



YTTRANDE
19 december 2013
Dnr. 6-36-13

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur (SOU 2013:73)

Fi2013/3592

SAMMANFATTNING

Huvuddelen av betänkandet behandlar vilka delar som bör regleras av det som i nuläget är praxis i riksdagens och regeringens hantering av budgetprocessen. Konjunkturinstitutet väljer att avstå från att ha detaljerade synpunkter på stora delar av dessa förslag.

Konjunkturinstitutet bedömer att det finanspolitiska ramverk som tillämpats sedan slutet av 1990-talet har bidragit till en god utveckling av de offentliga finanserna. Den beslutsprocess för statsbudgeten, med ett tydligt uppifrån och ned-perspektiv, som tillämpats sedan 1996 är vidare enligt Konjunkturinstitutet en viktig del i ramverket. Konjunkturinstitutet anser att nuvarande budgetprocess bör vidmakthållas för att utgöra ett stöd för starka offentliga finanser. Konjunkturinstitutet anser vidare att kommitténs förslag att regeringen vid avvikelse från överskottsmålet avkrävs att redovisa en plan för återgång till målet är rimlig men att en sådan redogörelse bör omfatta en vidare analys än prognoser för de offentliga finanserna med så kallade oförändrade regler. Konjunkturinstitutet instämmer också i kommitténs bedömning att en extern utvärdering av de budgetpolitiska målen har ett stort värde och att det är rimligt att reglera att detta sker. Slutligen bedömer Konjunkturinstitutet att kommitténs förslag om en striktare reglering av hur ändringsbudgetar får lämnas inte väsentligen inskränker de stabiliseringspolitiska möjligheterna. Nedan utvecklas några av dessa synpunkter.

BRA MED KRAV PÅ REDOGÖRELSE FÖR ÅTERGÅNG TILL ÖVERSKOTTSMÅLET

Kommittén föreslår att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringen ”vid en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska redogöra för hur en återgång ska ske”. Konjunkturinstitutet anser att denna reglering i viss mån stärker överskottsmålets ställning utan att på ett väsentligt sätt inskränka möjligheten att bedriva ekonomisk politik.

Kommittén föreslår vidare att det i budgetlagen införs en bestämmelse om att regeringens redovisning av överskottsmålets uppfyllelse ska ske ”med beaktande av effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder.” Konjunkturinstitutet anser att denna formulering är problematisk. Eftersom överskottsmålet lämpligen utvärderas på medellång sikt och i ett, åtminstone delvis, framåtblickande perspektiv, innefattar utvärderingen normalt medelfristiga prognoser för de offentliga finanserna. Prognoser som endast beaktar effekterna av beslutade och föreslagna budgetpolitiska åtgärder, så

kallade ”oförändrade regler”, tenderar emellertid att leda till en överskattning av det finansiella sparandet i offentlig sektor på medellång sikt. Detta eftersom det i sådana prognoser sker en automatisk förstärkning av statsbudgeten på medellång sikt på bekostnad av ett minskat offentligt åtagande. Redovisningen av överskottsmålets uppfyllelse enligt kommitténs förslag riskerar därför att bli missvisande.

Man kan också överväga att stärka bestämmelserna för uppföljning av överskottsmålet. Eftersom den prognosmetod som kommittén föreslår, vilken sammanfaller med det arbetssätt som regeringen idag använder för sina prognoser på de offentliga finanserna, inte kan anses leda till väntevärdesriktiga prognoser på medellång sikt kan det vara lämpligt att andra myndigheters utvärderingar kan utlösa ett krav på regeringen att redogöra för hur den avser att föra de offentliga finanserna mot målet. Exempelvis skulle en bedömning av Finanspolitiska rådet att överskottsmålet riskerar att brytas kunna utlösa ett krav på att regeringen för riksdagen redogör för hur den avser att uppfylla målet. En sådan redogörelse bör visa på flera alternativ vad gäller offentliga utgifter än enbart oförändrade regler, men även olika antaganden om den makroekonomiska utvecklingen på medellång sikt. I det fall regeringen inte delar uppfattningen att en avvikelser från målet riskeras bör detta motiveras för riksdagen.

UTVÄRDERING AV MÅLEN AV ANDRA ÄN REGERINGEN RIMLIGT

Bedömningar av de budgetpolitiska målen uppfyllelse sker idag av Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet. Kommittén föreslår att regeringen ska ”se till att genomförandet av de budgetpolitiska målen utvärderas”. Konjunkturinstitutet delar kommitténs bedömning att en sådan extern utvärdering av målen är ett stöd för stabila offentliga finanser.

En sådan utvärdering är inte minst viktig vad gäller överskottsmålet. Överskottsmålets formulering som en procents överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande över konjunkturcykeln medför att måluppfyllelsen inte kan utvärderas utan svårighet. Den grundläggande svårigheten är att konjunkturcykeln inte är observerbar utifrån exempelvis officiell statistik från SCB. Konjunkturinstitutet vill bland annat av detta skäl framhålla vikten av att även andra än regeringen bedömer måluppfyllelsen. Detta anknyter till ovanstående synpunkter om redogörelsen för en återgång till målet.

FÖRSLAGET OM REGLERING AV ÄNDRINGAR AV STATENS BUDGET INSKRÄNKER INTE MÖJLIGHETEN ATT BEDRIVA STABILISERINGSPOLITIK

Kommittén föreslår att det i riksdagsordningen införs en bestämmelse om att regeringen, om det inte finns särskilda skäl, får lämna en proposition med förslag till ändringar av statens budget för det löpande budgetåret vid högst två tillfällen, i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.

Konjunkturinstitutet bedömer att denna reglering inte inskränker möjligheterna att bedriva ekonomisk politik. Under normala omständigheter torde två ändringsbudgetar per år medföra en tillräcklig stabiliseringspolitisk flexibilitet. Men det är av stor vikt för stabiliseringspolitiken att regleringen innefattar en ”undantagsklausul”. De senaste årens ekonomiska krisförlopp har visat att ekonomiska kriser kan drabba ett land med stor kraft på kort tid. I en sådan situation är det viktigt att den ekonomiska politiken har handlingsutrymme och inte bakbinds av regleringar. Konjunkturinstitutet anser att kommitténs formulering och dess exempel på situationer som kan anses utgöra ”särskilda skäl” fullgör detta krav.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Erik Höglin.

Mats Dillén

Erik Höglin