverad och i vilken takt en återgång bör genomföras.

Konjunkturinstitutet välkomnar att det tydliggörs vad regeringen måste åta sig vid en avvikelse. Det bidrar till en stärkt uppföljning av överskottsmålet. I enlighet med vad Konjunkturinstitutet framförde ovan beträffande asymmetriska konjunkturcykler, anser dock Konjunkturinstitutet att återgångsplanen bör sikta på att det finansiella sparande, precis som det strukturella sparandet, uppgår till 0,5 procent av BNP när konjunkturen är i balans. Konjunkturinstitutet är också positiv till att även Finanspolitiska rådet ska bedöma om en målavvikelse är motiverad och i vilken takt en återgång bör genomföras. Det gör det möjligt för bl.a. riksdagen att ställa Finanspolitiska rådets oberoende bedömning mot regeringens planer.

Utredningen anger att en målavvikelse i ett normalt konjunkturläge, som tumregel, ska minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av politiska beslut. Denna automatiska åtstramning kan enligt Konjunkturinstitutets bedömning väntas uppgå till i genomsnitt

⁷ Konjunkturläget mars 2013, fördjupningen "Överskottsmålet för offentliga finanser", Konjunkturinstitutet.

⁸ Budgetelasticiteten varierar beroende på vad som orsakat att BNP-gapet är skilt från noll; se Specialstudie nr 45, "Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor", augusti 2015, Konjunkturinstitutet.

⁹ $1/3 + (0,5 \times 0,4) \approx 0,5$.

0,4–0,5 procent av BNP per år. Vissa år kan den dock vara mindre, och vissa år större. Konjunkturinstitutet konstaterar därför att, om den automatiska åtstramningen anger den takt varigenom en negativ avvikelse återtogs, dvs. då det strukturella sparandet är för lågt, kommer åtstramningstakten i praktiken att variera. Så länge det rör sig om mindre variationer i den automatiska budgetförstärkningen har detta mindre betydelse. Om det däremot rör sig om större avvikelser från den normala budgetförstärkningen, såsom under 0 procent eller över 1 procent, bör däremot, enligt Konjunkturinstitutets mening, diskretionära åtgärder vidtas så att det strukturella sparandet förstärks i ungefär den takt som den normala automatiska åtstramningen skulle ha inneburit. Detta gäller i synnerhet om det är varaktiga utgiftsförändringar som gör att den automatiska budgetförstärkningen tydligt avviker från den normala takten. Konjunkturinstitutet ser ett behov av att den här typen av förtydliganden görs, företrädesvis i en uppdaterad ramverksskrivelse. Det är också viktigt att betona att när målavvikelsen är positiv krävs i normalfallet diskretionära åtgärder som är större än den automatiska budgetförstärkningen för att det strukturella sparandet ska minska.

Som normalt konjunkturläge hänvisas till +/-1,5 procent av BNP. Om resursutnyttjandet är högt, dvs. över 1,5 procent av BNP, och det strukturella sparandet samtidigt är under målet, ska det strukturella sparandet stärkas i snabbare takt, dvs. aktiva besparingsåtgärder måste vidtas (tabell 9.1). Om det strukturella sparandet är under målet i en lågkonjunktur ska åtgärder vidtas för att stärka det strukturella sparandet först när resursutnyttjandet ökar igen.

Konjunkturinstitutet konstaterar att intervallet för vad som kan anses vara ett normalt konjunkturläge är brett formulerat, vilket kan vara rimligt i ljuset av den osäkerhet som omger den här typen av beräkningar. Intervallet är också i enlighet med de definitioner som tillämpas inom EU. Stabilitets- och tillväxtpakten anger att normala tider råder om BNP-gapet är inom +/-1,5 procent och länderna ska då ska närma sig sitt MTO i en årlig takt motsvarande 0,5 procent av BNP. Men det är samtidigt viktigt att notera att med denna gränsdragning kommer det troligen vara sällsynt att ekonomin bedöms befinna sig i, eller vara på väg in i, en högkonjunktur. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar har resursutnyttjandet mätt som BNP-gapet, bara varit positivt med mer än 1,5 procent av BNP två år sedan början av 1990-talet (2006 och 2007). Detta ställer särskilda krav på politiken att återhämta underskott i konjunkturuppgångar och normala konjunkturlägen. Det hade varit önskvärt om utredningen mer utförligt hade diskuterat denna utmaning. Konjunkturinstitutet saknar över huvud taget en analys av varför överskottsmalet hittills inte nåtts.

