



Ramverk för finanspolitiken

Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i betänkandet skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken. I betänkandet behandlas också motion 2010/11:Fi2 av Johnny Skalin och David Lång (SD) som väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet välkomnar regeringens skrivelse. Den är ett led i arbetet med att göra ramverket tydligare, öppnare och stramare i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara finanser. Genom att skrivelsen ger en samlad beskrivning samt i vissa delar en precisering av ramverket och tillämpningen av detsamma, anser utskottet att öppenheten och tydligheten i finanspolitiken ökar. Detta stärker förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Utskottet betonar vikten av den breda parlamentariska förankring som finns kring vikten av sunda offentliga finanser och det finanspolitiska ramverket. Utskottet konstaterar att regeringen konkretiserat 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 ändringsbudget. Utskottet ser mycket positivt på att regeringen fortlöpande kommer att följa upp och redovisa tillämpningen av ramverket och ser detta som ett inslag i en process för att ytterligare stärka trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket.

Utskottet avstyrker motion 2010/11:Fi2 (SD).

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

I betänkandet finns en reservation (SD) och en motivreservation(V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Ramverk för finanspolitiken	5
Reservationer	28
1. Ramverk för finanspolitiken (SD)	28
2. Ramverk för finanspolitiken – motiveringen (V)	28
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	30
Skrivelsen	30
Följdmotionen	30

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ramverk för finanspolitiken

Riksdagen avslår motion

2010/11:Fi2 av Johnny Skalin och David Lång (båda SD) och

lägger skrivelse 2010/11:79 till handlingarna.

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (V) – motiveringen

Stockholm den 9 juni 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (S), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Meeri Wasberg (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V), Jörgen Andersson (M) och Sven-Erik Bucht (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2010/11:70 Ramverk för finanspolitiken. Med anledning av skrivelsen har motion 2010/11:Fi2 av Johnny Skalin och David Lång (SD) väckts.

Utskottets överväganden

Ramverk för finanspolitiken

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna och avslår motionen. Utskottet välkomnar regeringens skrivelse. Den är ett led i arbetet med att göra ramverket tydligare, öppnare och stramare i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara finanser. Utskottet konstaterar att regeringen konkretiserat 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 ändringsbudget. Utskottet ser mycket positivt på att regeringen fortlöpande kommer att följa upp och redovisa tillämpningen av ramverket med början i 2012 års ekonomiska vårproposition.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (V).

Skrivelsen

Syftet med skrivelsen

Enligt regeringen syftar skrivelsen framför allt till att sammanfatta det finanspolitiska ramverket och därigenom stärka förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar och att den redovisas på ett transparent sätt. Den syftar också till att i vissa delar precisera ramverket och regeringens tillämpning av det. Skrivelsen sammanfattar både de delar av det finanspolitiska ramverket som är reglerat i lag och den praxis som har utvecklats inom finanspolitiken sedan mitten av 1990-talet.

Regeringen konstaterar i inledningen att Sverige gradvis infört ett finanspolitiskt ramverk för att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar finanspolitik efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Regeringen beskriver utvecklingen under den förra mandatperioden och räknar upp ett antal åtgärder som vidtagits för att stärka det finanspolitiska ramverket. Bland dessa kan nämnas att det är obligatoriskt för regeringen att lämna förslag till utgiftstak och överskottsmål, att regeringen arbetat aktivt med att gradvis förbättra redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna och att regeringen inrättat ett finanspolitiskt råd för att förbättra möjligheten till extern uppföljning. Bland annat mot bakgrund av forskning och positiva praktiska erfarenheter av ökad transparens i penningpolitiken anser regeringen att det finns skäl att fortsätta arbetet med att stärka det finanspolitiska ramverket genom att ytterligare öka transparensen i finanspolitiken, och skrivelsen ska ses som ett led i detta.

Ramverket omfattar ett antal principer som finanspolitiken utformas efter. Enligt regeringen kan det finanspolitiska ramverket bidra till en stabilare makroekonomisk utveckling och minska risken för att finanspolitiken blir en källa till instabilitet om det finns en bred politisk förankring för ramverket. Genom ramverket ökar dessutom trovärdigheten för att Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt i det kommande EU-direktivet om nationella budgetpolitiska ramverk.

Regeringen kommer, enligt skrivelsen, fortlöpande att följa upp hur den lever upp till det finanspolitiska ramverket i den ekonomiska vårpropositionen och i årsredovisningen för staten. Detta kommer att ske fr.o.m. 2012 års ekonomiska vårproposition.

Regeringen betonar att även om det finanspolitiska ramverket ska ses som en övergripande styråra för politiken, kan sättet att bedriva finanspolitik behöva utvecklas över tiden i takt med att nya erfarenheter nås och politiken får nya förutsättningar. Av den anledningen förutser regeringen att innehållet i skrivelsen kommer att behöva revideras ungefär en gång per mandatperiod. Vid dessa tillfällen betonar regeringen vikten av att tydligt redovisa revideringarna och motiven till dessa.

Det finanspolitiska ramverkets roll i den politiska beslutsprocessen

Regeringen anser att finanspolitikens övergripande mål är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom att bidra till en hög och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning, en välfärd som kommer alla till del och ett stabilt resursutnyttjande. En viktig förutsättning för att dessa mål ska kunna nås är långsiktigt hållbara finanser.

Regeringen anser att även om det finns goda skäl att öka transparensen i finanspolitiken så är det viktigt att betona de skillnader som finns mellan finans- och penningpolitiken och som med nödvändighet gör att beskrivningen av de principer efter vilken politiken bedrivs är väsentligt olika. Regeringen pekar på att den finanspolitiska beslutsprocessen är betydligt mer omfattande och komplex än penningpolitiken framför allt därför att finanspolitiken har fler mål och medel än penningpolitiken.

Finanspolitiska beslut är således förknippade med en rad olika avvägningar och prioriteringar. Valet mellan olika handlingsalternativ ska i en demokrati göras av folkvalda politiker som i framtida val får ta ansvar för sina ställningstaganden. Det betyder att det varken är möjligt eller önskvärt att, med bibehållen legitimitet för fattade beslut, ersätta den politiska beslutsprocessen med mekaniska regler. Regeringen betonar att syftet med ett finanspolitiskt ramverk inte är att ta ifrån demokratiskt valda företrädare beslutanderätt över finanspolitiken. Det finanspolitiska ramverket kan dock bidra till att de politiska besluten inte har för kortsiktigt fokus, med respekt för nödvändigheten av att kunna anpassa finanspolitiken efter rådande förhållanden.

Avslutningsvis konstaterar regeringen att det funnits en bred politisk enighet kring vikten av sunda offentliga finanser och hur det budgetpolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta. Dessutom finns det också en hög grad av samsyn kring ett antal principer för hur stabiliseringspolitiken och åtgärder riktade till de finansiella marknaderna bör utformas.

Det budgetpolitiska ramverket

Det budgetpolitiska ramverket är en del av det finanspolitiska ramverket och omfattar en stram statlig budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. Enligt regeringen främjas långsiktighet i den politiska beslutsprocessen genom budgetpolitiska mål, regler för finanspolitiken samt en stram budgetprocess. Regeringen slår fast att det budgetpolitiska ramverket har fungerat väl under olika regeringar, men framhåller att det finns en risk för att efterlevnaden av reglerna eroderas över tiden i takt med att minnet av tidigare offentligfinansiella kriser försvagas. Ett sätt att tydligt förankra politiken kring de budgetpolitiska principerna är enligt regeringen lagreglering, vilket också är fallet för de centrala delarna av det svenska budgetpolitiska ramverket.

En central del av det budgetpolitiska ramverket är *den statliga budgetprocessen* som reformerades i mitten av 1990-talet. Reformeringen innebär att den statliga budgetprocessen fick ett tydligt medelfristigt perspektiv, ett uppifrån-och-ned-perspektiv i budgeteringen och att utgifter ställs mot varandra och prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. De bestämmelser om budget- och redovisningsprinciper som finns i budgetlagen samt den ordning som gäller för riksdagens behandling av budgeten är också delar i den reformerade statliga budgetprocessen. Regeringen anger också att de fasta rutiner som ligger till grund för arbetet i Regeringskansliet bidrar till att främja ett effektivt och ändamålsenligt arbetssätt och lyfter fram de finansieringsprinciper som styr beredningsarbetet av budgeten.

