



Ramverket för finanspolitiken

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om ramverket för finanspolitiken till handlingarna.

Utskottet välkomnar att regeringen uppdaterat ramverksskrivelsen och konstaterar att det är nödvändigt för att den ska behålla och stärka sin status som bedömningsnorm för riksdagens löpande uppföljningar av finanspolitiken och för den externa uppföljningen av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Utskottet betonar den breda parlamentariska förankring som finns kring betydelsen av sunda offentliga finanser och det finanspolitiska ramverket. Öppenhet och tydlighet är en förutsättning för att stärka förtroendet för finanspolitiken. Skrivelsen ska ses som ett led i arbetet med att stärka ramverket och som en institutionalisering av det. Därför bör regeringen vid framtida uppdateringar enligt utskottet redovisa beslutade förändringar, preciseringar som gjorts och eventuella förändringar i regeringens tillämpning av ramverket sedan den senast överlämnade en ramverksskrivelse. Enligt utskottet bör det kunna bli aktuellt med en uppdatering av skrivelsen en gång per mandatperiod.

Behandlade förslag

Skrivelse 2017/18:207 Ramverket för finanspolitiken.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Ramverket för finanspolitiken	5
Särskilt yttrande	22
Ramverket för finanspolitiken (M, C, L, KD)	22
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	24
Skrivelsen	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ramverket för finanspolitiken

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:207 till handlingarna.

Stockholm den 24 maj 2018

På finansutskottets vägnar

Monica Green

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Monica Green (S), Maria Plass (M), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingemar Nilsson (S), Emil Källström (C), Niklas Wykman (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Ulla Andersson (V), Niklas Karlsson (S), Björn Wiechel (S), Adnan Dibrani (S), Anette Åkesson (M), Rasmus Ling (MP) och Larry Söder (KD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2017/18:207 Ramverket för finanspolitiken. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

Ramverket för finanspolitiken

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Utskottet välkomnar att regeringen uppdaterat ramverksskrivelsen och konstaterar att det är nödvändigt för att den ska behålla och stärka sin status som bedömningsnorm. Vid framtida uppdateringar bör regeringen redovisa beslutade förändringar, preciseringar som gjorts och eventuella förändringar i regeringens tillämpning av ramverket sedan den senast överlämnade en ramverksskrivelse. Det bör kunna bli aktuellt med en uppdatering av skrivelsen en gång per mandatperiod.

Jämför det särskilda yttrandet (M, C, L, KD).

Skrivelsen

Syftet med skrivelsen

Det finanspolitiska ramverket omfattar ett antal mål och principer som framför allt syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Det syftar även till att tydliggöra hur Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt och budgetramsdirektivet. Vissa delar av ramverket är reglerade genom lagstiftning, medan andra är ett resultat av den praxis som utvecklats sedan den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet.¹ Skrivelsen kan i dessa delar ses som en institutionalisering av den praxis som vuxit fram.

Skrivelsen är ett led i regeringens arbete med att stärka det finanspolitiska ramverket och därigenom bidra till att stärka förtroendet för finanspolitikens utformning och redovisning. Skrivelsen syftar framför allt till att ge en sammanfattande beskrivning av det finanspolitiska ramverket med beaktande av de förändringar som skett sedan 2011, då en skrivelse om ramverket för finanspolitiken senast överlämnades till riksdagen (skr. 2010/11:79, bet. 2010/11:FiU42, rskr. 2010/11:316). Sedan dess har vissa delar av praxis reglerats i lag, t.ex. redovisningen av prognoser och hanteringen av ändringar av statens budget 2014. Riksdagen har också beslutat om en ny nivå på överskottsmålet och ett skuldankare fr.o.m. 2019, samtidigt som regeringen utvecklat uppföljningen av överskottsmålet och stärkt Finanspolitiska rådets roll vid uppföljningen av målet. Skrivelsen syftar också till att i vissa delar precisera ramverket och regeringens tillämpning av det. Sedan 2012 följer

¹ De grundläggande delarna utgörs av bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen, budgetlagen (2011:203) och kommunallagen (2017:725).

regeringen upp efterlevnaden i det finanspolitiska ramverket i den ekonomiska vårpropositionen och i årsredovisningen för staten.

I skrivelsen betonas att en bred politisk förankring av det finanspolitiska ramverket bidrar till att minska osäkerheten, t.ex. vid regeringsskiften, om den framtida utformningen av de delar av finanspolitiken som omfattas av ramverket. Genom att vara brett politiskt förankrat kan ramverket bidra till en stabilare makroekonomisk utveckling och minska risken för att finanspolitiken blir en källa till instabilitet.

Det finanspolitiska ramverket och den politiska beslutsprocessen

Det finanspolitiska ramverket omfattar bl.a. ett överskottsmål som understöds av ett skuldankare, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav. Tillsammans med en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och transparens utgör dessa de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

I skrivelsen konstateras att finanspolitiska beslut är förknippade med en rad olika avvägningar och prioriteringar, vilka vare sig kan vara mekaniska eller i alla sina delar reglerade av principer. Trots detta finns det sedan den offentligfinansiella krisen under 1990-talets början dock en bred politisk enighet om vikten av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska stödja detta. Det finns också en bred politisk enighet om uppföljnings- och redovisningsprinciper för öppenhet och tydlighet i finanspolitiken. Syftet med det finanspolitiska ramverket är inte att ta ifrån demokratiskt valda företrädare beslutanderätt över finanspolitiken. Den politiska beslutsprocessen kan inte ersättas med mekaniska regler, om legitimiteten för de fattade besluten ska bibehållas.

