

Stockholm 22 maj 2009
Dnr 7-2009-03

Yttrande om Ds 2009:10 Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak.

Finanspolitiska rådet har beretts möjlighet att yttra sig om Ds 2009:10 *Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak*. Att granska det finanspolitiska ramverket är en av rådets huvuduppgifter. Således förs ingående diskussioner om ramverkets olika delar, bl a utgiftstaken, i rådets årliga rapporter. Detta yttrande relaterar rådets syn på utgiftstaken till de förslag som ges i föreliggande departementsstencil.

Diskussion av förslagen

Stencilen diskuterar den del av det finanspolitiska ramverket som rör tak för statens utgifter, det s k utgiftstaket. Diskussionen utmynnar i fyra förslag.

1. Det ska vara obligatoriskt att använda utgiftstak.
2. Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag för statens utgifter för det tredje tillkommande budgetåret.
3. Det ska finnas en budgeteringsmarginal som skall hantera både makroekonomisk osäkerhet och, om utrymme finns, behov av utgiftsreformer.
4. Tekniska justeringar av ett beslutat utgiftstak ska göras så att taket behåller den ursprungligen avsedda finansiella stramheten.

Nedan diskuteras rådets syn på vart och ett av dessa förslag. Mer utförlig analys av utgiftstaken ges i Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.5 och Finanspolitiska rådet (2009), avsnitten 1.1 och 1.3.

Det ska vara obligatoriskt att använda utgiftstak

Rådet delar uppfattningen att utgiftstaken är en viktig del av det finanspolitiska ramverket. Det är vidare lämpligt att öka ”kostnaden” för att bryta mot taken (som idag är frivilliga) genom att göra det obligatoriskt att lägga tak för statens utgifter. Rådet är av dessa skäl positivt till att utgiftstaken görs obligatoriska.

Regeringen ska i budgetpropositionen lämna förslag för statens utgifter för det tredje tillkommande budgetåret

När utgiftstaket började tillämpas föreslogs de i vårpropositionen och gällde för de tre följande åren, dvs för en tidsperiod om 3½ år. I början av 2000-talet föreslogs utgiftstak för ett eller två år framåt i tiden. Längre tidshorisont ökar förutsebarheten i finanspolitiken och bidrar därmed till att stärka dess trovärdighet. Rådet delar därför stencilens bedömning att utgiftstak med längre framförhållning än två år bör läggas. I Finanspolitiska rådet (2008, s 114) föreslogs införandet av en explicit bestämmelse om treårshorisonten i budgetlagen. Stencilens förslag går i denna riktning, vilket är positivt.

En budgeteringsmarginal ska hantera både makroekonomisk osäkerhet och ytterligare reformer

Det senaste årets utveckling har med all önskvärd tydlighet illustrerat osäkerheten i makroekonomiska prognoser. Så t ex har regeringens prognos för BNP-tillväxten 2009 reviderats ned med mer än fem procentenheter från Vårpropositionen 2008 till Vårpropositionen 2009. Mot denna bakgrund är det uppenbart att makroekonomisk osäkerhet måste hanteras så att inte utgiftstaken blir så rigida att de bidrar till att stabiliseringspolitikens möjligheter begränsas. Rådet instämmer därför i behovet av en budgeteringsmarginal. Det är också rimligt att en regering vill förbehålla sig ett reformutrymme utan att bryta mot utgiftstaken. Enligt rådets uppfattning bör det dock inrättas *två* budgeteringsmarginaler, en för *konjunkturberoende* utgifter och en för *oförutsedda utgifter och reformer*. Detta påpekades i Finanspolitiska rådet (2008). Stencilen anför enkelhet tillsammans med olika klassificeringsproblem som övervägande skäl för att endast en marginal ska finnas. Rådet anser att det skulle gynna transparensen i finanspolitiken, och därmed dess trovärdighet, om två marginaler infördes. Med stencilens förslag kvarstår osäkerheten gällande konjunkturmarginalens storlek. Ett viktigt komplement till de två marginalerna är en tydlig bestämmelse om att konjunkturmarginalen endast får användas vid en konjunkturförsvagning. En sådan bestämmelse underlättar hanteringen av de klassificeringsproblem som uppkommer.

Tekniska justeringar ska göras så att taket behåller den ursprungligen avsedda finansiella strambeten

Stencilen påpekar att utgiftstak lagda för tre år innebär att det är ”ofrånkomligt att det under tiden vidtas ett antal budgetmässiga ändringar av vad som ska innefattas under taket”. Regeringen har tidigare fått kritik för att ha underlåtit att genomföra tekniska justeringar i fall då dessa hade medfört att taket sänkts. Rådet delar stencilens bedömning att tekniska justeringar är nödvändiga och skall tillämpas *symmetriskt*, dvs oavsett om sådana justeringar höjer eller sänker utgiftstaket.

Övriga synpunkter

Den pågående lågkonjunkturen har aktualiserat utgiftstakens relation till stabiliseringspolitiken. I Finanspolitiska rådet (2009) argumenterar rådet för att utgiftstaket inte bör stå i vägen för att bedriva stabiliseringspolitik. Rådet anser att det bör införas en explicit s k *undantagsklausul* i budgetlagen som anger att utgiftstaken tillfälligt får brytas för att tillåta stabiliseringspolitiska åtgärder under *exceptionella omständigheter*. Dessa skulle kunna definieras som situationer med BNP-fall av en viss storleksordning. En sådan undantagsklausul finns t ex i EUs stabilitet- och tillväxtpakt och är att föredra framför att kringgå utgiftstaket på de sätt som skett både nu och tidigare (se Finanspolitiska rådet (2009, avsnitt 1.3.2) och Finanspolitiska rådet (2008, avsnitt 2.5.4)). Om en tydlig undantagsklausul införs minskar behovet av en speciell konjunkturmarginal.

Stockholm 22 maj 2009

Lars Calmfors, ordförande och kanslichef