År 2000 infördes ett *mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet)*. Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att dels lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns sparande, dels att vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås. Regeringen följer upp överskottsmålet i den ekonomiska vårpropositionen, i budgetpropositionen samt i årsredovisningen för staten. Riksdagen har fastställt överskottsmålet till att det finansiella sparandet ska uppgå till i genomsnitt 1 % av BNP över en konjunkturcykel. Regeringen anger att nuvarande nivå ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt. Regeringen konstaterar att även skuldens nivå givetvis måste beaktas när bedömningar görs av den lämpliga nivån på överskottsmålet.

I skrivelsen redovisar regeringen de fyra motiven för 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. Regeringen betonar, mot bakgrund av finanskrisen som inleddes 2008, att ett finanspolitiskt manöverutrymme i form av överskott i linje med överskottsmålet och en låg skuldkvot ger politiken styrka, varför regeringen tillmäter detta motiv till överskottsmålet stor vikt.

Överskottsmålet utgör enligt regeringen främst ett framåtblickande ankare för finanspolitiken, utifrån vilket ett reformutrymme eller behov av budgetförstärkning fastställs. Därför stäms överskottsmålet i första hand av utifrån ett framåtblickande perspektiv. Eftersom konjunkturläget inte går att mäta entydigt följs överskottsmålet upp med flera olika indikatorer. Dessutom beaktas vid uppföljningen osäkerheten i bedömningen, risken för att utvecklingen blir en annan än prognostiserad samt möjligheten att konjunkturcykeln kan vara asymmetrisk. Utifrån dessa faktorer görs en samlad bedömning av reformutrymmet eller behovet av budgetförstärningar.

Regeringen avslutar med att redovisa vilka principer som tillämpas för hur avvikelser från målet bör hanteras. För att överskottsmålet ska fungera som ett ankare för finanspolitiken framhåller regeringen att det är viktigt att eventuella avvikelser korrigeras även om detta inte kan ske på ett mekaniskt vis. De principer som regeringen sätter upp är kopplade till avvikelsernas storlek och konjunkturläget, så att finanspolitiken inte blir procyklisk.

Utgiftstaket för staten infördes 1997. 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 enligt budgetlagen skyldig att vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika detta.

Omfattningen av utgiftstaket regleras inte i lag, men samtliga utgiftstak som hittills använts har emellertid i princip haft samma omfattning. De takbegränsade utgifterna har omfattat samtliga utgiftsområden utom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget. Utgiftstaket fastställs vidare i nominella termer, vilket ger en transparent och enkel uppföljning.

I skrivelsen konstaterar regeringen att den praxis som utvecklats är att utgiftstaket inte ändras. Utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna ska vara densamma från det att utgiftstaket för ett nytt år fastställs till dess att det året passerat. Det finns dock inga formella hinder, noterar regeringen, för riksdagen att besluta om att ompröva ett tidigare fastställt tak.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. Från det att taket fastställs för det tredje tillkommande året till dess att det året passerat, understryks behovet av

prioriteringar mellan olika utgifter. I skrivelsen betonar regeringen att utgiftstaket för staten är ett centralt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken.

En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Nivån på utgiftstaket bör även, enligt regeringen, främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Regeringen menar att 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.

Utgiftstaket bör inte kringgås genom att förmåner som normalt ska finansieras med anslag budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Huvudprincipen ska enligt regeringen också vara att utgifter ska bokföras det år de är avsedda att användas. Eventuella avvikelser från dessa principer ska motiveras.

Regeringen redovisar också vilka överväganden som ligger bakom den föreslagna nivån på utgiftstaket för ett nytt år, vilka principer som regeringen utgår ifrån vid tekniska justeringar av utgiftstaket och riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek. Dessa är desamma som redan sedan tidigare presenteras i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

När det gäller utgiftstakets nivå noterar regeringen i skrivelsen att den är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Såväl utgifternas sammansättning som den statliga sektorns totala omslutning och det nödvändiga skatteuttag som följer av det ger uttryck för bl.a. de ideologiska värderingar som ligger till grund för den politik som bedrivs. Nivån på utgiftstaket är på sikt avgörande för det totala skatteuttaget, och nivån på ett nytt tak bör därmed överensstämma med synen på hur stort ett rimligt skatteuttag kan vara utan att de samhällsekonomiska kostnaderna blir för höga.

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå tillämpas sedan 2000 ett *balanskrav för kommunsektorn*. Balanskravet anger att varje kommun och landsting ska budgetera för ett resultat i balans. Om det finns synnerliga skäl för detta kan en kommun budgetera för tillfälliga underskott. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska även, enligt kommunallagen, ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det kommunala balanskravet understöder överskottsmålet. Enligt skrivelsen följer därför regeringen den kommunalekonomiska utvecklingen noga och redovisar denna i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

Eftersom den kommunala sektorns finanser är beroende av konjunkturen finns det en risk för att kommuner och landsting genom förändringar av utgifter och skatter agerar på ett sätt som kan bidra till att förstärka konjunktursvängningarna. Detta är ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Därför har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att

utreda förslag till hur procykliska variationer i kommunernas och landstingens verksamheter kan förebyggas. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2011.

Extern uppföljning

För långsiktigt hållbara offentliga finanser är det viktigt med en väl fungerande extern uppföljning av både internationella och nationella aktörer. På internationell nivå sker uppföljningen främst av EU men också av OECD och IMF. På nationell nivå står ett antal myndigheter för uppföljningen och även om det i Sverige inte finns några automatiska sanktioner om det budgetpolitiska ramverket inte följs är det enligt regeringen förenat med politiska kostnader att inte följa reglerna.

Bland de nationella myndigheter som följer upp finanspolitiken har Finanspolitiska rådet ett särskilt ansvar att analysera hur väl regeringen uppfyller de budgetpolitiska målen och om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Enligt regeringen är en viktig utgångspunkt för rådets uppföljning att det ska granska uppfyllelsen av de av riksdagen fastställda målen och inte utvärdera målen i sig.

Stabiliseringspolitik

Skrivelsen innehåller principer för hur finanspolitiken bör utformas utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Regeringen börjar med att konstatera att penningpolitiken brukar anses vara mer effektiv än finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument i en ekonomi med rörlig växelkurs. En penningpolitik med inflationsmål, där vikt samtidigt läggs vid att stabilisera utvecklingen av realekonomin, bidrar till en balanserad utveckling även på de finansiella marknaderna.

Finanspolitiken kan enligt regeringen bidra till stabilisering på flera olika sätt: genom att upprätthålla långsiktigt hållbara finanser, genom aktiva åtgärder samt genom de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna. Enligt regeringen är finanspolitikens viktigaste bidrag till att stabilisera konjunkturen att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Vid normala efterfrågestörningar bidrar penningpolitiken normalt sett till att stabilisera både inflationen och efterfrågan i ekonomin. Enligt regeringen finns det då inte skäl att vidta några aktiva finanspolitiska åtgärder. I stället bidrar finanspolitiken då till att stabilisera konjunkturen via de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna. En viktig princip är att finanspolitiken i sådana situationer inte ska försvåra Riksbankens arbete med att upprätthålla en låg och stabil inflation. Finanspolitiken ska inte bedrivas procykliskt. Vid mycket stora efterfrågestörningar och utbudsstörningar kan finanspolitiken enligt regeringen aktivt behöva stötta penningpolitiken. Åtgärderna kan bidra till att uppgången i arbetslösheten begränsas, minska risken för att arbetslösheten

biter sig fast och mildra konsekvenserna för särskilt utsatta grupper, men inte helt motverka en kraftig konjunkturedgång utan att de offentliga finanserna äventyras.

De stabiliseringspolitiska åtgärderna ska enligt regeringens principer utformas på ett sådant sätt att de inte äventyrar att det finansiella sparandet återgår till en nivå i linje med överskotts målet när resursutnyttjandet normaliseras. Temporära stabiliseringspolitiska åtgärder bör undvikas, eftersom dessa kan vara politiskt svåra att reversera. Om temporära åtgärder ändå vidtas för att mildra en konjunkturedgång, är regeringens utgångspunkt att det måste säkerställas att åtgärderna är just temporära. Om permanenta åtgärder vidtas för att mildra en konjunkturedgång bör de enligt regeringen i första hand avse åtgärder som på sikt bidrar till att varaktigt höja sysselsättningen och BNP.

