

En översyn av överskottsmålet

Betänkande av Överskottsmålskommittén

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:67

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24505-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade den 11 juni 2015 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgiften att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Den 10 december 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2015:130).

Kommittén har antagit namnet Överskottsmålskommittén (Fi 2015:06).

Kommitténs ordförande har varit Jens Henriksson, vd och koncernchef för Folksam. Följande personer har varit ledamöter i kommittén: riksdagsledamoten Janine Alm Ericson, tidigare riksdagsledamoten Ingrid Burman, riksdagsledamoten Jakob Forssmed, riksdagsledamoten Jörgen Hellman, riksdagsledamoten Ulf KristerSSon, riksdagsledamoten Emil Källström, riksdagsledamoten Maria Malmer Stenergard, riksdagsledamoten Ingela Nylund Watz, riksdagsledamoten Fredrik Olovsson, riksdagsledamoten Oscar Sjöstedt och riksdagsledamoten Erik Ullenhag. I oktober 2015 lämnade Ingela Nylund Watz sitt uppdrag som ledamot i kommittén, och i stället förordnades riksdagsledamoten Susanne Eberstein. I september 2016 lämnade Erik Ullenhag sitt uppdrag som ledamot i kommittén och i stället förordnades riksdagsledamoten Mats Persson.

Följande personer har bistått kommittén som experter under utredningstiden: professor emeritus Lars Calmfors, prognoschef Jesper Hansson, seniore rådgivaren Lars Hörngren, departementsråd Albin Kainelainen, föredraganden vid finansutskottet Katarina Stenmark och analyschef Annika Sundén.

Camilla Holmén har varit huvudsekreterare, Jenny Dickson och Jonas Norlin sekreterare i kommittén.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande *En översyn av överskottsmålet* (SOU 2016:67). Kommitténs arbete är därmed slutfört.

Stockholm den 30 september 2016

Jens Henriksson

Janine Alm Ericson

Ingrid Burman

Susanne Eberstein

Jakob Forssmed

Jörgen Hellman

Ulf Kristersson

Emil Källström

Maria Malmer Stenergard

Fredrik Olovsson

Mats Persson

Oscar Sjöstedt

*/Camilla Holmén
Jenny Dickson
Jonas Norlin*

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Kommitténs uppdrag och arbete	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.2 Utredningsarbetet.....	26
1.3 Betänkandets utformning.....	27
2 Det finanspolitiska ramverket.....	29
2.1 Det nationella finanspolitiska ramverket	29
2.1.1 Överskottsmålet för offentlig sektor.....	29
2.1.2 Utgiftstaket för staten och ålderspensionssystemet.....	30
2.1.3 Det kommunala balanskravet	32
2.1.4 Den statliga budgetprocessen	33
2.1.5 Granskning av oberoende finanspolitiska institutioner	34
2.2 Det finanspolitiska ramverket på EU-nivå.....	35
2.2.1 Regler i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.....	36
2.2.2 Regler i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del.....	39
2.2.3 EU:s direktiv om krav på nationella budgetramverk.....	40

3	Vad menas med finanspolitisk hållbarhet?	43
3.1	Olika definitioner av hållbarhet.....	43
3.2	Motiven bakom överskottsmålet visar olika aspekter av hållbarhet.....	44
4	Svensk ekonomi och offentliga finanser sedan ramverket infördes	51
4.1	Framväxten av dagens finanspolitiska ramverk	51
4.2	Sveriges ekonomi och offentliga finanser från slutet av 1990-talet fram till i dag	57
4.2.1	Tillväxt och sysselsättning.....	57
4.2.2	De offentliga finansernas utveckling	64
4.2.3	Finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning	74
4.3	I vilken mån har de finanspolitiska reglerna följts?	77
4.3.1	Uppföljning av överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet	78
4.3.2	Uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens regler	85
4.4	Finanspolitikens hållbarhet.....	91
4.4.1	Bedömningar av finanspolitikens hållbarhet under perioden	91
4.4.2	Regeringens syn på hur överskottsmålet bidrar till hållbarhet.....	94
4.5	Forskning och tidigare utvärderingar om ramverkets betydelse.....	97
4.5.1	Vad säger forskningen?.....	97
4.5.2	Extern granskning av ramverket	100
4.5.3	Utvärderingar av ramverket av riksdag och regering	101
4.6	Kommitténs överväganden	105

5 Internationella erfarenheter av finanspolitiska regler ... 109

5.1	Finanspolitiska regler för att motverka underskott.....	109
5.2	Utvecklingen av regelverket inom EU	116
5.2.1	Omfattande reformer av stabilitets- och tillväxtpakten 2005 och 2011	117
5.2.2	Finanspakten och förstärkt styrning av euroländerna 2013	121
5.2.3	Hur har EU:s finanspolitiska regler fungerat?	124
5.3	En jämförelse av nationella finanspolitiska regler i några länder	127
5.4	Empirisk forskning om vad som utmärker effektiva finanspolitiska regler.....	132
5.5	Kommitténs överväganden.....	142

6 Hur förhåller sig ett ändrat överskottsmål till andra delar av det finanspolitiska ramverket? 145

6.1	Sambanden mellan överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet	145
6.1.1	De finanspolitiska målen definieras i olika redovisningssystem	146
6.1.2	Trots olikheter i definitionen finns starka samband.....	147
6.2	Överskottsmålet och ålderspensionssystemet	153
6.2.1	Ålderspensionssystemets konstruktion	153
6.2.2	Sambandet mellan sparandet i staten och sparandet i pensionssystemet.....	155
6.2.3	Argument för och emot att ålderspensionssystemet omfattas av överskottsmålet	156
6.3	Överskottsmålet och budgetprocessen	158
6.3.1	Överskottsmålet och budgetutrymmet	158
6.3.2	Beslutsformen vid ett ändrat överskottsmål.....	160
6.4	Kommitténs överväganden.....	161

7	Konsekvenser av olika nivåer på överskottsmålet och förslag om ny målnivå	165
7.1	Tidigare bedömningar av överskottsmålets nivå	166
7.2	Offentliga finanser och svensk ekonomi vid olika nivåer på saldomål.....	169
7.2.1	Antaganden bakom analysen.....	170
7.2.2	Effekter på primärt sparande och budgetutrymme	174
7.2.3	Sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn.....	176
7.2.4	Effekter på den offentliga sektorns finansiella ställning.....	179
7.2.5	Effekter på sysselsättning och tillväxt	186
7.3	Vad är en lämplig skuldnivå?	188
7.3.1	Finns det en övre gräns för skulden?	188
7.3.2	Finns det en nedre gräns för skulden?	191
7.3.3	Osäkerhet, chocker och implicita åtaganden	191
7.4	En ändrad målnivå och motiven till överskottsmålet	193
7.4.1	Konsekvenser för långsiktig hållbarhet, generationsfördelning och effektivitet	193
7.4.2	Stabiliseringspolitiska konsekvenser.....	196
7.5	Kommitténs överväganden	200
	Appendix. Förhållandet mellan ränta, tillväxt och primärt sparande	205
8	Ramverket kompletteras med ett skuldankare	209
8.1	Hur följs den offentliga skulden upp i dag?	210
8.2	Vad vill man uppnå med en skuldregel?	211
8.2.1	Direkt länk till hållbarhet	211
8.2.2	Potentiella nackdelar med en skuldregel	214
8.3	Hur kan en skuldregel utformas?	216
8.3.1	Vilket skuldmått är lämpligast?	216
8.3.2	Skuldtak eller skuldmål?	218
8.3.3	Skulden påverkas av fler faktorer än sparandet ...	219

8.3.4	Rättslig reglering	222
8.3.5	Andra sätt att motverka en för hög skuld	223
8.4	Kommitténs överväganden	225
9	Förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet	231
9.1	Nuvarande ordning för uppföljning och utvärdering av finanspolitiken	232
9.1.1	Budgetlagens krav på regeringens uppföljning	232
9.1.2	Ändringsbudget under löpande budgetår	235
9.1.3	Årsredovisningen för staten	236
9.1.4	Riksdagens uppföljning och utvärdering	237
9.2	Oberoende finanspolitiska institutioners granskning	238
9.2.1	Finanspolitiska rådet	239
9.2.2	Riksrevisionen	240
9.2.3	Övriga myndigheters granskning	241
9.3	Finanspolitiska rådet i internationell belysning	243
9.3.1	Rådets organisation och uppgifter	243
9.3.2	Rådets storlek och sammansättning	245
9.3.3	Organisatorisk ställning och oberoende	247
9.4	Områden där uppföljningen av överskottsmålet kan förbättras	252
9.4.1	Kritiken mot en otydlig uppföljning	252
9.4.2	Framåtblickande och bakåtblickande uppföljning	254
9.4.3	Definitionen av målavvikelse och planen för återgång	255
9.4.4	Finanspolitiska rådets roll i uppföljningen av överskottsmålet	258
9.4.5	Ramverksskrivelsen som bedömningsnorm	260
9.5	Kommitténs överväganden	261

10	En återkommande översyn av överskottsmålet	269
10.1	Tidigare bedömningar om behovet av en återkommande översyn	269
10.1.1	Hur har en återkommande översyn motiverats?	269
10.1.2	Hur ofta bör en översyn göras?	271
10.2	Kommitténs överväganden	272
11	Hantering av vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess	279
11.1	Budgetprocesskommitténs bedömningar	279
11.1.1	Lagstiftning med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess.....	280
11.1.2	Budgetrelaterade tillkännagivanden	281
11.1.3	Förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen.....	281
11.2	Kommitténs överväganden	283
12	Konsekvensutredning	285
12.1	Alternativa lösningar och konsekvenserna av ingen förändring	286
12.2	Ekonomiska konsekvenser av förslagen.....	286
12.3	Andra konsekvenser av förslagen	289
12.4	Förhållandet till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.....	291
12.5	Förslagets konsekvenser för företag och andra enskilda ...	293
	Reservation	295
	Särskilda yttranden	297
	Referenser	305

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:63	323
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:130	333
Bilaga 3	Politisk överenskommelse 30 juni	335
Bilaga 4	Finanspolitiska regler i tio länder	343
Bilaga 5	Det finanspolitiska ramverket på EU-nivå.....	367
Bilaga 6	Nyckelbegrepp.....	373

Sammanfattning

I Sverige finns en bred politisk uppslutning bakom det finanspolitiska ramverket. Denna samsyn grundar sig på erfarenheterna från den djupa ekonomiska krisen i Sverige i början av 1990-talet. Svensk ekonomi befann sig då i en allvarlig situation med mycket stora underskott i de offentliga finanserna och med en snabbt ökande offentlig skuld. Under budgetsaneringen infördes ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande och ett flerårigt utgiftstak för statens och pensionssystemets utgifter. Genomgripande förändringar gjordes i statens budgetprocess för att stärka budgetdisciplinen. Det finanspolitiska ramverket och den breda politiska uppslutningen bakom det har bidragit till en gynnsam utveckling av Sveriges ekonomi och offentliga finanser. Den parlamentariska Överskottsmålskommittén föreslår nu mindre förändringar i ramverket.

- Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande behålls, men dagens målnivå om en procent ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Detta gäller från och med 2019 och tills vidare.
- Ramverket kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastricht-skulden), på 35 procent av BNP.
- Uppföljningen av överskottsmålet skärps genom en tydligare definition av en målavvikelse och plan för att återgå till målet vid avvikelse. Finanspolitiska rådet tilldelas en tydligare roll i uppföljningen.
- Överskottsmålet gäller tills vidare men ses över varannan mandatperiod. Ett brett politiskt stöd för framtida förändringar av överskottsmålet bör eftersträvas.

- Tydliga principer fastställs för hur vissa förslag, som lagförslag med budgetpåverkan, hanteras i riksdagens budgetprocess. Ett arbete med att lagreglera delar av principerna ska genomföras till 2018.

Kommittén bedömer att dessa förslag ytterligare förstärker ramverket. Även det faktum att det råder bred politisk enighet om de föreslagna förändringarna talar för ett fortsatt stort förtroende för ramverket och finanspolitiken.

Sveriges ekonomi och offentliga finanser sedan ramverket infördes

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld har sjunkit från cirka 70 procent av BNP i slutet av 1990-talet, till 43 procent av BNP 2015. Om den offentliga sektorns finansiella tillgångar inkluderas var den offentliga sektorns nettoförmögenhet cirka 20 procent av BNP 2015, jämfört med en nettoskuld på cirka 30 procent av BNP knappt två decennier tidigare. Statsskulden och statens ränteutgifter har minskat kraftigt och förtroendet för finanspolitiken stärkts. I och med 2008 års finanskris prövades ramverket och Sverige klarade som ett av få länder den djupa ekonomiska nedgången utan stora underskott i det offentliga sparandet och med bibehållet högsta kreditbetyg. Sverige är tillsammans med Luxemburg och Estland de enda EU-länder som aldrig varit föremål för underskottsförfarandet i stabilitets- och tillväxtpakten.

Erfarenheter av finanspolitiska regler i EU och internationellt

En internationell utblick visar att användningen av finanspolitiska regler har ökat kraftigt under senare decennier. Det gäller inte minst inom EU. Trots detta har den offentliga sektorns skuld som andel av BNP ökat märkbart i många länder sedan slutet av 1990-talet.

Regelverket i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har successivt reformerats och byggts på. Särskilt efter eurokrisen gjordes omfattande förändringar för att stärka regelverket, då krisen visat att det fungerat mindre väl.

En jämförelse av regelverken i tio länder visar att det är vanligt att länderna förändrar sina regler över tid. De omfattande förändringar av regelverken som många länder, framför allt inom EU, genomfört under senare år kan ses som ett försök att komma till rätta med den ökade skuldsättning som finanskrisen och eurokrisen medfört. Finanspaktens regelverk har också successivt kommit att utgöra en mer integrerad del av de nationella ramverken i de medlemsstater som omfattas av finanspakten.

Det finns ett relativt omfattande stöd i internationell empirisk forskning för att finanspolitiska regler bidrar till att begränsa offentliga underskott och skulduppbyggnad. Effekter av finanspolitiska regler måste emellertid ses som en del av ett institutionellt sammanhang. En effektiv regel eller kombination av regler ska ge utrymme för stabiliseringspolitik och samtidigt ha en stark koppling till offentligfinansiell hållbarhet, vilket vanligtvis mäts med skuldens nivå och utveckling i förhållande till BNP. Senare tiders mål och regler är mer komplexa då de försöker kombinera hållbarhetsmotivet med en större flexibilitet för att kunna hantera makroekonomiska störningar. Även om detta är önskvärt är dessa regler svårare att kommunicera och övervaka. I det sammanhanget ger forskningen stöd för att oberoende institutioner som finanspolitiska råd spelar en viktig roll genom att de granskar och kommenterar finanspolitiken och bidrar till att beslutsfattarna förklarar målavvikelser för allmänheten på ett trovärdigt sätt.

Hur förhåller sig ett ändrat överskottsmål till övriga delar av ramverket?

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. Överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet definieras i olika redovisningssystem och täcker olika delar av den offentliga sektorn. Trots dessa olikheter i definition finns starka samband mellan målen. Dessa samband påverkas inte av att överskottsmålets nivå ändras.

En ändrad nivå på överskottsmålet ställer emellertid krav på att sparandet inom framför allt staten på kort sikt anpassas till överskottsmålets nya nivå. I budgetprocessen är överskottsmålet centralt för att bedöma budgetutrymmet för reformer. Ett ändrat

överskottsmål påverkar budgetutrymmet på kort och medellång sikt. Det är staten som har ansvar för att överskottsmålet nås, och som måste ta hänsyn till sparandet i övriga delar av offentlig sektor för att så ska bli fallet.

En ändrad nivå på överskottsmålet kräver ingen lagändring, men innebär att en ny målnivå ska föreslås av regeringen i budgetpropositionen och fastställas av riksdagen i det s.k. rambeslutet i budgetprocessen.

Trots att man kan argumentera för att ålderspensionssystemets regler gör systemet finansiellt hållbart, och att det därför inte skulle behöva omfattas av överskottsmålet, överväger enligt kommitténs uppfattning argumenten för att behålla nuvarande ordning. Att överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorns finansiella sparande bidrar till enkelhet och transparens och överensstämmer med de definitioner som används i EU:s regelverk.

Överskottsmålet ändras till en tredjedels procent av BNP från 2019

Förtroendet för Sveriges ekonomi och offentliga finanser är i dag högt, och Sverige har en gynnsam offentligfinansiell ställning jämfört med de flesta andra länder. Den offentliga bruttoskulden som andel av BNP har minskat kraftigt jämfört med när överskottsmålet infördes. Samtidigt kommer kostnadstrycket sannolikt att öka de närmaste decennierna till följd av demografiska förändringar. Från att ha stått för större delen av överskotten i den offentliga sektorn sedan överskottsmålet infördes förväntas sparandet i pensionssystemet bli lägre de närmaste åren. Detta är en följd av förändringar i befolkningens ålderssammansättning och inte ett tecken på att systemet är underfinansierat. Det lägre sparandet i pensionssystemet ökar sparkraven på staten vid ett oförändrat överskottsmål. Kommittén finner att denna utveckling talar för ett något lägre överskottsmål det närmaste decenniet.

I betänkandet redogörs för konsekvenserna av fem alternativa målnivåer för det finansiella sparandet på mellan -0,5 procent och 1 procent av BNP. Med rimliga antaganden om ränta och tillväxt leder alla dessa saldomål om de upprätthålls till att den offentliga skuldkvoten går mot en nivå som är långsiktigt hållbar. Det är enligt kommitténs bedömning svårt att säga att en målnivå i det inter-

vall som här diskuteras är att föredra före en annan utifrån motiven om långsiktig hållbarhet, rättvisa mellan generationer och samhälls-ekonomisk effektivitet. Därmed har valet av målnivå kommit att handla om en avvägning mellan vilka säkerhetsmarginaler som bedöms behövas i en djup lågkonjunktur i förhållande till värdet av de högre utgifter och/eller lägre skatter som ett ändrat överskottsmål innebär under en längre övergångsperiod.

Kommitténs samlade bedömning är att överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP. Principen om att den offentliga sektorn i genomsnitt bör ha ett överskott i sparandet över konjunkturcykeln ligger därmed fast. Denna målnivå väntas leda till en nettoförmögenhet på drygt 20 procent av BNP, en statsskuld på cirka 25 procent av BNP och en offentlig bruttoskuld på cirka 35 procent av BNP på medellång sikt. Med detta överskottsmål kommer således den offentliga bruttoskulden att fortsätta sjunka, samtidigt som nettoförmögenheten ökar något jämfört med dagens nivå. En offentlig bruttoskuldkvot på 35 procent av BNP ger en betydande marginal till EU:s skuldgräns på 60 procent och till de nivåer som identifierats som problematiska i internationella studier. Ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP bedöms vidare ge ett tillräckligt utrymme att hantera även en mer utdragen och djup lågkonjunktur på ett aktivt sätt utan att statens kreditvärdighet påverkas.

Samtidigt krävs att stabiliseringspolitiken anpassas till de nya säkerhetsmarginalerna. Ett lägre sparande ökar vikten av att finanspolitiken är i fas med konjunkturcykeln för att det offentliga sparandet inte ska sjunka under EU:s gränsvärde i en djup lågkonjunktur.

Den nya målnivån bör gälla från och med 2019 och tills vidare, dvs. från och med första året i nästa mandatperiod.

Ett skuldankare för Maastrichtskulden på 35 procent av BNP införs

Kommittén anser att den offentliga skulden bör ges en mer framträdande roll i ramverket. Vi föreslår därför att ramverket kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, som tydliggör att skulden bör fortsätta att falla som andel av BNP på medellång sikt. Nivån

på skuldankaret, dvs. den önskvärda nivån på Maastrichtskulden, sätts till 35 procent av BNP, vilket är i överensstämmelse med det föreslagna överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP. Denna överensstämmelse förutsätter att överskottsmålet uppnås över konjunkturcykeln. Med skuldankaret förstärks överskottsmålets och ramverkets koppling till finanspolitisk hållbarhet.

Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke som tydligt uttrycker vad som är en önskvärd skuldnivå. Skuldankaret ska ses som ett komplement och inte som ett alternativ till överskottsmålet. Överskottsmålet är tillsammans med utgiftstaket bättre lämpat som operativ styrvariabel i den årliga budgetprocessen. Avvikelser från överskottsmålets nivå under enskilda år är inte ett problem förutsatt att målet för sparandet uppnås över konjunkturcykeln. Problem uppstår först om systematiska avvikelser från överskottsmålet leder till oönskad skuldutveckling. Det är i det sammanhanget som ett skuldankare spelar en roll, eftersom det tydligt anger vad som är en önskvärd skuldnivå och om det offentliga sparandet varit tillräckligt för att nå denna. Skuldankaret är i det perspektivet ett led i en skärpt uppföljning av överskottsmålet.

Hur ska skuldankaret följas upp?

Skuldankaret ska följas upp årligen av regeringen i den ekonomiska vårpropositionen. Vårpropositionen behandlar de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken och har jämfört med budgetpropositionen ett mer långsiktigt fokus. Den innehåller bland annat bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, som har en direkt koppling till skuldnivån.

Om skulden avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen. Skrivelsen lämnas samtidigt som vårpropositionen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen från skuldankaret och hur man avser att hantera denna.

En rad faktorer kan göra att skulden utvecklas i en annan riktning än den som förutsågs när överskottsmålet fastställdes, även om sparandet är i linje med överskottsmålet. Vi bedömer därför att det är rimligt med ett spann på ± 5 procent av BNP för när regeringen ska vara skyldig att lämna en särskild skrivelse.

Skrivelsen i samband med en avvikelse från skuldankaret ska behandlas av finansutskottet, som även kan hålla en offentlig utfrågning med finansministern om skuldsituationen. Det finns i kommitténs förslag, utöver kravet på skrivelse till riksdagen, ingen automatik i vad som händer vid en avvikelse från skuldankarets nivå. I stället är tanken att det ska vara förenat med en politisk kostnad att avvika från skuldankaret, om det inte finns goda skäl för detta. Härigenom åstadkoms en rimlig avvägning mellan ökat fokus på en långsiktigt hållbar skuldnivå och en hög grad av flexibilitet i utformningen av finanspolitiken.

En transparent och oberoende uppföljning av skuldankaret är av central betydelse för att förklara orsaker till att skulden förändras och även motverka att skuldankaret resulterar i oönskade kort-siktiga åtgärder. Finanspolitiska rådet ska följa upp skuldens utveckling i förhållande till skuldankaret, och analysera vilka faktorer som påverkat skulden.

Skuldankaret bör spela en central roll vid den översyn av överskottsmålet som kommittén föreslår ska genomföras varannan mandatperiod. Om skulden utvecklats på ett sätt som inte är förenligt med skuldankaret kan detta motivera att överskottsmålet ändras. Genom översynen varannan mandatperiod bildas därmed en koppling mellan det operativa överskottsmålet, som är styrande i de årliga budgetbesluten, och skuldankaret.

Skuldankaret gäller från 2019 och fastställs av riksdagen genom ett riktlinjebeslut

Skuldankaret fastställs genom riksdagens godkännande i form av ett riktlinjebeslut. I likhet med den föreslagna förändringen av överskottsmålet ska skuldankaret gälla tills vidare från och med 2019.

Uppföljningen och utvärderingen av överskottsmålet skärps

En viktig förutsättning för det finanspolitiska ramverkets trovärdighet är att det följs upp på ett transparent och tydligt sätt. Externa granskare av finanspolitiken har återkommande pekat på att uppföljningen av överskottsmålet varit otydlig. Efter Budget-

processkommitténs förslag ändrades budgetlagen 2014 i syfte att stärka uppföljningen av överskottsmålet. Inom ramen för nuvarande bestämmelser föreslår kommittén ytterligare steg mot ökad tydlighet. Förslagen syftar således inte till en omstöpning utan endast till en förstärkning av det nuvarande uppföljningssystemet.

Definitionen av målavvikelse i ett framåtblickande perspektiv

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske om en målavvikelse konstateras. Enligt lagkommentaren ska analysen *tydligt* indikera en målavvikelse för att regeringens skyldighet ska gälla. För att göra den framåtblickande uppföljningen mer effektiv och klargöra innebörden av en målavvikelse i budgetlagens mening föreslår kommittén följande definition:

En avvikelse från överskottsmålet föreligger om det strukturella sparandet under det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret, tydligt avviker från målnivån.

En avvikelse bör tolkas symmetriskt och alltså gälla både positiva och negativa avvikelser från målnivån. Trots osäkerheten i bedömningen av det strukturella sparandet bedömer kommittén att detta mått, beräknat enligt allmänt vedertagna metoder, är bäst lämpat för att bedöma om finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet.

Att målavvikelsen definieras utifrån det strukturella sparandet innevarande år och budgetåret betyder inte att det medelfristiga perspektivet i budgetprocessen tillmäts mindre vikt. Avgränsningen till dessa två år i bedömningen av målavvikelsen tydliggör dock att det är i beslutet om budgeten som regering och riksdag i praktiken avgör om överskottsmålet nås.

Genom att en målavvikelse definieras utifrån det strukturella sparandet åstadkoms en större överensstämmelse med uppföljningen av det medelfristiga budgetmålet (MTO) på EU-nivå.

Innebörden av att återgå till målet tydliggörs

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur sparandet ska återgå till målet vid en målavvikelse. För att öka trovärdigheten och skärpan i en sådan återgångsplan tydliggörs att den ska vara tidssatt och normalt inledas budgetåret, dvs. påverka finanspolitiken i budgetförslaget för nästkommande år. Om regeringen bedömer att en avvikelse inte kan korrigeras under det närmast följande budgetåret ska regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för året eller åren efter budgetåret. En återgångsplan bör normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. När ekonomin är i en högkonjunktur bör det strukturella sparandet ligga över målnivån på samma sätt som det bör ligga under målnivån i en lågkonjunktur. En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge, som en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut, men mer i bra tider och mindre i dåliga tider.

Om skulden till följd av systematiska avvikelser från överskottsmålet skulle hamna utanför skuldankarets toleransmarginaler är det rimligt att detta får betydelse för bedömningen av återgångstakten vid en avvikelse från överskottsmålet.

Ett finanspolitiskt råd med fokus på det finanspolitiska ramverket

Finanspolitiska rådet ska i sin instruktion uttryckligen få till uppgift att bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motive-rad, och i vilken takt en återgång bör genomföras. Bedömningen av måluppfyllelsen ska redovisas i Finanspolitiska rådets årliga rapport.

Finanspolitiska rådet bör tydligare än i dag fokusera sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Rådet utgör en central del i den skärpta uppföljningen av överskottsmålet, och avsikten är att förskjuta tyngdpunkten i rådets arbete, utan att för den skull begränsa rådets mandat i förhållande till dagens uppgifter. Även riksdagens årliga utfrågning med anledning av Finanspolitiska rådets rapport bör därmed i ökad utsträckning fokuseras på de finanspolitiska målen och ramverket.

Ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet för att utvärdera om överskottsmålet nåtts

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser ska ett bakåtblickande genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet användas. Ackumulerade avvikelser i det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet. Med det skuldankare som kommittén föreslår blir det tydligt vilken nivå på skulden som eftersträvas.

Den bakåtblickande indikatorn redovisas i *Årsredovisning för staten* och blir därmed föremål för Riksrevisionens årliga granskning.

Ytterligare förslag för att stärka Finanspolitiska rådet

En analys av Finanspolitiska rådet i ett internationellt perspektiv visar att rådet uppfyller merparten av de rekommendationer för oberoende och opartiskhet som internationella organisationer framför. På några punkter föreslår kommittén förändringar i syfte att ytterligare stärka rådet i dess roll att följa upp och utvärdera finanspolitiken och de finanspolitiska målen.

I syfte att garantera rådets bredd och kompetens bör regeringen tillsätta en valberedning för val av rådsmedlemmar. För att samtidigt stärka rådets oberoende i förhållande till regeringen bör ledamöter i riksdagens finansutskott ingå i en sådan valberedning.

Rådet ges en instruktionsenlig uppgift att genomföra regelbundna utvärderingar av regeringens prognoser över den ekonomiska utvecklingen, det offentliga sparandet, och de kostnadsredovisningar för reformförslag som lämnas till riksdagen.

En extern utvärdering av Finanspolitiska rådets verksamhet bör göras ungefär vart femte år och vara offentlig.

Regeringen ska lämna en uppdaterad ramverksskrivelse till riksdagen

Regeringen ska lämna en uppdaterad ramverksskrivelse till riksdagen där förändringar i ramverket och uppföljningen framgår. Ramverksskrivelsen (skr. 2010/11:79) innehåller i dag gällande

uppföljningsprinciper och behöver uppdateras när förändringar genomförs för att behålla och stärka sin status som den bedömningsnorm mot vilken riksdagen, Finanspolitiska rådet, Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och andra granskare följer upp finanspolitiken.

Överskottsmålet ses över varannan mandatperiod

Kommittén bedömer att ett beslutat överskottsmål ska gälla tills vidare men ses över varannan mandatperiod. Ett överskottsmål för det offentliga finansiella sparandet har inget egenvärde utan syftar till att uppnå mer övergripande mål för finanspolitiken, mål som är nära kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer. Ny information om demografin, skuldnivåer eller hur sparandet i olika delar av offentlig sektor utvecklas, kan ändra förutsättningarna jämfört med när gällande nivå på överskottsmålet fastställdes.

Vi bedömer att en översyn av överskottsmålet bör genomföras i slutet av varannan mandatperiod för att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft det första året efter ett ordinarie riksdagsval. För att motverka att det uppstår osäkerhet om vilken målnivå som gäller när tidpunkten för översyn närmar sig bör det fastslås att ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare. Det är viktigt att understryka att en regelbunden översyn av överskottsmålet inte betyder att målnivån nödvändigtvis ändras lika ofta, utan bara att den på nytt analyseras på ett förutsägbart sätt.

