

Remissvar, LU 2023 (SOU2023:85)

1. Sammanfattning

Långtidsutredningen behandlar frågor om finanspolitisk konjunkturstabilisering och förordar att finanspolitiken bör ges en större roll än idag. Detta bör ske bl.a. genom tydliga handlingsregler för finanspolitiken, starkare automatiska och semi-automatiska stabilisatorer och en mer aktiv diskretionär finanspolitik. Vidare diskuterar utredningen förändringar av institutioner och processer i syfte att främja en sådan större roll för finanspolitiken.

Rådet anser att penningpolitiken bör fortsätta att ha huvudansvaret för stabiliseringspolitiken, men att det inte hindrar att finanspolitiken kan användas mer aktivt än i dag. Vi menar liksom utredningen att det vore välkommet att förtydliga rollfördelningen mellan penning- och finanspolitiken och låta principer för stabiliseringspolitiken vara en del av regeringens ramverksskrivelse, men vi är skeptiska mot att med detaljerade regler försöka styra den finanspolitiska stabiliseringspolitikens inriktning och omfattning.

Beträffande de ändringar av budgetprocessen som utredningen förespråkar, bl.a. en uppdelning mellan struktur- och stabiliseringspolitik och en ökad användning av extra ändringsbudgetar i stabiliseringspolitiskt syfte, anser rådet att dessa förändringar inte är nödvändiga för att skapa ett större utrymme för finanspolitisk konjunkturstabilisering och att de riskerar att skada den sammanhållna budgetprocessen.

Flera av de områden som diskuteras i detta remissvar har rådet behandlat mer utförligt i den skrivelse som skickades till den parlamentariska kommittén i februari i år.

2. Större roll för finanspolitisk konjunkturstabilisering

UTREDNINGEN

Utredningen förespråkar att finanspolitiken får en större roll i stabiliseringspolitiken och att det finanspolitiska ramverket kompletteras med ett stabiliseringspolitiskt ramverk som anger mål för stabiliseringspolitiken och preciserar när och hur finanspolitisk stabiliseringspolitik bör användas. Erfarenheterna av hur penningpolitikens möjligheter begränsas när styrräntan befinner sig nära den nedre ränterestriktionen och forskning som talar för att finanspolitiken förefaller vara mer effektiv för att påverka efterfrågan än tidigare

antagits, är viktiga skäl till varför finanspolitiken i ökad utsträckning bör användas i stabiliseringspolitiken.

Utredningen anser att det är rimligt att penningpolitiken på egen hand sköter stabiliseringen av ekonomin vid normala konjunkturlägen. Vid lågkonjunkturer kan penningpolitiken kompletteras av s.k. semiautomatiska stabilisatorer, dvs. förbereda åtgärder som enkelt kan aktiveras när vissa förhållanden uppstår. Vid djupa lågkonjunkturer bör även aktiva finanspolitiska åtgärder användas. Även vid utbudsstörningar har finanspolitiken en viktig roll att spela. I sådana situationer kan det finnas målkonflikter för penningpolitiken om t.ex. hög inflation behöver mötas med höjda räntor samtidigt som hög arbetslöshet talar för lägre räntor. Finanspolitiken kan då mildra effekterna av den höga inflationen för vissa hushåll samtidigt som den sammantaget inte bör spä på inflationen ytterligare.

Utredningen förordar även en regel som sätter gränser för hur omfattande den finanspolitiska stabiliseringen normalt bör vara. En handlingsregel som kan övervägas är att den samlade aktiva finanspolitiska konjunkturstabiliseringen (dvs. semiautomatiska och diskretionära åtgärder) inte ska vara mer omfattande än den stabilisering som sker via de automatiska stabilisatorerna. Om det finns särskilda skäl bör dock åtgärdernas omfattning kunna vara större.