Vid utformningen av stabiliseringspolitiken är det också enligt regeringen viktigt att ta hänsyn till vad det är som orsakat konjunkturstörningen eftersom det kommer att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Direkt sysselsättningsskapande åtgärder bör enligt regeringen prioriteras före breda kortsiktiga efterfrågestimulerande åtgärder, med oklara sysselsättningseffekter. Det utesluter dock inte att det vid mycket stora efterfrågestörningar kan vara berättigat att vidta rena efterfrågestimulerande åtgärder. Regeringen avslutar med att konstatera att det också är viktigt att beakta att olika typer av åtgärder kräver olika ledtider vid utformningen av stabiliseringspolitiken.

Statliga ingripanden på finansmarknaden

Väl fungerande finansmarknader är enligt regeringen också avgörande för en stabil samhällsekonomisk utveckling och för en effektiv stabiliseringspolitik. För att statliga ingripanden på finansmarknaden ska vara effektiva är det viktigt med en tydlig rollfördelning mellan myndigheter och tydliga principer för att värna de offentliga finanserna vid sådana ingripanden.

Regeringen har det yttersta ansvaret för att upprätthålla finansiell stabilitet. Enligt riksbankslagen har dock Riksbanken till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Finansinspektionen har till uppgift att bidra till att det finansiella systemet fungerar effektivt och uppfyller kravet på stabilitet. Riksgäldskontoret ansvarar för att vid behov ge lånegarantier och kapitaltillskott till solventa banker samt hanterar akuta stöd till banker i kris. Riksgäldskontoret har också ansvar för insättningsgarantin.

Vid finansiella kriser kan regeringen behöva vidta särskilda åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet och på det sättet förhindra att krisen kraftigt påverkar hela ekonomin. Om regeringen behöver vidta åtgärder, är utgångspunkten att begränsa de offentlig-finansiella konsekvenserna av detta. Enligt skrivelsen är det viktigt att det är kreditinstituten själva, framför allt deras aktieägare och andra som skjutit till riskkapital, som i första hand bär eventuella förluster. Regeringen konstaterar att detta även minskar problemen med överdrivet risktagande hos kreditinstituten.

Regeringen konstaterar vidare att staten, enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut, tillfälligt kan överta ägandet av institutet om dess ekonomiska ställning är mycket svag eller om institutet inte går med på villkor för stödet som bedömts som rimliga. Staten bör då få del av eventuella framtida värdestegringar i institutet som kapitaltillskottet och övertagandet kan resultera i. Vid ett statligt övertagande av ägandet kan dessutom en snabb rekonstruktion av institutet genomföras. Enligt regeringen minskar ägarnas vilja till överdrivet risktagande när dessa är medvetna om att staten har en möjlighet att överta ägandet och byta ut ledningen samtidigt som det är de själva som får bära förlusterna.

Även om det är centralt med en väl fungerande tillsyn och regleringar finns inga garantier för att framtida finansiella kriser kan undvikas, och därför behövs det enligt regeringen lösningar för hur eventuella framtida kriser ska hanteras. En viktig del i detta är att bankerna är med och betalar för kostnaderna för krishantering. Av denna anledning har en stabilitetsfond införts som finansieras av bankerna via en stabilitetsavgift.

Det finns enligt regeringen ett behov av att ta fram tydligare principer för statliga ingripanden på finansmarknaden. Därför har regeringen tillsatt en kommitté som ska göra en översyn av det svenska regelverket för hanteringen av finansiella kriser. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2012.

Öppenhet och tydlighet

För att det finanspolitiska ramverket ska vara styrande för politiken och finanspolitiken vara möjlig att följa upp är det viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande. Medborgarna ska enligt skrivelsen ha möjlighet att ha insyn i finanspolitikens alla aspekter.

I de grundläggande bestämmelserna i riksdagsordningen om *den ekonomiska vårpropositionen* finns ingen närmare precisering av vad förslaget om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken bör innehålla. Praxis är att regeringen redovisar sin syn på det aktuella ekonomiska läget, gör prognoser över den ekonomiska utvecklingen för tre till fyra år framåt i tiden, redovisar de struktur-, stabiliserings- och fördelningspolitiska utmaningar som politiken står inför, gör en beräkning av lämpligt utgiftstak för det tredje tillkommande året, följer upp de budgetpolitiska målen, gör effektberäkningar av åtgärder samt gör en bedömning av det aktuella reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar. Av budgetlagen följer att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen ska redovisa prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifterna under utgiftstaket. Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar. Vidare ska regeringen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande året. Dessutom brukar den ekonomiska vårpropositionen innehålla en särskild fördelnings-

politisk redogörelse och en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet samt regeringens bedömning av utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi.

I *budgetpropositionen* presenterar regeringen konkreta förslag för framför allt det kommande budgetåret samt lägger fram förslag om utgiftstak för det tredje tillkommande året. Budgetpropositionen ska liksom den ekonomiska vårpropositionen innehålla prognoser över statens inkomster och utgifter, statens lånebehov och utgifter under utgiftstaket. I budgetlagen finns också bestämmelser om att regeringen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Dessutom lämnar regeringen i budgetpropositionen en redogörelse över den ekonomiska jämställdheten.

Enligt regeringsformen kan riksdagen under budgetperioden besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag, en s.k. *ändringsbudget*. Enligt regeringen bör förslag om ändrad budget lämnas vid omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar samt vid tillfälliga oförutsedda utgiftsökningar som är hänförliga till en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen. Vidare anser regeringen att processen kring ändringar av budgeten ska vara lika stram som processen kring budgetpropositionen. De krav som ställs på exempelvis finansiering ska därmed normalt vara lika höga, och förslag om utgiftsökningar bör i första hand finansieras med utgiftsminskningar. Samtidigt, tillägger regeringen, kan det i olika verksamheter uppstå omfattande och oförutsedda utgiftsökningar där krav inte alltid kan ställas på finansiering givet att utrymme finns under utgiftstaket och att ökningen är förenlig med överskotts målet. Förslag om ändrad budget bör enligt regeringen i första hand lämnas i de fall medelsbehovet inte kan täckas med redan anvisade medel, inklusive anslagssparande. I de fall regeringen väljer att lämna förslag om ändring av budgeten trots att utrymme finns bör regeringen motivera varför redan anvisade medel inte kan tas i anspråk.

I *årsredovisningen för staten* följs såväl budgeten som de finanspolitiska målen upp. I budgetlagen finns detaljerade bestämmelser om årsredovisningens innehåll och avgränsning, grundläggande regler för redovisningen samt uppställningsformer. Bland annat ska årsredovisningen för staten ha ett sådant innehåll att den ansluter till riksdagens beslut om statens budget.

Riksgäldskontoret har i uppdrag att löpande analysera *risken i statens samlade garanti- och kreditgivning*. Analyserna sker utifrån två riskperspektiv. För det första utifrån statens kreditrisk där syftet är att ge en bild av hur stora förluster som statens garanti- och kreditverksamhet riskerar att medföra. För det andra utifrån statens likviditetsrisker genom att storleken på eventuella utbetalningar som kan bli aktuella utifrån antaganden om väldigt negativa scenarier analyseras. Resultaten från analyserna avrapporteras årligen och analysmodellerna utvecklas fortlöpande. Med start 2012 kommer Riksgäldskontoret, enligt regeringen, varje år att lämna ett underlag

till Finansdepartementet avseende den samlade riskanalysen. Detta underlag kommer att ligga till grund för regeringens redovisning i årsredovisning för staten.

Enligt budgetlagen ska regeringen varje år lämna en *redovisning av skatteutgifter* till riksdagen. Redovisningen fyller enligt regeringen två syften. Det ena är att tydliggöra de indirekta stöd till hushåll och företag som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida.

