

Remissvar

Beslutad: 2025-02-27

Diarienummer: 2024/1112

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se; fi.iea.ef@regeringskansliet.se

Ert datum: 2024-11-29

Er referens: Fi2024/02267

Yttrande över Från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76)

Riksrevisionen har getts möjlighet att lämna synpunkter på den parlamentariska utredningen 'Från överskottsmål till balansmål' (SOU 2024:76). Riksrevisionens yttrande avgränsas till principiella synpunkter utifrån myndighetens uppdrag och mandat samt till synpunkter utifrån erfarenheter av att nästan årligen återkommande åren 2007–2024 ha granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket.

Sammanfattning

Riksrevisionen har inga synpunkter på den föreslagna målnivån, alltså balansmålet, det är en politisk fråga att fastställa. Riksrevisionen uppskattar att utredningen skissar på ett mer utvecklat samspel mellan finans- och penningpolitiken, då Riksrevisionen tidigare har iakttagit brister i de delarna av det finanspolitiska ramverket, vilket medfört problem med bedömningen av tillämpningen av ramverket.

Riksrevisionen uppfattar utredningens många referenser till Riksrevisionens granskningar av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket som att dessa granskningar gett ett angeläget bidrag till den externa uppföljningen.

Vad gäller de delar av utredningen som handlar om förslag med anledning av EU-direktivet om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (nedan ändringsdirektivet)¹ så vill Riksrevisionen framhålla att det utökade mandat och uppdrag som Finanspolitiska rådet föreslås få, kan komma att påverka mervärdet av framtida granskningar av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket från Riksrevisionens sida. Riksrevisionen kommer att följa utvecklingen och tar, som hittills, årligen ställning till om en granskning ska inledas eller ej.

Även om utredningen inte föreslår någon organisatorisk förändring med anledning av det utökade uppdraget för det Finanspolitiska rådet så framstår det ändå som uppenbart att kravet på att de finanspolitiska råden ska vara strukturellt oberoende (eller funktionellt självständiga gentemot medlemsstaternas budgetmyndigheter) bättre skulle mötas om det Finanspolitiska rådet var en myndighet, eller del av en myndighet under Riksdagen. Riksrevisionen vill i det sammanhanget framhålla att det i vissa andra länder finns en ordning där det Finanspolitiska rådet är en inkorporerad men självständig del av landets revisionsmyndighet. En sådan ordning har sina för- och nackdelar, jämfört med att inrätta ytterligare en granskande myndighet under Riksdagen, som skulle behöva utredas och adresseras i så fall. Erfarenheter finns i vårt grannland Finland där det Finanspolitiska rådet är inkorporerad i landets revisionsmyndighet.

Målnivå för offentliga sektorns finansiella sparande

Riksrevisionen bedömer att argumentationen och analysen som underbygger valet av ny målnivå är grundligt genomförd även om det i utredningen inte framstår helt tydligt vilken betydelse som risken att slå i de nya reviderade budgetreglerna i stabilitets- och tillväxtpakten haft i preciseringen av den nya målnivån. Emellertid, så är valet av målnivå i slutändan en politisk frågeställning. Riksrevisionen tar därför inte ställning till lämpligheten i valet av målnivå i sig. I de granskningar som Riksrevisionen har gjort av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket så utgår bedömningarna från den målnivå som finns och analyserar och bedömer avvikelser visavi den nivån. Den målnivå som det finns stöd för i det finanspolitiska ramverket utgör således en bedömningsgrund för Riksrevisionens granskningar.

Samspelet mellan finans- och penningpolitiken

Riksrevisionen uppskattar att utredningen lämnar medskick till formuleringar kring samspelet mellan finans- och penningpolitiken till en kommande version av det finanspolitiska ramverket.

Riksrevisionen har i samband med granskningar av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket rekommenderat att det finanspolitiska ramverket kompletteras med skrivningar och handlingsramar för hur finanspolitiken ska

¹ Rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

utformas och förhålla sig till penningpolitiken.² Det hittillsvarande ramverket innehåller endast en enda mening som omnämner och relaterar finanspolitikens omfattning och inriktning till penningpolitiken.³ Detta har gjort det svårt att följa upp och bedöma den finanspolitiska inriktningens rimlighet i förhållande till ramverket, vilket Riksrevisionen har iakttagit och lämnat rekommendationer om tidigare.⁴

Extern uppföljning

Utredningens fokus är, i enlighet med dess uppdrag, målnivån på den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Riksrevisionen vill uppmärksamma att utfallet för det offentligfinansiella sparandet är något annat än målet. Historiskt har utfallet i genomsnitt genomgående blivit lägre än målnivån, men avvikelsen är inte så stor som den sannolikt skulle varit utan den externa uppföljning som skett och sker genom såväl Finanspolitiska rådets som Riksrevisionens rapporter och granskningar.