RÅDET

Vi kan först notera att den utredning om översyn av överskottsmålet som för närvarande pågår och ska vara klar i november 2024, även har i uppgift att bedöma om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik och ett bättre samspel mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Rådet anser att penningpolitiken fortsatt bör ha det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken, men att det inte hindrar att finanspolitiken kan användas mer aktivt än i dag, åtminstone när penningpolitikens möjligheter begränsas av ett lågt ränteläge. Vi är också positiva till att ha väl förberedda finanspolitiska åtgärder i beredskap för att snabbt kunna sätta in genomtänkta åtgärder när det bedöms vara nödvändigt. Vi menar liksom utredningen att det finns skäl att förtydliga rollfördelningen mellan penning- och finanspolitiken och att det finns goda argument för att finanspolitiken bör spela en större roll än tidigare för stabiliseringspolitiken. Finanspolitiken kan behöva komplettera penningpolitiken för att undvika stora och tätt återkommande ränteförändringar eller stora tillgångsköp, och i situationer när räntan befinner sig nära den nedre ränterestriktionen. I rapporten Svensk finanspolitik 2024 var vi också öppna för att undersöka hur konjunkturvarierande statsbidrag till kommuner och regioner skulle kunna utformas men ansåg att en sådan utredning borde ske inom ramen för en bredare analys av hur automatiska stabilisatorer används i stabiliseringspolitiken.

Skrivelsen om det finanspolitiska ramverket innehöll fram till 2018 resonemang om finanspolitikens roll som har mycket stora likheter med utredningens synsätt. I skrivelsen framhöll regeringen att finanspolitikens viktigaste bidrag till stabilisering var att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser men också att aktiv finanspolitik kunde användas i stabiliseringspolitiskt syfte, särskilt i situationer då konjunktursvängningarna beror på kraftiga utbudsstörningar eller då penningpolitiken begränsas av att reporäntan närmar sig noll. Ramverkets beskrivningar av principer för när finanspolitiken bör användas för stabilisering utelämnades dock i den reviderade skrivelsen från 2018 och

ersattes inte av något motsvarande dokument. Vi menar att det var olyckligt att skrivningarna om stabiliseringspolitiken utelämnades när ramverksskrivelsen reviderades, men att det enligt vår bedömning inte var ett uttryck för att synen på stabiliseringspolitiken hade förändrats. Den tankeram som fanns i den äldre ramverksskrivelsen – och som har stora likheter med utredningens synsätt – förefaller i praktiken ha fortsatt att gälla.

Utredningen tänker sig även en handlingsregel om hur stort utrymmet för aktiva åtgärder bör vara i relation till de automatiska stabilisatorerna. Avvikelse från regeln kan tillåtas om det finns särskilda skäl, och i likhet med dagens system ska regeringen motivera en avvikelse och denna ska utvärderas av Finanspolitiska rådet. Det finns alltså tydliga likheter mellan utredningens förslag och dagens system: I normala fall ska saldot variera inom vissa gränser, men om det finns goda skäl kan dessa gränser överskridas vilket i så fall ska motiveras och utvärderas.

I dag har vi ett system som innebär att om det föreligger en avvikelse från överskotts målet så ska regeringen motivera avvikelsen och berätta vad man avser att göra åt den. Kriteriet för om det finns en avvikelse är att det strukturella sparandet behöver avvika från målnivån med mer än 0,5 procent av BNP för innevarande eller nästkommande år. Det är oklart hur utredningen tänker sig att den stabiliseringspolitiska regeln ska fungera tillsammans med den befintliga regeln om avvikelse från saldomålet. Det skulle t.ex kunna uppstå en situation där det strukturella sparandet avviker tydligt från målnivån samtidigt som de diskretionära åtgärderna inte bedöms vara större än de automatiska stabilisatorerna. Då skulle regeringen behöva motivera målavvikelsen men inte säga något om särskilda skäl för det stabiliseringspolitiska målet. Man kan också tänka sig det motsatta, dvs. att de diskretionära åtgärderna är större än de automatiska stabilisatorerna utan att saldot avviker tydligt från målnivån. I så fall skulle regeringen behöva ange särskilda skäl för den stabiliseringspolitiska regeln men inte för avvikelsen från saldomålet.

