



Remissvar

Dnr 2023-284

29 augusti 2023

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Europeiska kommissionens paket med förslag till en reform av EU:s ekonomiska styrning

Fi2023/01907

### **SAMMANFATTNING**

Konjunkturinstitutet (KI) anser inte att det är givet att de förslagna förändringarna EU-regelverket skulle ge ett bättre resultat när gäller sunda offentliga finanser än det nuvarande regelverket. Sverige bör vidare verka för att EU-processen tar hänsyn till det nationella finanspolitiska ramverket om detta innefattar ambitioner om högre sparande och lägre skuld än EU-regelverket. KI anser att en eventuell reglering av de makro- och budgetprognoser som används i budgetarbetet snarare borde ta sikte på att det finns nationella system för att garantera att bästa möjliga prognoser används, inte exakt vilket system som ska användas i samtliga länder.

### **ÖVERGRIPANDE OM FÖRSLAGET**

Stabilitets- och tillväxtpaktens huvudsakliga uppgift är att främja sunda offentliga finanser. De offentliga skuldnivåerna är dock mycket höga i ett flertal av EUs medlemsländer. De höga skulderna var starkt bidragande till den ekonomiska kris som flera EU-länder drabbades av 2010-2011 och utgör en fortsatt risk för den ekonomiska utvecklingen i EU. Ytterligare ett problem har varit att den Europeiska centralbanken (ECB) genom sina tillgångsköp satt den marknadsmässiga prissättningen av vissa länders statsobligationer ur spel. Incitamenten för dessa länder att bedriva en ansvarsfull finanspolitik minskar därmed samtidigt som ECBs möjligheter att bedriva en effektiv penningpolitik begränsas. Nuvarande finanspolitiska regelverk på EU-nivå har därmed inte fungerat på önskat vis och det finns därför skäl att överväga förändringar av regelverket. KI anser dock inte att det är givet att det förslagna regelverket skulle ge ett bättre resultat än det nuvarande regelverket. Skälen till detta utvecklas nedan.

I diskussionerna om vad som utgör ett lämpligt regelverk på EU-nivå är det viktigt att beakta att det offentlig-finansiella utfallet i EU-länderna avgörs av många fler faktorer än finanspolitiska ramverket på EU-nivå. Det är inte alla länder i EU som haft kraftiga ökningar i skuldnivåerna. I vissa länder har skuldnivåerna sjunkit betydligt över tid. Det är mot denna bakgrund inte givet att det är det finanspolitiska ramverket på EU-nivå som behöver anpassas för att nå lägre skuldnivåer. Sannolikt har de nationella finanspolitiska reglerna och strukturpolitiken på nationell nivå större betydelse för den långsiktiga offentlig-finansiella utvecklingen än regelverket på EU-nivå.

Nuvarande finanspolitiska regelverk på EU-nivå har med tiden blivit allt mer komplext, vilket gjort det svårare att tillämpa och därmed sannolikt också minskat dess styrande effekt. Därtill kan det ifrågasättas om det nuvarande regelverket har tillämpats korrekt i alla

situationer, vilket också urholkat den styrande effekten av reglerna. KI anser det tveksamt om Kommissionens förslag skulle innebära en förenkling av det samlade regelverket och därmed skulle problemen med mycket stor komplexitet kvarstå. Det är inte heller givet att det föreslagna regelverket skulle tillämpas striktare än det existerande regelverket.

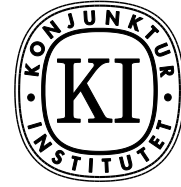
En utmaning med Kommissionens förslag är att det bygger på att styra agerandet inom finanspolitiken över en lång tidshorizont. För de medlemsstater som har en offentlig skuld över 60 procent av BNP och/eller ett underskott som är större än referensvärdet om 3 procent av BNP ska Kommissionen ta fram sk. tekniska anpassningsbanor för skulden som kan sträcka sig som längst sju år. Dessa långa tidshorisonter kan bli svåra att praktiskt tillämpa. Till följd av val och andra såväl politiska som omvärldsstyrda förändringar kan det antas att regeringar och den önskade politiska inriktningen kommer skifta mer som regel än undantag över en 7-årsperiod. Att i förväg försöka styra innehållet i finanspolitiken på så lång tidshorizont kommer därför sannolikt vara mycket svårt. Erfarenheterna hittills av tillämpningen av EUs finanspolitiska ramverk är att det inte varit möjligt att hålla i tillämpningen över tid utan att förändringar ständigt skett även om tanken varit att åtaganden om finanspolitikens inriktning skulle gälla över flera år.

