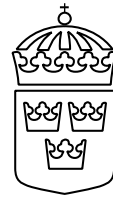


Regeringens skrivelse

2017/18:85



Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av rekommendationer från EU, Internationella valutafonden och OECD

Skr.
2017/18:85

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 15 februari 2018

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen redovisat i sin rapport Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD (RiR 2017:22).

Riksrevisionen anser att nyttan av de rekommendationer som lämnas inom ramen för EU-samarbetet kan öka om regeringen mer konsekvent motiverar vilka förslag till åtgärder som bedöms som lämpliga. Nyttan av rekommendationerna från Internationella valutafonden (IMF) och OECD skulle enligt myndigheten också kunna öka om regeringen för riksdagen redogjorde för sin bedömning av rekommendationerna. Regeringen konstaterar i skrivelsen att informationen till riksdagen om hur regeringen ser på rekommendationerna redan är omfattande. När det gäller hanteringen av rekommendationer anser regeringen att frågan bör ses i ett större sammanhang. Förslag och rekommendationer från externa parter ingår – liksom många andra överväganden – i den samlade bedömningen när regeringen formulerar sin politik. Denna bedömning redovisas årligen i budgetpropositionen.

Regeringen avser mot denna bakgrund inte vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	3
3	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	4
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 februari 2018	40

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av rekommendationer från tre olika internationella organ: EU, Internationella valutafonden (IMF) och OECD. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD (RiR 2017:22), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 24 oktober 2017.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att de internationella organisationernas bedömningar av Sveriges ekonomi mellan 2011 och 2015 ofta är samstämmiga och att dessa återkommande har pekat på ett fåtal och inbördes relaterade problem: en hög skuldsättning hos hushållssektorn, stigande huspriser, en stor och koncentrerad finansiell sektor samt strukturella problem på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden.

Riksrevisionen konstaterar att Sverige mottagit omkring 150 specifika, i viss mån överlappande, förslag till åtgärder från de ovan nämnda organisationerna under den aktuella femårsperioden, samt att det endast är rekommendationer från EU som publiceras på svenska och som redovisas till riksdagen med en kommentar från regeringen. Rekommendationer från de övriga två organisationerna offentliggörs antingen via en presskonferens på Riksbanken (IMF) eller ett öppet seminarium (OECD). Riksrevisionen anför vidare att 80 procent av förslagen till åtgärder från organisationerna har lett till åtgärder eller kommentarer från regeringen, vilket myndigheten anser vara en hög andel.

När det gäller rekommendationer från EU noterar Riksrevisionen att regeringen analyserat och rapporterat om de aktuella riskerna till riksdagen. Myndigheten menar dock att regeringen i flera fall inte redovisat några skäl till varför man inte delat bedömningen om behovet av specifika åtgärder. Myndigheten drar slutsatsen att nyttan av arbetet inom ramen för den europeiska planeringsterminen skulle kunna öka om regeringen mer konsekvent motiverade vilka förslag som bedöms lämpliga. När det gäller rekommendationer från IMF och OECD anser myndigheten att nyttan av dessa och institutionernas övervakning skulle kunna öka om regeringen redovisade sin bedömning av rekommendationerna till riksdagen.

Riksrevisionen rekommenderar mot denna bakgrund regeringen att vara mer konsekvent i rapporteringen till riksdagen om rekommendationer som ges i samband med den europeiska planeringsterminen. I de fall regeringen inte delar EU:s bedömning bör detta enligt myndigheten motiveras. Detta gäller inte bara analysen i stort utan också behovet av specifika åtgärder.

Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen att till riksdagen redovisa sina bedömningar av de analyser som görs av svensk ekonomi

och de rekommendationer som lämnas av IMF och OECD avseende regeringens ansvarsområden. Dessa bedömningar borde enligt myndigheten kunna redovisas i budgetpropositionen.

3 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Olika utomstående parter analyserar kontinuerligt Sveriges ekonomi för att identifiera risker och obalanser och för att lämna synpunkter på den ekonomiska politiken. Analyserna utförs inte endast av internationella organ, utan även av svenska myndigheter, som t.ex. Finanspolitiska rådet, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet. I samband med detta lämnas ibland förslag till åtgärder och reformer. Även tankesmedjor och andra privat finansierade aktörer, som t.ex. SNS, Fores, Katalys och Arena Idé, analyserar svensk ekonomi och lämnar i vissa fall rekommendationer.

Sverige har under många år deltagit i och uppmuntrat till nationell och internationell granskning. Regeringen sätter stort värde på de analyser och rekommendationer som redovisas. Externa granskningar är viktiga eftersom de ofta erbjuder andra synsätt, som kan leda till diskussion om den förda politiken samt om dess möjligheter och begränsningar. De rekommendationer som lämnas av de internationella institutionerna erbjuder också möjlighet till multilaterala diskussioner som möjliggör erfarenhetsutbyte i former som inte är bindande. Regeringen anser att de rekommendationer som lämnas till medlemsländerna även är viktiga instrument för att uppmuntra till en ansvarsfull ekonomisk politik.

Förslag till rekommendationer inom EU-samarbetet publiceras i maj varje år inom ramen för den europeiska terminen. Hanteringen av dessa rekommendationer följer en fastlagd formell process, med diskussioner i rådsstrukturen innan de beslutas. Av detta följer också att regeringen, inför varje tillfälle då rekommendationerna behandlas i ministerrådet och Europeiska rådet, samråder med EU-nämnden. Varje vår presenterar också regeringen det nationella reformprogrammet, som är en formell rapportering av det nationella arbetet för att nå målen inom EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi, Europa 2020-strategin. Inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten presenterar regeringen då även det s.k. konvergensprogrammet. Båda dessa rapporter innehåller redovisningar av åtgärder inom de områden som berörs av rekommendationerna. Regeringen informerar också finansutskottet om innehållet i dessa rapporter och regeringens ställningstaganden innan de beslutas och översänds till Europeiska kommissionen. Som Riksrevisionen påpekar kommenterar regeringen även i budgetpropositionen de rekommendationer som lämnats inom EU-samarbetet under innevarande år. I budgetpropositionerna för 2016, 2017 och 2018, dvs. efter den period som granskats av Riksrevisionen, har denna information utökats och kompletterats med utförligare motiveringar.

Rekommendationerna från IMF och OECD behandlas i de organ inom institutionerna där medlemsländerna är representerade. Det finns inte något formellt förfarande för hur rekommendationer från IMF och OECD ska hanteras i Sverige. Vanligtvis brukar de offentliggöras i samband med presskonferenser, diskuteras under seminarier där regeringsföreträdare ofta deltar eller kommenteras i pressmeddelanden från regeringen. Rekommendationerna från IMF samt regeringens överväganden avseende dessa redovisas även till viss del i regeringens skrivelser till riksdagen om verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna. En redogörelse för verksamheten i och rekommendationer från IMF kommer fr.o.m. 2018 årligen att redovisas i skrivelser till riksdagen.

Regeringen anser att ekonomisk-politisk granskning och rekommendationer bör betraktas och hanteras i ett större sammanhang. Den politik som regeringen bedriver formas och utvecklas kontinuerligt, i ljuset av aktuella samhällsutmaningar. Regeringen välkomnar alla granskningar, reformförslag och rekommendationer som lämnas. Dessa förslag och rekommendationer ingår – liksom många andra överväganden – i den samlade bedömningen när regeringen formulerar sin politik. Den samlade ekonomiska politiken är en helhet, med avvägningar och ställningstaganden inom många olika områden. Denna helhet redovisas av regeringen i budgetpropositionen. Bedömningen av de rekommendationer och analyser som de internationella organisationerna lämnar är således, i likhet med andra analyser och annat underlag, en integrerad del i utformningen av politiken.