En stram statlig budgetprocess

En central del av det finanspolitiska ramverket är den reformerade statliga budgetprocess som infördes i mitten av 1990-talet. Reformen innebar att budgeten gjordes medelfristig och att den kom att utgå från ett uppifrån och ned-perspektiv där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Budgetprocessens medelfristiga karaktär skapar förutsättningar för att diskussionen om budgetutrymmet, de statliga utgifternas samlade storlek och en lämplig nivå på skatteuttaget kan hållas isär från diskussionen om specifika behov och önskvärda utgifter.

Regeringen framhåller att de bestämmelser om budget- och redovisningsprinciper som finns i budgetlagen som t.ex. fullständighetsprincipen och bruttoprincipen är av central betydelse för att den statliga budgeten ska vara transparent och heltäckande. De fasta rutiner som ligger till grund för budgetarbetet i Regeringskansliet bidrar till att främja ett effektivt och ändamålsenligt arbetssätt, t.ex. genom att de konsekvensberäkningar som görs i budgetprocessens inledning baseras på gällande regler i skatte- och utgiftssystemen. Även de finansieringsprinciper som styr arbetet med beredningen av budgeten

i Regeringskansliet lyfts fram, och där framhålls bl.a. att eventuella s.k. dynamiska effekter inte bör användas som finansiering.

Överskottsmålet

Regeringen är enligt 2 kap. 1 § budgetlagen skyldig att lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Vid minst två tillfällen under budgetåret ska regeringen också enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen redovisa hur målet uppnås och vid en bedömd avvikelse redogöra för hur en återgång till målet ska ske.² Riksdagen har fastställt att nivån på överskottsmålet fr.o.m. 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). Nivån på överskottsmålet gäller tills vidare men ses över vart åttonde år.

Motiven bakom överskottsmålet

I skrivelsen redovisas de fyra huvudsakliga motiven bakom överskottsmålet. Överskottsmålet ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser, tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer, en jämn fördelning av resurser mellan generationerna samt ekonomisk effektivitet.

Mot bakgrund av erfarenheterna från den finanskris som inleddes 2008 finns det goda skäl för att se till att överskottsmålet bidrar till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen utan att ökningen i skuldsättning riskerar att bli ohållbar. I skrivelsen anges att ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel är lämpligt för att ge denna buffert. Att ha ett finanspolitiskt manöverutrymme i form av överskott i linje med överskottsmålet och en låg skuldkvot ger politiken styrka. Överskottsmålet kan inte fullt ut användas för att jämna ut tillgången till resurser mellan generationer, dvs. inte användas för att hantera de trendmässigt ökade offentligfinansiella kostnader som kan uppstå på grund av att medellivslängden stadigt ökar över tiden eller för att finansiera krav på en högre framtida kvalitet i offentligt finansierade välfärdstjänster.

Överskottsmålets omfattning

Överskottsmålet ska omfatta hela den offentliga sektorns finansiella sparande. Anledningen är att regeringen har ett övergripande ansvar för att beakta sparandet i alla delar av den offentliga sektorn (staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet) vid utformningen av finanspolitiken. Om en del av den offentliga sektorn inte skulle omfattas av överskottsmålet skulle det innebära en ökad risk för att obalanser mellan delsektorerna inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Detta överensstämmer också med stabilitets- och tillväxtpaktens restriktioner och krav på rapportering.

² Av 2 kap. 1 § framgår också att när regeringen, när den redovisar hur målet uppnås, även ska beakta effekterna av budgetpolitiska åtgärder som beslutats och presenterats (aviserats) för riksdagen.

Principer för bedömning av avvikelser från överskottsmålet

I skrivelsen anges att det är viktigt att det finns tydliga principer för hur överskottsmålet följs upp och hur målavvikelsen definieras. En jämförelse av det finansiella sparandet i den offentliga sektorn med överskottsmålet används för att i ett framåtblickande perspektiv bedöma storleken på ett eventuellt budgetutrymme, eller behovet av budgetförstärkande åtgärder. Eftersom konjunkturläget påverkar det finansiella sparandet görs denna jämförelse utifrån en uppskattning av det strukturella sparandet. Ett bakåtblickande åttårigt genomsnitt av det faktiska sparandet används för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet nåtts.

I skrivelsen konstateras att formuleringen av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel i stället för som ett årligt krav är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Även om formuleringen är nödvändig försvårar den dock samtidigt bedömningen av om finanspolitiken är förenlig med målet, eftersom det blir nödvändigt att även bedöma det aktuella konjunkturlägets effekt på det finansiella sparandet. Trots den osäkerhet som finns i bedömningen av hur konjunkturläget och andra tillfälliga effekter påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande är det strukturella sparandet, beräknat enligt vedertagna metoder bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet.³

Den löpande uppföljningen av överskottsmålet

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret. Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen ska regeringen vid minst två tillfällen under året redovisa för riksdagen hur målet uppnås. Regeringen är vidare skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske om en målavvikelse konstaterats. Att det finns en målavvikelse ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att det är ett brott mot det finanspolitiska ramverket. Det kan t.ex. vara motiverat av stabiliseringspolitiska skäl att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar det strukturella sparandet. Däremot ska regeringen förklara vad som motiverar avvikelserna.

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser i fråga om det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av målet.

³ Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om BNP skulle motsvara den potentiella nivån så att sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller av engångseffekter. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera sätt. Det gör att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare och att det inte finns något allmänt accepterat utfall.

