



LUND UNIVERSITY

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

Andersson, Fredrik N G; Jonung, Lars

2017

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Andersson, F. N. G., & Jonung, L. (2017, jan. 12). Yttrande över remissen: En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67).

Total number of authors:
2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

2017-01-12

Dnr V 2016/1591

Finansdepartementet

Rektor

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

Lunds universitet har anmodats att lämna ett yttrande på rubricerad remiss. Universitet avger härmed följande synpunkter som utarbetats vid Ekonomihögskolan av docent Fredrik NG Andersson och professor emeritus Lars Jonung. Lars Jonung var medlem av Finanspolitiska rådet 2011 och dess ordförande 2012-13.

Efter 1990-talskrisen tillkom ett finanspolitiskt ramverk som har tjänat svensk ekonomi väl. Överskottsmålskommittén (ÖvK i fortsättningen) har utvärderat ramverket och föreslagit följande förändringar:

Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande behålls, men dagens målnivå om en procent ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Detta gäller från och med 2019 och tills vidare.

Ramverket kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), på 35 procent av BNP.

Uppföljningen av överskottsmålet skärps genom en tydligare definition av en målavvikelse och plan för att återgå till målet vid avvikelse. Finanspolitiska rådet tilldelas en tydligare roll i uppföljningen.

Överskottsmålet gäller tills vidare men ses över varannan mandatperiod. Ett brett politiskt stöd för framtida förändringar av överskottsmålet bör eftersträvas.

I övrigt så föreslås en ny modell för att utse ledamöter i det Finanspolitiska rådet, den institution som är satt att granska att regeringen följer det finanspolitiska ramverket.

Lunds universitet anser att ÖvK:s förslag, trots vissa förstärkningar av det finanspolitiska ramverket, är behäftat med brister. Nedan följer en genomgång av dessa. Avslutningsvis behandlas självständigheten hos det Finanspolitiska rådet.

Kommitténs förslag till skuldankare

ÖvK vill ge större vikt åt den offentliga skulden genom att komplettera det nuvarande ramverket med ett s.k. skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden. Skuldankaret föreslår ÖvK till 35 procent av BNP. Nivån på ankaret är i linje med det nya överskottsmål som ÖvK föreslår till en tredjedels procent av BNP. Tanken är att överskottsmålet ska uppnås över konjunkturcykeln och att skuldankaret ska förstärka överskottsmålets

och ramverkets koppling till långsiktig finanspolitisk hållbarhet. Skuldankaret ska fungera som ett riktmärke – inte som ett tak för storleken på den offentliga skulden.

Lunds universitet ser positivt på införandet av ett skuldankare som ett komplement till överskottsmålet. Som ÖvK påpekar: ankaret är lätt att kommunicera till allmänheten och lätt att övervaka. Lunds universitet invänder dock mot nivån på skuldankaret som kommittén har angett till 35 procent av BNP mätt med Maastrichtskulden.

Valet av skuldnivå saknar djupare analys. Det finns i utredningen ingen klagörande diskussion om varför 35 procent är en lämplig nivå. ÖvK har valt ett skuldmål som ligger nära den nuvarande skuldnivån och som regeringen därför lätt kan uppnå utan kraftfulla finanspolitiska åtgärder. Praktiska överväganden och politisk kompromissvilja har getts företräde framför gedigen ekonomisk analys.

Lunds universitet beklagar att ÖvK har avstått från en grundlig analys baserad på de vetenskapliga rön som idag finns över vilken statsskuldsnivå som är lämplig för ett skuldankare.

Lunds universitet anser att skuldankaret bör väljas utifrån två utgångspunkter. För det första, staten måste ha ett ekonomiskt utrymme att möta större ekonomiska kriser utan att behöva skära i de offentliga utgifterna mitt under krisen. För det andra, skuldankaret måste beräknas så att hänsyn tas till den *totala* skuldsättningen i ekonomin, det vill säga både den offentliga och den privata skuldsättningen.

Lunds universitet anser således att nivån för skuldankaret bör väljas så att staten kan undvika stora och oförutsedda svängningar i skattetrycket för den privata sektorn vid exceptionella temporära makroekonomiska störningar som större kriser. Sådana kriser leder nämligen till kraftiga och plötsliga ändringar i de offentliga utgifterna.