Regeringen anser sammanfattningsvis att informationen till riksdagen om rekommendationerna från bl.a. EU och vissa andra externa aktörer är omfattande. Regeringen avser därför inte att vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-10-11
DNR: 3.1.1-2016-1013
RIR 2017:22

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Regeringens hantering av rekommendationer från EU, IMF och OECD

Riksrevisionen har granskat regeringens hantering av rekommendationer till Sverige från Europeiska unionen, Internationella valutafonden och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Företrädare för Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonen Lennart Lindström för synpunkter.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Bengt Lewin har varit föredragande. Tillförordnad enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Bengt Lewin

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Skr. 2017/18:85
Bilaga

REGERINGENS HANTERING AV REKOMMENDATIONER FRÅN EU, IMF OCH OECD

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Syfte och avgränsningar	8
1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrund	9
1.4 Metod	10
2 Multilateral övervakning	11
2.1 Den europeiska planeringsterminen	11
2.2 IMF:s artikel IV-konsultationer	13
2.3 OECD:s Economic Surveys	13
3 Översikt över rekommendationer till Sverige 2011–2015	15
3.1 Offentliga finanser	16
3.2 Långsiktiga utmaningar	17
3.3 Finansiell stabilitet	18
3.4 Varu- och tjänstemarknad	20
3.5 Arbetsmarknad	21
3.6 Övriga rekommendationer	22
4 Rutiner för offentliggörande och uppföljning	23
5 Rekommendationer utan åtgärd eller kommentar	26
6 Iakttagelser från andra europeiska revisionsmyndigheter	29
Referenslista	31

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en elektronisk bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Denna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Rekommendationer till Sverige 2011–2015

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns också ytterligare ett digitalt underlag att ladda ned. Detta omfattas inte av den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom Riksrevisionens registratur.

Underlag a. Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the European Union and the European Court of Auditors

Skr. 2017/18:85
Bilaga

REGERINGENS HANTERING AV REKOMMENDATIONER FRÅN EU, IMF OCH OECD

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Europeiska kommissionen, Internationella valutafonden (IMF) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) analyserar regelbundet Sveriges och andra länders ekonomier i syfte att identifiera risker och obalanser som behöver hanteras för att upprätthålla makroekonomisk stabilitet, tillväxt och hållbara offentliga finanser. I samband med detta ges landsspecifika rekommendationer för den ekonomiska politiken. Rekommendationerna är inte bindande, men kan ses som ett instrument för att uppmuntra till ansvarsfull ekonomisk politik och för att uppfylla gemensamma mål.

Riksrevisionen har kartlagt de ekonomiska rekommendationer som EU, IMF och OECD har lämnat till Sverige under perioden 2011–2015 och granskat hur regeringen har hanterat rekommendationerna i sin rapportering till riksdagen. Granskningen är en del av ett internationellt samarbete där sex europeiska revisionsmyndigheter har följt ett gemensamt tillvägagångssätt anpassat efter nationella förhållanden. Genom att belysa hur nationella regeringar har agerat i förhållande till rekommendationerna från internationella organisationer har revisionsorganen visat att den multilaterala övervakningen bidrar med alternativa synsätt som skapar ett tryck på politiska beslutsfattare att bättre motivera sina vägval. Revisionsorganen noterade att det inte går att avgöra om en nationell åtgärd har initierats som ett resultat av internationella rekommendationer eller om den har initierats oberoende av dessa. Samtidigt ansåg revisionsorganen att de nationella regeringarna har hört sammat rekommendationerna i rimlig utsträckning, men att rutiner för offentliggörande och uppföljning kan förbättras.

Riksrevisionens granskning

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att belysa hur regering och riksdag använder rekommendationer från internationella organisationer i beslutsunderlagen rörande ekonomisk politik. Transparens i regeringens rapportering av dessa frågor bidrar till en effektiv beslutsprocess och är avgörande för att Sverige ska kunna dra nytta av den multilaterala övervakningen av svensk ekonomi.

De rekommendationer som avses är sådana som lämnas till Sverige inom ramen för:

- den europeiska planeringsterminen
- IMF:s artikel IV-konsultationer
- OECD:s Economic Surveys.

Granskningens resultat

De internationella organisationernas rekommendationer till Sverige 2011–2015 avspeglar deras bedömningar av svensk ekonomi. Analyserna är ofta samstämmiga, och de har återkommande pekat på ett fåtal inbördes relaterade problem som känns igen från den inhemska politiska debatten:

- hög skuldsättning i hushållssektorn
- stigande huspriser
- stor och koncentrerad finansiell sektor
- strukturella problem på bostadsmarknaden
- strukturella problem på arbetsmarknaden.

Enligt Riksrevisionens kartläggning av rekommendationerna har Sverige totalt mottagit cirka 150 specifika åtgärdsförslag under den femårsperiod som granskningen omfattar. Åtgärdsförslagen är i flera fall överlappande över årens lopp och mellan de tre avsändarna. Närmare en tredjedel av rekommendationerna är kopplade till frågor om finansiell stabilitet. Cirka en fjärdedel handlar om åtgärder på arbetsmarknadsområdet och lika många om varu- och tjänstemarknader och då framför allt marknaden för hyresbostäder. Ett fåtal rekommendationer relaterar till den finanspolitiska inriktningen och långsiktiga utmaningar.

En viktig del av den multilaterala övervakningen är att analyser och rekommendationer publiceras och följs upp. Såväl EU, IMF som OECD har olika rutiner på plats för detta. På nationell nivå är det emellertid endast rekommendationer från EU som publiceras på svenska och rapporteras till riksdagen med en kommentar från regeringen. Rekommendationer från IMF offentliggörs i Sverige genom en presskonferens hos Riksbanken och ett IMF-uttalande som publiceras på Riksbankens webbplats. Vid olika tillfällen har de även kommenterats via ett pressmeddelande på regeringens webbplats. OECD:s rekommendationer offentliggörs genom ett öppet seminarium där finansministern deltar.

Granskningen visar att 80 procent av åtgärdsförslagen till Sverige har lett till åtgärder eller kommentarer från regeringen. Eftersom det bara är i EU-sammanhang som regeringen har en skyldighet att informera riksdagen om olika rekommendationer framstår detta som en hög andel. Samtidigt finns det ett par områden där regeringen har avstått från åtgärder och i flera fall heller inte kommenterat specifika åtgärdsförslag. Detta gäller rekommendationer om fastighetsskatt och avdrag för skuldräntor samt rekommendationer att införa marknadsorienterade hyror.

Sammantaget visar granskningen att EU har pekat på makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker för Sverige som regeringen varit väl medveten om.

Regeringen har analyserat och rapporterat om dessa risker till riksdagen. I flera fall har regeringen emellertid inte lämnat några skäl till varför den inte delar EU:s bedömning om specifika åtgärdsförslag som lämnas inom ramen för EU-ländernas samordning av den ekonomiska politiken. Riksrevisionen drar slutsatsen att regering och riksdag kan öka nyttan av det arbete som läggs ned i den europeiska planeringsterminen genom att regeringen mer konsekvent motiverar vilka av åtgärdsförslagen som den finner lämpliga.

Regeringen har inte rapporterat till riksdagen om åtgärdsförslag från IMF och OECD. Riksrevisionen anser att regeringen kan öka nyttan även av IMF:s och OECD:s övervakning av svensk ekonomi genom att ge riksdagen sin syn på rekommendationerna. Detta är motiverat mot bakgrund av regeringens eget förhållningssätt till rekommendationerna samt Sveriges åtaganden som medlem i dessa organisationer.

Rekommendationer till regeringen

Regeringen bör bli mer konsekvent i rapporteringen till riksdagen om rekommendationer som ges i samband med den europeiska planeringsterminen. I de fall regeringen inte delar EU:s bedömning bör detta motiveras, inte bara när det gäller analysen i stort utan också avseende specifika åtgärdsförslag.

