

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16)

(Fi 2002/1573)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret delar kommitténs uppfattning att det skulle finnas behov av stabilisering via finanspolitiken efter ett EMU-inträde. Likaså instämmer kontoret i slutsatsen att den nationella stabiliseringspolitiken även i EMU behöver ett robust och tydligt ramverk. Dock ifrågasätter Riksgäldskontoret om kommitténs höga ambitioner när det gäller att stabilisera aktivitetsnivån är realistiska och ändamålsenliga. Ett alltför aktivistiskt förhållningssätt kan, bl.a. till följd av osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen, destabilisera konjunkturförloppet. Riksgäldskontorets reservationer när det gäller ambitionsnivån har också betydelse för synen på vilket mål som bör vägleda stabiliseringspolitiken och på behovet av institutionella reformer i syfte att snabba på beslutsprocessen.

Riksgäldskontoret delar kommitténs uppfattning att den nationella stabiliseringspolitiken bör vägledas av ett uttalat mål. Kontoret är emellertid tveksamt till operationaliseringen av målet till att avse styrning av produktionsgapet. Riksgäldskontoret anser att det finns anledning att hålla fast vid *prisstabilitet* som operativt mål för den nationella stabiliseringspolitiken även i EMU. Detta avspeglar med den vikt som i en valutaunion måste knytas till att priser och löner i landet utvecklas i en takt som överensstämmer med utvecklingen i resten av union. Ett nationellt prisstabilitetsmål skulle också stå i överensstämmelse med det mål som vägleder stabiliseringspolitiken inom unionen som helhet. Ett prisstabilitetsmål skulle därutöver ge kontinuitet i förhållande till den nuvarande regimen, där ansvaret ligger på penningpolitiken. Riksgäldskontoret noterar också att förslaget att ange ett mål för produktionsgapet är förknippat med såväl konceptuella som metodmässiga problem. Mot denna bakgrund avstyrker Riksgäldskontoret förslaget att uttrycka det stabiliseringspolitiska målet i termer av produktionsgapet. Både principiella och metodmässiga skäl talar för att behålla *prisstabilitet* som övergripande mål för den nationella stabiliseringspolitiken.

Riksgäldskontoret instämmer i kommitténs betoning av de automatiska stabilisatorernas centrala roll. I kommitténs förslag att ange i produktionsgapstermer *när* diskretionära åtgärder bör vidtas finns en ambition att omvandla dessa till närmast halvautomatiska stabilisatorer. Om man utgår från att diskretionära åtgärder ska utlösas vid ett förväntat produktionsgap på två procentenheter, kan kommitténs förslag tolkas som att den vill formulera ett produktionsgapsmål på formen 0 ± 2 procent, analogt med det nuvarande inflationsmålet. Riksgäldskontoret delar kommitténs uppfattning att diskretionära åtgärder kan vara svåra att hantera på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt finns risken att upplägget med sifferatta avvikelser ger en överdriven bild av den precision med vilken den ekonomiska aktiviteten kan förutsägas och styras. För högt satta ambitioner kan leda till att åtgärderna ökar snarare än dämpar svängningarna, t.ex. genom att prognosen slår fel eller effekternas storlek och tidsfördelning blir en annan än beräknat. Riksgäldskontoret anser mot denna bakgrund att det anledning att tona ner ambitionerna att med diskretionära åtgärder finjustera konjunktur- och inflationsprocessen.

Riksgäldskontoret tillstyrker kommitténs förslag att höja saldomålet, liksom förslaget att ändra reglerna för hur marginaler till utgiftstaket skapas. Däremot avstyrker Riksgäldskontoret förslaget att inrätta ett finanspolitiskt råd. Det är oklart vad som skiljer rådets ställning från den som rådets ledamöter – var och en eller i grupp – skulle ha i egenskap av fristående debattörer. En fri ekonomisk-politisk debatt måste rimligen vara en ännu säkrare garanti för oberoende än en ordning där några av de viktigaste potentiella debattörerna sätter sig i ett råd finansierat av den instans från vilken de förutsätts vara oberoende. Eventuella förändringar av ansvarsfördelningen bör göras *inom* det politiska systemet. En möjlighet som kan övervägas är viss delegering av beslutsrätt från riksdagen till regeringen i syfte att förkorta beslutsprocessen. Samtidigt gäller att betydelsen av att skapa extraordinära beslutsformer är beroende av i vilka lägen som man anser att diskretionära åtgärder bör vidtas. Ju större störning som krävs för att det ska finnas skäl att överväga åtgärder, desto mindre blir behovet att omgärda beslutet med särskilda restriktioner.

