



Stockholms
universitet

Dnr SU FV-1.1.3-3225-16
2016-12-22

10

Felicia Markus
Samhällsvetenskapliga fakulteten

Områdesnämnden för humanvetenskap

Yttrande över betänkandet En översyn av överskottsmålet

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden har anmodats yttra sig över promemorian *En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67)* till Områdesnämnden för humanvetenskap.

Remissen har besvarats av Nationalekonomiska institutionen. Institutionens yttrande bifogas här och utgör i sin helhet fakultetsnämndens remissvar.

Detta beslut har fattats av dekanus Astri Muren och föredragande har varit fakultetskanslichef Felicia Markus.

Astri Muren
Dekanus

Felicia Markus
Fakultetskanslichef

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

Stockholms universitet
Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet
106 91 Stockholm

Besöksadress:
Rum A532, Södra huset, Frescati
www.samfak.su.se

Telefon: 08-16 29 00
E-post: felicia.markus@su.se

Yttrande över Överskottsmålskommitténs betänkande, SOU 2016:67

1. Överskottsmålets nya utformning är bra

Utredningen föreslår att överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande sänks till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Den nya målnivån ska gälla från 2019 men ska ses över varannan mandatperiod. Målet kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, på 35 procent av BNP.

Det är rimligt att sparmålet för offentlig sektor görs mindre ambitiöst. Ett av huvudmotiven bakom överskottsmålet har varit att spara för att möta det kostnadstryck som följer av den åldrande befolkningen. Detta kostnadstryck kommer att vara högt när 40-talisterna börjar fylla 80 år, d v s efter 2020. Det starka finansiella sparandet i Ålderspensionssystemet (ÅP) har tidigare inneburit att staten sparat som om det de facto funnits ett statligt balansmål. När det finansiella sparandet i ÅP nu förväntas utvecklas svagare är ett mindre ambitiöst sparmål för offentlig sektor rimligt för att sparandet i staten inte ska bli alltför stort när kostnadstrycket ökar. De kostnader som flyktingkrisen kortsiktigt för med sig talar också för ett mindre ambitiöst sparmål, eftersom en sänkning av målnivån frigör resurser under en övergångsperiod.

Om möjligt är det klokt att sänka målnivån då de offentliga finanserna är starka. Att sänka överskottsmålet i en situation då det finansiella sparandet uppvisar underskott kan ge intrycket att målet överges för att vi inte lyckas uppfylla det. Enligt prognoser i Konjunkturinstitutet (2016) kommer inte det nuvarande överskottsmålet att nås förrän 2021, vilket talar för att man borde vänta ytterligare något år. Av praktiska skäl är det dock lämpligt att ändra målnivån inför en ny mandatperiod och 2019 framstår därmed som rimligt.

Det finns onekligen ett visst godtycke i hur själva målnivån sätts, även om den är baserad på simuleringar av vad som sker på olika sikt under olika antaganden. Vi har inga starka invändningar mot just en tredjedels procent av BNP, även om ett balansmål hade varit enklare att förmedla.

Vi är mycket positiva till idén om ett skuldankare men konstaterar också att forskningen inte kan identifiera en optimal nivå på statsskulden. Vi vet att en viss bruttoskuld är bra så att det finns svenska obligationer i omlopp när upplåning behövs, men vi vet också att en alltför hög skuld kan leda till höga

räntekostnader och statsfinansiella problem. Den föreslagna målnivån på 35 procent ligger inom ett lämpligt intervall.

2. Skattehöjningar kommer att krävas – oavsett nivå på sparmålet

På ett flertal ställen i utredningen går det att läsa att ett lägre överskottsmål möjliggör *högre utgifter/lägre skatter* under en längre övergångsperiod (se t ex sidorna 168, 174 och 202). Det är dock viktigt att påpeka att ett bibehållet offentligt åtagande kräver att skatterna höjs på kort- och medellång sikt, oavsett nivån på sparmålet, se Konjunkturinstitutet (2015). Ett lägre överskottsmål gör att skatterna måste höjas mindre än vad som skulle vara fallet under ett bibehållet överskottsmål på 1 procent av BNP, men det är inte så att skatterna kommer att kunna sänkas relativt dagens nivå om överskottsmålet sänks till en tredjedels procent av BNP. Det är säkert frestande för politiker att lova lägre skatter, men man bör vara tydlig med att det man kan förvänta sig är mindre skattehöjningar. Detta är en viktig distinktion som inte framgår i utredningen.

3. Det är svårt att mäta det konjunkturjusterade sparandet, vilket öppnar för politiskt färgade bedömningar

Huvudprincipen för bedömning av finanspolitiken under innevarande och nästkommande år är att det konjunkturjusterade (strukturella) sparandet ska ligga på målnivån. Här finns ett uppenbart problem: själva målvariabeln, det konjunkturjusterade sparandet, är inte observerbart. Ingen vet hur stort det egentligen är. Detta beror på att konjunkturläget (BNP-gapet), som används för att justera det faktiska offentliga sparandet, inte är observerbart. Det finns många olika metoder för att *skatta* BNP-gapet, och de ger mycket olika resultat. Den här bristen på objektiv mätbarhet öppnar för politiskt färgade bedömningar av finanspolitikens regelefterlevnad i realtid. Vilket mått på BNP-gap och därmed det konjunkturjusterade sparandet ska man använda? Det är knappast någon slump att regeringens egna mått på BNP-gapet ofta ligger under och ibland långt under andra bedömares. Därmed blir nämligen det konjunkturjusterade sparandet högre, och finanspolitiken framstår som mera ansvarsfull.

