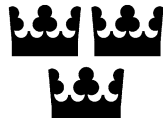


Bilaga 4

Tillämpningen av ramverket för finanspolitiken



Bilaga 4

Tillämpningen av ramverket för finanspolitiken

Innehållsförteckning

Inledning.....	5
Tillämpningen av systemet med utgiftstak.....	5
Budgetprocesskommittén.....	6
Risikanalys av statens garantier och utlåning.....	7

Inledning

Regeringen redovisade i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken sin avsikt att fortlöpande följa upp efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket i den ekonomiska vårpropositionen och i årsredovisningen för staten. Finansutskottet ställde sig positivt till detta och såg det som ett inslag i en process för att ytterligare stärka trovärdigheten för det finanspolitiska ramverket (skr. 2010/11:79, bet. 2010/11:FiU42).

Det svenska finanspolitiska ramverket har klarat finanskrisens prövningar. Ramverket bidrog till att betydande överskott säkrades i goda tider så att kraftfull stabiliseringspolitik kunde dämpa krisens effekter utan att stora underskott byggdes upp. Erfarenheterna av statsfinansiella kriser visar på vikten av att det finns tydliga budgetpolitiska mål och restriktioner samt en väl utformad budgetprocess för att bevara förtroendet för de offentliga finanserna.

Regeringen bedömer att den agerat i enlighet med det finanspolitiska ramverket. I denna bilaga redovisas regeringens arbete kring det finanspolitiska ramverket. Arbetet omfattar tillsättandet av en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av budgetprocessen i syfte att stärka det budgetpolitiska ramverket.¹ Bland annat ska kommittén göra en översyn av det medelfristiga perspektivet i det budgetpolitiska ramverket utifrån behovet av stabilitet och av att kontinuerligt kunna utveckla ramverket. Vidare beskrivs kortfattat Riksgäldskontorets årliga riskanalys av statliga garantier och krediter. Regeringen redogör därtill för sin syn på tillämpningen av systemet med utgiftstak.

Tillämpningen av systemet med utgiftstak

I budgetpropositionen för 2013 uttalade regeringen att den avsåg att återkomma till riksdagen med överväganden kring om det är önskvärt att öka flexibiliteten i systemet med

utgiftstak (prop. 2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor). Utgiftstaket är en fundamental del av uppifrån och ned-perspektivet i budgetprocessen. Genom att vara en fast begränsning för de statliga utgifterna ger utgiftstaket regeringen och riksdagen stöd att hantera det latent utgiftstryck som uppstår i den politiska processen. Utgiftstaket minskar t.ex. risken att tillfälligt höga inkomster i ett läge med högt resursutnyttjande används för att finansiera permanent högre utgifter. Genom att på detta sätt främja en kontrollerad utgiftsutveckling blir utgiftstaket ett effektivt verktyg för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. En avgörande egenskap för att utgiftstaket ska kunna uppfylla denna roll är att det normalt inte ändras efter att det fastställts.

Det finns emellertid inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ompröva ett tidigare fastställt utgiftstak (bet. 1995/96:FiU10). Utan en sådan ordning skulle en ny regerings möjligheter att genomföra förändringar i finanspolitiken kraftigt begränsas och finanspolitiken skulle inte heller kunna anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar.

Det medelfristiga perspektivet är en väsentlig del av uppifrån och ned-perspektivet som bidrar till att beslutet om utgiftstaket fattas i samklang med ekonomins produktionsförmåga och en godtagbar nivå på det samlade skatteuttaget. Att beslutet om utgiftstaket baseras på prognoser för så lång sikt som tre till fyra år, kan dock medföra problem för utformningen av stabiliseringspolitiken i ett läge där en mycket stor oväntad störning (t.ex. en finanskris) gör att finanspolitiken behöver axla ett större ansvar.

I regeringens tillämpning av utgiftstaket ingår att lämna ett utrymme under utgiftstaket som inte budgeteras, i syfte att utgifterna ska kunna tillåtas öka vid oförutsedda händelser. Storleken på denna säkerhetsmarginal, den s.k. riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek, är anpassad för att rymma effekterna av de automatiska stabilisatorerna även i en betydande ekonomisk kris. Det betyder att utgiftstaket inte begränsar de utgiftsförändringar som per automatik följer av en djup kris. Säkerhetsmarginalen är emellertid inte med nödvändighet anpassad för den diskretionära finanspolitiken, utöver de automatiska

¹ Det budgetpolitiska ramverket är en del av det finanspolitiska ramverket. Det omfattar en stram statlig budgetprocess, ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav.

stabilisatorerna, som det kan finnas skäl att bedriva i stabiliserande syfte.