1 Inledning

Kommitténs huvuduppgifter har varit att analysera vilka stabiliseringspolitiska problem som kan uppkomma vid ett svenskt EMU-medlemskap, samt att föreslå hur finanspolitiken bör utformas för att på bästa sätt komma till rätta med dessa problem. När det gäller den första frågan konstaterar kommittén, som uppdraget indikerar, att bortfallet av penning- och valutapolitik som styrmedel på nationell nivå kommer att ställa högre krav på finanspolitiken. Visserligen är det svårt att bedöma hur karaktären på de makroekonomiska störningarna skulle förändras till följd av inträde i valutaunionen, men kommittén gör bedömningen att risken för instabilitet ökar. Detta ställer större krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga, t.ex. när det gäller flexibiliteten i nominallöner. Kommittén bedömer att förändringarna därvidlag endast till liten del kan uppväga förlusten av pen-

ningspolitik som stabiliseringspolitiskt medel. Slutsatsen är därmed att det kommer att finnas behov av nationell stabiliseringspolitik även i EMU och att medlen måste sökas inom finanspolitiken. Mot denna bakgrund är det naturligt att huvuddelen av kommitténs förslag rör finanspolitiken, såväl dess mål och utformning som de institutionella ramarna.

Riksgäldskontoret delar kommitténs uppfattning att det skulle finnas behov av stabilisering via finanspolitiken efter ett EMU-inträde. Likaså instämmer kontoret i slutsatsen att den nationella stabiliseringspolitiken även i EMU behöver ett robust och tydligt ramverk. I någon mån ges detta ramverk av reglerna i fördraget och i stabilitetspakten, men dessa är siffermässigt uttryckta restriktioner utan koppling till några stabiliseringspolitiska mål.

Dock präglas kommitténs förslag av höga förväntningar och ambitioner när det gäller finanspolitikens möjligheter att effektivt och konsistent stabilisera aktivitetsnivån. Riksgäldskontoret ifrågasätter, av skäl som utvecklas nedan, om dessa ambitioner är realistiska och ändamålsenliga. Ett alltför aktivistiskt förhållningssätt kan, bl.a. till följd av osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen på både kort och medellång sikt, destabilisera snarare än stabilisera konjunkturförloppet. Riksgäldskontorets reservationer när det gäller ambitionsnivån har också betydelse för synen på vilket mål som bör vägleda stabiliseringspolitiken och på behovet av institutionella reformer i syfte att snabba på beslutsprocessen.

2 Stabiliseringspolitikens mål

Kommittén föreslår att stabiliseringspolitikens övergripande mål ska vara att *motverka större svängningar i aktivitetsnivån på såväl kort som medellång sikt*. Som operationalisering av detta mål föreslår kommittén en målformulering som anger att produktionsgapet – skillnaden mellan faktisk och potentiell produktionsnivå – inte ska tillåtas bli alltför stort.

Riksgäldskontoret delar kommitténs uppfattning att den nationella stabiliseringspolitiken bör vägledas av ett uttalat mål. Ett sådant mål kan både fungera som vägledning för beslutsfattarna och som medel att förankra allmänhetens och de finansiella marknadernas förväntningar om beslutsfattarnas framtida agerande. Riksgäldskontoret instämmer också i att stabiliseringspolitik på övergripande nivå handlar om att motverka svängningar i den ekonomiska aktiviteten (kring en trend). I så måtto är det övergripande målet invändningsfritt, givet att *kort sikt* enligt kommittén ska läsas som ett till två år. Kontoret är emellertid tveksamt till operationaliseringen av målet till att avse styrning av produktionsgapet.