I skrivelsen betonar regeringen att *prognoser och effektberäkningar* är gjorda med bästa möjliga metoder. De metoder och modeller som används för dessa beräkningar ska vara förankrade i det aktuella forskningsläget där så är möjligt. Regeringen ska presentera beräkningskonventioner som visar hur prognoser och olika effektberäkningar görs där så är möjligt. Enligt regeringen har ett arbete påbörjats i Finansdepartementet i syfte att i ökad utsträckning redovisa hur effektberäkningar och prognoser görs. Ambitionen är att redovisa arbetet i takt med att det blir färdigt. Regeringen noterar att dessa beräkningskonventioner i detaljeringsgrad kommer att skilja sig åt mellan olika områden. Effektberäkningar görs vid nya reformförslag som kan förväntas ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Slutligen analyseras alla förslag, i möjligaste mån, utifrån effekter på offentliga finanser, BNP, sysselsättning och inkomstfördelning. Regeringen konstaterar att prognoser är osäkra. Förutom ett huvudscenario presenterar regeringen därför ett antal alternativscenarier som speglar både nedåt- och uppåtrisker i den ekonomiska utvecklingen. Därutöver är det enligt regeringen viktigt att regeringens prognoser följs upp. De prognoser som redovisas tar hänsyn till de förslag som läggs fram i den aktuella propositionen. Slutligen har regeringen ansvar att se till att relevant data finns att tillgå om samhällsekonomin. Av särskilt central betydelse är en hög kvalitet på statistiken över de offentliga finanserna.

Den bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet som regeringen årligen redovisar i den ekonomiska vårpropositionen baseras på beräkningar som sträcker sig så långt fram i tiden att alla väsentliga demografiska och ekonomiska förändringar som rimligen kan förutses beaktas. Vanligen görs beräkningar som omfattar samtliga offentliga inkomsters och utgifters utveckling under hela det innevarande århundradet. Enligt regeringen ska denna typ av beräkningar också göras inför större reformer som kan tänkas påverka finanspolitikens hållbarhet på ett avgörande sätt. De kalkyler som görs syftar främst till att svara på frågan om nuvarande finanspolitik är långsiktigt hållbar, definierat som att de skatteintäkter som följer av dagens skatteregler räcker till för att långsiktigt finansiera de offentliga utgifterna när hänsyn tas till ingångsnivån på den offentliga sektorns nettoskuld, den demografiska utvecklingen och andra trendmässiga förändringar. I analysen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är det

även viktigt att stämma av att Maastrichtskulden inte överstiger 60 % av BNP och att med jämna mellanrum komplettera hållbarhetsberäkningarna med generationsanalyser.

Motionen

I motion 2010/11:Fi2 av *Johnny Skalin och David Lång (SD)* konstaterar motionärerna att Sverigedemokraterna till största del ställer sig bakom de grundläggande principerna, med tyngdpunkt på de budgetpolitiska ambitionerna med överskottsmål och utgiftstak samt finanspolitikens roll avseende den övergripande stabiliseringspolitiken och rörande statliga ingripanden på finansmarknaderna.

Däremot delar inte Sverigedemokraterna regeringens syn på att ramverket syftar till att öka trovärdigheten för att Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt i det kommande EU-direktivet om nationella budgetpolitiska ramverk. Enligt motionärerna ska Sverige inte upprätthålla ett finanspolitiskt ramverk för att uppfylla EU:s eventuella krav. Det är också helt felaktigt, enligt motionärerna, att bedriva politik utifrån kommande, ännu inte implementerade, direktiv. Motionärerna ser med stor oro på att EU får ett växande inflytande över den svenska finanspolitiken och hoppas att riksdagen fastslår sin vilja att finanspolitiken fortsatt ska bedrivas utifrån svenska förhållanden, med Sveriges bästa för ögonen, precis som det ankommer en suverän och självständig nation.

Tidigare behandling

Översyn av det finanspolitiska ramverket

Redan när regeringen i början av den förra mandatperioden meddelade sin avsikt att göra en översyn av det finanspolitiska ramverket delade utskottet regeringens bedömning att göra en översyn av systemet i syfte att förbättra och vidareutveckla ramverket (bet. 2006/07:FiU1). I betänkandet (s. 84) framhöll utskottet att systemet med överskottsmål, utgiftstak och rambeslutsmodellen hade varit en starkt bidragande faktor till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet.

I 2007 års ekonomiska vårproposition preciserade regeringen att den under mandatperioden avsåg att genomföra ytterligare förbättringar i det finanspolitiska ramverket t.ex. vad avsåg motiven och definitionen av överskottsmålet, sambandet mellan de statliga utgifterna och överskottsmålet, öppenheten kring principerna för att bestämma utgiftstakets nivå samt tillämpningen av de grundläggande principerna om fullständighet och bruttobudgetering på statens budget. Utskottet välkomnade (bet. 2006/07:FiU20 s. 96) regeringens arbete att göra det finanspolitiska ramverket tydligare, öppnare och stramare i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara finanser.

När regeringen under de senaste åren kommit med förslag om obligatoriskt utgiftstak, obligatoriskt överskottsmål och en reformerad budgetlag har oppositionspartierna vid flera tillfällen presenterat följdmotioner med kritik mot beredningen av förslagen, t.ex. motion 2009/10:K1 av Thomas Östros m.fl. (S, MP, V) och motion 2009/10:Fi15 av Mona Sahlin m.fl. (S, MP, V), men också mot förslagen i sak i motion 2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V). För ett referat av Vänsterpartiets motion, se vidare under avsnittet Kompletterande uppgifter.

Överskottsmålet

I utskottets yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av förslaget om obligatoriskt överskottsmål (yttr. 2009/10:FiU8y) ansåg utskottet att överskottsmålet hade bidragit till att minska risken för en kortsiktig finanspolitik. Överskottsmålet hade enligt utskottet kommit att väl fylla funktionen som ankare för finanspolitiken. När det gäller frågan om motiven till överskottsmålet så konstaterade utskottet att det hade varit något oklart om hur olika motiv förhöll sig till varandra, men att regeringen i sitt förslag redogjort för hur den såg på detta. Utskottet delade regeringens bedömning att det främsta motivet till överskottsmålet bör vara att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara offentliga finanser genom att ha en styrande roll för finanspolitiken, och uppföljningen bör därför främst vara framåtblickande. Slutligen ansåg utskottet att det var naturligt att den framåtblickande redovisningen görs i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen när regeringen ska ta ställning till riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Liksom regeringen bedömde utskottet i yttrandet att en lagreglering kan bidra till att stärka det finanspolitiska ramverket. I det sammanhanget lyfte utskottet också fram att det kan finnas en pedagogisk fördel med att budgetlagen innehåller en beskrivning av de viktigaste elementen i det finanspolitiska ramverket. Däremot ansåg utskottet liksom regeringen att nivån på överskottsmålet inte bör regleras i lag.

Utgiftstaket

Finansutskottet har flera gånger tidigare sedan systemet med utgiftstak infördes 1997 framhållit att systemet med fleråriga utgiftstak för de statliga utgifterna på ett effektivt sätt stramat upp budgetprocessen (t.ex. bet. 2003/04:FiU1 och 2004/05:FiU1).

I sitt yttrande till konstitutionsutskottet (yttr. 2009/10:FiU1y) uttryckte utskottet i likhet med regeringen att utgiftstakets närmare avgränsning och utformning ytterst är beroende av politiska bedömningar som kan variera över tiden och att detta därför inte bör regleras i lag. Samtidigt underströk utskottet behovet av att vara vaksam på hur utgifter hanteras i förhållande till utgiftstaket. Det skulle vara olyckligt, menade utskottet, om regeringen började använda olika former av kringgåenden med ett försämrat förtroende för utgiftstaken som följd.

När det gäller nivån på utgiftstaket ansåg utskottet i betänkandet över den ekonomiska vårpropositionen 2009 (bet. 2008/09:FiU20 s. 82–83) att det är viktigt att regeringen tydligare motiverar den bedömda nivån för utgiftstaket och för ett resonemang kring den trendmässiga minskningen av utgiftstaket. Regeringens argument om att utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktig hållbar finanspolitik menade utskottet talade för en lägre nivå på utgiftstaket, varför kopplingen mellan utgiftstak och överskottsmål därmed var oklar. Av regeringens redovisning framgick inte heller vad som är målet för den trendmässiga minskningen.

Regeringen presenterade i den ekonomiska propositionen 2007 (prop. 2006/07:100 s. 20) sin avsikt att regelmässigt redovisa en bedömning av lämpligt utgiftstak för det tredje tillkommande året i den ekonomiska vårpropositionen. Utskottet ställde sig positivt till detta (bet. 2006/07:FiU20 s. 96). På så sätt ansåg utskottet att långsiktigheten och stadgan i budgetprocessen förbättras utan att hamna i konflikt med riksdagens önskemål att det skarpa förslaget till utgiftstak ska lämnas i budgetpropositionen.