Tabell 4.5 på sidan 78 i utredningen illustrerar hur regeringens bedömning av BNP-gapet i samtliga fall är lägre än utomstående organisationers bedömningar. Skillnaderna gentemot EU kommissionen är dessutom ganska stora: 1,1 procent 2000-2004 och 1,2 procent 2005-2009. Under denna period har alltså både moderatledda och socialdemokratiska regeringar underskattat BNP-gapet, möjligen i syfte att få det strukturella sparandet att framstå som bättre än det egentligen är.

De problem som frånvaron av objektiv mätbarhet hos det konjunkturjusterade sparandet ger upphov till borde diskuteras mera utförligt. Det borde dessutom vara möjligt att minska graden av godtycklighet ifråga om hur stort BNP-gapet och därmed det konjunkturjusterade sparandet egentligen är. Samtliga större internationella organisationer publicerar regelbundet beräkningar av BNP-gapets storlek i olika länder. Om man till exempel införde en obligatorisk jämförelse med några utomstående, oberoende organisationers mått på det svenska BNP-gapet, skulle möjligheterna till politiskt färgad manipulation av det konjunkturjusterade sparandet minska

4. Finanspolitiska rådets uppgift är att granska regeringen – därför borde rådet vara underställt Riksdagen

Det är en god princip att granskande myndigheter inte ska vara underställda den som de har i uppdrag att granska. Således borde Finanspolitiska Rådet vara underställt riksdagen snarare än regeringen, eftersom deras uppdrag är att granska regeringens politik.

Även efter omorganisationen av rådet 2011 har utomstående betraktare uppfattat att regeringen har (alltför) stor makt över rådet. Detta kan illustreras med ett citat från DI 17/10 2014. Journalisten har tolkat finansministerns uttalande som att hon hotar med att lägga ner rådet: "Regeringen tänker inte lyssna på den massiva remisskritiken mot de föreslagna skattehöjningarna. Det säger finansminister Magdalena Andersson och gör samtidigt klart att Finanspolitiska rådet i praktiken spelat ut sin roll." Vidare bedömer IMF att Finanspolitiska rådet saknar budgetmässigt oberoende (IMF, 2013, s. 42). Regeringen har befogenhet att minska rådets budget eller till och med lägga ner det. Även om den nuvarande organisationen huvudsakligen tycks ha fungerat bra i praktiken, är det principiellt olämpligt med den här typen av beroendeställning mellan en granskande myndighet och den som granskas.

5. Ibland kan flexibilitet vara bättre än mekanisk regelefterlevnad

Eftersom det saknas teoretiska belägg för vad som är optimala nivåer för budgetsaldot och statskulden beror lämpliga nivåer på dessa på förväntningar om framtiden. Om dessa förväntningar ändras på grund av någon extern störning, kommer även den optimala avvägningen mellan offentliga resurser idag och offentliga resurser i framtiden att ändras. Till exempel är det säkert optimalt att ta stora kostnader idag för att integrera dagens nya svenskar, annars kommer man att drabbas av ännu större kostnader i framtiden. Att mekaniskt följa en finanspolitisk regel utan att ta hänsyn till eventuella speciella omständigheter ger ett sämre utfall än när man tillåter en viss flexibilitet. Detta påpekas i och för sig ett flertal gånger i utredningen, men eftersom det inte är uppenbart att politikerna faktiskt förstår att det mycket väl kan vara optimalt att göra avsiktliga avvikelser från reglerna kunde resonemanget få en mera framträdande roll.

6. Ibland manipuleras utgiftstaket genom att utgifter bokförs under ett annat räkenskapsår

Utgiftstaket är tänkt som en hjälp för att uppnå överskottsmålet och är en viktig del av det finanspolitiska ramverket. Det finns inga formella hinder mot en höjning av ett lagt utgiftstak, men praxis har blivit att man inte höjer utgiftstak som lagts av innevarande riksdag. Man väljer istället att manipulera när olika poster bokförs för att hålla sig under redan lagda tak. Finanspolitiska rådet har vid ett flertal tillfällen kritiserat regeringar för att manipulera utgifter på detta sätt, till exempel då ökade statsbidrag till kommunerna 2010 betalades ut redan i december 2009 (Finanspolitiska rådet, 2009). Den stora flyktingströmmen 2015 har aktualiserat frågan om avvikelser från tidigare lagda utgiftstak i extrema situationer. Utredningen diskuterar visserligen utgiftstakets utformning och brister (exempelvis på sidan 83), men tar inte ställning i frågan. Utredningen gäller visserligen överskottsmålet men eftersom de olika delarna av ramverket är så nära länkade till varandra, och eftersom svensk ekonomi nu måste hantera ett exceptionellt kostnadstryck, borde frågan ha förts till sin spets. En sänkning av överskottsmålet, särskilt efter en period när svensk ekonomi uppvisat budgetunderskott trots rådande högkonjunktur, kan göra att ramverkets trovärdighet

ifrågasätts. Det blir då särskilt viktigt att övriga delar av ramverket är transparenta och efterlevs. En tydlig undantagsklausul som möjliggör höjningar av lagda utgiftstak i extrema situationer värnar ramverkets trovärdighet.

Referenser

Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*.

IMF (2013), "Case Studies of Fiscal Councils – Functions and Impact", juli.

Konjunkturinstitutet (2015), Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor, Specialstudie 45, augusti.

Konjunkturinstitutet (2016), Rapportering till Kommittén om översyn av målet för det finansiella sparandet, slutversion, augusti.

Annika Alexius

Anna Seim