Riksgäldskontoret anser att det finns anledning att överväga att hålla fast vid *prisstabilitet* som operativt mål för den nationella stabiliseringspolitiken även i EMU. Detta avspeglar med den vikt som i en valutaunion måste knytas till att priser och löner i landet utvecklas i en takt som överensstämmer med utvecklingen i resten av union. Som kommittén framhåller är

detta ett nödvändigt villkor för att långsiktigt stabilisera den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen. Ett prisstabilitetsmål är således – på samma sätt som under rörlig växelkurs – förenligt med en bakomliggande strävan att stabilisera produktion och sysselsättning. Vidare bör det minst lika effektivt som ett produktionsgapmål bidra till att ge en återhållande effekt på lönebildningen, en annan av de hänsyn som kommittén betonar.

Ett nationellt prisstabilitetsmål skulle också stå i överensstämmelse med det mål som vägleder stabiliseringspolitiken inom unionen som helhet. Ett prisstabilitetsmål skulle därutöver ge kontinuitet i förhållande till den nuvarande regimen, där ansvaret ligger på penningpolitiken. Det gäller både målet och den framåtblickande policyprocess som krävs för att nå målet. Dessutom skulle politiken ges en för allmänheten mer välbekant ram och bygga vidare på den breda förankring och förståelse som inflationsmålet vunnit under den gångna tioårsperioden.

Huruvida det är lämpligt eller ens möjligt att arbeta med en lika konkret operationalisering av prisstabilitetsmålet som i den nuvarande regimen är mer tveksamt. Det kan t.ex. inte uteslutas att euroområdet som helhet drabbas av störningar som driver upp inflationstakten på ett sätt som inte går att motverka på nationell nivå. Vidare kan det tänkas uppstå skillnader i produktivitet utveckling mellan Sverige och den övriga unionen som motiverar avvikelser i pris- och löneutveckling. Från kommunikations- och utvärderingssynpunkt är det en fördel om målet kan siffersättas, men riskerna för att systemet blir alltför stelt måste beaktas. Enligt Riksgäldskontorets bedömning bör det vara möjligt att hitta en lösning byggd på ett generellt prisstabilitetsmål som ger flexibilitet i politiken utan att den långsiktiga trovärdigheten försämras.

En åtgärd för att främja transparens är att regering i samband med förslag beträffande finanspolitikens inriktning tydligt redovisar vilka inflationsbedömningar och överväganden i övrigt som väglett förslagen. Dessa bedömningar kan sedan bli föremål för debatt – i och utanför riksdagen – och ger även ett underlag för utvärdering i efterhand av om politiken vägletts av rimliga bedömningar och resonemang.

Beträffande kommitténs förslag att ange ett mål för produktionsgapet måste det understrykas att ansatsen är förknippad med såväl konceptuella som metodmässiga problem. Kommittén noterar att produktionsgapet är svårt att mäta på ett entydigt sätt. Den konstaterar samtidigt att det är en viktig faktor också i Riksbankens inflationsprognos och att svårigheterna att mäta produktionsgapet därför inte är något nytt. Kommittén redovisar därför ett antal indikatorer på produktionsgapet och förslår att dessa fortlopande ska vägas samman till en samlad bedömning.

Samtliga indikatorer bygger emellertid på data från *samtida* (eller nyss förflutna) perioder. De ger därmed en bild av det aktuella produktionsgapet. Som kommittén noterar måste finanspolitiken emellertid vara *framåtsyftande*, dvs. målet bör rimligen vara att stabilisera produktionsgapet på (tidigast) ett till två års sikt.

Här inträder en skillnad i förhållande till den nuvarande penningpolitiken med inflationen som målvariabel. Produktionsgapet är en *ledande* indikator på inflationstrycket, dvs. den ingår – tillsammans med en rad andra faktorer – i Riksbankens bedömning av hur inflationen kommer att utvecklas på ett à två års sikt. Huruvida produktionsgapet *i dag* är en robust indikator på produktionsgapet på ett à två års sikt är mindre självklart. Vissa av de indikatorer kommittén anger kan t.o.m. betraktas som *bakåtblickande*, t.ex. löne- och prisstegringsstakten (jfr produktionsgapets roll i Riksbankens inflationsbedömning).