Principer för hantering av avvikelser från överskottsmålet

I skrivelsen anges att det är viktigt att eventuella avvikelser från överskottsmålet korrigeras för att det ska fungera som ett riktmärke för finanspolitiken. De principer som regeringen tillämpar för att avgöra när och hur avvikelser från målet ska hanteras är kopplade till avvikelsernas storlek och konjunkturläget. I skrivelsen beskrivs principerna för hur regeringen hanterar den potentiella målkonflikten mellan överskottsmålet och målet att finanspolitiken inte ska vara procyklisk. Samtidigt betonas att finanspolitikens utformning i verkligheten ofta kompliceras av att andra hänsyn måste tas vid sidan av behovet av konjunkturrell stabilitet. Regeringen konstaterar att osäkerheten i prognoserna för den offentliga sektorns sparande inte får utnyttjas på ett systematiskt sätt för att skapa utrymme för ofinansierade reformer.

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redovisa en plan för en återgång till målet vid en bedömd målavvikelse. Denna plan bör vara tidsatt och i normalfallet inledas under budgetåret, vanligtvis genom förslag i budgetpropositionen. Om en avvikelse inte kan återtars under det närmast följande budgetåret bör regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för budgetåret och åren därefter. Ett sådant åtagande bör normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. En målavvikelse ska i ett normalt konjunkturläge, som en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut, men hänsyn ska tas till resursutnyttjandet.⁴

Återkommande översyn av överskottsmålet

Ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare men bör ses över varannan mandatperiod. Vid översynen ska skuldens utveckling i relation till skuldankaret beaktas. För att undvika revideringar av målnivån som minskar målets trovärdighet är det viktigt att revideringar genomförs på ett förutsägbart sätt. Dessutom ska ett brett politiskt stöd för eventuella förändringar eftersträvas, anges det i skrivelsen. Förutsättningarna för en ordnad översyn av målets nivå förbättras om översynerna sker med hänsyn till mandatperioderna. En översyn bör därför göras mot slutet av varannan mandatperiod så att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie val.

Skuldankaret

För att ytterligare förstärka ramverket och lyfta fram skuldens grundläggande betydelse för finanspolitisk hållbarhet har ett skuldankare införts som ett komplement till överskottsmålet (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). Det ska gälla fr.o.m. budgetarbetet 2019. Skuldankaret är fastställt som ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade

⁴ Ett normalt konjunkturläge definieras som ett BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, på medellång sikt. Nivån på skuldankaret är bestämd till 35 procent av BNP. Nivån ger god marginal till den högsta skuldnivå som tillåts enligt stabilitets- och tillväxtpakten och de kritiska gränser för skuldsättning som identifierats i flera internationella studier.

Motiven bakom skuldankaret

Överskottsmålets grundläggande syfte att skapa hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme är i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Den offentliga bruttoskuldens nivå är en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för en aktiv konjunkturstabiliserande finanspolitik. Även om överskottsmålet är mer lämpat som ett operativt mål i budgetprocessen spelar skuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll vid beslut om överskottsmålets nivå.

Principer för hantering av avvikelser från skuldankaret

I den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker från skuldankaret med mer än 5 procent av BNP enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelserna och hur regeringen avser att hantera dem. Liksom den ekonomiska vårpropositionen kommer en sådan skrivelse att behandlas av finansutskottet.

Utgiftstaket

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå utgiftstak för det tredje tillkommande året. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas är regeringen skyldig att vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika att taket överskrids.

Omfattningen av utgiftstaket regleras inte i lag, men samtliga utgiftstak som hittills använts har i princip haft samma omfattning. Den praxis som har etablerats innebär att de takbegränsade utgifterna utgörs av budgetens utgiftsområden 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. omfattas däremot inte. Utgiftstaket fastställs i nominella termer, vilket ger en transparent och enkel uppföljning. Dessutom bidrar nominellt satta utgiftstak till att staten inte driver på inflationen i situationer med en hög pris- och löneökningstakt.

I skrivelsen konstateras att den praxis som utvecklats innebär att utgiftstakets nivå inte ändras, men att det inte finns några formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Utan en sådan ordning skulle t.ex. en ny regerings möjligheter att vidta

förändringar i finanspolitiken kraftigt begränsas. En praxis som utvecklats är att ändra beslutade nivåer på utgiftstaket vid budgettekniska omläggningar, s.k. tekniska justeringar, för att utgiftstaket ska behålla sin ursprungliga stramhet.

Ett viktigt syfte med utgiftstaket är att det ska ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar finanspolitik. Nivån på utgiftstaket ska även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Nivån på utgiftstaket

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. De överväganden som ligger bakom regeringens förslag till nivå på utgiftstaket för ett nytt år motiveras med utgångspunkt i hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter, t.ex. BNP. Enligt skrivelsen är det numera praxis att förhålla sig till följande faktorer när man tar fram förslaget till nya nivåer på utgiftstaket: utgiftstakets relation till överskottsmålet, utvecklingen av utgiftstaket och de totala utgifterna i förhållande till BNP, utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek över tid och utvecklingen av de takbegränsade utgifterna i fasta priser.

Tekniska justeringar av utgiftstaket och budgeteringsmarginalens storlek

I skrivelsen redogörs också för principerna för tekniska justeringar av utgiftstaket och den riktlinje som regeringen använder sig av för att bestämma budgeteringsmarginalens storlek. Dessa är desamma som tidigare. När det gäller budgeteringsmarginalens användning konstateras att utgiftstaket inte ska ses som ett utgiftsmål, men att marginalen stegvis kan tas i anspråk för reformer och andra utgifter som inte är en följd av konjunkturutvecklingen, i takt med att behovet av en säkerhetsmarginal minskar. Det gäller under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet.