En viktig del av förslaget är att alla medlemsländer ska ta fram medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer. Dessa är tydligt inspirerade av de sk. återhämtningsplaner som infördes under pandemin. I samband med framtagandet av dessa planer kommer Kommissionen att hålla tekniska diskussioner med samtliga medlemsländer. Tanken är att länder som anser sig behöva mer tid för att föra skulden i en krympande riktning ska få mer tid i utbyte mot att de genomför reformer för att förbättra ekonomins funktionssätt. Det kan diskuteras om det är ändamålsenligt att på detta vis blanda det finanspolitiska ramverket på EU-nivå med den nationella strukturpolitiken. Finanspolitiska regler borde tillämpas oavsett om det finns behov av strukturreformer i ett land eller inte. De flesta strukturreformer är vidare inte förknippade med betydande offentlig-finansiella kostnader. Vidare föreslår Kommissionen att det i de fall ett land får en förlängd anpassningsbana ska ställas ett krav på att de nationellt finansierade offentliga investeringarna över planens livslängd ökar. Det kan ifrågasättas om detta alltid är den bästa prioriteringen. Det finns exempel från perioden före finanskrisen då vissa EU-länder sannolikt ur samhällsekonomiskt perspektiv hade för höga offentliga investeringar, vilket innebar att det var nödvändigt att minska dessa för att åtgärda de samhällsekonomiska obalanserna.

I förslaget är det inte tydligt huruvida Kommissionen och rådet i sin behandling av de finans- och strukturpolitiska planerna kan verka för att länder som klarar gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpakten ska ha större underskott än vad regering och parlament planerar. Detta skulle i så fall kunna påverka det svenska finanspolitiska ramverket som har högre mål för det finansiella sparandet och skulden än EU-regelverket för de flesta år. Sverige bör verka för att EU-processen tar hänsyn till det nationella finanspolitiska ramverket om detta innefattar ambitioner om högre sparande och lägre skuld än EU-regelverket.

#### **MAKRO- OCH BUDGETPROGNOSER**

I dag ska de makro- och budgetprognoser som används i EMU-ländernas budgetarbete antingen tas fram av eller bifallas av en oberoende finanspolitisk myndighet. Detta föreslås nu utökas till samtliga medlemsländer, dvs. även till Sverige. Konjunkturinstitutet anser att en eventuell reglering snarare borde ta sikte på att det finns nationella system för att garantera att bästa möjliga prognoser används, inte exakt vilket system som ska användas i samtliga länder. Att externa institutioner tar fram prognoser eller att prognoser bifalles av en extern institution är en tänkbar modell men har också nackdelar som inte diskuteras i förslaget.



Ett problem med förslaget är att det är oklart vad som avses med budgetprognoser. I regeringens budgetarbete är på utgiftssidan det som redovisas anslag för ett mycket stort antal olika poster. Detta innebär att det inte är möjligt för en extern myndighet att ta fram eller bifalla samtliga dessa anslag. Vidare är det viktigt att notera att dessa anslag i många fall avspeglar politiska prioriteringar och viljeyttringar. Det är inte givet att dessa alltid är att likställa med prognoser. Om exempelvis den politiska inriktningen är att öka antalet högskoleplatser med ett visst antal så är det inte givet att det är lämpligt att en oberoende finanspolitisk myndighet ändrar anslaget och därmed den politiska inriktningen. Regleringen bör därför omfatta endast centrala variabler såsom BNP, sysselsättning, inflation och offentlig finansiellt sparande.

När det gäller att en extern institution tar fram prognoser riskerar det att leda till minskade kunskaper inom regeringen om hur prognoser görs och kan tolkas. En nackdel med att prognoser ska bifallas av en extern institution är att det är mycket svårt för en extern institution att få tillräcklig information om en prognos för att kunna aktivt bifalla denna, i synnerhet om bifallet omfattar många variabler. För en meningsfull granskning krävs tillräckligt med tid. Om prognoserna ska tas fram eller bifallas av någon annan än regeringen skulle detta kräva betydande förändringar av arbetsprocesser och eventuellt resurser hos både regeringen och berörda myndighet/er. En granskning i efterhand där varje del av prognosen inte behöver bifallas utan där fokus kan ligga på eventuella större problem kan, enligt KI, ge en mer ändamålsenlig granskning. Vidare kan det argumenteras för att om alla eller många variabler ska godkännas riskerar detta ge ett falskt sken av djupgående granskning från den externa institutionen som i praktiken inte är möjlig.

Frågan uppstår också vem som ska genomföra den ex post granskning av prognoserna som förslaget också innehåller och om denna ska avse arbetet både i regeringen och i den oberoende institutionen. Det finns också problem med att samma oberoende institution är involverad i prognoserna och sedan ska granska övriga delar av budgeten som i hög grad är beroende av dessa prognoser.

I Sverige tas prognoser i dag fram av regeringen och kan i efterhand granskas av Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen. En viktig del i den externa granskningen är att det finns oberoende prognoser som regeringens prognoser kan jämföras med. I Sverige är framför allt KIs, Ekonomistyrningsverkets och Riksbankens prognoser viktiga för att kunna bedöma kvaliteten i regeringens prognosarbete. Vidare gör KI varje år en prognosjämförelse av träffsäkerheten för ett antal centrala variabler där också förekomsten av systematiska fel granskas i såväl regeringens som andras prognoser. I dessa jämförelser uppvisar regeringens prognoser de senaste åren inte systematiska fel.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen.

Albin Kainelainen  
Generaldirektör