För att fungera som vägledning för stabiliseringspolitiken måste analysen utmynna i en *produktionsgapsprognos*, på samma sätt som penningpolitiken vägleds av en inflationsprognos. Det framgår på några ställen i betänkandet (till exempel s. 152) att kommittén avser att finanspolitiken ska vägledas av det prognostiserade produktionsgapet. Principiellt finns inget hinder mot att – i analogi med penningpolitikens uppläggning – arbeta med produktionsgapsprognoser som bas för bedömning om det t.ex. ska vidtas diskretionära finanspolitiska åtgärder. Dock har denna ansats klara nackdelar. Ett exempel är att det är svårt att göra robusta prognoser på en icke observerbar variabel. Således måste både prognosen och utfallet av bygga på bedömningar. Utöver de rent metodmässiga problem som detta skapar riskerar politiken att framstå som otydlig. Därtill kommer att möjligheterna till effektiv uppföljning och ansvarsutkrävande är begränsade när utfallet av målvariabeln inte går att mäta utan i sig är en bedömningsfråga. Detta kan i sin tur försämra tilltron till hållfastheten i politiken.

Mot denna bakgrund avstyrker Riksgäldskontoret förslaget att uttrycka det stabiliseringspolitiska målet i termer av produktionsgapet. Både principiella och metodmässiga skäl talar för att hålla fast vid *prisstabilitet* som övergripande mål för den nationella stabiliseringspolitiken även i EMU.

3 Stabiliseringspolitikens utformning och möjligheter

Kommittén diskuterar utförligt finanspolitikens utformning och effekter, i första hand hur fördelningen mellan automatiska stabilisatorer respektive diskretionära åtgärder bör göras. Kommittén ser en funktion för båda, men förordar att automatiskt verkande mekanismer ska ges en framträdande roll. Det innebär bl.a. att normala konjunktursvängningar bör hanteras enbart med automatiska stabilisatorer. Diskretionära åtgärder, med tonvikt på generellt verkande medel, ska vidtas först vid störningar som ger (eller riskerar att ge) upphov till ”stora” obalanser. Som precisering skriver kommittén: ”Ett enligt kommitténs bedömning rimligt sätt att karakterisera en ’stor’ störning är som ett produktionsgap på minst två procent i någondera riktningen” (s. 19).

Riksgäldskontoret instämmer i kommitténs betoning av de automatiska stabilisatorernas centrala roll. Med hänsyn till omfattningen av den offentliga sektorn i Sverige finns det anledning räkna med att automatiska stabilisatorer ger betydande effekter på konjunkturförloppet. Givet att de offent-

liga finanserna är robusta finns det heller inget problem med att ha kraftigt verkande automatiska stabilisatorer.

Riksgäldskontoret noterar att det i kommitténs förslag att ange i produktionsgapstermer *när* diskretionära åtgärder bör vidtas finns en ambition att omvandla dessa till närmast halvautomatiska stabilisatorer, som tillgrips på i princip samma sätt som t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om man utgår från att diskretionära åtgärder ska utlösas vid ett förväntat produktionsgap på två procentenheter, ligger det nära till hands att tolka kommitténs förslag som att den vill formulera ett produktionsgapsmål på formen 0 ± 2 procent, dvs. analogt med det nuvarande inflationsmålet. Riksgäldskontoret ser dock problem med en sådan ansats.

Kontoret är tveksamt till realismen i strävan att finna ett närmast objektiva kriterium för att utlösa diskretionära åtgärder. I detta ligger åtminstone en terminologisk motsägelse – ett diskretionärt beslut styrs definitionsmässigt inte av i förväg fastlagda kriterier – men måhända även en mer fundamental målkonflikt.

Kommittén redovisar erfarenheter som indikerar att diskretionär stabiliseringspolitik i flera fall misslyckats, eller t.o.m. missbrukats, och i själva verket bidragit till att öka de ekonomiska svängningarna. Detta skulle kunna tas till intäkt för att helt avstå från diskretionära åtgärder. Kommittén har dock inte velat föreslå ett så drastiskt steg. Den försöker i stället ange en regel för diskretionära åtgärder ska tillgripas. Det diskretionära reduceras därmed till *vilka* åtgärder som ska vidtas (och även här förordar kommittén att tillgängliga åtgärder bör anges på förhand).