Regeringen bör även rapportera till riksdagen om sin bedömning av de analyser och rekommendationer för svensk ekonomi som ges av OECD och IMF avseende regeringens ansvarsområden. Sådan rapportering skulle förslagsvis kunna ske i budgetpropositionen.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Europeiska kommissionen, Internationella valutafonden (IMF) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) analyserar regelbundet Sveriges och andra länders ekonomier i syfte att identifiera risker och obalanser som behöver hanteras för att upprätthålla makroekonomisk stabilitet, tillväxt och hållbara offentliga finanser. I samband med detta ges landsspecifika rekommendationer för den ekonomiska politiken. Rekommendationerna är inte bindande, men kan ses som ett instrument för att uppmuntra till en ansvarsfull ekonomisk politik och för att uppfylla gemensamma mål. För Sveriges del har rekommendationerna till stor del handlat om att minska de risker som förknippas med en stor finansiell sektor i förhållande till ekonomin som helhet, kreditexpansion i hushållssektorn samt stigande bostadspriser. Andra exempel på återkommande rekommendationer är sådana som handlar om att förbättra arbetskraftsdeltagandet bland grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden. Då det hittills inte skett någon systematisk uppföljning av åtgärder med anledning av ekonomiska rekommendationer till Sverige, finns det skäl att granska regeringens insatser på området. Granskningen är en del av ett internationellt samarbete där sex europeiska revisionsmyndigheter har undersökt liknande frågor.

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med granskningen är att belysa om och hur regering och riksdag använder rekommendationer från internationella organisationer i beslutsunderlagen rörande ekonomisk politik. Transparens i regeringens rapportering av dessa frågor bidrar till en effektiv beslutsprocess och är avgörande för att Sverige ska kunna dra nytta av den multilaterala övervakningen av svensk ekonomi.

För att uppfylla syftet ska granskningen svara på följande frågor:

- Finns det rutiner på plats för offentliggörande och uppföljning av de ekonomiska rekommendationer regeringen får genom EU, IMF:s och OECD:s multilaterala övervakning?
- Har regeringen i förekommande fall informerat riksdagen om skälen för att inte agera i enlighet med en viss rekommendation?

Rekommendationer som avses är sådana som lämnas till Sverige inom ramen för:

- den europeiska planeringsterminen
- IMF:s artikel IV-konsultationer
- OECD:s Economic Surveys.

Granskningen avser inte rapporteringen om rekommendationer avseende Riksbankens ansvarsområden.

1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrund

Utgångspunkter

Genom medlemskapet i EU, IMF och OECD har Sverige bland annat förbundit sig att föra en ekonomisk politik som bidrar till att uppnå gemensamma mål. Detta uttrycks på liknande sätt i de fördrag och överenskommelser som reglerar respektive medlemskap, även om EUF-fördraget står i särklass när det gäller hur långtgående samordningen av den ekonomiska politiken är.¹

Rekommendationer som lämnas till Sverige inom ramen för den multilaterala övervakningen från EU, IMF och OECD är inte bindande. Regeringen betraktar i stället rekommendationerna som ett instrument för att uppmuntra till en ansvarsfull ekonomisk politik och för att uppfylla gemensamma mål (Skr. 2016/17:115, s. 20). Detta förhållningssätt har regeringen, när det gäller EU-rekommendationer, vid upprepade tillfällen fått stöd för i riksdagens EU-nämnd.² Enligt Finansdepartementet gäller förhållningssättet i huvudsak även för rekommendationer från IMF:s artikel IV-konsultation och OECD Economic Surveys.³

För att rekommendationerna ska kunna vara ett användbart instrument i den ekonomiska politiken bör regeringens rapportering till riksdagen om rekommendationerna präglas av öppenhet och transparens. Riksdagen har i andra sammanhang betonat vikten av öppenhet och transparens, exempelvis i den statliga budgetprocessen (Bet. 2010/11:FiU42 och Bet. 2013/14:KU46).

Formella krav på att regeringen ska informera riksdagen om multilateral övervakning finns endast när det gäller EU. Av 10 kap. 10 § regeringsformen framgår att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om detta meddelas i 7 kap. 14 § riksdagsordningen, som föreskriver att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. De landsspecifika rekommendationerna till Sverige och andra medlemsländer beslutas i Europeiska unionens råd och ingår därmed i informations- och samrådsskyldigheten. EU-rekommendationernas behandling i rådet avser fastställandet av årets rekommendationer och inte implementeringen av tidigare års rekommendationer.

¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 120; Articles of agreement of the International Monetary Fund, artikel IV samt Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, artikel 2.

² Första gången i juni 2012. Se protokoll från sammanträde 2011/12:39, EU-nämndens dokument 2011/12:2AA8FE samt *Ekofin, kommenterad dagordning*, bilaga till dokument från EU-nämnden 2011/12:2A9C4E.

³ Intervju med tjänstemän vid Finansdepartementet, 2016-10-25.

Bedömningsgrund

Om den multilaterala övervakningen ska fungera som underlag för den ekonomiska politiken måste information om de lämnade rekommendationerna tillsammans med regeringens bedömning av dessa lämnas till riksdagen.

1.4 Metod

Granskningen har bestått i en systematisk genomgång av landrapporter med rekommendationer till Sverige åren 2011–2015 från EU-kommissionen och rådet, IMF och OECD samt ekonomiska propositioner och skrivelser med regeringens överväganden i dessa frågor under nämnda tidsperiod. Genomgången har även omfattat uppteckningar och protokoll från riksdagens EU-nämnd.

Dokumentstudierna har kompletterats med en uppföljande intervju med tjänstemän som handlägger landrapporter om Sverige i Finansdepartementet.

Granskningen är en del av ett internationellt samarbete där sex europeiska revisionsmyndigheter har kartlagt hur regeringarna i respektive land har mottagit och hanterat motsvarande landsspecifika rekommendationer, främst med avseende på risker kopplade till de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.⁴

Urvalet av internationella organisationer, val av tidsperiod, klassificering av de ekonomiska rekommendationerna i olika kategorier samt en uppsättning frågor om offentliggörande och uppföljning har tagits fram i samråd med de revisionsmyndigheter som deltagit i samarbetet. Slutåret 2015 har valts för att det ska vara möjligt att följa upp vilka åtgärder som vidtagits i relation till rekommendationerna.

I arbetet med att gå igenom alla rekommendationer till Sverige har Riksrevisionen kontrollerat uppföljningen av rekommendationerna från respektive organisation, svenska myndigheters svar samt regeringens information till riksdagen i ekonomiska propositioner och skrivelser respektive uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden. Riksrevisionen har vidare gjort en uppskattning av i vilken utsträckning rekommendationerna motsvaras av en åtgärd (aviserad, föreslagen, beslutad eller genomförd). I de fall ingen åtgärd har vidtagits kontrolleras om regeringen har lämnat några skäl till detta.

Det finns ingen möjlighet att avgöra om en nationell åtgärd har initierats som ett resultat av internationella rekommendationer eller om den har initierats oberoende av dessa. Detta bedöms emellertid inte påverka granskningens slutsatser då revisionsfrågorna främst handlar om vilken information som regeringen har lämnat till riksdagen.

⁴ Förutom Riksrevisionen har de högre revisionsmyndigheterna från Finland, Lettland, Nederländerna, Portugal och Slovakien deltagit i samarbetet. En gemensam rapport publiceras via Kontaktkommittén för de högre revisionsorganen inom EU, <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/en/>.

2 Multilateral övervakning

Multilateral övervakning i regi av mellanstatliga organisationer som EU, IMF och OECD leder i regel inte till sanktioner, med undantag för vissa bestämmelser som endast avser euroländer. I stället bygger övervakningens genomslag på ”... det tryck som regeringar utsätts för när de måste rättfärdiga sitt handlande i ljuset av en gemensam utvärdering av hur genomförd politik stämmer överens med de mål man kommit överens om” (Schäfer 2006).