KONJUNKTURHÄNSYN VID HANTERING AV MÅLAVVIKELSER KAN FÖRTYDLIGAS

Konjunkturinstitutet ser behov av att vidga beskrivningen av konjunkturhänsyn vid hantering av målavvikelser såsom den kommer till uttryck i tabell 9.1 (sid. 264). Först kan noteras att nuvarande utformning av tabellen innebär att ingen hänsyn tas till resursutnyttjandet vid en målavvikelse för det strukturella sparandet då BNP-gapet har ett absolutvärde mindre än 1,5 procent. Strukturellt sparande ska då enligt tabellen föras tillbaka mot målsatt nivå i ”måttlig takt”. Det innebär exempelvis att om BNP-gapet är positivt men mindre än 1,5 procent, samtidigt som en positiv målavvikelse föreligger, ska det strukturella sparandet försvagas. Det innebär i normalfallet att BNP-gapet blir än mer positivt. Den omvända situationen uppkommer om BNP-gapet är negativt men större än -1,5 procent samtidigt som en negativ målavvikelse för det strukturella sparandet föreligger. I dessa målkonflikter mellan strukturellt sparande och resursutnyttjande väljer därmed finanspolitiken att nå målnivån för strukturellt sparande till priset av att konjunkturvariationerna ökar. Detta är förstås ett av flera möjliga förhållningssätt vid de beskrivna målkonflikterna. Nuvarande innebörd av tabellen skulle kunna rationaliseras av att uppskattningar av BNP-gap är osäkra och kan revideras i efterhand.

Konjunkturinstitutet menar dock att det är värt att överväga att utöka tabell 9.1 genom att särskilja konjunkturuppgång respektive konjunkturedgång då ”normalt resursutnyttjande” föreligger. Tabellen kommer annars att indikera en finanspolitisk inriktning som i realtid inte bedöms vara ändamålsenlig. Antag exempelvis att BNP-gapet uppgår till ca 0,5–1 procent och bedöms förstärkas ytterligare, dock inte över 1,5 procent av potentiell BNP. Om det strukturella sparandet i en sådan situation ligger över målnivån innebär nuvarande utformning av tabellen att ”saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt” ska vidtas. Om ”måttlig takt” översätts med den genomsnittliga automatiska budgetförstärkningen, dvs. ca 0,5 procent av BNP, ska det strukturella sparandet i en sådan konjunkturuppgång minska med 0,5 procent. Med en genomsnittlig automatisk budgetförstärkning på 0,5 procent kräver det diskretionära expansiva finanspolitiska åtgärder på 1 procent av BNP (drygt 40 miljarder kronor). Den omvända situationen uppkommer om BNP-gapet exempelvis är –1 procent och bedöms falla ytterligare (dvs. konjunkturedgång) samtidigt som en negativ målavvikelse föreligger för det strukturella sparandet. Enligt Konjunkturinstitutet är risken stor att sådana riktlinjer för hur finanspolitiken ska bedrivas inte kommer att bedömas vara ändamålsenlig. Genom att särskilja mellan konjunkturuppgång och konjunkturedgång vid normalt resursutnyttjande kan viss hänsyn till BNP-gapet introduceras även när resursutnyttjandet är ”normalt”. Genom att i tabellen föreskriva att ett högt strukturellt sparande i normalfallet inte bör minska om BNP-gapet är positivt samtidigt som en fortsatt konjunkturuppgång förutspås minskar ovan beskrivna problematik. På motsvarande sätt kan tabellen föreskriva att ett lågt strukturellt sparande i normalfallet inte bör förbättras om BNP-gapet är negativt samtidigt som fortsatt konjunkturedgång förutspås.

VIKTIGT ATT SÄKERSTÄLLA FINANSPOLITISKA RÅDETS OBEROENDE

I syfte att garantera Finanspolitiska rådets bredd och kompetens föreslår utredningen att regeringen tillsätter en valberedning för val av rådsmedlemmar. I syfte att stärka rådets oberoende i förhållande till regeringen föreslås ledamöter från riksdagens finansutskott ingå i valberedningen.