Riksgäldskontoret delar kommitténs uppfattning att diskretionära åtgärder kan vara svåra att hantera på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt är det orimligt – och i realiteten omöjligt – att låsa finanspolitiken i så snäva ramar att diskretionära åtgärder under inga omständigheter kan komma i fråga. I så måtto är målkonflikten reell.

Samtidigt finns risken att upplägget med siffersatta avvikelser ger en överdriven bild av den precision med vilken den ekonomiska aktiviteten kan förutsägas och styras. Enligt Riksgäldskontorets bedömning är det inte självklart att ambitionen att med diskretionära finanspolitiska åtgärder hålla produktionsgapet (eller annat motsvarande aktivitetsmått) inom ett snävt intervall är dynamiskt stabil. Alla led i beslutsprocessen – från identifikation av en störning till beslut, genomförande och genomslag – är förknippade med osäkerhet och eftersläpningar. Följaktligen kan för högt satta ambitioner leda till att åtgärderna ökar snarare än dämpar svängningarna, t.ex. genom att prognosen slår fel eller effekternas storlek och tidsfördelning blir en annan än beräknat.

Om å andra sidan diskretionära åtgärder reserveras för lägen när ekonomin drabbats av betydande störningar, är nackdelarna med att följa den normala budgetpolitiska beslutsprocess av mindre betydelse, eftersom det då finns möjlighet att fatta beslut i särskild ordning. Likaledes kan trovärdig-

hetsproblemet antas vara mindre om extraordinära åtgärder vidtas endast när det föreligger extraordinära omständigheter.

Riksgäldskontoret anser mot denna bakgrund att det anledning att tona ner ambitionerna att med diskretionära åtgärder finjustera konjunktur- och inflationsprocessen. Detta gäller oavsett vem som har rätt att fatta beslut om åtgärderna. Som framgår av avsnitt 2 ovan anser kontoret att inte heller en målformulering i termer av prisstabilitet bör siffersättas på detta detaljerade sätt.

4 Stabiliseringspolitikens institutionella ramar

4.1 Saldomålet

Kommittén betonar att för att finanspolitiken ska få tillräckligt utrymme bör de offentliga finanserna visa överskott i genomsnitt över en konjunkturcykel. Vad som är tillräckligt påverkas både av EU:s regler och vad som krävs för att statsfinanserna ska uppfattas som långsiktigt hållbara även vid en djup ekonomisk nedgång. Av hänsyn till behovet av diskretionära åtgärder vid en stor negativ störning föreslår kommittén en höjning av överskottsmålet till 2,5 eller 3 procent av BNP, från nuvarande 2 procent, under den närmaste tioårsperioden.

Riksgäldskontoret tillstyrker kommitténs förslag att höja saldomålet. Nuvarande överskottsmål för den offentliga sektorn innebär att staten i genomsnitt förväntas redovisa ett underskott i storleksordningen 0,5 till 1 procent av BNP, dvs. statsskulden beräknas öka i absoluta tal. Enligt kontorets bedömning vore det ändamålsenligt att justera ambitionsnivån så att statens budgetsaldo i stället varierar kring noll. Skälet är väl så mycket av strukturell karaktär som av hänsyn till det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet. Den demografiska utvecklingen kommer av allt att döma leda till påfrestningar inte bara i pensionssystemet utan även på statens finanser. Följaktligen är det angeläget att under det kommande decenniet förstärka statens balansräkning. Det bör ske genom att statsskulden reduceras, om inte i kronor räknat så åtminstone sett i relation till BNP. Att en sådan utveckling även vidgar det finanspolitiska handlingsutrymmet förstärker endast motiven.

4.2 Utgiftstaket

Kommittén konstaterar att för att de automatiska stabilisatorerna ska kunna verka fullt ut under en lågkonjunktur måste det finnas marginaler för att låta utgifterna öka. Den hittillsvarande budgeteringsmarginalen har inte hanterats så att ett sådant utrymme finns. Budgeteringsmarginalen bör därför ersättas av en *konjunkturmarginal* på ca 3 procent av utgifterna. Därtill bör det finnas en *planeringsmarginal* för att täcka in prognososäkerhet som härrör från andra faktorer än konjunkturen.