Prognosjämförelser

Riksrevisionen ser positivt på utredningens förslag om att regeringen i budgetpropositionen ska jämföra prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och budgetprognoser med Europeiska kommissionens senaste prognoser och förklara väsentliga skillnader mellan prognoserna.

Under många år och i flera granskningar av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket har Riksrevisionen efterfrågat bättre och siffrersatta prognosjämförelser i de ekonomiska propositionerna.⁵ Detta gäller framför allt jämförelser av beräkningar av det strukturella sparandet. Jämförelser av det strukturella sparandet bör också ingå i den förstärkta prognosjämförelse som utredningen föreslår.

Utökat uppdrag för Finanspolitiska rådet

Vad gäller uppdraget att övervaka efterlevnaden av budgetreglerna så vill Riksrevisionen framhålla att också detta ställer krav på redovisningen och möjligheterna att jämföra beräkningarna av posten strukturellt sparande. Detta gäller inte bara gentemot Europeiska kommissionens beräkningar utan också visavi de svenska expertmyndigheterna Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket (se också ovan under rubriken 'Prognosjämförelser').

Riksrevisionen vill uppmärksamma att det utökade uppdraget för rådet kan leda till konsekvenser för Riksrevisionens granskningar inom området.

² Riksrevisionen 2023:3, Det finanspolitiska ramverket - regeringens tillämpning 2022.

³ Skr. 2017/18:207, Ramverket för finanspolitiken, s. 15.

⁴ Riksrevisionen 2023:3, Det finanspolitiska ramverket - regeringens tillämpning 2022.

⁵ Se till exempel Riksrevisionen 2024:25, Regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket 2024.

Riksrevisionen har i stort sett årligen sedan 2007 granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Beslut om att inleda en sådan granskning är dock ett beslut som övervägs och fattas varje år, inför ny eventuell granskning.

Vid varje beslutstillfälle övervägs bland annat mervärdet av sådan granskning av tillämpningen av ramverket från Riksrevisionens sida. Riksrevisionen har uppfattat ett starkt intresse för och upplevd nytta av våra granskningar i riksdagen, inte minst då Riksrevisionen ofta har kunnat och valt att granska beräkningar och beräkningsmetoder på djupet. Riksdagen har också uppskattat att få en tämligen skyndsam bedömning av budgeten vilket har tillgodosetts av att Riksrevisionen har publicerat sin granskning mycket tidigare än det Finanspolitiska rådet publicerat sin rapport. Riksrevisionens granskningar har därtill haft ett tydligt fokus på det finanspolitiska ramverket och budgeten. Det ändrade mandatet för rådet i kombination med fler och snabbare rapporter från rådet leder – möjligen - i en riktning framgent som gör att mervärdet av Riksrevisionens granskningar på området framstår som minskande. Hur detta faller ut beror bland annat på hur implementeringen av det eventuellt utökade uppdraget sker.

Finanspolitiska rådets organisation

Ett av målen med den nya regleringen är att stärka uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken. För att uppnå detta är det en central utgångspunkt i ändringsdirektivet att de oberoende finanspolitiska institutionerna (de finanspolitiska råden) antingen är strukturellt oberoende eller funktionellt självständiga gentemot medlemsstaternas budgetmyndigheter. Det är Riksrevisionens bedömning att det utökade uppdraget för Finanspolitiska rådet ur ett oberoendeperspektiv, åtminstone så småningom, kan visa sig vara svårförenligt med att vara en myndighet under regeringen.

Långtidsutredningen 2023 föreslog att Finanspolitiska rådet skulle läggas som en funktion under riksdagen.⁶ Syftet med förslaget var att förstärka riksdagens granskning av finanspolitiken. Riksrevisionen avstyrkte förslaget. Som skäl angav Riksrevisionen att det inte behövs ett ytterligare organ under Riksdagen med uppgift att granska finanspolitiken.⁷ Det uppdraget har redan Riksrevisionen, vars uppgift är att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionen vidhåller denna sin inställning. Samtidigt vill myndigheten framhålla att det i vissa andra länder finns en ordning där det Finanspolitiska rådet är en inkorporerad men självständig del av landets revisionsmyndighet. En sådan ordning har sina för och nackdelar jämfört med alternativet att inrätta ytterligare en granskande myndighet under riksdagen som

⁶ Långtidsutredningen 2023 - Finanspolitisk konjunkturstabilisering (SOU 2023:85).

⁷ Se Riksrevisionens yttrande över Långtidsutredningen 2023 (dnr 2024/0164). Yttrande över Långtidsutredningen.

i så fall behöver utredas och vägas av. Erfarenheter finns i vårt grannland Finland där det Finanspolitiska rådet är inkorporerad i landets revisionsmyndighet.⁸

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat detta remissvar.
Enhetschefen Håkan Jönsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har chefsjuristen Adam Diamant deltagit.

Christina Gellerbrant Hagberg

Håkan Jönsson

⁸ Se tex. OECD Review of Finland's Independent Fiscal Institution (2022).