Efter den senaste ekonomiska krisen i Europa har EU:s stabilitets- och tillväxtpakt utvecklats och fördjupats. Genom införandet av den europeiska planeringsterminen 2010 och därpå följande initiativ finns ett omfattande europeiskt regelverk för ekonomisk styrning designat för att främja hållbar ekonomisk tillväxt, sunda offentliga finanser och finansiell stabilitet.

Den ekonomisk-politiska övervakning som sker genom OECD:s Economic Surveys och IMF:s artikel IV-konsultationer har liknande utgångspunkter. IMF:s landöversyner fokuserar på inhemska och globala stabilitetsrisker som motiverar ekonomisk-politiska åtgärder. OECD:s Economic Surveys fokuserar på strukturella åtgärder som anses ha potential att förbättra ekonominns långsiktiga funktionssätt. Alla tre organisationer tillämpar bilaterala konsultationer och multilaterala diskussioner för att ge de nationella regeringarnas inflytande över rekommendationerna.

De internationella organisationernas analyskapacitet i kombination med peer review ska borge för att övervakningen håller hög kvalitet, men emellanåt har analyser och rekommendationer kritiserats i efterhand. Exempelvis har kritik riktats mot att den senaste finanskrisen inte förutsågs i tid och att man inte tagit tillräcklig hänsyn till specifika nationella förhållanden (Moschella 2014).

Följande avsnitt beskriver huvuddragen i den multilaterala övervakning vars rekommendationer undersöks i granskningsrapporten.

2.1 Den europeiska planeringsterminen

Den europeiska planeringsterminen är EU:s årliga cykel för samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik. Planeringsterminens rättsliga grund är de regelverk som styr stabilitets- och tillväxtpakten (SGP), det makroekonomiska obalansförfarandet (MIP) och Europa 2020-strategin.⁵

⁵ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 121 och 148), rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken samt rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott.

I korthet innehåller SGP en uppsättning regler för finanspolitisk samordning vilka ska säkerställa sunda offentliga finanser. SGP har en förebyggande och en korrigerande del. Den korrigerande delen ska se till att medlemsländerna vidtar korrigerande åtgärder om deras nationella budgetunderskott överstiger fördragets referensvärden. Rekommendationer kan även föranledas av regelverkets förebyggande del, t.ex. i förhållande till det medelfristiga budgetmål (MTO) som är specifikt för varje medlemsland.

MIP är en process för att i ett tidigt skede upptäcka makroekonomiska obalanser och se till så att dessa kan förebyggas. Medlemsstater som identifieras ha obalanser får rekommendationer för att vidta förebyggande och korrigerande åtgärder. MIP har också en korrigerande del som kan aktiveras för medlemsstater med alltför stora obalanser. Den korrigerande delen innebär en förstärkt process för att övervaka och följa upp att obalanserna korrigeras.

Europa 2020-strategin ska hjälpa medlemsländerna att nå definierade mål för sysselsättning, utbildning, social delaktighet, innovation samt klimatförändring och energianvändning.⁶ Om ett medlemsland bryter mot reglerna i SGP och MIP:s korrigerande delar kan det leda till böter (för euroländer) eller innehållna EU-medel. Europa 2020-strategin innehåller inga sanktioner.

Baserat på ovanstående regelverk lämnar Europeiska kommissionen i maj varje år rekommendationer om åtgärder som varje medlemsstat förväntas vidta under de kommande tolv månaderna. Rekommendationerna godkänns av Europeiska unionens råd (ministerrådet) i juni, varefter Europeiska rådet (stats- och regeringscheferna) ställer sig bakom dem vid sitt möte mot slutet av juni. Därefter antas rekommendationerna formellt av ministerrådet i juli. Medlemsländerna förväntas ta hänsyn till rekommendationerna när de senare under hösten fastställer nationella budgetar för det kommande året.

Makrotillsyn av det finansiella systemet i EU

Utöver samordningen av den ekonomiska politiken sker inom EU även s.k. makrotillsyn av det finansiella systemet via Europeiska systemrisknämnden (ESRB) i syfte att bidra till att förhindra systemrisker för den finansiella stabiliteten i unionen. Om betydande risker konstateras utfärdar ESRB varningar och vid behov rekommendationer om korrigerande åtgärder. Mottagande medlemsstater och myndigheter ska underrätta ESRB och rådet om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna och lämna godtagbara skäl

⁶ Europeiska unionens råds webbplats, hämtad 2017-08-29, <http://www.consilium.europa.eu/sv/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>.

för passivitet.⁷ ESRB:s makrotillsyn avser det finansiella systemet i hela unionen, till skillnad från tillsynen av enskilda finansiella institut där den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) endast omfattar banker i euroområdet.

2.2 IMF:s artikel IV-konsultationer

Medlemsländerna i IMF genomgår regelbunden, oftast årlig, övervakning av respektive nations ekonomier i enlighet med artikel IV i IMF:s Articles of Agreement. Övervakningen ska identifiera svagheter som orsakar eller kan leda till finansiell eller ekonomisk instabilitet.⁸ Direkt efter avslutad konsultation publicerar IMF ett kortare utlåtande. Därefter sammanställs en längre rapport som diskuteras i IMF:s exekutivstyrelse med representanter från samtliga medlemsländer. Exekutivstyrelsens diskussion sammanfattas enligt en konsensus-praxis och delges därefter myndigheterna i det berörda landet. Styrelsens sammanfattning innehåller vanligen rekommendationer om lämplig politik. Rekommendationerna fokuserar på penning-, finans- och finansmarknadspolitik.

IMF genomför även större genomlysningar av den finansiella sektorn i medlemsländerna. För stater med systemviktiga finansiella sektorer, t.ex. Sverige, är genomlysningen obligatorisk och görs vart femte år.⁹ Den senaste utvärderingen avseende Sverige utgjorde en del av underlaget till artikel IV-konsultationen år 2016.¹⁰ Tjänstemannarapporten för Sverige där resultatet av genomlysningen presenteras, innehåller mer precist formulerade rekommendationer än de som kan utläsas av exekutivstyrelsens sammanfattning av artikel IV-konsultationen.

2.3 OECD:s Economic Surveys

I en process liknande IMF:s artikel IV-konsultationer publicerar OECD Economic Surveys för alla sina medlemsländer vartannat år. OECD:s Economic and Development Review Committee (EDRC) spelar en central roll för rekommendationerna som ges i dessa rapporter då de tas fram baserat på en peer review-process inom EDRC. Alla OECD-länder samt Europeiska kommissionen har en representant i denna kommitté och rekommendationerna avspeglar deras gemensamma slutsatser. Det land vars ekonomi granskas representeras av en delegation av högre regeringstjänstemän.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd.

⁸ IMF:s webbplats, hämtad 2017-08-29, <https://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>.

⁹ IMF (2013), Decision No. 15495-(13/111), adopted December 6, 2013.

¹⁰ IMF (2016), Sweden, Financial System Stability Assessment, IMF Country Report No. 16/355.

REGERINGENS HANTERING AV REKOMMENDATIONER FRÅN EU, IMF OCH OECD

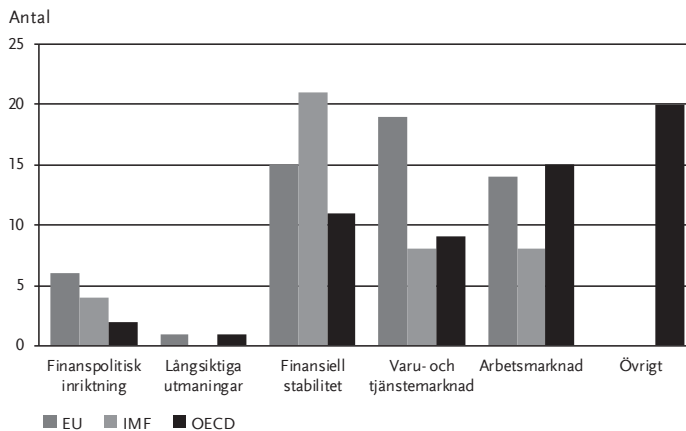
OECD:s Economic Surveys fokuserar på strukturella åtgärder som anses ha potential att förbättra ekonomins långsiktiga funktionssätt. Ett antal politikområden analyseras, t.ex. frågor om arbetsmarknad, innovation, humankapital, finansiella marknader, hållbar utveckling, socialförsäkring, skatter och hälso- och sjukvård.¹¹

¹¹ OECD:s webbplats, hämtad 2017-08-29,
<http://www.oecd.org/eco/surveys/abouteconomicsurveysandthedrc.htm>.