Utgångspunkten bör vara att en finanspolitisk beredskap ska finnas för att möta en större framtida kris. Sverige ska ha en tillräckligt låg statsskuld i utgångsläget – *innan* krisen slår till – så att statsskulden *efter* krisen inte är större än att den är hanterbar med vad som kan betecknas som de traditionella ekonomisk-politiska verktygen. Den lämpliga statsskuldsnivån i krisfria tider kan därför ses som ett *beredskapsmål* för att vi ska kunna klara större framtida kriser.

Historiska erfarenheter pekar på att Maastrichtskulden bör ligga inom intervallet 20 till 30 procent för att nödvändiga marginaler ska finnas för att möta djupare ekonomiska kriser.¹ ÖvK:s föreslagna skuldankare ligger därmed 10 procentenheter för högt.

Lunds universitet föreslår således att skuldankaret sätts till 25 procent av BNP – inte till 35 procent som i ÖvK:s förslag.

Lunds universitet vill vidare betona vikten av att uppmärksamma den totala skuldsättningen i samhällsekonomin vid beräkningen av skuldankaret. De historiska erfarenheterna visar nämligen att hög privat skuldsättning ökar risken för framtida ekonomiska kriser, vilka driver upp den offentliga skulden. Dagens höga belåning hos hushållen är i sig ett argument för en lägre offentlig skuldnivå. Lunds universitet anser därför att statsskuldskvoten mätt med Maastrichtskulden snarare bör ligga närmare 20 än 30 procent till dess den privata skuldsättningen har sjunkit.

¹ Se här diskussionen i Andersson och Jonung (2016).

Överskottsmålet

ÖvK vill sänka överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande från dagens målnivå om en procent av BNP till en tredjedels procent över en konjunkturcykel från och med 2019. Detta förslag är kopplat till skuldankaret på 35 procent. Det innebär också en mindre restriktiv finanspolitik än om nivån behållits på en procent.

Lunds universitet har två starka invändningar. För det första, ÖvK har en orealistisk uppfattning om precisionen i den ekonomiska politiken. För det andra, överskottsmålet bör fasas ut när statsskulden mätt med Maastrichtskulden hamnat i intervallet 20 till 30 procent av BNP.

Precisionen i den ekonomiska politiken

Lunds universitet anser att ÖvK har en överdriven uppfattning om träffsäkerheten i den ekonomiska politiken. Det är orimligt att tro att finansdepartementet har förmågan att styra överskottsmålet med en precision på andra decimalen (0,33 procent). Det finns stora mätfel i de tre storheter som ingår i definitionen av överskottsmålet, nämligen den offentliga sektorns sparande, BNP-måttet och konjunkturcykeln. Vidare revideras den ekonomiska statistiken regelbundet. Det krävs fantasi för att föreställa sig att finansministern/regeringen har förmågan att styra de offentliga finanserna över konjunkturcykeln mot 0,33 procent av BNP över konjunkturcykeln om vi dessutom uppmärksammar den osäkerhet och de tidsförskjutningar som finanspolitiken arbetar med. Ett överskottsmål satt utan decimaler, dvs noll, ett eller två procent, ger tillräcklig flexibilitet vid utvärderingen av finanspolitiken för att ta hänsyn till låg precision i den förda politiken samt bristande datakvalité.

Lunds universitet anser vidare att begreppet ”konjunkturcykel” som ingår i formuleringen av överskottsmålet är problematisk. Ordet används flitigt – omkring ett femtiotal gånger i ÖvK:s betänkande. Ett praktiskt problem med konjunkturcykeln är att den är svår att mäta – inte minst i realtid. Dess datering och storlek revideras efterhand som ny data blir tillgänglig. Det är utomordentligt svårt att fastslå var i konjunkturläget som svensk ekonomi befinner sig.

ÖvK har valt att helt bortse från de svåra avvägningsproblem som Finanspolitiska rådet ställs inför när det ska utvärdera regeringens finanspolitik. Lunds universitet anser att en inträngande analys hade varit väl motiverad inom ramen för ÖvK:s uppdrag kring dessa problem.

Lunds universitet anser att det är svårt att övervaka hur väl målet följs när konjunkturcykeln är svår att identifiera och mäta. Universitetet föreslår därför att målet bör uppfyllas över en fast tidshorisont på åtta år. Valet av åtta år är baserat på ÖvK:s förslag att det finanspolitiska ramverket ska utvärderas vart åttonde år.

Lunds universitets föreslagna period på åtta år ligger dessutom nära den period under vilken en genomsnittlig konjunkturcykel löper. Enligt universitetets uppfattning ska således överskottsmålet uppnås under den tid innevarande ramverk gäller. Det underlättar implementering, kommunikation och övervakning av målet.