Att översynen av ramverket förankras brett bland riksdagspartierna är centralt för att värna ramverkets stabilitet och trovärdighet.

Om skulden vid en framtida översyn av överskottsmålet inte utvecklats i linje med skuldankaret kan det motivera att överskottsmålet ändras. I den bemärkelsen innebär skuldankaret att det blir tydligt vilken skuldnivå som eftersträvas med det valda överskottsmålet. Men i likhet med överskottsmålet kan bedömningen av önskvärd nivå på skulden komma att förändras till följd av att exempelvis den demografiska utvecklingen eller behovet av säkerhetsmarginaler ändras. Därför bör också skuldankarets nivå utvärderas vid översynen varannan mandatperiod.

Hantering av vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess

Sverige har en lång tradition av bred samsyn när det gäller det politiska systemets grundläggande struktur och funktionssätt, inklusive de betydelsefulla regler som styr budgetprocessen. Att budgetpropositionen bereds och beslutas som en helhet är viktigt för att upprätthålla syftet med rambeslutsprocessen.

För att skapa ökad tydlighet kring hur vissa förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställer sig kommittén bakom de principer som presenterades av Budgetprocesskommittén (SOU 2013:73), men som inte blev föremål för bred politisk enighet. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess hanterar: (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget. Vi föreslår också att regeringen inleder ett arbete för att genom lagstiftning reglera (1) ovan, och för att se över i vilken utsträckning även (2) och (3) kan regleras på detta sätt. Detta arbete ska avslutas senast 2018.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 11 juni 2015 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdraget att se över överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63).¹ Utredningen har antagit namnet Överskottsmålskommittén.

Kommittén ska

- se över vilken betydelse det finanspolitiska ramverket, i synnerhet överskottsmålet, har haft för finanspolitikens hållbarhet, den svenska ekonomins utveckling samt för att Sverige har kunnat respektera reglerna inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt,
- beakta de internationella erfarenheterna av olika slags mål för det finansiella sparandet och genomföra en komparativ analys av de finanspolitiska regelverken i olika länder. I synnerhet bör den utveckling som skett inom den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten beaktas,
- utreda hur en förändrad nivå på överskottsmålet förhåller sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket,
- analysera vilka konsekvenser olika saldomålnivåer får för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, särskilt för möjligheterna att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik och för att kunna hantera framtida kraftiga konjunkturedgångar,

¹ Sedan övergången hösten 2014 till det nya nationalräkenskapssystemet ENS2010 benämner Statistiska centralbyrån det som tidigare kallades "offentlig sektor" för "offentlig förvaltning". Kommittén har dock valt att i likhet med regeringen och Konjunkturinstitutet använda beteckningen offentlig sektor. Se vidare nyckelbegrepp i bilaga 6.

- bedöma om det finns anledning att ändra nivån på överskottsmålet och i så fall föreslå en ny nivå,
- överväga om ramverket bör kompletteras med exempelvis ett tak för den offentliga skuldkvoten i syfte att säkerställa en hållbar finanspolitik,
- överväga om en förändrad nivå på överskottsmålet bör föranleda en förstärkt uppföljning och utvärdering av finanspolitiken.

Regeringen beslutade den 10 december 2015 om ett tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2015:130). Tilläggsdirektivet innebar att kravet på delbetänkande utgick, med motiveringen att ge kommittén större möjlighet att ta ett helhetsgrepp om de olika frågorna.

Kommittén ska redovisa uppdraget senast den 1 oktober 2016. Utredningsdirektiven finns i bilagorna 1 och 2 till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet

Kommittén, som inledde sitt arbete i augusti 2015, har sammanträtt vid 12 tillfällen. Arbetet har bedrivits i samråd med en expertkrets, som har beretts tillfälle att lämna synpunkter.

Kommittén har hållit interna utfrågningar om de aktuella frågeställningarna med dåvarande riksrevisor Ulf Bengtsson, vice riksbankschef Kerstin af Jochnick och Finanspolitiska rådets dåvarande ordförande John Hassler. Därutöver har kommittén hållit interna utfrågningar med företrädare för arbetsmarknadens parter (LO, SACO, TCO och Svenskt Näringsliv) och med en delegation från Internationella valutafonden (IMF).

Den 5–6 november 2015 besökte kommittén EU-kommissionen i Bryssel och OECD i Paris, i syfte att ta del av dessa organisationers aktuella arbete om finanspolitiska regler.

Kommittén har beställt två underlagsrapporter. Den ena har tagits fram av Konjunkturinstitutet och innehåller konsekvensberäkningar för olika alternativa saldomål (Konjunkturinstitutet 2016b). Den andra underlagsrapporten är skriven av Ingvar Mattson och Madeleine Håkansson och handlar om hur uppföljningen av överskottsmålet skulle kunna förstärkas (Mattson & Håkansson 2016).

1.3 Betänkandets utformning

Efter detta inledande avsnitt följer i avsnitt 2 en beskrivning av dagens finanspolitiska ramverk, såväl det nationella som det ramverk Sverige har att följa i egenskap av EU-medlem. Avsnitt 3 tar upp begreppet finanspolitisk hållbarhet och hur motiven till överskottsmålet berör olika aspekter av hållbarhet. Därefter behandlar avsnitt 4 hur utvecklingen av Sveriges ekonomi och offentliga finanser sett ut sedan det finanspolitiska ramverket infördes i slutet av 1990-talet. Centralt är frågan om vilken betydelse ramverket haft för utvecklingen. I avsnitt 5 redogörs för hur EU-regelverket reformerats över tid och en jämförelse görs av regelverken i tio länder. (En mer detaljerad genomgång av respektive lands regelverk finns i bilaga 4). Här diskuteras också vilka slutsatser som kan dras utifrån empirisk forskning om vad som utmärker effektiva finanspolitiska regler. Avsnitt 6 tar upp frågan om hur ett ändrat överskottsmål förhåller sig till övriga delar av ramverket. I avsnitt 7 analyseras konsekvenserna av olika nivåer på överskottsmålet för de offentliga finanserna och svensk ekonomi. I samma avsnitt tar kommittén ställning till vilken målnivå som bör gälla framöver. Hur skulden kan ges en mer framträdande plats i ramverket behandlas i avsnitt 8 och i avsnitt 9 presenteras förslag som syftar till att förstärka uppföljningen av överskottsmålet. Avsnitt 10 tar upp frågan om formerna för en återkommande översyn av överskottsmålet. I avsnitt 11 behandlas hanteringen av vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess. Slutligen redovisas en konsekvensutredning av kommitténs förslag i enlighet med 14–16 §§ kommittéförordningen i avsnitt 12.

Bilaga 1 och 2 innehåller kommittédirektiven. Bilaga 3 innehåller den politiska överenskommelse om överskottsmålet som träffades den 30 juni 2016. Bilaga 4 innehåller en redogörelse för de finanspolitiska regelverken i tio länder. Bilaga 5 innehåller en schematisk illustration av EU-regelverket och dess utveckling. I bilaga 6 förklaras nyckelbegrepp som används i betänkandet.

2 Det finanspolitiska ramverket

Sveriges finanspolitik regleras dels av ett nationellt finanspolitiskt ramverk, dels av ett ramverk på EU-nivå. Det nationella ramverket består av övergripande finanspolitiska mål och en stram och fokuserad statlig budgetprocess. De tre övergripande målen är överskottsmålet för offentlig sektor, utgiftstaket för staten och ålderspensionssystemet samt det kommunala balanskravet. Till ramverket räknar vi också extern uppföljning och granskning av oberoende finanspolitiska institutioner. Ramverket på EU-nivå utgörs av stabilitets- och tillväxtpaktens regler om underskott och skuld, som Sverige i egenskap av EU-medlem är bunden av. I detta avsnitt beskrivs nuvarande ramverk på nationell nivå respektive EU-nivå.

2.1 Det nationella finanspolitiska ramverket

2.1.1 Överskottsmålet för offentlig sektor

Överskottsmålet är formulerat som att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Riksdagen fattar inga årliga beslut om överskottsmålet utan det gäller tills vidare till dess ett nytt föreslås och beslutas. Senast riksdagen fattade beslut om målet var 2007 då målnivån ändrades från 2 till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220). Skälet till ändringen var att Eurostat beslutat att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna. Denna förändring minskade det offentliga sparandet med cirka 1 procent av BNP och överskottsmålet sänktes därför i motsvarande mån. Sänkningen av målnivån innebar således ingen reell förändring i finanspolitikens stramhet.

Vilken nivå överskottsmålet ska ha regleras inte i budgetlagen. Lagen anger endast att regeringen ska lämna förslag till riksdagen om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (2 kap. 1 §, budgetlagen). Av lagkommentaren framgår att uttrycket överskottsmål saknar normativ innebörd och benämningen utesluter därför inte att målet sätts på en nivå som innebär att de offentliga finanserna ska vara i t.ex. balans eller visa ett mindre underskott (prop. 2009/10:100, s. 89). Av lagkommentaren framgår också att målet ska avse den offentliga sektorn och inkludera staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet. I motiveringen till lagregleringen står det att målet ska ha en styrande roll för finanspolitiken, och att det därför bör omfatta alla sektorer som kan påverka den offentliga sektorns långsiktiga hållbarhet.

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redovisa för riksdagen hur överskottsmålet uppnås vid minst två tillfällen per år, och ska vid en bedömd målavvikelse redogöra för hur en återgång till målet ska ske (2 kap. 1a §). Därutöver ska regeringen säkerställa att den förda politiken utvärderas i förhållande till målet. En utförligare redogörelse för hur överskottsmålet utvärderas och följs upp finns i avsnitt 9.

2.1.2 Utgiftstaket för staten och ålderspensionssystemet

I budgetprocessens uppifrån och ned-perspektiv är utgiftstaket den övergripande restriktionen i termer av totala utgifter. Med utgiftstaket understryks behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Det medelfristiga perspektivet minskar samtidigt risken för att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter.