3 Översikt över rekommendationer till Sverige 2011–2015

Det tidigare nämnda gemensamma granskningsprojektet med europeiska revisionsmyndigheter fokuserade på hot mot de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. För Sveriges del är det endast ett begränsat antal ekonomiska rekommendationer som relaterar till långsiktigt hållbara offentliga finanser. Merparten rekommendationer tar i stället sikte på utmaningar vad gäller finansiell stabilitet eller strukturella problem på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden. Diagram 1 visar antalet rekommendationer (specifika åtgärdsförslag) till Sverige från de internationella organisationerna under den undersökta perioden, fördelat på de sex kategorier som överenskommit med de revisionsmyndigheter som deltagit i det gemensamma granskningsprojektet.

Diagram 1 Rekommendationer till Sverige 2011–2015



Källa: Riksrevisionen.

Diagrammet visar inom vilka områden de internationella organisationerna anser att de största riskerna finns för svensk ekonomi. Det exakta antalet rekommendationer i respektive kategori bör tolkas med försiktighet eftersom rekommendationerna skiljer sig åt i precision och detaljeringsgrad. Följande avsnitt återger och analyserar rekommendationerna inom respektive kategori. En elektronisk bilaga med samtliga rekommendationer under perioden finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.

3.1 Offentliga finanser

Under den undersökta tidsperioden mottog Sverige tolv rekommendationer om finanspolitisk inriktning och transparens. Då Sverige under perioden har haft starka offentliga finanser i jämförelse med andra länder har rekommendationerna varit relativt hovsamma. Den huvudsakliga finanspolitiska rekommendationen inom den europeiska planeringsterminen har varit att föra en finanspolitik som säkerställer fortsatt måluppfyllelse av Sveriges medelfristiga budgetmål (MTO). Denna rekommendation lämnades varje år – i varierande ordalag – mellan 2011 och 2014. Inga rekommendationer rörande finanspolitiska frågor utfärdades 2015. Det kan noteras att Sveriges MTO ändrades 2012. Fram till dess motsvarade Sveriges MTO det nationella överskotts målet om ett finansiellt sparande i offentlig sektor på 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. Från och med 2012 fastställdes MTO i stället till –1 procent av BNP i termer av strukturellt sparande, vilket motsvarar minimikravet för EU-länder.

Även OECD har utfärdat finanspolitiska rekommendationer. År 2012 rekommenderades regeringen att låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut om de ekonomiska utsikterna skulle te sig svagare än prognostiserat. År 2015 var rekommendationen att upprätthålla en försiktig finanspolitik och att låta de automatiska stabilisatorerna verka.

IMF lämnade fyra finanspolitiska rekommendationer 2011–2013 men ingen alls 2014–2015. Två av rekommendationerna är uppmaningar om vikten av att Finanspolitiska rådet ges adekvata resurser och förutsättningar för sin verksamhet. År 2012 rekommenderades Sverige att genomföra riktade åtgärder på skatte- och utgiftssidan av statens budget för att göra den planerade finanspolitiska anpassningen på medellång sikt mer tillväxtvänlig. Denna rekommendation utfärdades ett år tidigare än liknande EU-rekommendationer om behovet av tillväxtvänlig finanspolitik. Under 2013 såg IMF:s styrelseledamöter också ett behov av att förbättra det finanspolitiska ramverket ytterligare genom att införa ett explicit långsiktigt ankare för finanspolitiken. Ett målsatt intervall för den offentliga skulden en bra bit under Maastrichtkriteriet om 60 procent av BNP framfördes som ett lämpligt sådant ankare.

Tabell 1 Rekommendationer om finanspolitisk inriktning och transparens

Åtgärdsområde	EU					IMF					OECD					Σ
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2015			
Förhållande till det medelfristiga budgetmålet (MTO)	1	1	1	1									1	1	6	
Tillväxtfrämjande finanspolitik			1	1			1								3	
Det finanspolitiska rådets resurser						1	1								2	
Explicit långsiktigt ankare för finanspolitiken								1							1	
Totalt	1	1	2	2	0	1	2	1	0	0	0	1	1	12		

Källa: Riksrevisionen.

3.2 Långsiktiga utmaningar

Utöver en gynnsam initial offentligfinansiell ställning jämfört med andra länder har Sverige även relativt få uttalade långsiktiga utmaningar, att döma av de internationella organisationernas analys och rekommendationer. Detta beror i huvudsak på att den demografiska utvecklingens effekter på de offentliga finanserna till viss del hanteras av ett finansiellt robust pensionssystem med avgiftsbestämd snarare än förmånsbestämd ålderspension. Under perioden har Sverige endast fått två rekommendationer relaterat till långsiktiga utmaningar. Inom EU:s ekonomiska planeringstermin nämns åldersrelaterade offentliga utgifter endast vid ett tillfälle och då i generella termer (2014). Den finanspolitiska rekommendationen om att uppnå MTO kompletterades så att det medelfristiga budgetmålet skulle uppnås också med tanke på de utmaningar som den åldrande befolkningen utgör för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. År 2011 rådde OECD Sverige att mer formellt koppla olika pensionsåldersparametrar till förväntad livslängd.

Tabell 2 Rekommendationer kopplat till långsiktiga utmaningar

Åtgärdsområde	EU					IMF					OECD					Σ
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2015			
Långsiktigt hållbara offentliga finanser				1											1	
Pensionsåldersparametrar											1				1	
Totalt	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2		

Källa: Riksrevisionen.

3.3 Finansiell stabilitet

Resultatet av den multilaterala övervakningen pekar på att den finansiella stabiliteten utgör det främsta riskområdet för Sverige. Inom detta område gäller ungefär hälften av rekommendationerna att Sverige bör komma till rätta med stigande huspriser och sammanhängande ohållbar skulduppbyggnad i hushållssektorn. De olika åtgärdsförslagen handlar bland annat om att se över skatteincitament såsom avdragsgilla skuldräntor och fastighetsskatter samt om att vidta åtgärder för att öka amorteringstakten på bolån. Inom området finns också rekommendationer som tar sikte på den finansiella sektorn, såsom högre kapitaltäckningskrav och rekommendationer om resolutions- och krishanteringsarrangemang. En annan återkommande rekommendation är att klargöra rollerna bland de myndigheter som har uppgifter relaterade till finansiell makrotillsyn.

Tabell 3 Rekommendationer om finansiell stabilitet

Åtgärdsområde	EU					IMF					OECD					Σ
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2015			
Ökad amorteringstakt på bolån	1	1	1	1	1				1					6		
Lägre bolånetak									1					1		
Skuldkvots-reglering									1	1				2		
Minskade skatteincitament för att finansiera bostäder med lån	1	1	2	2	2			1	1	2			1	13		
Se över incitament för lånefinansiering i företagsbeskattningen			1											1		
Kapitaltäckningskrav för banker	1						1	1				2		5		
Resolutions- och krishanteringsinstrument						2	2	1			1			6		
Avveckla stödet till finansiell sektor											1			1		
Stärkt kapacitet för Finansinspektionen						1	1				1	1		4		
Tydlig rollfördelning för makrotillsyn						1	1	1		1	1	1		6		
Rekommendationer om penningpolitik												1	1	2		
Totalt	3	2	4	3	3	4	5	4	4	4	4	5	2	47		

Källa: Riksrevisionen.