Under de senaste åren har utskottet vid flera tillfällen kritiserat regeringen för avsaknaden av motiveringar till varför budgeteringsmarginalen under utgiftstaket är större än vad som anges av regeringens egen riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek (bet. 2008/09:FiU20 s. 82, bet. 2009/10:FiU1 s. 92, bet. 2009/10:FiU20 s. 86 och bet. 2010/11:FiU1 s. 69). Samtidigt välkomnade utskottet den redovisning som regeringen gör av förändringen av budgeteringsmarginalen sedan dess utgiftstaket fastställdes för det aktuella året i sitt betänkande över årsredovisning för staten 2009 (bet. 2009/10:FiU26 s. 12). Genom denna redovisning finns det enligt utskottet en möjlighet att bilda sig en uppfattning om i vilken omfattning budgeteringsmarginalen tagits i anspråk för utgiftsreformer och förändrats till följd av makroekonomiska förändringar och volymförändringar.

Slutligen, när det gäller tekniska justeringar av utgiftstaket, ansåg finansutskottet redan i samband med att utgiftstaket infördes (bet. 1995/96:FiU10) att det är befogat att justera utgiftstaket till saldomässigt neutrala förändringar av rent budgetteknisk natur. Utskottet anförde samtidigt att om tilltron till det fastställda utgiftstaket skulle kunna upprätthållas var det angeläget att begränsa antalet justeringar och att tydligt redovisa och motivera varje sådant ändringsförslag. Därefter har utskottet uttryckt att principerna om tekniska justeringar ska utvecklas vidare i regeringens översyn av det finanspolitiska ramverket (bet. 2009/10:FiU1 s. 92).

De ekonomiska propositionerna

Utskottet har utvecklat sin syn på den ekonomiska vårpropositionens syfte bl.a. i betänkande 2008/09:FiU20 (s. 78 f.). Utskottet hänvisar till betänkandet avseende den ekonomiska vårpropositionen 2008 (bet. 2007/08:FiU20 s. 41). Där välkomnades regeringens arbete med att utveckla den ekonomiska vårpropositionen i riktning mot ett ekonomisk-politiskt dokument av

övergripande och långsiktig karaktär som både till form och innehåll tydligt skiljer sig från budgetpropositionen. Utskottet konstaterade att riksdagsbehandlingen av vårpropositionen ska ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt enligt riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet (2000/01:RS1) samt konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23.

Utskottet har också behandlat regeringens hantering av ändringsbudgeten (tidigare tilläggsbudgeten) i betänkande 2008/09:FiU11 (s. 35 f.) i samband med behandlingen av Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av tilläggsbudget (RiR 2008:17). Även om utskottet framhöll att det skett en väsentlig uppstramning av tilläggsbudgeten i och med den reformerade budgetprocessen, ansåg utskottet att ytterligare åtgärder kunde vidtas i syfte att både främja en god budgetdisciplin och för att underlätta riksdagens behandling av tilläggsbudgetpropositioner. Utskottet hade relativt detaljerade synpunkter på när det kan vara aktuellt med utgiftsförslag på tilläggsbudget. Utskottet framhöll att det är viktigt att processen kring tilläggsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen.

I budgetlagen som trädde i kraft den 1 april 2011 finns en bestämmelse om att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter. I sitt yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av regeringens förslag till en reformerad budgetlag (yttr. 2010/11:FiU2y s. 8 f.) påminde utskottet om att det faktum att skatter beslutas genom lag har implikationer för prövningen och uppföljningen av skatteutgifter. Utskottet välkomnade förslaget om en obligatorisk skatteutgiftsredovisning och menade att det är ett steg i rätt riktning mot att budgetpröva skatteutgifter på samma sätt som stöd på budgetens utgiftssida.

Effektberäkningar och prognoser

Utskottet har vid flera tillfällen kommenterat regeringens redovisning av budgeteffekter i de ekonomiska propositionerna (bet. 2007/08:FiU1 s. 128, bet. 2007/08:FiU20 s. 26 och bet. 2009/10:FiU20 s. 110 f.) och har konstaterat att beskrivningen av regeringens olika åtgärder är mycket komplex. Utskottet har haft stor förståelse för att materialet i sig är komplext och att det kan behöva beskrivas på flera sätt för att ge en fullständig bild. Inte desto mindre, har utskottet anförts, är det ur riksdagens perspektiv ett rimligt krav att någorlunda enkelt kunna utläsa de statsfinansiella konsekvenserna av att t.ex. avvisa ett regeringsförslag. Med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens redovisning av budgeteffekter (RiR 2007:26) utgick utskottet ifrån att regeringen i sitt pågående arbete med översynen av det finanspolitiska ramverket rimligen skulle beakta den framförda kritiken. Slutligen har utskottet våren 2010 uttryckt att även om beskrivningen av regeringens olika åtgärder är komplex i de ekonomiska propositionerna, är det ur riksdagens perspektiv ett rimligt krav att man någorlunda enkelt ska kunna utläsa budgeteffekterna av att t.ex. avvisa ett

regeringsförslag. Utskottet menade att redovisningen av effektberäkningar visserligen har förbättrats över tid, men att ytterligare förbättringar behöver göras. Utskottet lämnade relativt detaljerade förslag på vad som behöver utvecklas. Däribland kan nämnas att det bör gå att utläsa bruttoeffekten på statsbudgeten, effekten på takbegränsade utgifter och effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande. Det vore också bra om effekten på det finansiella sparandet fördelad på delsektorerna staten, kommunerna och ålderspensionssystemet kunde framgå och att det vore önskvärt att kunna utläsa de indirekta effekterna av t.ex. utgiftsreformer som har effekt även på inkomstsidan mer än på en aggregerad nivå.

I sitt senaste budgetbetänkande (bet. 2010/11:FiU1) kommenterade utskottet Riksrevisionens granskning av prognoserna för potentiell BNP (RiR 2010:14). Utskottet ansåg att även om regeringen förtydligt vilka antaganden som ligger bakom prognoserna över potentiell BNP, bör regeringen tydligare redovisa hur prognoserna över potentiell BNP ändras mellan prognostillfällena. Utskottet påpekade, liksom Riksrevisionen, att transparensen i redovisningen är särskilt viktig eftersom potentiell BNP inte ingår i den officiella statistiken och att det därför inte finns något utfall att värdera prognoserna mot.

Budget- och redovisningsprinciper

I sitt yttrande till konstitutionsutskottet över den reformerade budgetlagen (yttr. 2010/11:FiU2y) välkomnade utskottet den uppstramning av fullständighets- och bruttoredovisningsprinciperna som de nya bestämmelserna innebär eftersom utskottet tidigare uttryckt kritik på dessa områden (se t.ex. bet. 1997/98:FiU1 s. 225, bet. 1999/2000:FiU20 s. 231 f. och s. 252 f.). Utskottet ansåg att de avsteg som gjorts från huvudprinciperna har medfört att utgiftstaket för staten inte fått verka fullt ut som budgetrestriktion.

Statliga ingripanden på finansmarknaden

Utskottet behandlade under hösten 2008 regeringens proposition 2008/09:61 Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet i betänkande 2008/09:FiU16. I propositionen föreslog regeringen att en ny lag om statligt stöd till kreditinstitut införs. Syftet med åtgärderna var att åter skapa ett fungerande och stabilt finansiellt system. Utskottet framförde att en viktig utgångspunkt för utskottet var att regeringens förslag skulle leda till att det blir de finansiella aktörerna som får bära de kostnader som kan komma att uppstå, inte skattebetalarna. Den föreslagna ordningen är avsedd att säkerställa att tillfälliga utgifter för att hantera finansiella störningar inte ska medföra ökade utgifter för staten på sikt. Enligt utskottets mening gällde det därför att säkerställa att utbetalda medel återbetalas och att staten får ersättning för den risk som åtgärderna inneburit.