När ska finanspolitiken användas i stabiliseringspolitiskt syfte?

För att finanspolitiken ska kunna bidra till att stabilisera konjunkturen är det en förutsättning att de offentliga finanserna åtnjuter förtroende och är långsiktigt hållbara. Tappar finansmarknaden, hushållen och företagen förtroendet för de offentliga finanserna blir de finanspolitiska åtgärderna som vidtas i stabiliseringspolitiskt syfte mindre effektiva. Vid störningar som påverkar efterfrågeläget i ekonomin råder normalt sett inget motsatsförhållande mellan att stabilisera sysselsättningen och inflationen. Finanspolitiken bidrar vid sådana störningar till konjunkturstabilisering främst genom de automatiska och semiautomatiska stabilisatorerna (t.ex. arbetsmarknadspolitiska program). Finanspolitiken har dessutom, till skillnad från penningpolitiken, en roll att spela när det gäller att hantera specifika problem som kan uppstå i ekonomin i samband med en större och utdragen konjunkturedgång. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag eller hantera olika fördelningspolitiska konsekvenser som uppstår i kölvattnet av en djup lågkonjunktur. Vid större efterfrågestörningar kan finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt, exempelvis genom infrastruktursatsningar eller stöd till kommunsektorn.

Omfattande konjunktursvängningar är kostsamma
Stora svängningar i den ekonomiska aktiviteten riskerar att leda till höga samhällsekonomiska kostnader genom att de har en negativ effekt på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Eftersom stora investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. En kraftig lågkonjunktur riskerar att slå ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs. Perioder med hög arbetslöshet kan vidare leda till lägre kompetens och därmed sjunkande produktivitet hos de som blir arbetslösa, vilket på sikt kan leda till varaktigt högre arbetslöshet. Kraftiga konjunktursvängningar och stora variationer i inflationstakten försämrar dessutom förutsättningarna för hushåll och företag att fatta rationella beslut.

Slutsats

Regeringen anser att utgiftstaket är ett viktigt verktyg för att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser. För att säkerställa en effektiv budgetpolitik som stödjer hållbara finanser bör utgiftstakets nivå normalt ligga fast efter att det fastställts av riksdagen. De samhällsekonomiska kostnaderna av att rubba denna ordning kan på sikt bli stora. Vid större efterfrågestörningar kan dock finanspolitiken behöva stötta penningpolitiken mer aktivt. Eftersom det inte finns några formella hinder för riksdagen att besluta om en ändring av ett tidigare fastställt utgiftstak medger den etablerade ordningen med utgiftstak att finanspolitiken kan anpassas till nya, helt ändrade yttre förutsättningar, givet att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte äventyras. Samtidigt är det avgörande för det långsiktiga förtroendet för de offentliga finanserna att eventuella ändringar av fastställda nivåer på utgiftstaket sker mycket sällan. Mot bakgrund av detta anser regeringen att redan fastställda utgiftstak i sällsynta fall kan behöva ändras om det är en förutsättning för att lämplig stabiliseringspolitik ska kunna bedrivas. Nuvarande system med utgiftstak medger en sådan flexibilitet.

Budgetprocesskommittén

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2013 en översyn av vissa delar av budgetprocessen. Regeringen har därefter i december 2012 beslutat tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att genomföra denna översyn (dir. 2012:124). Syftet med uppdraget är att utifrån erfarenheterna av den nuvarande budgetprocessen och ny europarättslig reglering stärka budgetramverket. Kommittén ska bl.a. överväga hur dagens praxis för budgetbehandling bör regleras i syfte att tydliggöra gällande ordning, och om det finns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan på statens budget på ett mer enhetligt sätt. Kommittén ska även överväga behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargör riksdagens ansvar för det medelfristiga budgetperspektivet, och om det finns skäl att införa bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den s.k. europeiska terminen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013. Förslag som föranleds av rådets

direktiv (2011/85/EU) av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska dock lämnas senast den 1 maj 2013.