Det kan noteras att flertalet rekommendationer om åtgärder som påverkar hushållssektorn lämnas inom ramen för den europeiska planeringsterminen, medan IMF och OECD mestadels rekommenderar åtgärder som tar sikte på banker och finansiella företag. OECD har även lämnat rekommendationer om penningpolitik.

3.4 Varu- och tjänstemarknad

Rekommendationer till Sverige angående regleringar av varu- och tjänstemarknaderna kretsar uteslutande kring marknaden för hyresbostäder, som enligt de internationella organisationerna präglas av ett strukturellt utbudsunderskott. Här råder enighet om att mer marknadsorienterade hyror bör tillåtas. Komplexa planprocesser och begränsad konkurrens inom byggsektorn anses också vara viktiga orsaker bakom det otillräckliga utbudet av hyresbostäder. Omkring hälften av rekommendationerna inom området härrör från den europeiska planeringsterminen. Det kan också noteras att rekommendationerna om avregleringar på marknaden för hyresbostäder behandlas i samma kontext som riskerna förknippade med hushållens skuldsättning och stigande huspriser. Detta gäller för såväl EU, IMF som OECD:s analyser.

Tabell 4 Rekommendationer angående varu- och tjänstemarknader

Åtgärdsområde	EU					IMF					OECD					Σ
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2015		
Avreglering av marknaden för hyresbostäder	1	1	2	3	1		1		1	1			2		13	
Förbättrad konkurrens i byggsektorn			1	1	1			2		1					6	
Förenklade plan- och överklagandeprocesser vid byggnation	1	1	1	3	1									2	9	
Skatteåtgärder för effektivt utnyttjande av befintligt bostadsbestånd									1				2		3	
Investeringsstöd för överkornliga hyresrätter										1					1	
Regelförenkling för licenser och tillstånd													1		1	
Åtgärder för att främja innovationer		1											2		3	
Totalt	2	3	4	7	3	0	1	2	2	3	0	4	5	36		

Källa: Riksrevisionen.

3.5 Arbetsmarknad

När det gäller arbetsmarknadspolitiken anser de internationella organisationerna att ungdomar och invandrare är dåligt integrerade på den svenska arbetsmarknaden. Rekommendationerna på området handlar främst om att reducera skillnaden mellan arbetskraftskostnad och produktivitet för dessa grupper. Exempelvis förordas flexiblare arbetsmarknadslagstiftning och lönesättning samt aktiva arbetsmarknadsåtgärder med bättre träffsäkerhet. IMF har få rekommendationer inom detta område, vilket avspeglar organisationens övergripande fokus på finansiella frågor.

REGERINGENS HANTERING AV REKOMMENDATIONER FRÅN EU, IMF OCH OECD

Tabell 5 Arbetsmarknadspolitiska rekommendationer

	EU					IMF					OECD					Σ
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2015			
Åtgärdsområde																
Förbättrat arbetsmarknadsdeltagande för svaga grupper	1		2						1							4
Ökade drivkrafter för att söka jobb												4	2			6
Flexibla anställningsskydd och lönesättning		2				2			1		2	2	2	2		11
Aktiv arbetsmarknadspolitik		2	2	3					1	2	2	1				13
Skatteåtgärder		1	1			1										3
Totalt	1	5	5	3	0	3	0	1	2	2	8	5	2	2	37	

Källa: Riksrevisionen.

3.6 Övriga rekommendationer

Utöver rekommendationer om ekonomisk politik innehåller OECD:s Economic Surveys även rekommendationer om social-, utbildnings-, miljö- och transportpolitik. Flertalet rekommendationer är detaljerade och har svag koppling till offentligfinansiella risker, varför de inte refereras vidare här.

Tabell 6 Övriga rekommendationer till Sverige

	EU					IMF					OECD					Σ
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2015			
Åtgärdsområde																
Social omsorg												2		1		3
Utbildning												4		3		7
Miljöfrågor												7	2			9
Transportfrågor														1	1	2
Totalt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	2	5	20		

Källa: Riksrevisionen.

4 Rutiner för offentliggörande och uppföljning

En viktig del av den multilaterala övervakningen är att analyser och rekommendationer publiceras och följs upp. Såväl EU, IMF som OECD har olika rutiner på plats för detta. På nationell nivå avgör respektive regering om och hur rekommendationer från olika organisationer ska publiceras på det inhemska språket, behandlas i parlamentet och följas upp.

Tabell 7 visar en sammanställning av hur rekommendationer från respektive organisation offentliggörs och följs upp i Sverige. Sammanställningen bygger på en uppsättning frågor som överenskommit med de europeiska revisionsmyndigheter som deltagit i det gemensamma granskningsprojektet.

Formella krav på att regeringen ska informera riksdagen om multilateral övervakning finns som tidigare nämnts endast när det gäller EU. Därför är det kanske inte förvånande att EU-rekommendationerna åtföljs av ett antal formella procedurer, medan det knappast finns några formella rutiner alls avseende rekommendationerna från IMF och OECD.

Efter att Europeiska rådet och ministerrådet ställt sig bakom landsspecifika rekommendationer redovisar regeringen sin bedömning av rekommendationerna i kommande budgetproposition. Utöver den återkommande rapporteringen i budgetpropositionen utarbetar regeringen under våren påföljande år det s.k. nationella reformprogrammet (NRP), vilket är den huvudsakliga nationella rapporteringen inom Europa 2020-strategin och den europeiska terminen. I reformprogrammet redogörs övergripande för åtgärder på områden som bedömts utgöra huvudsakliga utmaningar för svensk ekonomi och som också identifierats i samband med rekommendationerna. Arbetet med NRP samordnas av Statsrådsberedningens EU-kansli.¹² Samtidigt publiceras det svenska konvergensprogrammet (KP), där en redogörelse för utvecklingen av de offentliga finanserna utgör en viktig del. Regeringens syn på EU:s rekommendationer på detta område behandlas alltså också i detta program.

Regeringen samråder med riksdagens EU-nämnd varje gång EU:s rekommendationer ska behandlas i rådet och även inför Europeiska rådet i juni då stats- och regeringscheferna ger dem sitt politiska stöd samt skriftligt inför att de formellt antas i juli av rådet. Regeringen informerar också riksdagen i april varje år om NRP och KP innan regeringen beslutar dessa och de översänds till EU-kommissionen. Riksdagens finansutskott får också del av skriftliga utkast till NRP och KP.

¹² Intervju med tjänstemän vid Finansdepartementet, 2016-10-25.

REGERINGENS HANTERING AV REKOMMENDATIONER FRÅN EU, IMF OCH OECD

Rekommendationer från IMF offentliggörs i Sverige endast genom en presskonferens hos Riksbanken, och genom det uttalande som IMF gör i samband med denna och som publiceras på Riksbankens hemsida. Regeringen lämnar ingen utförlig bedömning av rekommendationerna men har vid olika tillfällen kommenterat dem via ett pressmeddelande på sin webbplats. Däremot ger den nordisk-baltiske exekutivdirektören vid IMF sin syn i en skriftlig kommentar inför det styrelsemöte i IMF där Sverige diskuteras. Ekonomiska rekommendationer från OECD offentliggörs i Sverige endast genom ett öppet seminarium där finansministern deltar. I övrigt redovisar regeringen ingen bedömning av OECD:s rekommendationer.

I sammanhanget kan det nämnas att rekommendationerna från IMF kommenteras kort i en skrivelse som regeringen lämnar vartannat år om verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna. Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen påtalat behovet av en ny regelbunden skrivelse om IMF:s och andra internationella finansiella institutioners arbete med frågor som specifikt rör finansiell och monetär stabilitet.¹³

Oberoende av regeringen och Regeringskansliet inhämtar berörda utskott i riksdagen också vanligtvis information om de internationella organisationernas analyser av svensk ekonomi i samband med att organisationernas delegationer besöker Sverige. Därutöver deltar riksdagen i OECD:s respektive IMF:s och Världsbankens parlamentariska nätverk.