Förstärkt samordning och styrning av den ekonomiska politiken i EU

När utskottet i utlåtande 2009/10:FiU40 i juni 2010 behandlade kommissionens meddelande KOM(2010) 250 Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken framhölls det att den ekonomiska krisen har visat på vikten av stabila finanspolitiska ramverk både på nationell nivå och på EU-nivå. Utskottet framförde att varje land har rätt att självt välja utgifts- och inkomstnivå, men att det inte är upp till varje land att välja så olika utgifts- och inkomstnivå att andra länder drabbas av instabilitet. På längre sikt måste de finanspolitiska ramverken förebygga att stora underskott och skulder byggs upp. Utskottet redogjorde också för det finanspolitiska ramverket i Sverige och slog fast att det ger stadga åt den ekonomiska politiken. I det sammanhanget erinrade utskottet om att hur väl ett ramverk än är utformat är det i sig inte tillräckligt. De som har att tillämpa ramverket måste vara beredda att följa det och ta konsekvenserna när beslut ska fattas.

Kompletterande uppgifter

Vänsterpartiets förslag om ett alternativt ramverk för finans- och penningpolitiken

Vänsterpartiet har inte lämnat någon motion med anledning av skrivelsen om ramverk för finanspolitiken. I sin följdmotion till den ekonomiska vårpropositionen 2011 (mot. 2010/11:Fi10 av Lars Ohly m.fl.) föreslår Vänsterpartiet dock ett alternativt ekonomiskt ramverk för finans- och penningpolitiken.

Motionärerna anför att Vänsterpartiet har varit djupt kritiskt till de ekonomiska ramverk för finans- och penningpolitiken som infördes under 1990-talet och som sedan dess styr den ekonomiska politiken. Anledningen till detta är dels demokratiskäl, dels att ramverkens nuvarande utformning innebär svårigheter att föra en effektiv ekonomisk politik för full sysselsättning, ökad jämlikhet och starkare välfärd. Motionärerna anser att det finns goda skäl för finanspolitiska ramverk som främjar budgetdisciplin, starka offentliga finanser och en politik för full sysselsättning och att frågan om budgetdisciplin är självklar. Vänsterpartiet menar dock att ekonomiska ramverk inte kan ha som enda syfte att säkerställa ordning och reda i de offentliga finanserna.

I motionen anføres att det finanspolitiska ramverket behöver kompletteras med *ett ramverk för full sysselsättning* och att det skrivs in i budgetlagen att regeringen till riksdagen två gånger per år ska presentera en åtgärdsplan för full sysselsättning. Åtgärdsplanerna bör enligt motionärerna också innehålla olika medelfristiga mål, bl.a. för arbetslöshet, sysselsättningsgrad och undersysselsättning. Anledningen till förslaget är att de nuvarande ramverken främst består av olika budgetmässiga restriktioner i syfte att säkerställa starka offentliga finanser, trots att problemet i dag är arbetslösheten och inte styrkan i de offentliga finanserna.

Motionärerna föreslår vidare att budgetlagen ändras så att *lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar* ska utgöra huvudprincipen. Snålt tilltagna utgiftstak och infrastrukturinvesteringar som direktavskrivs innebär att investeringar får konkurrera om utrymmet under utgiftstaken med löpande utgifter som sjukpenning, barnbidrag m.m. Detta anser motionärerna riskerar leda till att viktiga samhällsinvesteringar inte kommer till stånd eller skjuts på framtiden. Eftersom frågan om att ändra redovisningsprinciperna för vissa av statsbudgetens utgifter och ändamål är komplicerad, anser motionärerna att den måste föregås av en grundlig parlamentarisk utredning.

Dagens överskottsmål vill motionärerna ersätta med ett medelfristigt mål för de *offentliga finanserna där dessa i normalfallet ska vara i balans över en konjunkturcykel*. Vänsterpartiet stod bakom överskottsmålet när det infördes för att det var viktigt att få ned statsskulden till rimliga nivåer. Motionärerna menar att detta syfte sedan en lång tid tillbaka är uppfyllt.

Systemet med utgiftstak som sätter en övre gräns för de statliga utgifterna tre år framåt samtidigt som det inte finns något motsvarande golv för statens inkomster har en tydlig ideologisk slagsida, anser motionärerna. Ett givet reformutrymme innehåller på så sätt explicita restriktioner på statsbudgetens utgiftssida men inte på dess inkomstsida. En annan svaghet med utgiftstaken, enligt motionärerna, är att utgiftstaken i en kraftig lågkonjunktur kan bli hotade så att man inte har "råd" att motverka lågkonjunkturen med en aktiv arbetsmarknadspolitik. Därför anser motionärerna att det är oklokt att sätta ett tak för statsbudgetens utgifter tre år i förväg och menar att systemet bör reformeras eller helt avvecklas.

När det gäller *kommunernas balanskrav* föreslår motionärerna att målet ska gälla över en konjunkturcykel, precis på samma sätt som målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Den nuvarande utformningen av balanskravet anser motionärerna vara procyklisk, dvs. förstärker den rådande konjunkturen, vilket skadar såväl kommunernas verksamhet som en god och balanserad samhällsekonomisk utveckling.

Motionärerna anser att *penningpolitiken* i genomsnitt varit för stram och att en penningpolitik som trendmässigt understiger inflationsmålet får negativa konsekvenser på sysselsättningen. Motionärerna menar därför att riksbankslagen behöver kompletteras med en explicit målvariabel för den reala ekonomin. Ett mål för sysselsättningen är det mest lämpliga målet för den reala ekonomin, och Riksbankens penningpolitik bör understödja den ekonomiska politikens mål om full sysselsättning. Motionärerna anser vidare att inflationsmålet bör höjas till 3 % och att det mått som Riksbanken bör använda som målvariabel ska vara ett mått på den underliggande inflationen. Slutligen anser motionärerna att styrningen av penningpolitiken ska demokratiseras, vilket innebär att riksdagen ska utforma de mer exakta målen för penningpolitiken, vilket inbegriper nivån på inflationsmålet, vilken målvariabel inflationsmålet ska baseras på samt mål för utvecklingen av den reala ekonomin.

Utskottets tidigare behandling av Vänsterpartiets förslag om förändringar i de finanspolitiska och penningpolitiska ramverken

I motion 2010/11:K1 av Lars Ohly m.fl. (V), med anledning av regeringens förslag om en reformerad budgetlag hösten 2010, föreslog motionärerna att skyldigheten för regeringen att lämna förslag om utgiftstak och om regeringens skyldighet att hålla utgiftstaket ska slopas. Motionärerna föreslog dessutom att termen saldomål ska ersätta termen överskottsmål samt att infrastrukturinvesteringar som huvudregel ska lånefinansieras. När det gäller dessa förslag anförde utskottet (ytr. 2010/11:FiU2y s. 4 f.) att utskottet i motsats till motionärerna ansåg att systemet med fleråriga tak för statsutgifterna har stramat upp budgetprocessen och att det faktum att taken fastställs tre år i förväg ger en ändamålsenlig stadga och långsiktighet i budgetprocessen. Inte heller delade utskottet motionärernas förslag om att slopa kravet på att utgiftstaket ska hållas. Utskottet ansåg att den bestämmelse som finns, och har funnits sedan budgetlagen infördes 1997, innebär att statsmakterna har åtagit sig att noga följa utvecklingen under genomförandefasen och att vid behov vidta åtgärder för att bringa utgiftsutvecklingen under kontroll. Enligt utskottet är detta en förutsättning för ordning och reda i de offentliga finanserna. Förslaget om att termen överskottsmål ska ersättas med saldomål avvisade utskottet med argumentet att termen är väletablerad och bör behållas. Ett byte av begrepp försvagar trovärdigheten kring målet i ett läge då det är särskilt viktigt att vända det nuvarande underskottet till ett överskott menade utskottet.