Det kommunala balanskravet

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå tillämpas ett balanskrav för kommunsektorn. Balanskravet regleras i kommunallagen och anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Endast om det finns synnerliga skäl kan de budgetera för tillfälliga underskott. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska även, enligt kommunallagen, ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det kommunala balanskravet understöder överskottsmålet, och regeringen följer därför nogga den kommunalekonomiska utvecklingen och redovisar denna i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

År 2013 infördes möjligheten för kommuner och landsting att under vissa förutsättningar reservera en del av överskottet i goda tider och bygga upp lokala s.k. resultatutjämningsreserver. Avsikten är att skapa förutsättningar för en mer stabil utveckling av kommunsektorns konsumtion och sysselsättning över en konjunkturcykel.

Extern uppföljning

Den externa uppföljningen av finanspolitiken på nationell nivå syftar till att politiken ska utformas i enlighet med befintliga mål och restriktioner. I Sverige finns inga lagreglerade sanktioner som kan användas om det finanspolitiska ramverket inte följs. Därför är det viktigt att det är förenat med politiska kostnader att inte följa reglerna. För att öka de politiska kostnaderna för att bryta mot ramverket krävs en bred uppslutning kring gällande regelverk och en väl fungerande extern uppföljning med flera oberoende aktörer.

Ett antal myndigheter under regeringen ansvarar för olika delar av uppföljningen av finanspolitiken på nationell nivå, t.ex. Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Även Riksrevisionen som är en myndighet under riksdagen har en roll i den externa uppföljningen.

Finanspolitiska rådets roll

Skrivelsen uppehåller sig särskilt kring Finanspolitiska rådets roll i den externa uppföljningen eftersom myndigheten har ett särskilt ansvar för att analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Tillsammans med de senaste förändringarna i ramverket (ny nivå på överskottsmålet och ett skuldankare) har myndighetens roll vid uppföljningen ytterligare stärkts.

Finanspolitiska rådet ska enligt sin instruktion varje år bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet och därvid bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad och i vilken takt som en återgång bör ske. Rådet ska i större utsträckning än tidigare fokusera sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Det kommer att innebära att den finanspolitiska debatten kommer att fokusera på det offentliga sparandet och skulden. Rådet ska dessutom regelbundet utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt regeringens redovisning till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag. I skrivelsen noteras att finansutskottet varje år håller en offentlig utfrågning med finansministern med anledning av Finanspolitiska rådets rapport. Finanspolitiska rådet ska genomgå externa utvärderingar med regelbundna intervall där rådets översyn av uppfyllelsen av de budgetpolitiska målen ska vara ett stående inslag.

Uppföljningen på EU-nivå

I skrivelsen redogör regeringen också för uppföljningen på EU-nivå, där Sverige följs upp i sin egenskap av EU-medlem. Stabilitets- och tillväxtpaktens regler ska följas, och sedan 2011 har övervakningen av den

ekonomiska politiken stärkts genom den s.k. europeiska planeringsterminen. Budgetramverksdirektivet antogs också 2011 och innehåller minimiregler för hur budgetramverken ska vara utformade för att bl.a. säkerställa att medlemsstaterna respekterar referensvärdena för det offentliga budgetunderskottet och den offentliga skuldsättningen enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Öppenhet och tydlighet

För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken och för att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp, är det viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande. Medborgarna ska ha möjlighet till insyn i finanspolitiken.

I skrivelsen redogörs för de bestämmelser och principer som styr hur finanspolitiken redovisas. Det konstateras att bestämmelser om den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen, propositioner om ändringar av statens budget och skrivelsen årsredovisning för staten finns i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. Samtidigt har det närmare innehållet kommit att utvecklas genom praxis.

Den ekonomiska vårpropositionen

Senast den 15 april varje år ska regeringen enligt bestämmelser i riksdagsordningen lämna en proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Någon närmare precisering av vad riktlinjerna ska innehålla finns inte i riksdagsordningen. Budgetlagens bestämmelser preciserar till viss del innehållet. I den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen sin syn på det aktuella ekonomiska läget, gör prognoser över den ekonomiska utvecklingen för tre till fyra år framåt, redovisar de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför, följer upp de budgetpolitiska målen, gör en bedömning av det aktuella budgetutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar samt redovisar en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Av praxis följer att regeringen också gör en preliminär bedömning av lämplig nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året, vilken sedan normalt ligger till grund för förslaget till nivå på utgiftstaket i den därpå följande budgetpropositionen. Enligt praxis ska propositionen även innehålla en särskild fördelningspolitisk redogörelse.

Budgetpropositionen

Regeringen ska senast den 20 september lämna en budgetproposition till riksdagen med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret. Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. Budgetpropositionen ska vara fullständig när den lämnas till riksdagen, dvs. andra propositioner med utbrutna budgetförslag får normalt inte lämnas under perioden fram till det nya budgetårets början. Enligt

budgetlagen ska budgetpropositionen innehålla ett förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året, ett förslag om preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret. I budgetpropositionen ska regeringen också redovisa till riksdagen de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om. I budgetpropositionen lämnas årligen en redogörelse över den ekonomiska jämställdheten och fr.o.m. 2018 en klimatredovisning enligt klimatlagen (2017:720).