¹³ Bet. 2016/17:FiU22.

Tabell 7 Publicering och uppföljning av rekommendationer till Sverige på nationell nivå

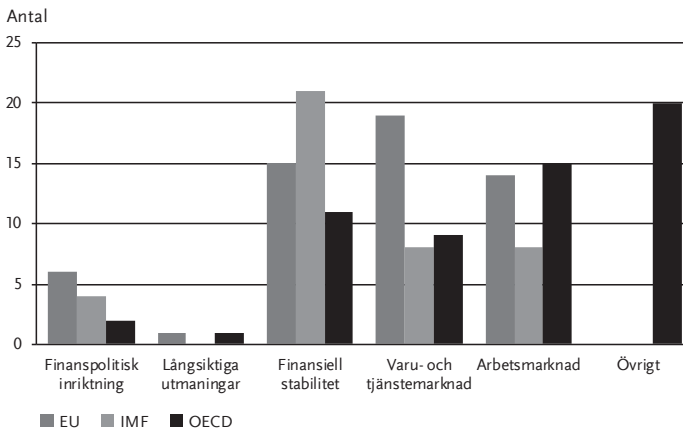
	EU	OECD	IMF
Offentliggörs och/eller rapporteras rekommendationer regelbundet till parlamentet?	Ja/Ja.	Nej/Nej.	Ja/Nej.
Om ja: Är detta förfaringssätt reglerat?	Ja, indirekt.	--	Nej.
Vilket departement/myndighet ansvarar för publicering?	Finansdepartementet och Statsrådsberedningen.	--	Riksbanken publicerar en webblänk till IMF-rapporten.
Publiceras samtliga eller endast ett urval rekommendationer?	Samtliga.	--	Endast webblänk.
Kommenterar ansvarigt departement/myndighet rekommendationerna på nationell nivå i ett formellt uttalande?	Ja, i det nationella reformprogrammet (som publiceras i Sverige) och i budgetpropositionerna.	Nej.	De nämns i regeringens skrivelse om verksamheten i IMF, Världsbanken m.fl. institut.
Om ja: Är uttalandet obligatoriskt?	Inte på nationell nivå.	--	Nej.
Täcker uttalandet samtliga eller endast ett urval rekommendationer?	Samtliga kommenteras på övergripande nivå, men detaljerade förslag kommenteras mer sällan.	--	Översiktlig kommentar.
Finns det rutiner för uppföljning av rekommendationerna med en bedömning av huruvida rekommendationerna följs?	Nej.	Nej.	Nej.
Om ja: Offentliggörs och/eller rapporteras uppföljningsdokumenten regelbundet till parlamentet?	--	--	--
Inkluderar bedömningen skälen för regeringens bedömning i de fall man valt att inte följa en rekommendation?	--	--	--

5 Rekommendationer utan åtgärd eller kommentar

Granskningen ska bland annat svara på frågan om regeringen i förekommande fall informerat riksdagen om skälen för att inte agera i enlighet med ekonomiska rekommendationer från EU, IMF och OECD. För att kunna bedöma detta har Riksrevisionen gått igenom samtliga rekommendationer 2011–2015, uppskattat i vilken utsträckning rekommendationerna har implementerats och kontrollerat om regeringen har lämnat några skäl i de fall man valt att inte tillmötesgå en rekommendation (se avsnitt 1.3 och 1.4 för ett längre resonemang om bedömningsgrund och metod).

Diagram 4 visar antalet rekommendationer inom olika områden som inte föranlett någon åtgärd (aviserad, föreslagen, beslutad eller genomförd) eller kommentar från regeringen, enligt Riksrevisionens granskning. Totalt rör det sig om 30 av cirka 150, eller 20 procent av de specifika åtgärdsförslagen. En genomgång av samtliga rekommendationer med Riksrevisionens bedömning ges i en elektronisk bilaga som finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.

Diagram 2 Rekommendationer utan åtgärd eller kommentar



Källa: Riksrevisionen.

Tabell 8 visar samma uppgifter men med en mer detaljerad områdesindelning där det också framgår vilket år olika rekommendationer har lämnats. Två områden skiljer ut sig när det gäller återkommande åtgärdsförslag som inte motsvaras av

någon åtgärd eller kommentar, nämligen rekommendationer om att reducera skatteincitamenten för skuldfinansierade bostadsinvesteringar samt rekommendationer att införa marknadsorienterade hyror.

Tabell 8 Antalet rekommendationer inom olika underkategorier utan åtgärd eller kommentar

Kategori	Åtgärdsområde	2011	2012	2013	2014	2015	Σ
Finanspolitisk inriktning och transparens	Det finanspolitiska rådets resurser		1				1
Långsiktiga utmaningar							0
Finansiell stabilitet	Minskade skatteincitament för att finansiera bostäder med lån	1	1	3	1	1	7
	Stärkta resolutions- och krishanteringsinstrument	1					1
	Kapitaltäckningskrav för banker (avser bruttosoliditetskrav)		1				1
Varu- och tjänstemarknader	Avreglering av marknaden för hyresbostäder	1	1		3	1	6
	Förenklade plan- och överklagandeprocesser vid byggnation	1					1
	Skatteåtgärder för effektivt utnyttjande av befintligt bostadsbestånd		2				2
Arbetsmarknad	Flexibla anställningsskydd och lönesättning	1			1		2
	Ökade drivkrafter för att söka jobb	3					3
Övriga rekommendationer	Social omsorg	1					1
	Utbildning	4					4
	Miljöfrågor	1					1
Totalt		14	6	3	5	2	30

Källa: Riksrevisionen.

I regeringens bedömningar av EU:s rekommendationer till Sverige ges vanligen en kortfattad redogörelse för åtgärder och initiativ med koppling till rekommendationerna. Vid de muntliga samråden i EU-nämnden inför möten i

Europeiska unionens råd för ekonomiska och finansiella frågor respektive EPSCO-rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor), har regeringen kommenterat rekommendationerna på översiktlig nivå. Mera sällan anges specifika skäl till varför regeringen inte avser följa ett visst åtgärdsförslag.

I budgetpropositionen för 2016 skriver regeringen att den delar kommissionens bedömning (2015) att utformningen av skattesystemet kan påverka hushållens skuldsättning, men anför vidare att en utfasning av ränteavdragen kan få negativa effekter på hushållens konsumtion och den ekonomiska återhämtningen samt att det inte finns något politiskt stöd för en högre beskattning av privatägda fastigheter.¹⁴ Rekommendationen att tillåta mer marknadsanpassade hyror kommenteras inte i propositionen, däremot kommenteras 2016 års rekommendationer i budgetpropositionen för 2017.¹⁵

Skäl till att regeringen inte avser följa vissa rekommendationer kan också hittas i Sveriges nationella reformprogram 2015, avseende 2014 års EU-rekommendationer samt i den nordisk-baltiske exekutivdirektörens skriftliga kommentar till IMF:s rekommendationer i artikel IV-konsultationerna år 2014 och 2015. OECD:s rekommendationer kommenteras inte alls, som tidigare nämnts.

Specifika skäl till regeringens bedömning att vissa rekommendationer inte prioriteras har alltså lämnats vid enstaka tillfällen och sammanhang. Under den undersökta perioden har redovisningen inte varit fullständig eller konsekvent, men förtydliganden har skett i de två senaste budgetpropositionerna angående synen på EU-rekommendationer.