Riksgäldskontoret tillstyrker förslaget att ändra reglerna för hur marginaler till utgiftstaket skapas. Även om den ursprungliga intentionen var densamma visar erfarenheterna att en annan uppläggning behövs. Kommitténs förslag liknar för övrigt det som framfördes av Utredningen om utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61), som kontoret tillstyrkt i tidigare remissyttrande.

Riksgäldskontoret vill i sammanhanget också uppmärksamma tendensen att kringgå utgiftstaket genom att flytta finansieringen av reformer till inkomstsidan. Ett exempel är finansieringen av systemet för individuell kompetenssparande via skattereduktioner i stället för riktade bidrag. Detta strider mot budgetlagens princip om bruttoredovisning och urholkar utgiftstakets effekter. Ett sådant beteende skapar en asymmetri i budgeten i och med att ökade skatteintäkter under en högkonjunktur används för reformer, som de facto finansieras på budgetens inkomstsida, och inte för att reducera statskulden. På lång sikt kan det leda till att trovärdigheten i finanspolitiken försämras genom att de realiserade överskotten under högkonjunkturperioder inte uppväger underskotten i lågkonjunktur.

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning finns det anledning att se över budgetlagens regler även i detta avseende. Ett förslag som förtjänar att övervägas är att ta in s.k. skatteavvikelser i budgetprocessen. Det skulle t.ex. innebära att ändringar av skatteregler som kan likställas med subventioner, och därmed lika gärna hade kunnat täckas av en utgift, leder till motsvarande sänkningar av utgiftstaket.

4.3 Finanspolitiskt råd

Kommittén föreslår att det ska inrättas ett rådgivande oberoende expertorgan – ett finanspolitiskt råd – med uppgift att offentligt lämna rekommendationer om stabiliseringspolitiska åtgärder inom ramen för ett av riksdagen fastlagt regelverk. Rådet är tydligt inspirerat av riksbanksdirektionens ställning, t.ex. tonvikten på rådets oberoende och hur ledamöterna ska utses. Kommittén går dock inte så långt att den föreslår att rådet ska få rätt att fatta beslut om finanspolitiska åtgärder. Likafullt tänks den få starkt inflytande över besluten i och med att regeringen måste motivera sig om den inte följer rådets rekommendationer.

Förslaget om ett särskilt expertorgan passar väl in i kommitténs strävan att i görligaste mån automatisera även diskretionära åtgärder i syfte att minska risken för trovärdighetsproblem eller missbruk av finanspolitiska instrument. Riksgäldskontoret har, som framgår ovan, förståelse för kommitténs ambitioner att finna mer robusta former för finanspolitiskt beslutsfattande. Kontoret anser emellertid att förslaget om ett finanspolitiskt råd inte är en bra lösning.

Som Riksgäldskontoret framhåller ovan är finanspolitik mer än ett tekniskt genomförande av beslut enligt fasta regler. Även om steg kan tas för att avpolitisera besluten, t.ex. att i förväg välja ut ett antal åtgärder med så små fördelningspolitiska effekter som möjligt, innefattar de element som inte

lämpar sig för delegering till ett opolitiskt organ. Parallellerna till penningpolitiken och Riksbankens ställning haltar därmed. Riksbanken har givits ansvar för ett i princip endimensionellt mål. Delegeringen underlättas också av att huvudmålet kan anges i tämligen precisa termer. Det är därmed tydligt när en avvikelse inträffat och det ankommer på Riksbanken att förklara orsakerna därtill, inklusive vilka överväganden som motiverat bankens agerande. Riksbanken har också ett och endast ett väldefinierat ekonomisk-politiskt medel, nämligen den korta räntan.

Det finanspolitiska målet i ett land som ingår i en monetär union är avsevärt mer otydligt även om man, som kontoret diskuterar ovan, väljer prisstabilitet som överordnat mål. Medelarsenalen är också bredare och har sannolikt mer varierande fördelnings- och allokeringpolitiska effekter än den korta räntan. Det finanspolitiska rådets uppdrag är i så måtto otydligare än riksbanksdirektionens.