Utskottet har också uttryckt sin syn på varför investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag, t.ex. i betänkande 2008/09:FiU1 och betänkande 2009/10:FiU1. Det viktigaste skälet som utskottet lyft fram är att med anslagsfinansiering underkastas investeringsutgiften samma budgetprövning som övriga utgifter. Det förhållandet att investeringarna är långsiktiga till sin karaktär har finansutskottet inte ansett vara något skäl att undanta dem från den årliga budgetprövningen, eftersom även andra utgifter i budgeten varierar vad gäller långsiktighet och ekonomiska konsekvenser för framtiden. Utskottet har också betonat att anslagsfinansiering av investeringar bidrar till tydlighet och transparens i budgeten. Vid lånefinansiering kommer framtida anslagstilldelningar att bindas med räntor och amorteringar. Genom att särbehandla investeringsutgifter har utskottet sett en risk för att långa amorteringstider skapar en obalanserad beslutssituation där finansieringsbördan ter sig avlägsen vid beslutstillfället. Utskottet har också kommenterat att effekten på statsbudgeten är lika med investeringsutgiften, eftersom finansiering enligt huvudprincipen innebär att investeringen belastar ett anslag, medan finansiering enligt undantaget innebär att Riksgäldskontorets nettoutlåning ökar. Båda påverkar statsbudgetens saldo och den offentliga sektorns finansiella sparande. Den faktiska uppföringen görs alltså av skattebetalarna vid investeringstillfället. Utskottet har betonat att finansiering via lånefinansiering riskerar att försvaga både budgetprocessen och riksdagens inflytande över investeringsbesluten.

I sitt betänkande med anledning av utvärderingen av den svenska penningpolitiken 1995–2005 som professorerna Francesco Giavazzi och Frederic Mishkin gjorde 2006 (bet. 2006/07:FiU27) behandlar utskottet samma frågor som Vänsterpartiet tar upp i sin nu aktuella motion om målen för penningpolitiken (mot. 2006/07:Fi1 av Lars Ohly m.fl.). Utskottet ansåg till skillnad från motionärerna att det svenska penningpolitiska ramverket i allt väsentligt fungerar väl (s. 15). När det gäller vem som ska fastställa inflationsmålet instämde utskottet i utvärderarnas principiella resonemang om att målen för penningpolitiken bör fastställas av det parlamentariska systemet, men anser att den nuvarande ordningen fungerar väl varför det inte finns någon anledning att ändra inflationsmålets vare sig utformning eller nivå (s. 42). Utskottet framhöll också vikten av en bred samsyn om inflationsmålets utformning och att det finns ett stort värde i att inflationsmålet är brett förankrat i samhället. Utskottet ansåg inte heller att det fanns några starka skäl att ändra inflationsmålets målvariabel från konsumentprisindex till något annat prisindex, men ansåg att KPI bör kompletteras med olika mått på den underliggande inflationen. Avslutningsvis konstaterade utskottet att en flexibel inflationspolitik kräver en starkt utvecklad öppenhet och att Riksbanken mycket tydligt redovisar varför olika räntebeslut tagits (s. 47).

Finanspolitiska rådets rapport 2011

Finanspolitiska rådet publicerade sin rapport Svensk Finanspolitik den 16 maj 2011. I rapporten konstaterar rådet att vårt eget finanspolitiska ramverk är en viktig förklaring till den finanspolitiska disciplinen i Sverige och pekar på de inslag som verkar disciplinerande: en budgetprocess med ett uppifrån-och-ned-perspektiv, överskottsmål, utgiftstak, kommunalt balanskrav och extern utvärdering av om de finanspolitiska målen uppnås.

Finanspolitiska rådet anser att regeringen i dagsläget har mycket hög trovärdighet för budgetpolitisk disciplin, men betonar att man inte bör utgå från att de förhållanden som möjliggör den nödvändigtvis kommer att bestå. Det finns enligt rådet goda skäl för regeringens bedömning om en god utveckling i offentliga finanser och för upprevideringen av bedömningen av utrymmet för skattesänkningar och utgiftsökningar. Samtidigt menar rådet att svagheter i den ekonomisk-politiska beslutsprocessen och den institutionella ramen kan bygga upp spänningar för framtiden och därmed hota den långsiktiga stabiliteten. Rådet konstaterar att sådana varningar kan uppfattas som irrelevanta i nuvarande läge, men att utvecklingen i andra länder visar på vikten av att i goda tider identifiera och förebygga möjliga framtida problem.

Sedan 2008 års ekonomiska vårproposition spelar bedömningar av reformutrymmet en avgörande roll för finanspolitikens utformning. Finanspolitiska rådet anser att det är värdefullt att den finanspolitiska debatten tar sin utgångspunkt i en tydlig uppskattning av ”vad vi har råd med”. Rådet menar att det ligger ett stort värde i att bedömningen av reformutrymmet

inte blir politiserad utan mer ses som en teknisk fråga och anser att det är en betydande framgång för regeringen. Samtidigt är det enligt rådet viktigt för finanspolitikens legitimitet att bedömningen av reformutrymmet är genomskinlig, och rådet tycker att regeringen väsentligt borde kunna förbättra sin pedagogik. Regeringen borde till exempel tydligt redovisa varför det normalt uppkommer ett reformutrymme. Det finansiella sparandet ökar gradvis i förhållande till överskottsmålet eftersom skatteintäkterna växer i takt med BNP medan de offentliga utgifterna, utan aktiva beslut, växer långsammare än BNP. Det beror på att endast en del utgifter är knutna till lönerna, medan andra bara delvis är indexerade till lönerna eller indexerade till priserna. Under dessa förutsättningar kommer en del av reformutrymmet att härröra från att "gamla reformer", i frånvaro av nya beslut, urholkas när en del offentliga utgifter faller realt och andra inte följer prisutvecklingen. Rådet konstaterar att en beslutsprocess som på detta sätt grundas på ett hela tiden uppkommande reformutrymme är politiskt attraktiv, eftersom den ger regeringen möjlighet att varje år presentera ett antal "reformer" även om dessa bara standardsäkrar tidigare transfereringar. Enligt rådet kan en sådan politik bygga upp långsiktiga spänningar som äventyrar budgetdisciplinen. Successiva urholkningar av olika transfereringar i förhållande till löne- och prisnivån kan visa sig politiskt ohållbara, och enligt rådet kan det uppstå ett tryck att återställa ersättningsgraderna i olika transfereringssystem som kan bli svårt att motstå, samtidigt som en del av det tidigare bedömda reformutrymmet förbrukats för skattesänkningar.

Regeringens utgångspunkt för att uppskatta reformutrymmet är en bedömning av hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet. Finanspolitiska rådet konstaterar att regeringen lägger huvudvikten vid de framåtblickande indikatorerna strukturellt sparande och de två sjuårsindikatorerna och att den tillbakablickande analysen har tonats ned. Finanspolitiska rådet menar att det finns en risk att en alltför stor betoning av det framåtblickande perspektivet försvagar drivkrafterna att verkligen försöka uppnå överskottsmålet. Om "utvärderingen" främst avser den framtida utvecklingen går det enligt rådet alltid att hävda att målet kommer att uppfyllas längre fram. Incitamenten till det kan emellertid bli svaga om ett missat mål inte leder till krav på kompensande finanspolitiska åtstramningar som kan ha en politisk kostnad, menar rådet. Även om de offentliga finansernas utveckling under senare år visserligen innebär att det i dag finns hög trovärdighet för att överskottsmålet ska nås också framöver, menar Finanspolitiska rådet att det finns en risk att nedtoningen av det tidigare faktiska utfallet kan försvaga den finanspolitiska disciplinen i framtiden. Rådet menar att det finanspolitiska ramverket bör byggas så att denna risk minimeras även om det kan förefalla osannolikt i dag. Finanspolitiska rådet vill att det skapas särskilda institutionella former för uppföljningen av överskottsmålet för att säkerställa att denna får tillräcklig uppmärksamhet. Finanspolitiska

rådet riktar också kritik mot att regeringen förlitar sig på det strukturella sparandet som indikator med tanke på de olika problem som föreligger vid beräkningar av indikatorn och föreslår att beräkningarna förbättras.