Enligt budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen lämna ett förslag till tak för statens utgifter (utgiftstak) som avser det tredje tillkommande året (2 kap. 2 §, budgetlagen). Riksdagen fastställer utgiftstaket. Då det förutsätts att utgiftstaket redan har beslutats för det första och andra tillkommande året säkerställs därmed att det alltid finns ett treårigt perspektiv i budgetförslaget. Förslaget till utgiftstak ska användas vid beredningen av förslaget till statens budget och i genomförandet av den budgeterade verk-

samheten. Om det finns risk för att ett beslutat utgiftstak överskrids är regeringen skyldig att vidta åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder (2 kap. 4 § budgetlagen).

Vilka utgifter som utgiftstaket ska omfatta regleras inte i budgetlagen. Samtliga utgiftstak som hittills använts har dock i princip haft samma omfattning. Den praxis som etablerats är att de takbegränsade utgifterna utgörs av statsbudgetens alla 27 utgiftsområden, förutom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m., samt utgifterna i ålderspensionssystemet. Att statsskuldräntorna inte ingår under utgiftstaket har förklarats med att riksdag och regering endast i begränsad omfattning kan påverka dessa på kort sikt, samt att staten måste kunna fullgöra sina åtaganden även om det inträffar ränte- eller valutakursjusteringar som omedelbart påverkar statens räntebetalningar. Utgiftstaket fastställs i nominella termer.

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Denna ska främst fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturutvecklingen.¹ Utgiftstaket ska enligt ramverksskrivelsen inte ses som ett utgiftsmål (skr. 2010/11:79, s. 29). Budgeteringsmarginalen kan emellertid stegvis tas i anspråk för utgiftsreformer och andra utgifter som inte är en följd av konjunkturutvecklingen i takt med att behovet av en säkerhetsmarginal minskar. Det gäller under förutsättning att utgiftsförändringarna är förenliga med överskottsmålet.

Utgångspunkten är att de utgiftstak riksdagen har beslutat om inte ändras annat än för tekniska justeringar.² Beslutade utgiftstak har dock i ett par fall ändrats av riksdagen vid regeringsskiften

¹ Den riktlinje regeringen använder är att budgeteringsmarginalen bör vara minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för innevarande år, minst 1,5 procent för år $t+1$, minst 2 procent för år $t+2$ och för $t+3$ minst 3 procent.

² Från det att nivån på utgiftstaket fastställts tre år i förväg, fram till dess att året har passerat, ska utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna vara densamma. Under en så lång period sker emellertid normalt budgetmässiga förändringar av olika slag som förändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett i sak förändrat offentligt åtagande. Omvänt kan förändringar genomföras som påverkar det offentliga åtagandet, men som av tekniska skäl inte påverkar de takbegränsade utgifterna. För att utgiftstaket ska behålla den ursprungliga finansiella begränsningen justeras beslutade taknivåer så att budgetförändringar av detta slag neutraliseras. Detta sker genom s.k. tekniska justeringar.

(både uppåt och nedåt), och en därmed ändrad inriktning på budgetpolitiken (se avsnitt 4.3.1).

I avsnitt 6 redogörs närmare för sambandet mellan utgiftstaket och överskottsmålet.

2.1.3 Det kommunala balanskravet

Varje enskild kommun och landsting ska enligt kommunallagen upprätta en budget där kostnaderna inte ska överskrida intäkterna (8 kap. 4 § kommunallagen). Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunallagen ställer också krav på god ekonomisk hushållning, som är överordnat det kommunala balanskravet (8 kap. 1 § kommunallagen). Kravet på god ekonomisk hushållning innebär att varje kommun och landsting ansvarar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. Målet för god ekonomisk hushållning och därmed resultatnivån bör kunna skilja sig åt mellan enskilda kommuner och landsting, bland annat med beaktande av deras ekonomiska utgångsläge och framtida förutsättningar. Ett vanligt mål är att resultatet ska uppgå till 2 procent av kommunens totala skatteintäkter och generella statsbidrag.

Det kommunala balanskravet innebär således att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste detta kompenseras med överskott inom tre år, om det inte föreligger synnerliga skäl. Då kan en kommun eller ett landsting besluta att inte återställa hela eller delar av ett negativt resultat. Det finns sedan 2013 även en möjlighet för kommuner och landsting att använda sig av resultatutjämningsreserver. Dessa möjliggör att överskott i goda tider används för att täcka underskott som uppstår till följd av lågkonjunktur.

Det kommunala balanskravet understödjer enligt ramverksskrivelsen överskottsmålet, genom att välskötta finanser i kommuner och landsting bidrar till att överskottsmålet nås (skr. 2010/11:79, s. 29). I avsnitt 6 redogörs närmare för sambandet mellan balanskravet och överskottsmålet.

2.1.4 Den statliga budgetprocessen

Den statliga budgetprocessen utgår från ett uppifrån- och nedperspektiv där olika utgifter ställs mot varandra och prövas mot ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av överskottsmålet och utgiftstaket. Budgetprocessen kan indelas i tre faser som handlar om beredning, beslut och genomförande. Av dessa är riksdagen ansvarig för beslutsfasen medan regeringen är ansvarig för beredning av budgetförslaget, respektive för genomförandet av den beslutade verksamheten. Det går också att tala om en fjärde fas i budgetprocessen i form av utvärdering och kontroll av resultaten.

Regeringen ska varje år senast den 20 september (senare vid valår) lämna en fullständig budgetproposition till riksdagen. Endast om det finns synnerliga skäl får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det följande året lämnas efter budgetpropositionen (9 kap. 5 § tredje stycket riksdagsordningen). Denna begränsning är till för att minimera antalet budgetpåverkande förslag som presenteras vid sidan av budgetförslaget och ska därmed säkerställa ett helhetsperspektiv. Överlämnandet av budgetpropositionen är slutpunkten på regeringens beredning av budgetförslaget som pågått sedan årets början.

Senast den 15 april ska regeringen lämna en ekonomisk vårproposition med riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. I anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen lämnar regeringen även propositioner med förslag till ändringar i innevarande års budget.

Riksdagens beslutsordning för budgeten, rambeslutsprocessen, är indelad i två steg (12 kap. 18 § riksdagsordningen). I det första steget fastställer riksdagen det samlade budgetutrymmet. Beslutet omfattar utgiftsramarna och beräkningen av inkomsterna på statens budget. I det första steget ingår också en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov och beslut om budgetpolitiska mål. Beslutet i första steget sätter upp tydliga restriktioner för den fortsatta processen. Beslut om anslag eller andra utgifter i staten får inte fattas innan ett beslut om utgiftsram har fattats i rambeslutsprocessens första steg. Finansutskottet är beredande utskott för det första steget i rambeslutsprocessen.

I andra steget beslutas för vart och ett av de 27 utgiftsområdena (sammanlagt 27 beslut) de enskilda anslagen inom respektive utgiftsområde. I beslutet i andra steget får ramen för respektive utgiftsområde, som är beslutad i första steget, inte överskridas. Omprioriteringar mellan anslagen inom utgiftsområdet kan dock göras.

Rambeslutsprocessen innebär att man främjar ett helhetsperspektiv i regeringens och oppositionspartiernas budgetpolitik. Beslutsprocessen kännetecknas av att jämförbara budgetpolitiska paket ställs mot varandra, där varje riksdagspartis paket representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. En sådan process innebär också att växlande majoriteter i beslut om enskilda budgetfrågor, som riskerar att försvaga statens budget, kan undvikas. Det innebär också att en minoritetsregering har förhållandevis goda möjligheter att få budgetpropositionens förslag godkända av riksdagen.

När riksdagens budgetbehandling avslutats ska regeringen verkställa och genomföra budgeten. Den viktigaste delen handlar om att utfärda regleringsbrev till regeringens myndigheter. Dessa skrivelser är centrala för styrningen av förvaltningen. Andra aktuella åtgärder är att lagbeslut fullföljs med utfärdande och bemyndiganden tas i anspråk, etc.

Efter avslutat budgetår ingår som en fjärde fas i budgetprocessen kontroll och utvärdering av resultaten.

2.1.5 Granskning av oberoende finanspolitiska institutioner

Den externa granskningen av finanspolitiken av oberoende finanspolitiska institutioner är en viktig del av ramverket. Den ökade transparens som följer av den externa övervakningen bidrar till att öka de politiska kostnaderna för en regering som inte följer de finanspolitiska reglerna. En väl fungerande extern uppföljning kan bidra till en livaktig diskussion om finanspolitikens utformning och öka sannolikheten att den utformas på ett effektivt sätt.

Flera myndigheter granskar finanspolitiken och hur de finanspolitiska målen uppfylls utifrån olika perspektiv. Fyra institutioner i Sverige som kan benämnas oberoende eller fristående finanspolitiska institutioner är Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket. De har olika uppgifter i den finanspolitiska beslutsprocessen utan att vara egentliga besluts-

fattare. I stället bidrar de genom att göra den finanspolitiska beslutsprocessen mer transparent och genom att förbättra besluts- och diskussionsunderlag. Också Riksdagens utredningstjänst (RUT), som gör ekonomiska analyser och konsekvensberäkningar av förslag inom riksdagen, kan nämnas i detta sammanhang. Utöver dessa inhemska oberoende institutioner sker en oberoende granskning av svensk finanspolitik av EU-kommissionen, OECD och IMF. OECD gör vartannat år en utvärdering av Sveriges ekonomi och ekonomiska politik. IMF utvärderar årligen den svenska ekonomin och den politik som förs (s.k. artikel IV-konsultation). EU-kommissionens utvärdering av finanspolitiken är mer långtgående, genom att Sverige som EU-medlem är bundet av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. EU-kommissionens uppföljning av Sveriges nationella konvergensprogram inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten beskrivs i avsnitt 2.2.2. I avsnitt 9 beskrivs den nationella granskningen av finanspolitiken närmare.

