



Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2009-299-STA

ER REF Fi2009/2243

ESTABLISHED 1668

Yttrande över remiss angående departementspromemorian Stärkt finanspolitiskt ramverk - översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak (Ds 2009:10)

2009-05-26

Riksbanken välkomnar arbetet med att förstärka det finanspolitiska ramverket som ett sätt att stärka trovärdigheten för de budgetpolitiska målen. Sunda statsfinanser underlättar Riksbankens arbete med att främja finansiell stabilitet och att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken vill dock peka på ett par områden där ramverket skulle kunna utvecklas ytterligare. Ett är tydligheten när det gäller hur ramverket fungerar, framför allt när ekonomin träffas av störningar, och ett annat de metoder som används för att göra prognoser av de offentliga finanserna.

De budgetpolitiska målen har varit av central betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Sverige sedan de infördes. Denna goda utveckling manifesteras bland annat i den låga ränteskillnaden mot tyska långräntor och en minskad statskuld som andel av BNP. Riksbanken välkomnar därför förslaget att stärka det finanspolitiska ramverket ytterligare genom att göra treåriga utgiftstak obligatoriska.

Det finns emellertid två frågor när det gäller det finanspolitiska ramverket som Riksbanken anser skulle kunna analyseras ytterligare. Den ena är hur utgiftstaken och övriga delar av det finanspolitiska ramverket kan göras tydligare och den andra hur utgifter och intäkter kan prognostiseras bättre.

Utgiftstaket är ett instrument som har varit viktigt för att uppnå överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det är också väsentligt att den ekonomiska planeringen i normala fall utgår från att det bör finnas en marginal mellan de planerade utgifterna och utgiftstaket, bland annat för att kunna absorbera effekterna av en oförutsedd sämre utveckling av samhällsekonomin. Det är dock oklart hur utgiftstaket, budgetmarginalen, balanskravet för kommunerna och överskottsmålet samverkar när ekonomin träffas av olika störningar och på vilka grunder avsteg från de uppsatta ramarna kan göras. Det ligger i sakens natur att olika regler för budgetprocessen ska begränsa den kortsiktiga handlingsfriheten. Samtidigt behövs tillräcklig flexibilitet för att kunna hantera störningar av olika slag.

För utgiftstakets utformning är det av central betydelse hur budgeteringsmarginalen kan användas vid störningar. Budgeteringsmarginalens storlek ökar stegvis över den tidsperiod som utgiftstak fastställs för att ta hänsyn till att osäkerheten om

■ utgiftsutvecklingen är större på längre sikt. Hittills har dock marginalen tagits i anspråk inte bara för att faktiska utgifter har kommit att avvika från de prognostiserade utgifterna utan även för utgiftsreformer. Vid några tillfällen har också utgiftstaket på olika sätt kringgåts för att genomföra utgiftsreformer. Enligt förslaget ska nuvarande praxis för tillämpning av budgeteringsmarginalen behållas och budgeteringsmarginalen kunna användas för reformer och andra utgiftspåverkande beslut om dessa är förenliga med de uppsatta budgetpolitiska målen. Riksbanken har inget att invända mot detta, men anser att en ökad tydlighet när det gäller under vilka omständigheter budgeteringsmarginalen ska tas i anspråk, utgiftstaket kringgås eller helt enkelt höjas temporärt skulle stärka det finanspolitiska ramverket.

En ökad tydlighet skulle också kunna uppnås när det gäller överskottsmålet. För närvarande används flera olika indikatorer för att mäta måluppfyllelsen, och dessa har alla olika egenskaper. Vilken indikator som används påverkar bedömningen av finanspolitikens inriktning i stort och av dess uppskattade effekt på den realekonomiska utvecklingen. Ett klagörande av vilka indikatorer som tillmäts störst betydelse och hur situationer där indikatorerna ger motstridiga resultat ska tolkas skulle bidra till ökad tydlighet och transparens. Det gäller inte minst i en situation som den nuvarande när en djup lågkonjunktur kan antas sänka den potentiella BNP-nivån.

En annan fråga är hur budgetprognoserna ska utföras. I och med att utgiftstaken sätts för tre år framåt krävs prognoser inte bara för nästkommande år utan även för de två åren därefter. Sådana prognoser blir oavsett val av metod behäftade med stor osäkerhet, eftersom det är svårt att förutse den realekonomiska utvecklingen långt fram i tiden. Prognoserna skulle emellertid kunna förbättras och därmed ge ett bättre underlag för fastställandet av utgiftstaken och utvärderingen av i vilket grad finanspolitiken är i linje med överskottsmålet.

Med nuvarande ordning görs prognoserna för år två och tre under antagande om oförändrad politik, vilket medför att de inte ger en realistisk bild av de offentliga finansernas utveckling. Det är lätt att förstå varför regeringen vill undvika att prognostisera utgiftsförändringar som man inte har beslutat om. Men ju längre man sträcker ut prognoshorizonten, desto större nackdelar uppstår vid användningen av prognoser som inte är väntevärdesriktiga. Ett sätt att förbättra träffsäkerheten i prognoserna vore att, åtminstone som ett komplement till de nuvarande prognoserna, utgå från historiska samband vid framskrivningen av olika utgifts- och intäktsaggregat. Om avvikelser från historiska samband kan förväntas, exempelvis på grund av en omläggning av politikens inriktning, kan detta klargöras och andra samband postuleras.

Att på något sätt göra mer realistiska prognoser på den samlade finanspolitiken skulle dessutom klargöra hur regeringen uppfattar sambandet mellan finanspolitiken och realekonomin. Detta skulle underlätta för andra aktörer att prognostisera finanspolitiken och därigenom bidra till ett bättre beslutsunderlag, inte bara för regering och riksdag. Som jämförelse kan nämnas att Riksbanken tidigare övergivit antagandet om konstant reporänta, eftersom detta skapade en del problem med prognoserna för penningpolitiken. Riksbankens erfarenheter av denna förändring av hur prognoserna genomförs är överlag positiva.

■ På direktionens vägnar:

Svante Öberg

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Svante Öberg (ordförande), Karolina Ekholm, Lars Nyberg, Lars E.O. Svensson och Barbro Wickman-Parak.

Föredragande har varit Patrik Jonasson.