Rådet är skeptiskt till att försöka fånga utrymmet för stabiliseringspolitiken genom en kvantifierad regel. Svårigheterna med att mäta inslagen av olika typer av stabiliseringspolitik är stora vilket skulle göra en sådan regel svår att tillämpa. Vi är tveksamma till om denna typ av finanspolitisk styrning skulle leda till en bättre avvägd stabiliseringspolitik. Möjligheterna till undantag innebär också att vad som är en lämplig omfattning av stabiliseringsåtgärderna ändå är en bedömning som behöver göras från fall till fall.

3. Budgetprocessen

UTREDNINGEN

För att underlätta användningen av finanspolitik i stabiliseringspolitiken förespråkar utredningen ett flertal förändringar av processer och arbetsformer för budgeten. Utredningen förordar en uppdelning av budgeten i en stabiliseringspolitisk och en strukturpolitisk del där den strukturella delen ingår i budgetpropositionen medan diskretionära stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder lämnas i extra ändringsbudgetar vid behov. Dessa åtgärder kan även läggas under ett särskilt utgiftsområde som undantas utgiftstaket. Utredningen menar att det skulle snabba upp den stabiliseringspolitiska beslutsprocessen och tydliggöra vilka åtgärder som är stabiliseringspolitiskt motiverade och därmed minska risken för att tillfälliga åtgärder permanentas.

Utredningen diskuterar även olika modeller för att säkerställa att regeringen får majoritet för sin budget i riksdagen: förhandlingar i finansutskottet, ett krav på att regeringen avgår efter ett nederlag i budgetomröstningen eller att dagens tvåstegsmodell för budgetbeslut i riksdagen ersätts av en trestegsmodell där steg två och tre motsvarar dagens budgetbeslut. Detta är tänkt att föregås av ett första steg som där riksdagen fastställer det totala budgetutrymmet och utrymmet under utgiftstaket, vilka därigenom skiljs från besluten i steg två och tre som fastställer hur detta utrymme ska disponeras.

RÅDET

Vi är kritiska till utredningens förslag om förändringar av budgetprocessen av flera skäl.

För det första finns ett stort värde i att budgeten är en helhet. Att ha en sammanhållen budget där alla åtgärder bedöms i ett enda sammanhang och där prioriteringar och avvägningar görs med ett helhetsperspektiv är en grundbult i budgetprocessen. En ordning där stabiliseringspolitiska åtgärder föreslås i andra propositioner än budgetpropositionen och där vissa utgifter läggs utanför utgiftstaket underminerar den samlade processen.

För det andra är det i praktiken mycket svårt att göra en uppdelning i struktur- respektive stabiliseringspolitiska åtgärder. Gränsen mellan dessa grupper är oklar och godtycklig. Att låta en sådan uppdelning ligga till grund för huruvida en åtgärd ska föreslås i budgetpropositionen eller i en extra ändringsbudget, eller om den ska räknas in under utgiftstaket eller inte, skulle riskera att göra budgetprocessen svagare och otydligare.

För det tredje bedömer vi att det finns anledning att tro att tidseftersläpningar i den finanspolitiska beslutsprocessen inte är ett avgörande problem. Vår genomgång i 2023 års rapport pekar snarare på att stabiliseringspolitiken i huvudsak har bedrivits kontracykliskt, dvs. att åtgärder inte i någon avgörande utsträckning har vidtagits vid fel tidpunkt. Särskilt förefaller politiken ha reagerat kraftfullt vid större försämringar av konjunkturläget. Därför ställer vi oss tveksamma till att beslutsprocessen behöver snabbas upp såsom utredningen förespråkar. Givet de stora förändringar som utredningen föreslår när det gäller både aktiv finanspolitik och institutioner är det förvånande att utredningen inte underbygger detta bättre med en analys som antyder att nuvarande regelverk och tillämpningen av det har varit problematiska.