Ändringar i budgeten

Enligt regeringsformen kan riksdagen under budgetperioden besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag, en s.k. ändringsbudget. Förslag om sådana ändringar får lämnas samlat två gånger per år i samband med den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. Eftersom grunden för den samlade budgetprövningen utgörs av budgetpropositionen är syftet med förslag till ändringar i budgeten framför allt att komplettera den budget som riksdagen beslutat om med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse. Reformerna med varaktiga budgetära konsekvenser bör därmed som huvudregel beslutas i samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen på hösten. Vidare måste hanteringen av ändringar i en beslutad budget ske ordnat och processen vara stram, vilket betyder att de krav som exempelvis ställs på finansiering ska vara lika höga som vid beredningen av förslag till budgetpropositionen.

Regeringen bör i samband med förslag till ändringar i budgeten analysera och redovisa förslagens effekter på budgeten och de budgetpolitiska målen. En sådan redovisning lämnas vanligen inte separat i förslaget om ändring i budgeten utan i de beräkningar och prognoser som regeringen redovisar i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen.

Årsredovisningen för staten

Efter budgetperiodens slut lämnar regeringen en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen för staten ska ha ett sådant innehåll att den ansluter till riksdagens beslut om statens budget. I budgetlagen finns detaljerade bestämmelser om årsredovisningens innehåll.

Som ett komplement till de beskrivningar av den statliga garanti- och utlåningsverksamheten som görs i årsredovisningen för staten har Riksgäldskontoret i uppdrag att årligen göra en samlad riskanalys. Syftet är att bedöma risken för stora förluster som inte är förväntade. Detta skiljer sig från uppföljningen i årsredovisningen för staten som i första hand fokuserar på begreppet förväntad förlust och redovisning och sammanställning av enskilda åtaganden.

Redovisning av skatteutgifter

Enligt budgetlagen ska regeringen varje år lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen. Redovisningen lämnas i form av en skrivelse. Med

skatteutgifter avses den effekt på skatteintäkterna som särregler i skattelagstiftningen har. Redovisningen fyller två syften. För det första ska den tydliggöra de indirekta stöd till hushåll och företag som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis har samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. För det andra bidrar den till att beskriva graden av enhetlighet i skattereglerna.

Effektberäkningar, prognoser och tillgång till data av hög kvalitet

Det är viktigt att prognoser och effektberäkningar är gjorda med bästa möjliga metoder. De metoder och modeller som används för beräkningarna ska i så stor utsträckning som möjligt vara förankrade i aktuell forskning. Enligt skrivelsen görs effektberäkningar av reformförslag som kan förväntas ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Alla förslag analyseras i möjligaste mån utifrån deras effekter på de offentliga finanserna, BNP, sysselsättning och inkomstfördelning.

Regeringen konstaterar att prognoser är osäkra. Förutom ett huvudscenario presenterar regeringen därför ett antal alternativscenarier som speglar både nedåt- och uppåt-risker i den ekonomiska utvecklingen. Därutöver är det viktigt att regeringens prognoser följs upp. Därför har Finanspolitiska rådet i uppdrag att utvärdera regeringens prognoser och Konjunkturinstitutet i uppdrag att årligen offentligt redovisa en jämförelse mellan olika prognosmakares prognoser och prognosprecision i vilka regeringens prognoser ska ingå.

Regeringen ansvarar för att relevant data finns tillgängligt om samhälls ekonomin. Statistiken över de offentliga finanserna är av särskilt stor betydelse.

Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Regeringen ska årligen redovisa en bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i den ekonomiska vårpropositionen. Kalkylerna syftar främst till att svara på frågan om den nuvarande finanspolitiken är långsiktigt hållbar, definierat som att de skatteintäkter som de aktuella skattereglerna genererar är tillräckliga för att långsiktigt finansiera de offentliga utgifter som följer av gällande regler. Om kalkylerna visar att den offentliga sektorns budgetrestriktion är uppfylld på lång sikt kan standarden i de offentliga välfärdssystemen bibehållas utan att skattesatserna behöver höjas.

Osäkerheten i denna typ av bedömningar är stor, och de måste därför tolkas med försiktighet, med hänsyn tagen till hur bedömningen ändras vid olika beräkningsförutsättningar. Därför redovisas vanligen ett antal olika scenarier med skilda antaganden som visar konsekvenserna av både negativa och positiva risker för finanspolitikens hållbarhet. Utifrån dessa scenarier görs sedan en samlad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Mot bakgrund av osäkerheten i beräkningarna ska små indikatorvärden inte föranleda några omläggningar av finanspolitiken. Vid högre indikatorvärden bör resultaten tas på större allvar och en mer utförlig analys genomföras. I skrivelsen diskuteras det mått som Europeiska kommissionen använder för att

bedöma finanspolitikens långsiktiga finansiella hållbarhet, den s.k. S2-indikatorn och hur den kan tolkas. I det sammanhanget nämner man att regeringen även använder andra underlag i samband med analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, t.ex. utvecklingen i förhållande till skuldkriteriet i stabilitets- och tillväxtpakten och de s.k. långtidsutredningar som genomförs vart tredje eller fjärde år.

Tidigare behandling

Den första ramverksskrivelsen 2011

Utskottet behandlade den första ramverksskrivelsen (skr. 2010/11:79) i sitt betänkande 2010/11:FiU42.⁵ Som en grund för sitt ställningstagande redovisar utskottet i betänkandet sina tidigare ställningstaganden om överskottsmålet, utgiftstaket, innehålllet i de ekonomiska propositionerna, effektberäkningar, prognoser och slutligen om budget- och redovisningsprinciper.