Finanspolitiska rådet menar att det under krisen såg ut att uppkomma en konflikt mellan det stabiliseringspolitiska målet att motverka konjunkturnedgången och det budgetpolitiska målet att respektera utgiftstaket och hänvisar till beslutet att betala ut de extra statsbidragen till kommunerna 2009 för att inte riskera att formellt bryta igenom utgiftstaket. Finanspolitiska rådet har tidigare kritiserat detta förfarande och menar att detta agerande var olyckligt eftersom det visade att regeringen var beredd att använda kreativ bokföring för att klara utgiftstaket. I vissa lägen kan ett sådant förfaringsätt skapa stora trovärdighetsproblem och det finns starka skäl, anser rådet, att försöka undvika liknande situationer i framtiden. Finanspolitiska rådet anser att det inträffade bör ses om en logisk konsekvens av ofullkomligheter i reglerna för utgiftstaket och rekommenderar antingen att budgeteringsmarginalen delas upp i en reformmarginal och en konjunkturmarginal eller att det införs en undantagsklausul som tillåter att utgiftstaket tillfälligt bryts igenom i exceptionella situationer. Vidare anser rådet att det bör införas ett uttryckligt förbud i budgetlagen mot att vid redovisningen mot utgiftstaket bokföra utgifter på ett annat år än det som det avser. Finanspolitiska rådet konstaterar slutligen att den syn på utgiftstaket som regeringen numera ger uttryck för innebär en radikal förändring av den tidigare synen att utgiftstaket ska utgöra ett stöd för överskottsmålet. Innebörden av de stora budgeteringsmarginalerna under utgiftstaket är att överskottsmålet blir den mest bindande finanspolitiska restriktionen. Denna förändring är enligt rådet äventyrlig eftersom utgiftstaket är en mer bindande restriktion än överskottsmålet.

Finanspolitiska rådet anser också att det behövs ett starkare ramverk för finansiell stabilitet och menar att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter är diffus. Rådet föreslår att Riksbanken antingen ska få ett tydligare ansvar eller att ett finansiellt stabilitetsråd inrättas.

Finansutskottets ställningstagande

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. Inte minst har det visat sig att ordning och reda i offentliga finanserna, grundade på att finanspolitiska beslut fattas utifrån tydliga budgetpolitiska mål och restriktioner, har inneburit att Sverige gått igenom den djupa ekonomiska nedgången utan stora underskott i de offentliga finanserna. Utskottet välkomnar regeringens skrivelse. Den är ett led i arbetet med att göra ramverket tydligare, öppnare och stramare i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara finanser. Genom att skrivelsen ger en samlad beskrivning samt i vissa delar en precisering av ramverket och tillämp-

ningen av detsamma, anser utskottet att transparensen i finanspolitiken ökar. Detta stärker förtroendet för att utformningen av finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Utskottet vill också betona 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.

Sverigedemokraterna ställer sig till största del bakom de grundläggande principerna för det finanspolitiska ramverket och skrivelsen, men anser inte att Sverige ska upprätthålla ett finanspolitiskt ramverk för att uppfylla EU:s eventuella krav (mot. 2010/11:Fi2). Utskottet vill påminna om att det finanspolitiska ramverket vi i dag har infördes i kölvattnet av den inhemska ekonomiska krisen Sverige upplevde i början av 1990-talet. Dessutom har Sveriges budgetpolitiska ramverk varit avgörande för att upprätthålla sunda offentliga finanser under den finansiella krisen. Det problematiska läget i de offentliga finanserna hade i många länder troligtvis kunnat begränsas om det funnits fungerande nationella budgetpolitiska ramverk i samtliga EU-länder. Förslaget till direktiv med minimikrav på nationella finanspolitiska ramverk förstärker det nationella ägarskapet och skapar bättre förutsättningar för att leva upp till de gemensamma reglerna. Utskottet ser positivt på detta. Inte heller kommer det föreslagna direktivet att kräva några väsentliga förändringar i det svenska ramverket, eftersom de svenska reglerna överlag är mer ambitiösa än de föreslagna minimikraven och att en hög grad av flexibilitet kommer att tillåtas vid genomförandet av direktivet. Utskottet avstyrker därmed motionen.

Utskottet noterar att Vänsterpartiet i sin motion (mot. 2010/11:Fi10) föreslår ett alternativt ramverk för finanspolitiken. Där ingår förslag om att lånefinansiera infrastrukturinvesteringar, att avskaffa systemet med utgiftstak och att ersätta överskottsmålet med ett mål om att de offentliga finanserna i normalfallet ska vara i balans över en konjunkturcykel. Utskottet har tidigare behandlat liknande förslag från Vänsterpartiet och då uttryckt sitt stöd för systemet med fleråriga utgiftstak och anslagsfinansiering av infrastrukturinvesteringar. När det gäller nivån på överskottsmålet noterar utskottet att erfarenheterna från finanskrisen visar att den buffert i offentliga finanser som Sverige hade, gav ett finanspolitiskt manöverutrymme utan att skuldsättningen ökade nämnvärt. Utskottet återkommer till dessa frågor vid behandlingen av 2011 års ekonomiska vårproposition.

I sin senaste rapport uttrycker Finanspolitiska rådet en oro för att de förhållanden som möjliggör regeringens mycket höga trovärdighet för budgetpolitisk disciplin inte nödvändigtvis behöver bestå och menar att det finns svagheter i den ekonomisk-politiska beslutsprocessen. Utskottet vill dock påminna om att de centrala delarna av det finanspolitiska ramverket har en bred parlamentarisk förankring och är lagfästa. Detta, tillsammans med att regeringen fortlöpande kommer att följa upp efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket, bör enligt utskottet ge goda förutsättningar för att värna trovärdigheten för budgetpolitisk disciplin även framöver.

Öppenhet och tydlighet är en förutsättning för att stärka förtroendet för finanspolitiken. Utskottet ser därför positivt på att regeringens ambition med skrivelsen är att öka transparensen. Utskottet kan också konstatera att regeringen konkretiserat 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 ändringsbudget. Avslutningsvis anser utskottet att ett finanspolitiskt ramverk aldrig blir mer effektivt än hur det tillämpas. Därför är det mycket positivt att regeringen fortlöpande kommer att följa upp tillämpningen av ramverket med början i 2012 års ekonomiska vårproposition. Även detta är ett inslag i en process för att ytterligare stärka trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. Ramverk för finanspolitiken (SD)

av Johnny Skalin (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om ramverk för finanspolitiken. Därmed bifaller riksdagen motion

2010/11:Fi2 av Johnny Skalin och David Lång (båda SD) och lägger skrivelse 2010/11:79 till handlingarna.

Ställningstagande

Regeringen anger att ett av syftena med ramverket för finanspolitiken är att det ska öka trovärdigheten för att Sverige uppfyller kraven i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt i det kommande EU-direktivet om nationella budgetpolitiska ramverk. Jag anser inte att detta ska vara ett av syftena med ramverket. Jag ser med stor oro på att EU får ett växande inflytande över den svenska finanspolitiken och vill att den svenska finanspolitiken fortsatt ska bedrivas utifrån svenska förhållanden med Sveriges bästa för ögonen, precis som det ankommer på en suverän och självständig nation. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:Fi2 av Johnny Skalin och David Lång (båda SD).

2. Ramverk för finanspolitiken – motiveringen (V)

av Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Jag anser att ekonomiska ramverk inte kan ha som enda syfte att säkerställa ordning och reda i de offentliga finanserna. Full sysselsättning ska vara det övergripande målet samtidigt som varje utgift måste vägas noga mot de behov som ska prioriteras och hur dessa ska finansieras. De finanspolitiska och penningpolitiska ramverken har i sin nuvarande utformning nått vägs ände. De har inte under de två decennier de tillämpats varit i närheten av att åstadkomma full sysselsättning. Arbetsmarknaden har egentligen aldrig återhämtat sig efter 90-talskrisen. Sysselsättningsgraden är i dag fortfarande ca 8,4 procentenheter lägre jämfört med vad den var under

1990-talets början, och enligt AKU uppgår arbetslösheten för närvarande till 7,7 %. Jag menar att det är arbetslösheten som är det stora problemet i Sverige och inte läget i de offentliga finanserna. Därför anser jag att ramverket behöver kompletteras med ett ramverk för full sysselsättning. Det handlar om att regeringen ska åläggas att till riksdagen redovisa en åtgärdsplan för full sysselsättning där även medelfristiga mål för bl.a. arbetslöshet, sysselsättningsgrad och undersysselsättning ska ingå. Det handlar också om att ersätta överskottsmålet med ett mål om att de offentliga finanserna i normalfallet ska vara i balans över en konjunkturcykel, att kommunernas balanskrav ändras så att det också gäller i genomsnitt över en konjunkturcykel och att systemet med utgiftstak reformeras eller avvecklas. Jag anser också att huvudprincipen ska vara att infrastrukturinvesteringar lånefinansieras.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken.

Följdmotionen

2010/11:Fi2 av Johnny Skalin och David Lång (båda SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att svensk finanspolitik ska bestämmas utifrån svenska förhållanden och inte dikteras av främmande makt.