2.2 Det finanspolitiska ramverket på EU-nivå

Som EU-medlem är Sverige bunden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det är i första hand inom denna som EU-ländernas finanspolitik samordnas. Pakten består av en förebyggande och en korrigerande del. Den förebyggande delen har som syfte att alla medlemsländer på medellång sikt ska nå en sund offentligfinansiell ställning. De två centrala reglerna är det medelfristiga budgetmålet (MTO) och utgiftskriteriet. Den korrigerande delen har som syfte att åtgärda underskott större än 3 procent av BNP eller skuldkvoter större än 60 procent av BNP. Detta avsnitt beskriver centrala aspekter av de regler Sverige har att följa. Bestämmelserna till paktens förebyggande och korrigerande delar anges i varsin rådsförordning (rådet 1997a respektive rådet 1997b). Paktens rättsliga grund utgörs av dessa och en resolution (Europeiska rådet 1997) samt särskilt artikel 121 och 126 i EUF-fördraget. I det här sammanhanget beskrivs också ett EU-direktiv om krav på medlemsstaternas nationella budgetramverk.

2.2.1 Regler i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Nivån på det medelfristiga budgetmålet MTO

Enligt den förebyggande delen av pakten ska EU:s medlemsstater ha ett medelfristigt budgetmål (eng. Medium-Term Objective, MTO) för det strukturella sparandet i den offentliga sektorn. Syftet med MTO är att skuldsättningen ska hamna på en nivå som säkerställer att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Samtidigt ska det möjliggöra att hantera normala konjunktursvängningar utan att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande blir större än referensvärdet motsvarande 3 procent av BNP. Medlemsstaten anger nivån på sitt MTO i sitt konvergens- eller stabilitetsprogram. MTO:s lägsta nivå är landspecifik. MTO beslutas av medlemsstaten utifrån kommissionens beräkningar av lägsta nivån. Denna nivå ses över vart tredje år, eller oftare om landet genomför en strukturreform som har stor påverkan på de offentliga finansernas hållbarhet. MTO kan dock sättas mer ambitiöst om landet bedömer att det är lämpligt. Kommissionen beräknar miniminivån baserat på respektive medlemsstats skuldsättning, och den nivå på sparandet som bedöms stabilisera skuldkvoten på 60 procent av BNP. Miniminivån beaktar också i vilken utsträckning demografin utgör en utmaning för landets offentliga finanser, varför den treåriga översynen av MTO helst ska göras i anslutning till den åldranderapport som tas fram vart tredje år. Slutligen tas även hänsyn till konjunktürkänsligheten i medlemsstatens offentliga finanser. Nivån på MTO ska vara nära balans eller i överskott men kan avvika från det om det finns en säkerhetsmarginal till treprocentgränsen. Euro- och ERMII-medlemmar får inte ha ett lägre MTO än -1 procent av BNP. Kommissionen och rådet granskar den nivå på MTO som medlemsstaten angett i sitt stabilitets- eller konvergensprogram och om rådet anser att nivån behöver skärpas anges det i ett yttrande över programmet.

Sveriges MTO är -1 procent av potentiell BNP. Den senaste översynen av målet gjordes 2015/2016. Regeringen har enligt 2016 års konvergensprogram inga planer på att ändra MTO. Fram till 2012 motsvarade det nationella överskottsmålet Sveriges MTO. Syftet med förändringen 2012 var enligt regeringen att tydligare skilja mellan det svenska nationella ramverket och de krav som Sverige åläggs i egenskap av EU-medlem. Regeringen förklarade att

det nya MTO skulle ses som ett minimikrav på det finansiella sparandet som Sverige omfattades av i egenskap av EU-medlem, och att vårt nationella mål för det finansiella sparandet ska vara mer ambitiöst (Sveriges konvergensprogram 2012, prop. 2011/12:100).

Uppföljningen av MTO

MTO bedöms nås om det strukturella sparandet inte avviker med mer än 0,25 procentenheter från målnivån. Kommissionen och Rådet övervakar om Sverige når sitt MTO. Om det inte nås övervakas den anpassningsbanan som i så fall måste specificeras och som innebär att det strukturella sparandet stärks i riktning mot målet i en tillfredsställande takt.³ Rådet, baserat på bedömningar från kommissionen och Ekonomiska och finansiella kommittén, avgör om banan är tillfredsställande. Riktmärket är att det strukturella sparandet ska förbättras med 0,5 procent av BNP per år i ett normalt konjunkturläge, men mer i goda tider och mindre i dåliga (se matris i tabell i bilaga 5). Om Sverige inte skulle bedömas vara i nivå med sitt MTO och samtidigt på ett betydande sätt avvikit från anpassningsbanan mot MTO kan det inledas ett förfarande om betydande avvikelse (eng. Significant Deviation Procedure, SDP). En avvikelse från anpassningsbanan är betydande om den uppgår till minst 0,5 procent av BNP under ett enskilt år eller minst 0,25 procent av BNP i genomsnitt per år under två år. Medlemsstater som har en offentlig skuldkvot över 60 procent av BNP ska stärka sitt strukturella sparande mer än så.

En medlemsstat kan tillfälligt tillåtas avvika från sitt MTO eller anpassningsbanan för att nå MTO. Sådana undantag kan medges vid ovanliga händelser som ligger utanför medlemsstatens kontroll och som bedöms ha stor inverkan på de offentliga finanserna, eller vid allvarliga konjunkturnedgångar, eller för investeringar eller strukturreformer med långsiktigt goda offentligfinansiella effekter.

³ I bedömningen av om MTO nås används också den s.k. "frysningsmetoden" som innebär att kommissionen stämmer av MTO mot den för medlemsstaten mest gynnsamma prognosen av det strukturella sparandet från och med kommissionens vårprognos föregående år till och med kommissionens senaste tillgängliga bedömning.

Utgiftskriteriet

Den förebyggande delen av pakten innehåller också ett utgiftskriterium. Kriteriet innebär att de offentliga utgifterna inte får öka snabbare än ett landsspecifikt referensvärde för potentiell BNP-tillväxt, såvida inte den överskjutande delen uppvägs av aktiva förstärkande åtgärder på inkomstsidan.⁴ Sveriges referensvärde för potentiell BNP-tillväxt uppgick till 2,1 respektive 2,0 procent 2015 och 2016. Referensvärdet ses över årligen. I de medlemsstater som ligger under sitt MTO måste de offentliga utgifterna öka så pass mycket mindre än den potentiella BNP-tillväxten, så att en tillfredsställande anpassningsbana mot MTO nås. Om en medlemsstat däremot överträffar sitt MTO är utgiftskriteriet inte bindande.

Uppföljningen av de förebyggande reglerna

Vid brott mot paktens förebyggande regler kan Sverige bli föremål för ett förfarande om betydande avvikelse (SDP). Ett sådant förfarande inleds med en varning från kommissionen, följt av en rekommendation från rådet om lämpliga åtgärder för att åtgärda avvikelsen, hur en ny anpassningsbana för att nå MTO behöver se ut, och tidsgränser för dessa. Rådet kan göra rekommendationen offentlig. Kommissionen och rådet bedömer sedan om de åtgärder som vidtagits inom tidsgränsen är tillräckliga. Om så inte bedöms vara fallet kan rekommendationen om åtgärder revideras. För euroländer kan även ekonomiska sanktioner bli aktuellt.

Uppföljning av hur Sverige iakttar paktens regler utgår från den medelfristiga budgetplanering regeringen lämnar till kommissionen och rådet i konvergensprogrammet i april.⁵ Några dagar dessförinnan informerar regeringen riksdagens finansutskott om konvergensprogrammet (och det nationella reformprogrammet). Innehållet i programmet överensstämmer med förslaget till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen dessförinnan har lämnat till riksdagen i den ekonomiska vårpro-

⁴ De aggregerade utgifterna inbegriper inte ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel eller icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsersättning.

⁵ Icke-euroländer presenterar konvergensprogram medan euroländer presenterar stabilitetsprogram.

positionen. Både vårpropositionen och budgetpropositionen innehåller en redogörelse för uppföljningen av finanspolitiken i förhållande till paktens regler.

2.2.2 Regler i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del

Den korrigerande delen av paktens har som syfte att åtgärda underskott större än tre procent av BNP och skuldkvoter högre än 60 procent av BNP. Sverige har aldrig varit föremål för ett korrigerande förfarande, men principerna är som följer. Underskottskriteriet anger att underskottet inte får överstiga tre procent av BNP. Skuldkriteriet anger att den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) inte får överstiga 60 procent av BNP såvida den inte "minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt". Detta anses vara fallet om skillnaden till 60 procent av BNP under de föregående tre åren, som ett riktmärke, minskat med i genomsnitt en tjugondel per år (dvs. bakåtblickande).⁶ Alternativt ska skuldkvoten minska med i genomsnitt en tjugondel per år under en treårsperiod som omfattar de två år som följer på det sista året som det finns uppgifter för (dvs. framåtblickande). Hänsyn tas också till om skuldökningen går att förklara av konjunkturutvecklingen.

Kommissionens och rådets främsta verktyg för att följa upp dessa kriterier är det så kallade underskottsförfarandet (eng. Excessive Deficit Procedure, EDP). Om kommissionen bedömer att en medlemsstat bryter eller riskerar att bryta mot kriterierna ska den förbereda en rapport där den ger sin bedömning om huruvida det korrigerande förfarandet bör aktiveras eller inte. I rapporten ska kommissionen beakta "alla faktorer av betydelse" som i betydande utsträckning kan påverka bedömningen. När det gäller skuldkriteriet är det först när en medlemsstat bryter, eller riskerar att bryta, mot samtliga tre villkor ovan som kommissionen bedömer om medlemsstaten bör placeras i EDP eller inte. Bland de "faktorer av betydelse" kommissionen ska beakta ingår att göra s.k. "stockflödesjusteringar" för om staten använder likvida tillgångar för att köpa tillbaka sin egen skuld och för den som lånat ut till andra EU-

⁶ Baserat på förändringarna under de senaste tre år som det finns tillgängliga uppgifter.

länder. Kommissionen ska också avge ett yttrande till rådet, som avgör om medlemsstaten har ett alltför stort underskott eller inte. Kommissionen förbereder en rekommendation som rådet riktar till medlemsstaten ifråga. Rekommendationen innehåller en tidsfrist för när effektiva åtgärder ska vidtas (högst sex månader) och när det alltför stora underskottet senast ska vara korrigerat. Korrigeringen av underskottet till under tre procent ska som huvudregel slutföras under året efter året när det alltför stora underskottet identifierades om inte särskilda skäl föreligger. Kommissionen övervakar detta och rådet beslutar om medlemsstaten har vidtagit tillräckliga åtgärder inom tidsfristen. I ett sådant fall avslutas förfarandet. Om rådet däremot bedömer att medlemsstaten inte har vidtagit tillräckliga åtgärder inom tidsramen kan förfarandet trappas upp. Det kan exempelvis handla om att upphäva åtaganden eller finansiering från EU:s struktur- och investeringsfonder. För ett euroland kan ett sådant upptrappat förfarande involvera böter.