Risakanalys av statens garantier och utlåning

Sedan 2011 har regeringen gett Riksgäldskontoret i uppdrag att årligen publicera en samlad riskanalys av statliga garantier och krediter. Syftet med uppdraget är att få god kontroll över statens garanti- och utlåningsverksamhet. Redovisningen av uppdraget ska även utgöra underlag till andra mer heltäckande analyser av statens finanser som görs i andra sammanhang. Rapporten sammanfattas i årsredovisningen.

Behovet av en djupare analys av samlade kreditrisker ökade i samband med den senaste finansiella krisen, då den nominella volymen på utfärdade garantier och lån med kreditrisk ökade kraftigt. Volymerna i bankgarantiprogrammet har sedan dess sjunkit drastiskt, men övriga åtaganden ligger kvar på samma nivåer. Totalt sett är den samlade garanti- och utlåningsportföljen större i dag än före krisen.

Årets rapport från Riksgäldskontoret är den andra i ordningen (dnr Fi2013/1116). Analysen har utvecklats jämfört med föregående år. Det återstår dock utvecklingsarbete på vissa områden, bl.a. när det gäller bedömning av risken för stora samlade kreditförluster och analyserna av statens åtaganden gentemot den finansiella sektorn.

Rapportens innehåll

Rapporten ska enligt uppdraget innehålla en analys av statens kreditrisk respektive likviditetsrisk, både kvalitativt och kvantitativt. Analysen ska även belysa statens implicita garantiåtaganden gentemot den finansiella sektorn, särskilt i de fall det finns en tydlig koppling till stora explicita garantiåtaganden.

Det är viktigt att sätta riskanalysen av statens garanti- och utlåningsportfölj i sitt rätta perspektiv. Den utgör en analys utan hänsyn till hållbarheten i statens finanser i sin helhet, som innehåller ett stort antal andra risker, och är således en fristående analys av statens garanti- och utlåningsportfölj.

Statens kreditrisk

Syftet med analysen av statens kreditrisk är att få en tydlig bild av risken för att staten ska drabbas av stora förmögenhetsförluster kopplade till garanti- och kreditverksamheten.

När det gäller stora enskilda exponeringar gör Riksgäldskontoret bedömningen att den volymkoncentration som finns i den befintliga portföljen i dagsläget innebär en förhållandevis låg sannolikhet för stora samlade kreditförluster.

Vad gäller garantier och lån till företag som verkar inom olika branscher, med mer eller mindre gemensamma förutsättningar, så är den mest framträdande koncentrationen till företag som arbetar med telekom och informationsteknologi. Denna koncentration är till sin procentuella andel av portföljen måttlig. Men för att få en bättre bild av dess betydelse i ljuset av oförväntade förluster behövs en fördjupad analys.

Nästan halva den ordinarie portföljens exponering är mot svenska garanti- och låntagare, vilket utgör en geografisk koncentration. Den resterande delen av portföljen bedöms i geografiska termer vara väldiversifierad.

Tillväxten i ekonomin är en faktor som Riksgälden bedömer kunna påverka risken för stora förluster i flera delar av portföljen. Därmed talar mycket för att tillväxten är en viktig riskfaktor för att kunna analysera oförväntade förluster vidare.

Statens likviditetsrisk

Syftet med analysen är att få en tydlig bild av risken för att staten måste finansiera infrianden inom garantiverksamheten och av vilka effekter detta kan väntas få för lånebehov och upplåningskostnader.

Likviditetsriskerna i den ordinarie portföljen är i dagsläget mycket låga. Förklaringen är att statens likviditetsförvaltning är anpassad till högre belopp och ett större behov av flexibilitet än vad som rimligen krävs med anledning av utfärdade garantier och låneutfästelser.

Åtaganden i den finansiella sektorn

En riskanalys av statens åtaganden i den finansiella sektorn måste ta hänsyn till det implicita åtagande som kommer med värnandet av finansiell stabilitet. Staten har ofta goda skäl att inte låta explicita garantier infrias; det är exempelvis högst osannolikt att staten i samband med en allvarlig finanskris skulle tillåta att ett stort antal institut går i konkurs på ett sådant

sätt att insättningsgarantin skulle behöva träda in.

Analysarbetet har inte kommit lika långt för statens åtaganden i den finansiella sektorn eftersom både förväntade och oförväntade förluster är svårare att analysera. Som en möjlig utgångspunkt för en riskanalys har bl.a. förenklade, och därmed indikativa, beräkningar genomförts av förväntade förluster.