Erfarenheterna från flera kriser, särskilt pandemin, visar också att det med dagens regler är möjligt att snabbt fatta finanspolitiska beslut. Detta var mycket värdefullt under krisen, men man kan inte bortse från att de snabba besluten skedde till priset av en starkt forcerad beredning av förslagen både i Regeringskansliet och i riksdagen, med snabba utredningar, minimerade remissförfaranden och starkt begränsade möjligheter för riksdagen att granska åtgärderna och lämna alternativa förslag. Även om en sådan påskyndad hantering må ha varit befogad under pandemin, menar vi att det vore olyckligt att göra liknande processer till det normala för den finanspolitiska stabiliseringspolitiken. Det finns idag ett årligt budgetförslag, två ordinarie tillfällen per år att ändra budgeten, och om det finns särskilda skäl, även en möjlighet att lägga extra ändringsbudgetar när som helst under året. Extra ändringsbudgetar bör förbli en möjlighet som reserveras för speciella omständigheter, inte göras till ett ordinarie inslag i budgetprocessen.

Sammantaget menar vi att de förändringar av budgetprocessen som utredningen förespråkar är betydligt mer långtgående än vad som kan behövas för att skapa ett större

utrymme för finanspolitisk konjunkturstabilisering. Den sammanhållna budgetprocessen är en viktig hörnsten som möjliggör en trovärdig finanspolitik som kan användas effektivt över konjunkturcykeln.

Vad gäller utredningens diskussion om riksdagens beslutsmodell för budgeten, huruvida statsministern bör sitta kvar efter en förlorad budgetomröstning eller hur riksdagspartierna ska kunna bilda en majoritet för budgeten, avstår rådet från att lämna några synpunkter. Grundproblemet är att eftersom kraven är olika för att utse en statsminister och för att få igenom en budget, kan det uppstå situationer där det finns stöd i riksdagen för en statsminister men inte för dennes budget. Det kan i sin tur få konsekvenser som t.ex. att budgetreglerna kringgås eller undergrävs. Detta är frågor av konstitutionellt slag som berör såväl grundlagen, riksdagens regler och arbetsformer som relationerna mellan riksdag och regering.

4. Överskotts målets nivå

UTREDNINGEN

Utredningen bedömer att ett långsiktigt skuldankare på 40-50 procent av BNP är lämpligt och att ett permanent saldomål på -0,5 procent av BNP vore förenligt med en sådan skuldnivå på lång sikt. Under nästa ramverksperiod skulle dock ett saldomål på -0,5 vara förenligt med ett oförändrat skuldankare, dvs. 35 procent av BNP. Utredningen anser också att det ökade budgetutrymmet bör öronmärkas för temporära samhällsnyttiga investeringar.

RÅDET

Rådet delar huvudsakligen utredningens bedömning att skuldnivån inte bör överstiga 50 procent av BNP så att det finns en tillräcklig buffert om en större kris skulle inträffa. Vi framhåller dock att det är mest relevant att studera hur temporära förändringar av saldomålet under nästa ramverksperiod påverkar skuldsättningen, inte permanenta förändringar som utredningen fokuserar på. Vid ett underskott på exempelvis -0,5 procent visar beräkningar att den offentliga skulden når 35 procent i slutet av nästa ramverksperiod, dvs. 2034, och ca 42 procent år 2050. Vi framhåller också att en analys av offentliga investeringsbehov behöver föregå en eventuell ändring av målnivån och att skuldsättningen kan tillåtas öka som en följd av tillfälliga utgifter, medan varaktiga åtaganden inte bör finansieras av lån.

Lars Heikensten
(ordförande)

Annika Sundén

Jesper Roine

Lisa Laun
(vice ordförande)

Runar Brännlund

Anna Seim