Det finns undantagsklausuler som gör att kommissionen kan bedöma att ett förfarande inte behöver inledas. Ett villkor är att underskottet ska ha minskat väsentligt och kontinuerligt samt nått en nivå som ligger nära gränsvärdena eller överskrider gränsen endast undantagsvis och övergående. Med att undantagsvis överskrida gränsen menas att det ska orsakas antingen av en ovanlig händelse som medlemsstaten inte har kontroll över som har stor inverkan på den offentliga sektorns finansiella ställning eller av en allvarig konjunkturedgång.⁷

2.2.3 EU:s direktiv om krav på nationella budgetramverk

Rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk antogs som en del av de nya rättsakterna inom ramen för det s.k. "sexpaket" (se också avsnitt 5.2 och rådet 2011b).⁸ Direktivet ställer krav på hur de nationella ramverken ska vara utformade för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden att undvika alltför stora underskott enligt EUF-fördraget. Bland annat

⁷ Med allvarig konjunkturedgång menas negativ årlig BNP-volymtillväxt eller ett ackumulerat produktionsbortfall under en långvarig period av mycket låg årlig BNP-volymtillväxt i förhållande till dess potential.

⁸ Direktivet ska ha införts i nationell rätt senast den 31 december 2013.

ska medlemsstaterna ha medelfristiga budgetpolitiska mål och numeriska finanspolitiska regler som återspeglas i de årliga budgetbesluten. De numeriska reglerna ska främja att medlemsstaterna uppfyller sina budgetpolitiska skyldigheter enligt EUF-fördraget inom ramen för en flerårig planeringshorisont för hela den offentliga sektorn. Reglerna ska särskilt främja att medlemsstaterna uppfyller referensvärdena för underskott och skuld, samt MTO. Direktivet anger dock inte i vilken form de numeriska reglerna ska antas, t.ex. om de behöver införas i nationell lagstiftning. Enligt direktivet ska reglerna också specificera konsekvenserna av om de inte respekteras. Däremot anger inte direktivet vilka konsekvenserna ska bli.⁹ Direktivet ställer också krav på att ett oberoende organ ska övervaka hur reglerna följs. Vidare ska budgetramverket omfatta en planeringshorisont på minst tre år och innehålla en redovisning av de offentligfinansiella konsekvenserna av planerade finanspolitiska åtgärder baserade på realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Prognoserna ska enligt direktivet utvärderas fullständigt och regelbundet.

Budgetprocesskommitténs övergripande bedömning var att det svenska budgetramverket uppfyllde direktivets krav på samtliga områden med undantag för kravet på redovisning av regelbundna, objektiva och fullständiga utvärderingar av regeringens makroekonomiska prognoser och budgetprognoser (SOU 2013:32). I enlighet med Budgetprocesskommitténs förslag gjordes vissa kompletteringar av budgetlagen för att Sverige skulle anses uppfylla EU-direktivet. Kompletteringarna innebar att regeringen ålades att regelbundet redovisa en utvärdering av de ekonomiska prognoser som lämnas i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen ska också i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder samt i den ekonomiska vårpropositionen redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Ändringarna av budgetlagen trädde i kraft den 31 december 2013 (SOU 2013:32, prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:KU1, rskr. 2013/14:83).

⁹ Direktivet anger att det ska finnas numeriska finanspolitiska regler och att det ska bli konsekvenser om de inte följs, men däremot inte krav på t.ex. att reglerna ska framgå av lag, vilket kan jämföras med finanspaktens krav på att dessa bestämmelser helst ska framgå av nationell lag (se avsnitt 5.2.2).

3 Vad menas med finanspolitisk hållbarhet?

Att finanspolitiken är långsiktigt hållbar kan definieras på olika sätt men innebär i grunden att de offentliga inkomsterna och utgifterna utvecklas så att den offentliga finansiella nettoställningen inte försämras mer (eller skulden inte blir större) än att staten på lång sikt kan fullgöra sina åtaganden. En ohållbar finanspolitik leder tvärtom förr eller senare till en utveckling av skulden som tvingar fram en drastisk förändring av finanspolitiken. I detta avsnitt diskuteras inledningsvis i avsnitt 3.1 olika definitioner av hållbarhet. Därefter redogörs i avsnitt 3.2 för motiven till överskottsmålet och hur dessa motiv visar olika aspekter av hållbarhet.

3.1 Olika definitioner av hållbarhet

En vanlig definition av hållbarhet i EU-sammanhang är att den offentliga bruttoskulden (Maastrichtskulden) inte får motsvara mer än 60 procent av BNP ett givet år, exempelvis 2030. Den så kallade S1-indikatorn visar om finanspolitiken är förenlig med detta villkor i stabilitets- och tillväxtpakten. En andra ofta använd definition är att den offentliga finansiella nettoställningen ska vara stabil som andel av BNP över en oändlig tidshorisont. Den så kallade S2-indikatorn visar om detta villkor är uppfyllt.

Hållbarhetsbedömningar kan även göras i ett mer kortfristigt perspektiv med fokus på den offentliga sektorns upplåningsbehov under den närmaste tiden. Kreditgivare kan snabbt reagera negativt på oväntade försämringar av det offentliga sparandet, även om finanspolitiken är hållbar i ett långsiktigt perspektiv. Ett minskat förtroende för finanspolitiken kan leda till stigande riskpremier och snabbt ökande upplåningskostnader. Ofta sker detta i ett läge där

de offentliga inkomsterna försämras och utgifterna ökar av konjunkturrella skäl. En sådan utveckling kan få allvarliga effekter på sysselsättning och produktion, vilket i sin tur ytterligare försämrar det offentliga sparandet och möjligheten att erhålla nya krediter till rimliga villkor. Finanspolitiken kan då behövas läggas om för att inriktas på krishantering i ett läge där den egentligen behövs för att motverka fallet i efterfrågan.

3.2 Motiven bakom överskottsmålet visar olika aspekter av hållbarhet

De syften som angetts för överskottsmålet har varierat med tiden. Två huvudsakliga motiv återkommer dock: finanspolitisk hållbarhet på längre sikt och ett utrymme för stabiliseringspolitik. Det förstnämnda syftar till att hitta en lämplig nivå på det offentliga sparandet utifrån den demografiska utvecklingen, en rimlig fördelning mellan generationer och ekonomisk effektivitet. Det sistnämnda handlar om att skapa offentligfinansiella säkerhetsmarginaler så att en djup lågkonjunktur kan hanteras på ett problemfritt sätt. När överskottsmålet infördes var ett annat motiv att minska den offentliga sektorns skuld och ränteutgifterna, och därmed beroendet av de finansiella marknaderna (se avsnitt 4.1). Överskottsmålet skulle amortera den offentliga sektorns skuld och bygga upp en finansiell nettoförmögenhet under 10–15 år med gynnsam demografi. I samband med lagregleringen av överskottsmålet 2010 angavs fyra motiv (prop. 2009/10:100, s. 93).

- a) långsiktigt hållbara offentliga finanser
- b) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna
- c) ekonomisk effektivitet
- d) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer, även vid en aktivt stabiliserande finanspolitik

Det första motivet kan ses som en på lång sikt nödvändig förutsättning för att nå övriga motiv till målet. Potentiellt kan målkonflikter uppstå mellan de fyra motiven. De första tre motiven skulle kunna tala för ett så lågt offentligt sparande att det fjärde motivet

riskerar att inte klaras. Tabell 3.1 sammanfattar dessa motiv. Nedan utvecklas innebörden ytterligare.¹

Tabell 3.1 Motiv för överskottsmålet

Motiv	Kriterium
Långsiktig hållbarhet	Stabil (långsiktig) utveckling av den offentliga skulden som andel av BNP.
Jämn fördelning mellan generationer	En genomsnittlig individ betalar samma skattesatser och har samma tillgång till de skattefinansierade tjänsterna, samma nettoutbyte mot offentlig sektor, oavsett födelseår.
Effektivitet	Små och förutsägbara förändringar av de regler som styr skatteuttag och tillgång till de skattefinansierade tjänsterna.
Stabiliseringspolitiska marginaler	En finansiell ställning i staten som gör att en djup lågkonjunktur eller annan krisartad utveckling kan mötas med aktiva finanspolitiska åtgärder utan att statens kreditvärdighet ifrågasätts.

Finanspolitisk hållbarhet

Att finanspolitiken är hållbar innebär att den kan upprätthållas över en längre tidsperiod utan att det resulterar i en ohållbar skuldutveckling. Hållbarhet preciseras ofta som att den offentliga sektorns nettoförmögenhet ska stabiliseras som andel av BNP, det vill säga att den inte minskar trendmässigt, om gällande regler för offentliga inkomster och utgifter är oförändrade. Ofta anges även andra krav på skulden än att den är stabil som andel av BNP, i första hand då att skuldkvoten inte får bli för hög. Stabilitets- och tillväxtpakten anger exempelvis att Maastrichtskulden inte får överskrida 60 procent av BNP.