Överskottsmålet överges när skuldankaret är nått på 2020-talet

Lunds universitet anser att överskottsmålet på 1 procent ska fortsätta att gälla till dess statsskuldskvoten mätt med Maastrichtskulden nått 25 procent av BNP i enlighet med det av Lunds universitet rekommenderade skuldankaret. Därefter bör överskottsmålet överges så länge den offentliga skulden ligger inom intervallet 20 till 30 procent av BNP. När överskottsmålet spelat ut sin roll, finns möjlighet att

överväga andra mål.² Ett balansmål vore ett alternativ, dvs att budgeten ska vara i balans, inget överskott eller underskott, i genomsnitt för den period som målet gäller.³ Valet av mål bör göras i samband med den utvärdering av det finanspolitiska ramverket som ska genomföras vart åttonde år enligt förslaget från ÖvK.

Under förutsättning att ingen finanskris utbryter, bör denna infasning vid en rimlig förväntad ekonomisk utveckling vara färdig till mitten av 2020-talet. Den kraftiga skulduppbyggnaden under senare år inom främst hushållssektorn utgör ett viktigt beredskapsargument för att försöka nå det önskvärda statsskuldsintervallet så snart som möjligt.

Finanspolitiska rådets självständighet

En förutsättning för att det Finanspolitiska rådet ska fungera väl är att det uppfattas som självständigt och oberoende i förhållande till regeringen. Hittills har rådet värnat sin ställning framgångsrikt, bl.a. genom systemet där rådet i realiteten ensamt utser sina nya ledamöter utan kontakter med regeringen eller annan extern myndighet eller organisation.

ÖvK ifrågasätter denna ordning genom förslaget om en valberedning där ledamöter från riksdagens finansutskott ska ingå. Ett sådant system riskerar att undergräva rådets oberoende eftersom finansministern då kan påverka valet av nya ledamöter.

Lunds universitet anser att rådets ledamöter ska tillsättas utan partipolitiskt inflytande. Därför bör den nuvarande ordningen där rådet förnyar sig själv behållas.

Sammanfattning

Lunds universitet ser positivt på införandet av ett skuldankare som ett komplement till överskottsmålet.

Lunds universitet anser att nivån på skuldankaret bör sättas till 25 procent av BNP och inte som ÖvK rekommenderar till 35 procent av BNP mätt med den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden).

Lunds universitet anser att ÖvK hyser en orealistisk uppfattning om precisionen i den ekonomiska politiken när den föreslår ett överskottsmål på 0,33 procent av BNP.

Lunds universitet anser att överskottsmålet behållas på 1 procent och sedan överges när statsskulden mätt med Maastrichtskulden nått mellan 20 och 30 procent av BNP.

Lunds universitet anser att överskottsmålet eller annat mål för Maastrichtskulden ska uppnås i genomsnitt över en åttaårsperiod – dvs över den period som det finanspolitiska ramverket ska gälla enligt ÖvK.

Lunds universitet anser att det Finanspolitiska rådets ledamöter ska tillsättas genom ett förfarande som är baserat på andra meriter än partipolitiska. Universitetet anser därför att det nuvarande systemet bör behållas.

² Ålderspensionssystemet bör inte inkluderas i överskotts- eller balansmålet eftersom det är ett sparande för framtida pensioner. Dagens och eventuella framtida överskott i ålderspensionssystemet bör således inte ingå i målet för det finansiella sparandet.

³ Se Konjunkturinstitutet (2015) för kalkyler över konsekvenserna av att införa ett balansmål.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av stf förvaltningschef Cecilia Billgren efter föredragning av docent Fredrik N G Andersson.



Torbjörn von Schantz



Fredrik N G Andersson
(Nationalekonomiska institutionen)

Referenser:

Andersson, F. och L. Jonung (2015), "Krasch-boom-krasch. Den svenska kreditcykeln", *Ekonomisk Debatt* 8, 17-31.

<http://nationalekonomi.se/sites/default/files/NEFfiler/43-8-fngalj.pdf>

Andersson, F. och L. Jonung (2016), "Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?", *Ekonomisk Debatt*, nr 4, 82-87.

<http://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/NEFfiler/44-4-fngalj.pdf>

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

SOU 1997:66, *Statsskuldspolitiken*, Finansdepartementet.

SOU 2014:8, *Översyn av statsskuldspolitiken*, Finansdepartementet.