Utskottet inleder sitt ställningstagande med att konstatera att systemet med överskottsmål, utgiftstak, det kommunala balanskravet och rambeslutsmodellen i riksdagen har varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet. Utskottet välkomnade skrivelsen och menade att den var ett led i arbetet med att göra det finanspolitiska ramverket tydligare, öppnare och stramare i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara finanser. Med skrivelsen ansåg utskottet att transparensen i finanspolitiken ökar, eftersom den ger en samlad beskrivning och i vissa delar en precisering av ramverket och tillämpningen av detsamma. Utskottet betonade vikten av den breda parlamentariska förankring som sedan mitten av 1990-talet finns kring vikten av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta. Utskottet betonar också i betänkandet att öppenhet och tydlighet är en förutsättning för att stärka förtroendet för finanspolitiken, och konstaterar att det i skrivelsen konkretiserats riktlinjer för öppenhet och tydlighet i enlighet med vad utskottet tidigare anfört om bl.a. motiveringar av utgiftstakets nivå, redovisningen av budgeteffekter och hanteringen av ändringsbudgetar. Utskottet avslutar med att konstatera att ett finanspolitiskt ramverk aldrig blir mer effektivt än hur det tillämpas. Därför ansåg utskottet att det var mycket positivt att regeringen fr.o.m. 2012 års ekonomiska vårproposition fortlöpande skulle komma att följa upp tillämpningen av ramverket. Det menade utskottet var ett inslag i en process för att ytterligare stärka trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket.

Ändringarna i det finanspolitiska ramverket 2017

I 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100) anslöt sig regeringen till den breda parlamentariska uppslutningen i Överskottsmålskommit-

⁵ Samtliga partier förutom Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet stod bakom utskottets betänkande.

tén (SOU 2016:67) om att ändra överskottsmålets nivå till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel, komplettera det finanspolitiska ramverket med ett skuldankare och att införa ett ordnat system för återkommande översyn av målnivån. Utskottet välkomnade detta i sitt betänkande 2016/17:FiU20. Utskottet ansåg att ett förutsebart och brett politiskt förankrat system för en regelbunden översyn gagnar trovärdigheten för målet. Utskottet välkomnade att regeringen handlar i enlighet med Överskottsmålskommitténs modell för en återkommande översyn, dvs. att man i vårpropositionen först aviserar vilket överskottsmål som bör gälla efter nästa val och sedan återkommer med det skarpa förslaget i budgetpropositionen för 2018.

Utskottet framhöll också att det nya finanspolitiska ramverket kommer att innebära en förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet, bl.a. genom att det läggs större fokus på budgetåret vid bedömningen av målavvikelsen. Utskottet betonade dock, liksom Överskottsmålskommittén, att det medelfristiga perspektivet även i fortsättningen är helt centralt i den statliga budgetprocessen. Mot bakgrund av det betonar utskottet att en förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet förutsätter en tydlig redovisning i budgetpropositionen av budgeteffekter av regeringens förslag. Utskottet avslutar med att ramverksskrivelsen behöver uppdateras när man gör förändringar i ramverket för att den ska behålla och stärka sin status som bedömningsnorm mot vilken riksdagen kan följa upp finanspolitiken.

I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen en ny nivå på överskottsmålet och att det skulle införas ett skuldankare. Utskottet ställde sig bakom regeringens förslag i betänkande 2017/18:FiU1 och hänvisade till sitt ställningstagande i betänkande 2016/17:FiU20. Mot bakgrund av att regeringen inte föreslog någon lagreglering när det gällde uppföljningen av skuldankaret, och därmed inte heller någon reglering av regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen i det avseendet, betonade utskottet vikten av en uppdaterad beskrivning av både principerna för uppföljningen och regeringens åtagande gentemot riksdagen när det gäller uppföljningen. När det gällde själva processen för uppföljning av skuldankaret stod utskottet bakom den process som regeringen beskrivit i vårpropositionen.

Innehållet i den ekonomiska vårpropositionen

I utskottets betänkande över 2016 års ekonomiska vårproposition påminde utskottet om syftet med den ekonomiska vårpropositionen. Utskottet började med att hänvisa till konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23 med anledning av Riksdagskommitténs översyn av den nya budgetprocessen 2001 (2000/01:RS1). Konstitutionsutskottet framhöll i betänkandet att riksdagsbehandlingen av den ekonomiska vårpropositionen bör ägnas åt makroekonomiska bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt åt en övergripande diskussion med utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den övergripande ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Därför skulle enligt konstitutionsutskottet regeringens förslag till riksdagsbeslut i

propositionen på våren innehålla förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Det konkreta budgetarbetet skulle koncentreras till hösten. När det gällde oppositionspartiernas motioner med anledning av regeringens förslag till riktlinjer förutsattes att de skulle avstå från att i anslutning till vårpropositionen föra fram preciserade förslag om olika detaljfrågor som man ansåg att regeringen bör beakta i sin fortsatta beredning av budgetförslaget. Finansutskottet noterade i betänkandet 2016/17:FiU20 att detaljeringsgraden både i propositionen och i motionerna hade ökat under åren och att detta gjorde det svårt att ställa de politiska alternativen mot varandra. För att utskottet ska kunna upprätthålla syftet med riksdagens beredning under våren och koncentrera själva budgetarbetet till hösten var det enligt utskottet viktigt att såväl vårpropositionen som oppositionspartiernas motioner utgör ekonomisk-politiska dokument av övergripande och långsiktig karaktär som till både form och innehåll tydligt skiljer sig från budgetpropositionen.