Konjunkturinstitutet ser fördelar med att tillsättning av rådets medlemmar sker genom en valberedning. Det bör kunna bredda rekryteringsbasen jämfört med nuvarande ordning, enligt vilken rådets medlemmar själva lämnar förslag på nya medlemmar. Konjunkturinstitutet vill dock samtidigt understryka vikten av att Finanspolitiska rådets oberoende i förhållande till politiken värnas. Det är därför viktigt att undvika upplägg som löper risk att i framtiden leda till att partipolitiska överväganden påverkar tillsättningen av rådets medlemmar. Ett sätt att minska risken för en sådan utveckling kan vara att låta valberedningen företrädesvis inkludera t.ex. tidigare rådsmedlemmar och/eller dekanus vid samhällsvetenskapliga fakulteter vid några utvalda universitet. Ett annat sätt att säkerställa en bredd i rådets kompetens skulle vara att skriva in i rådets instruktion att man, utöver nuvarande praxis att välja in en rådsmedlem från ett annat land, också ska se till att rådsmedlemmarna representerar en viss geografisk bredd i Sverige.

OM FINANSPOLITISKA RÅDET OCH PROGNOSENTVÄRDERING

Utredningen föreslår också att Finanspolitiska rådet får till uppgift att regelbundet utvärdera regeringens prognoser för den ekonomiska utvecklingen, det offentliga sparandet och de kostnadsredovisningar för reformförslag som lämnas till riksdagen. Förslaget kan ses som en förändring av det svenska budgetramverket för att uppfylla EU:s direktiv för nationella budgetramverk. Budgetprocesskommittén (SOU2013:32) bedömde att det svenska budgetram-

verket uppfyllde direktivets krav på samtliga områden utom när det gällde kravet på regering-
en att redovisa regelbundna, objektiva prognosutvärderingar.

Konjunkturinstitutet konstaterar att det föreslagna upplägget med att låta Finanspolitiska
rådet utföra utvärderingar av regeringens prognoser innebär att regeringen ska uppfylla EU:s
direktiv genom utvärderingar från en myndighet som regeringen inte kan förväntas vilja ge
detaljerade direktiv eftersom det skulle kunna uppfattas strida mot rådets instruktionsenliga
uppdrag. Hur regeringen avser att agera om rådet inte tar fram just det underlag som rege-
ringen anser sig behöva framstår som oklart.

OM HANTERINGEN AV VISSA FÖRSLAG MED BUDGETPÅVERKAN I RIKSDAGENS BUDGETPROCESS

Det så kallade rambeslutet om budgeten omfattar utgiftstak, utgiftsramar, inkomstberäkning-
ar och förslag till ändrade skatter. Delar av budgetprocessen är dock oreglerad och vilar på
en ordning av praxis och överenskommelser som utvecklats under åren. För att kodifiera
denna praxis och skapa ökad tydlighet och enhetlighet kring den faktiska budgetprocessen
föreslog Budgetprocesskommittén (SOU 2013:73) olika principer för hur vissa förslag med
budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess. Dessa förslag nådde dock inte poli-
tisk enighet. Utredning om överskottsmålet ställer sig nu bakom dessa principer och föreslår
att regeringen inleder ett arbete för att genom lagstiftning i möjligaste mån reglera dessa
principer.

Konjunkturinstitutet välkomnar att det nu finns en politisk samsyn om att inleda detta ar-
bete. Konjunkturinstitutet konstaterar också att vad som ska anses vara budgetpåverkande
förslag i grunden är en bedömningsfråga eftersom många förslag kan anses ha budgetpåver-
kan om t.ex. dynamiska effekter beaktas. Rambeslutsprocessen innebär att växlande majorite-
ter i beslut om enskilda budgetfrågor, som riskerar att försvaga statens budget, kan undvikas.
Ju fler förslag som anses ha budgetpåverkan och därför omfattas av rambeslutsprocessen,
desto mer minskar denna risk. Genom rambeslutsprocessen ökar också en minoritetsrege-
rings möjligheter att få budgetpropositionens förslag godkända av riksdagen och därmed
regeringens möjligheter att på ett effektivt sätt styra riket. Å andra sidan kan en alltför vid
tolkning av vad som är förslag med budgetpåverkan utnyttjas av regeringen för att få igenom
förslag som annars inte skulle bifallas av riksdagen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande
har varit Karolina Holmberg.

Urban Hansson Brusewitz

Karolina Holmberg