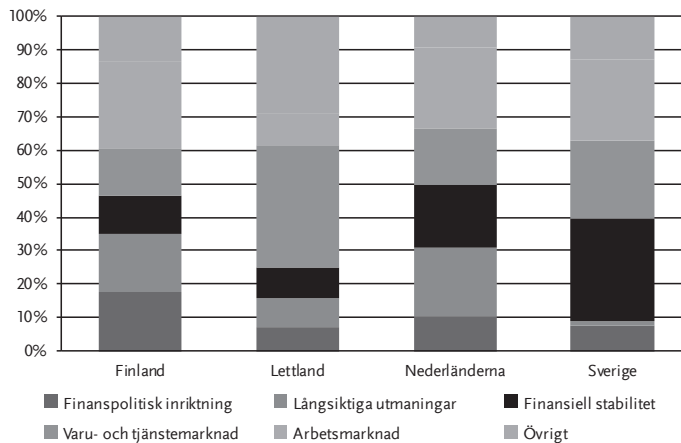
¹⁴ Prop. 2015/16:1, s. 478 f.

¹⁵ Den granskade perioden avser 2011–2015.

6 Iakttagelser från andra europeiska revisionsmyndigheter

Samarbetet med andra europeiska revisionsorgan i denna granskning resulterade i en gemensam rapport som publiceras via Kontaktkommittén för de högre revisionsorganen inom EU. En generell iakttagelse ur rapporten är att rekommendationerna från olika organisationer till varje enskilt land i många fall riktar in sig på samma problem, trots att analysen spänner över många politikområden. En slutsats som dras är att den multilaterala övervakningen av ekonomisk politik ger nationella regeringar möjlighet att dra lärdom från bästa praxis och ompröva nationell politik som kanske annars tas för given eller ses som det enda alternativet.

Diagram 3 Rekommendationer till ett urval länder från EU, IMF och OECD



Källa: Kontaktkommittén för de högre revisionsorganen inom EU.

De riskområden som de internationella organisationerna identifierade skiljer sig mycket åt mellan de sex granskade länderna. De största likheterna med Sverige fanns i Nederländerna, som också har problem med en snabbt växande skulduppbyggnad relaterat till bostadsinvesteringar samt en stor finansiell sektor i relation till BNP. Enligt den nederländska revisionsrätten har man i Nederländerna genomfört flera reformer som ansetts nödvändiga men tidigare inte varit politiskt möjliga och t.ex. påbörjat en utfasning av avdragsrätten för skuldräntor. Enligt revisionsrätten berodde detta på att de offentliga finanserna var

REGERINGENS HANTERING AV REKOMMENDATIONER FRÅN EU, IMF OCH OECD

i dåligt skick 2011–2014, vilket ledde till att nödvändigt stöd för reformerna kunde uppnås. Även i Finland noterades finansiella stabilitetsrisker i form av hög skuldsättning i hushållssektorn och koncentrerad banksektor.

En slutsats från den gemensamma rapporten är att nationella regeringar har hört sammat rekommendationerna från de internationella organisationerna i rimlig utsträckning. Samtidigt poängteras att rekommendationerna i många fall kan ha sitt ursprung i redan existerande nationella policydebatter. Det land som förefaller varit flitigast i att hörsamma internationella rekommendationer är Portugal, vilket beror på att detta land drabbades extra hårt under Europas krisår och har genomgått ett stödprogram med nödlån från EU och IMF med strikta villkor.

När det gäller offentliggörande och uppföljning av rekommendationer på nationell nivå noterades att de nationella regeringarna tycks svara på rekommendationerna efter eget gottfinnande och att uppföljningen inte alltid är tillfredsställande. Liksom i Sverige noterades att rekommendationer i samband med den europeiska terminen åtföljs av formella rutiner på ett helt annat sätt än IMF och OECD-rekommendationer. Noterbara undantag är att regeringen i Lettland lämnar OECD-rekommendationer till parlamentet och att den nederländska regeringen skickar IMF-rekommendationer till sitt parlament.

Granskningarna följde ett gemensamt tillvägagångssätt som anpassades efter nationella förhållanden. Revisionsmyndigheter från Lettland, Finland, Nederländerna, Portugal, Slovakien och Sverige deltog i samarbetet.

Referenslista

- Bet. 2010/11:FiU42. *Ramverk för finanspolitiken.*
- Bet. 2013/14:KU46. *Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess.*
- Bet. 2016/17:FiU22. *Finansiell stabilitet och finansmarknadsfrågor.*
- Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- EU-nämnden, protokoll sammanträde 2011/12:39, EU-nämndens dokument 2011/12:2AA8FE.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd.
- European Commission (2012). *Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Sweden*, Commission Staff Working Document (2012) 328.
- European Commission (2013). *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Sweden*, Commission Staff Working Document (2013) 377.
- European Commission (2014). *Assessment of the 2014 national reform programme and convergence programme for Sweden*, Commission Staff Working Document (2014) 428.
- European Commission (2015). *Country Report Sweden 2015*, Commission Staff Working Document (2015) 46.
- European Commission (2016). *Country Report Sweden 2016*, Commission Staff Working Document (2016) 95.
- European Commission (2017). *Country Report Sweden 2017*, Commission Staff Working Document (2017) 92.
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version).
- IMF (2011). *Sweden: 2011 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 11/171.
- IMF (2012). *Sweden: 2012 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 12/154.
- IMF (2013). *Sweden: 2013 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 13/276.
- IMF (2013). Decision No. 15495-(13/111), adopted December 6, 2013.
- IMF (2014). *Sweden: 2014 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 14/261.
- IMF (2015). *Sweden: 2015 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 15/329.
- IMF (2016). Articles of agreement of the International Monetary Fund.

REGERINGENS HANTERING AV REKOMMENDATIONER FRÅN EU, IMF OCH OECD

IMF (2016). *Sweden: 2016 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 16/353.

IMF (2016). *Sweden, Financial System Stability Assessment*, IMF Country Report No. 16/355.

Moschella M (2014). Monitoring Macroeconomic Imbalances: Is EU Surveillance More Effective than IMF Surveillance?. *Journal Of Common Market Studies*, 6, s. 1273–1289.

OECD (2011). *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*, OECD Publishing.

OECD (2012). *OECD Economic Surveys: Sweden 2012*, OECD Publishing.

OECD (2015). *OECD Economic Surveys: Sweden 2015*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017). *OECD Economic Surveys: Sweden 2017*, OECD Publishing, Paris.

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*.

Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013*.

Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014*.

Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015*.

Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*.

Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken.

Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott.

Rådets rekommendation av den 12 juli 2011 om Sveriges nationella reformprogram 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014 (2011/C 217/03).

Rådets rekommendation av den 10 juli 2012 om Sveriges nationella reformprogram 2012, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2015 (2012/C 219/25).

Rådets rekommendation av den 9 juli 2013 om Sveriges nationella reformprogram 2013, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2016 (2013/C 217/21).

Rådets rekommendation av den 8 juli 2014 om Sveriges nationella reformprogram 2014, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2014 (2014/C 247/25).

Rådets rekommendation av den 14 juli 2015 om Sveriges nationella reformprogram 2015, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2015 (2015/C 272/05).

Schäfer A (2006). A new form of governance? Comparing the open method of coordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD, *Journal of European Public Policy*, 13:1, s. 70–88.

Skr. 2013/14:139. *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2012 och 2013.*

Skr. 2015/16:145. *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2014 och 2015.*

Skr. 2016/17:115. *Verksamheten i Europeiska Unionen under 2016.*

Sveriges konvergensprogram för 2012.

Sveriges konvergensprogram för 2013.

Sveriges konvergensprogram för 2014.

Sveriges konvergensprogram för 2015.

Sveriges konvergensprogram för 2016.

Sveriges nationella reformprogram 2012, *Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.*

Sveriges nationella reformprogram 2013, *Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.*

Sveriges nationella reformprogram 2014, *Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.*

Sveriges nationella reformprogram 2015, *Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.*

Sveriges nationella reformprogram 2016, *Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.*

Uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 2015/16:48.

Uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 2014/15:38.

Uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 2013/14:40.

Uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 2012/13:41.

Uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 2011/12:39.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 februari 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Andersson

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:85 Riksrevisionens rapport om regeringens hantering av rekommendationer från EU, Internationella valutafonden och OECD