Redovisning av budgeteffekter

I utskottets betänkande över budgetpropositionen för 2018 redogjorde utskottet för att man tidigare påtalat behovet av en ökad transparens och tydlighet i regeringens redovisning av budgeteffekter (bet. 2017/18:FiU1). Utskottet anförde att man stod fast vid sin tidigare bedömning om riksdagens behov av en tydligare och mer transparent redovisning av budgeteffekter. Mot bakgrund av att regeringen i budgetpropositionen för vart och ett av de förslag som presenteras på utgiftssidan anger budgeteffekterna på enskilda anslag, förutsatte utskottet att regeringen skulle kunna vidareutveckla redovisningen av budgeteffekter för förslag på inkomstsidan, så att det framöver också framgår vilken inkomsttitel som berörs av inkomstförslagen. Utskottet ansåg vidare att redovisningen av de budgetpolitiska åtgärderna i budgetpropositionen inte enbart bör ta sin utgångspunkt i de takbegränsade utgifterna utan också utgår från utgifterna i statens budget och att det bör finnas en redovisning av de budgetpolitiska åtgärderna i termer av statens inkomster och inte enbart i termer av statens intäkter.

Kompletterande information

En sammanhållen budgetprocess

I 2018 års ekonomiska vårproposition föreslår regeringen att det i riksdagsordningen ska regleras att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten om statens budget. Förslaget överensstämmer med vad Kommittén om en tydligare budgetprocess framfört i betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78). Finansutskottet har yttrat sig till konstitutionsutskottet som bereder förslaget (ytr. 2017/18:FiU4y). Konstitutionsutskottet kommer att behandla förslagen i

betänkande 2017/18:KU40 med planerad debatt och beslut i kammaren den 18 juni 2018.

Stabiliseringspolitikens principer i ramverksskrivelsen

I Finanspolitiska rådets rapport 2018 diskuterar rådet finans- och penningpolitiken i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv (kapitel 3). Kapitlet inleds med en redogörelse för den ansvarsfördelning för stabiliseringspolitiken som gällt sedan början av 1990-talet. Därefter beskriver rådet hur beslutsfattare och ekonomer såg på ansvarsfördelningen mellan finanspolitik och penningpolitik före finanskrisen och redogör översiktligt för den ekonomisk-politiska debatt som pågått sedan krisens utbrott. Kapitlet avslutas med att rådet formulerar sin syn på hur stabiliseringspolitiken bör organiseras.

Finanspolitiska rådet konstaterar att den uppdaterade ramverksskrivelsen, till skillnad från ramverksskrivelsen från 2011, inte innehåller någon redogörelse för regeringens syn på hur stabiliseringspolitiken bör organiseras och utformas. Rådet anser att en precisering av ansvarsfördelningen mellan finans- och penningpolitiken bör finnas med i ramverksskrivelsen. Rådet menar att stabiliseringspolitiska överväganden är centrala vid utformningen av den ekonomiska politiken, och att frågan om vem som har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken därmed är fundamental. Det finns dock enligt rådets mening inte någon anledning att revidera den ansvarsfördelning mellan penning- och finanspolitik som legat till grund för det finanspolitiska ramverk som utvecklats i Sverige sedan mitten av 1990-talet. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken vilar på Riksbanken. I normala tider bidrar finanspolitiken till stabiliseringspolitiken genom de automatiska stabilisatorerna. Undantagsvis kan penningpolitiken behöva aktivt stöd från finanspolitiken, t.ex. när sänkningar av styrräntan inte räcker till eller längre är möjliga, avslutar Finanspolitiska rådet.

Utskottets ställningstagande

Det finanspolitiska ramverket omfattar ett antal mål och principer som framför allt syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. De centrala delarna utgörs av överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet. För att ytterligare förstärka ramverket och lyfta fram skuldens grundläggande betydelse för finanspolitisk hållbarhet har ett skuldankare införts som ska gälla fr.o.m. budgetarbetet 2019. Skuldankaret är av riksdagen fastställt som ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Vidare är en stram och välordnad budgetprocess en central del i det finanspolitiska ramverket, och den ordning som gäller för riksdagens behandling av budgeten, den s.k. rambeslutsmodellen, ingår där. Liksom vid behandlingen av skrivelsen om det finanspolitiska ramverket 2011 vill utskottet betona vikten av den breda parlamentariska förankring som finns kring betydelsen av sunda offentliga finanser och det finanspolitiska ramverket. I det sammanhanget vill utskottet lyfta fram att besluten om en ny

nivå på överskottsmålet och införande av ett skuldankare är resultatet av brett parlamentariskt förankrade överväganden. Detta värnar stabiliteten i det finanspolitiska ramverket.

Utskottet har tidigare uttryckt att skrivelsen om det finanspolitiska ramverket behöver uppdateras när man gör förändringar i ramverket och tillämpningen av det utvecklas. Det är nödvändigt för att skrivelsen ska behålla och stärka sin status som bedömningsnorm mot vilken riksdagen kan följa upp finanspolitiken (bet. 2016/17:FiU20). Utskottet välkomnar därför den uppdaterade skrivelsen som nu också innehåller beskrivningar av både principerna för uppföljningen av skuldankaret och regeringens åtagande gentemot riksdagen när det gäller uppföljningen, som utskottet efterfrågat (bet. 2017/18:FiU1). Mot bakgrund av att uppföljningen av skuldankaret inte lagreglerats är detta mycket värdefullt. En uppdaterad ramverksskrivelse kommer också till nytta för den externa uppföljningen av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket som utförs på nationell nivå av framför allt Finanspolitiska rådet men också av Riksrevisionen och för den uppföljning som sker på internationell nivå, t.ex. inom ramen för EU-samarbetet och av OECD.

Till skillnad från ramverksskrivelsen 2011 innehåller den uppdaterade skrivelsen inte någon redogörelse av principerna för finanspolitiken inom området stabiliseringspolitik. Utskottet har i nuläget inget att invända mot detta, men utesluter inte att en sådan redogörelse skulle kunna finnas med i framtida uppdateringar av skrivelsen, då detta är ett viktigt område.