Rådet kan knappast heller antas få en unik ställning när det gäller att *analysera* vilken finanspolitik som bör föras. Sådan kompetens finns redan på Konjunkturinstitutet och Riksbanken, liksom i någon mån hos mer fristående bedömare. I den mån det är fråga om att ge regering och riksdag beslutsunderlag bör huvudansvaret ligga på Konjunkturinstitutet.

Det är även väsentligt att beakta den oklarhet som kan uppstå om *ansvaret* för rådets rekommendationer. Anta att regeringen följer rådets förslag och det visar sig att rådet missbedömt de ekonomiska utsikterna eller åtgärdernas effekter så att målet inte uppnås. Är det i så fall rådet eller regeringen som bär ansvaret? Eftersom rådet definitionsmässigt inte kan bära det politiska ansvaret, är det tydligt att regeringen (och riksdagen) måste ta det reella ansvaret. Kommittén besvarar inte frågan hur ett råd utan reellt ansvar ska kunna få tillräcklig legitimitet för att spela en väsentlig roll i den politiska beslutsprocessen.

Mot den bakgrunden anser Riksgäldskontoret att det är oklart vad som skiljer rådets ställning från den som rådets ledamöter – var och en eller i grupp – skulle ha i egenskap av fristående debattörer. En fri ekonomisk-politisk debatt måste rimligen vara en ännu säkrare garanti för oberoende än en ordning där några av de viktigaste potentiella debattörerna sätter sig i ett råd finansierat av den instans från vilken de förutsätts vara oberoende. Riksgäldskontoret avstyrker därför förslaget att inrätta ett finanspolitiskt råd.

Riksgäldskontoret vill samtidigt betona att den strävan som föranlett kommittén att väcka förslaget om ett expertråd – att finna mer robusta och effektiva former för finanspolitiskt beslutsfattande – är välmotiverad. Enligt kontorets bedömning bör emellertid eventuella förändringar av ansvarsfördelningen göras *inom* det politiska systemet. En möjlighet som kan övervägas är viss delegering av beslutsrätt från riksdagen till regeringen i syfte att förkorta beslutsprocessen. Det är då väsentligt att det finns ett av riksdagen fastlagt mål för stabiliseringspolitiken som vägleder och sätter ramarna för regeringens agerande. Eventuella åtgärder måste därigenom

tydligt kunna härledas från målet, grundat på en analys som offentliggörs. Samtidigt gäller, som kontoret framhåller ovan, att betydelsen av att skapa extraordinära beslutsformer är beroende av i vilka lägen som man anser att diskretionära åtgärder bör vidtas. Ju större störning som krävs för att det ska finnas skäl att överväga åtgärder, desto mindre blir behovet att omgärda beslutet med särskilda restriktioner.

5 Kommunerna och stabiliseringspolitiken

Kommittén noterar att det kommunala balanskravet kan tvinga kommunerna att agera procykliskt genom att anpassa sina utgifter till utvecklingen av skattebasen, men betonar att detta inte är ett skäl att ompröva balanskravet. Den diskuterar i stället möjligheterna att jämna ut kommunernas skatteinkomster över tiden för att förstärka de automatiska stabilisatorerna, dock utan att lämna något konkret förslag.

Riksgäldskontoret delar uppfattningen att många kommuner kan komma att behöva justera sina utgifter och skattesatser till svängningar i skattebasen. Huvudorsaken är att de i många fall arbetar med smala eller obefintliga marginaler. Eftersom en kommuns ekonomi kan drabbas av påfrestningar av andra orsaker än konjunktursvängningar, finns det anledning för statsmakterna att söka komma till rätta detta beteende. Om så sker, minskar behovet att med särskilda åtgärder jämna ut kommunernas skatteinkomster över tiden.

Riksgäldskontoret anser att kommitténs förslag i alltför hög grad är inriktat på att komma till rätta med ett symptom som har andra orsaker. Kontoret avstyrker därför förslaget att se över metoderna för att beräkna kommunernas skatteunderlag. Utredningsinsatserna på detta område bör i stället inriktas på hur kommunernas ekonomiska styrning mer generellt ska kunna förbättras.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Thomas Franzén beslutat, efter föredragning av chefekonomen Lars Hörngren. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Erik Thedéen och biträdande chefekonomen Sara Bergström deltagit.

Thomas Franzén

Lars Hörngren