Öppenhet och tydlighet är en förutsättning för att stärka förtroendet för finanspolitiken. Riksdagens behov av tydliga och transparenta underlag för att fatta beslut om statens budget och följa upp de budgetpolitiska målen samt oppositionspartiernas möjlighet att formulera heltäckande budgetalternativ är centrala. Detta har utskottet också framhållit flera gånger tidigare. Utskottet håller med om att de beskrivningar som görs i skrivelsen av hur regeringen avser att tillämpa det finanspolitiska ramverket bidrar till att stärka förtroendet för finanspolitikens utformning och redovisning. Samtidigt är det som utskottet framhöll redan 2011 så att ett finanspolitiskt ramverk aldrig blir mer effektivt än hur det tillämpas. Mot den bakgrunden är det bra att regeringen sedan 2012 löpande följer upp efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket i de ekonomiska propositionerna och i årsredovisningen för staten.

Skrivelsen ska ses som ett led i arbetet med att stärka det finanspolitiska ramverket och som en institutionalisering av detsamma. För att ramverksskrivelsen ska kunna tjäna som en bedömningsnorm på det sätt som nämnts ovan, kommer det att med jämna mellanrum behöva göras uppdateringar av skrivelsen för att redovisa beslutade förändringar, preciseringar som gjorts och eventuella förändringar i regeringens tillämpning av ramverket sedan den senast överlämnade ramverksskrivelsen. I samband med uppdateringarna ska regeringen enligt utskottet redovisa tydligt hur det finanspolitiska ramverket reviderats och motiven bakom förändringarna.

Enligt utskottet bör det kunna bli aktuellt med en uppdatering av skrivelsen en gång per mandatperiod.

Med det anförda föreslår utskottet att regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207) läggs till handlingarna.

Särskilt yttrande

Ramverket för finanspolitiken (M, C, L, KD)

Maria Plass (M), Jörgen Andersson (M), Emil Källström (C), Niklas Wykman (M), Mats Persson (L), Anette Åkesson (M) och Larry Söder (KD) anför:

Det finanspolitiska ramverket utgör den viktigaste styråran för finanspolitiken. Ramverket syftar till att säkerställa att finanspolitiken är transparent, förutsägbar och långsiktigt hållbar. Därför är det viktigt att förändringar i ramverket görs i bred politisk överenskommelse. En sådan överenskommelse träffades i Överskottsmålskommittén (SOU 2016/17:67), och det är den som ligger till grund för denna skrivelse. Vi ställer oss bakom skrivelsen och välkomnar att regeringen har uppdaterat den för att den ska stämma överens med det nya regelverket.

I detta särskilda yttrande vill vi dock understryka vikten av att skrivelsens innehåll också efterlevs. Vi gör detta eftersom det finns frågetecken kring hur de principer som slås fast i ramverksskrivelsen tillämpas av regeringen i dess beslut och prioriteringar. Kritiken mot regeringens sätt att hantera finanspolitiken under den gångna mandatperioden har stundtals varit hård. I Riksrevisionens rapport Tillämpning av det finanspolitiska ramverket (RiR 2017:32) anføres bl.a. annat att regeringen inte motiverar hur storleken på den aktiva finanspolitiken och finanspolitikens inriktning avvägts i förhållande till konjunkturläget. Detta är också den punkt där Finanspolitiska rådet riktar skarp kritik mot regeringen. De menar i sin rapport för 2018 att finanspolitiken inte är väl avvägd i förhållande till konjunkturen och att regeringen har lagt för liten vikt vid överskottsmålet när det gäller att anpassa finanspolitiken till det rådande ekonomiska läget. Regeringen har motiverat sin expansiva finanspolitik med att det finns skäl att understödja penningpolitiken, men det finns ingenting i ramverket som anger att ett sådant skäl skulle motivera ett avsteg från principen om att föra en kontracyklisk finanspolitik. Finanspolitiska rådet anser också att regeringens prognoser för de kommande åren är alltför optimistisk. Det saknas också transparens kring vilka antaganden som regeringen gör och hur de påverkar regeringens beräkningar. Det gäller särskilt hur antaganden om jämviktsarbetslösheten påverkar bedömningen av potentiell BNP. Även Riksrevisionen instämmer i kritiken om den bristande transparensen.

Som framgår av ramverksskrivelsen har Finanspolitiska rådet ett särskilt ansvar vid uppföljningen av det finanspolitiska ramverket. Därför bör regeringen ta kritiken från rådet på största allvar. I ljuset av det är det anmärkningsvärt att finansministern när hon under den öppna utfrågningen i finansutskottet den 15 maj 2018 refererade till rådets kritik talade om rådet som just en i mängden av myndigheter och organisationer som utvärderar regeringens ekonomiska politik. Vi förutsätter att regeringen i framtiden, i

enlighet med ramverksskrivelsen, tar särskild hänsyn till rådets uppföljning av politiken.

I enlighet med uppgörelsen anger ramverksskrivelsen att överskottsmålet ska utvärderas vart åttonde år. Det är därför, enligt vår mening, olyckligt att finansministern offentligt rest frågan om att det nya överskottsmålet kan behövas ses över och sänkas redan innan det införts. Precis som ramverksskrivelsen tydligt anger under punkten 5.6 är principerna för överskottsmålets eventuella revidering en fråga om ramverkets trovärdighet och bör beslutas i enighet av de partier som står bakom överenskommelsen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:207 Ramverket för finanspolitiken.