Bredare definierat kan finanspolitisk hållbarhet även inkludera krav på att finanspolitiken ska vara effektiv, inte bidra till en ojämna fördelning, kontinuerligt höjda skatter eller stora variationer i skattesatserna. Det förekommer även att det kortsiktiga stabiliseringspolitiska motivet läggs in under begreppet finanspolitisk hållbarhet. EU-kommissionens hållbarhetsrapport innehåller exempelvis en analys av finanspolitikens hållbarhet på kort, medellång och

¹ Beskrivningar av innebörden av överskottsmålets motiv finns exempelvis i Konjunkturinstitutet (2015a), Finanspolitiska rådet (2010) och Ds 2010:04.

lång sikt, mätt med de så kallade S0, S1 och S2 indikatorerna.² Definierad på detta sätt omfattar en hållbar finanspolitik i det närmaste alla fyra motiv som anges i tabell 3.1. Nedan utvecklas de tre sistnämnda motiven i tabell 3.1 ytterligare.

En jämn fördelning mellan generationer

Vad en rättvis fördelning mellan generationer är beror på värderingar. Ekonomisk analys kan inte ge någon vägledning i värderingsfrågor, men kan däremot ge underlag och klargöra om ett beslut är förenligt med de värderingar som anges styra beslutet.

En jämn fördelning av resurser mellan generationer talar för att inte variera välfärdsåtagandet per person över tiden. Om en genomsnittlig individ betalar samma skattesatser och får tillgång till samma utbud av skattefinansierade välfärdstjänster över livet, oavsett när han eller hon är född, kan det ses som en grund för en rättvis fördelning. Individernas nettoutbyte mot den offentliga sektorn är då lika för alla. Om åldersklasserna varierar i storlek, exempelvis relativ få födda barn under 1930-talet och relativ många under 1940-talet, kommer det offentliga sparandet att variera över tiden om reglerna som bestämmer de offentliga inkomsterna och utgifterna är oförändrade. När de som är födda i en stor årskull är yrkesverksamma, samtidigt som relativt få är barn eller gamla, kommer det offentliga sparandet att vara högt, och tvärtom. Om rättvisa definieras på detta sätt skulle således det offentliga sparandet, och därmed den offentliga förmögenhetsställningen, variera med tiden om årskullarna inte är lika stora.

Sparandet bör i detta perspektiv vara högt när försörjningsbördan är låg och vice versa. Detta förutsätter emellertid att försörjningsbördans variationer är lika stora upp och ned, det vill säga beror på så kallade "demografiska pucklar". Vid en permanent ökning av försörjningsbördan, till följd av exempelvis en trendmässigt ökande medellivslängd, är det svårare att motivera en försämring av det offentliga sparandet. Det kan snarare motivera att senare generationer, som lever längre, förlänger sitt arbetsliv i proportion till livslängdsökningen, än att tidigare generationer betalar

² Se t.ex. Europeiska kommissionen (2016a).

högre skatter. Detta minskar omfördelningen mellan generationer och ökar möjligheterna att jämna ut skatterna även vid en permanent demografisk förändring.

Samhällsekonomisk effektivitet

Enligt motivet om samhällsekonomisk effektivitet är det önskvärt att utjämna de samhällsekonomiska kostnaderna av beskattning över tiden. Skatteuttaget ska vara förutsägbart och stabilt. Stabila regler ökar förutsägbarheten och därmed effektiviteten. Beskattning antas även påverka incitamenten för att arbeta på ett negativt sätt. Enligt vedertagen ekonomisk analys växer den negativa effekten mer än proportionellt när (marginal)skattesatserna på arbete stiger. Om en på förhand känd utveckling av de offentliga utgifterna ska finansieras är det därför mer effektivt att det sker genom ett oförändrat än genom ett varierande skatteuttag. Enligt detta synsätt är det därför bättre att förfinansiera en temporär offentlig utgiftsökning (som exempelvis beror på den demografiska utvecklingen) genom att omedelbart ändra skatterna till en långsiktig uthållig nivå, än att successivt höja dem i takt med utgifterna. Skatteuttaget blir då mer förutsägbart och på sikt även lägre än om skatterna höjs gradvis i takt med att utgifterna ökar. I så fall uppkommer offentliga sparandeöverskott nu, som finansierar framtida sparandeunderskott.

Oförändrade skattesatser är dock inte nödvändigtvis den mest effektiva politiken. En given skattesats skulle kunna ge upphov till olika stora effektivitetsförluster vid olika tidpunkter. Exempelvis kan globalisering leda till successivt alltmer rörliga skattebaser. I så fall kan det vara önskvärt att gradvis sänka skattesatsen så länge denna process fortgår. En sådan strategi kan dock komma i konflikt med rättviseorienterade mål för skatteuttaget. Det skulle kunna leda till en för stor resursöverföring från dagens yrkesaktiva till morgondagens, sannolikt rikare, generationer. Strategin skulle då stå i konflikt med ambitionen att utjämna resurser mellan generationer.

Stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme

Det stabiliseringspolitiska motivet handlar om att skapa en buffert som ger ett stabiliseringspolitiskt manöverutrymme, så att inte finanspolitikens stimulerande möjligheter inskränks av negativa reaktioner på finansmarknaderna.

Utrymmet för att kunna bedriva en aktiv finanspolitik i ett läge när konjunkturen försämras, eller vid en mer uttalad krisartad utveckling, beror till stor del på statens skuld och sparande i utgångsläget. Eftersom det är staten som har det yttersta stabiliseringspolitiska ansvaret är en stark ställning i statens finanser nödvändig för att kunna svara aktivt på en negativ utveckling. Om statsskulden är hög eller om statens finanser uppvisar underskott redan innan försämringen inleds minskar utrymmet. Ytterst handlar det om trovärdighet, även om det är svårt att på förhand avgöra vid vilka nivåer trovärdigheten kan komma att försämrats. Om de stabiliserande åtgärderna uppfattas som tillfälliga blir de sannolikt mer effektiva och risken för negativa följdverkningar minskar. Finanspolitiska regler med hög trovärdighet som föreskriver att sparandet åter kommer att stärkas när läget normaliseras stödjer detta. Sverige måste också förhålla sig till de delar av EU:s regelverk som sätter gränser för underskott och skuld, samt anger ett medelfristigt budgetmål för sparandet i offentlig sektor.

Risk för målkonflikter

Diskussionen ovan visar att de angivna motiven för överskottsmålet kan komma i konflikt med varandra. Det offentliga sparandet bör tillåtas variera över tiden vid temporära demografiska förändringar om rättvisa mellan generationerna och ekonomisk effektivitet prioriteras. Med en sådan finanspolitisk strategi behöver målet för det offentliga sparandet sannolikt ändras med jämna mellanrum, beroende på den demografiska utvecklingen, och kan till och med bli negativt under perioder med högt utgiftstryck. Ett lågt sparande under en längre tid kan dock komma i konflikt med en strategi där stabiliseringspolitiskt manöverutrymme eftersträvas. En sådan strategi kräver stabila överskott som skapar utrymme för aktiva stabiliserande budgetförsvagningar i en kris eller djup lågkonjunktur. Om en sådan strategi prioriteras kan överskottsmålets

nivå ligga stabilt på en högre nivå, och behöver kanske endast ändras om den offentliga sektorns finansiella ställning försvagats påtagligt till följd av aktiva åtgärder, eller om de offentliga finansernas konjunkturkänslighet ändrats. Denna typ av förändringar kan dock i sin tur komma i konflikt med ambitionen att ge individer som är födda vid olika tidpunkter samma nettoutbyte mot den offentliga sektorn.

Motiven är kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer

Finanspolitiska rådet (2012) har pekat på att motiven till överskottsmålet är mer relaterade till den offentliga sektorns skuld eller nettoförmögenhetens nivå och utveckling än till det offentliga sparandet ett enskilt år. En långsiktigt hållbar finanspolitik innebär att den offentliga skulden kan finansieras och inte utvecklas okontrollerat. Den skuld och de tillgångar, både finansiella och reala, som en generation överlämnar till nästa är en indikator på hur resursfördelningen mellan generationerna ser ut. Om det offentliga sparandet ska kunna variera över tiden av demografiska skäl får skulden ändå inte bli så stor att fortsatt upplåning endast kan ske till förhöjda riskpremier. När utgifter och skattebaser varierar över tiden är en jämn skattenivå möjlig om skulden kan växa och sjunka, utan att den blir så stor att den väcker oro på de finansiella marknaderna. Ett mål för det finansiella sparandet är således i första hand ett operativt riktmärke som är styrande för politiken, men saknar ett eget värde i sig. Det bör sättas så att det skapar en finansiell ställning som gör att ovan nämnda mer grundläggande mål nås. Den finansiella ställningen ska ge möjligheter att underbalansera statsbudgeten i en lågkonjunktur utan att finanspolitikens hållbarhet ifrågasätts, samtidigt som detta inte åstadkoms genom åtgärder som är tydligt ineffektiva eller fördelningsmässigt oönskade.

4 Svensk ekonomi och offentliga finanser sedan ramverket infördes

Kommittén ska enligt utredningsdirektivet bedöma vilken betydelse det finanspolitiska ramverket, i synnerhet överskottsmålet, har haft för den svenska ekonomins utveckling och finanspolitikens hållbarhet, samt för att Sverige kunnat respektera stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Inledningsvis i avsnitt 4.1 beskrivs framväxten av dagens finanspolitiska ramverk i kölvattnet av 1990-talskrisen. Därefter ges i avsnitt 4.2 en översiktlig bild av utvecklingen av svensk ekonomi och offentliga finanser under perioden från slutet av 1990-talet fram till 2015. I avsnitt 4.3 redovisas hur de finanspolitiska reglerna följts under perioden, såväl de nationella som de på EU-nivå. I avsnitt 4.4 redogörs för bedömningar av finanspolitikens hållbarhet samt för hur regeringens syn på innebörden av hållbarhet har förändrats sedan ramverket infördes. I avsnitt 4.5 redovisas vilka slutsatser som dragits i forskningen om det svenska finanspolitiska ramverkets betydelse. I samma avsnitt tas även upp vad tidigare utredningar och utvärderingar av regering och riksdag kommit fram till samt vad externa granskare sagt om ramverkets betydelse. Avslutningsvis presenteras kommitténs överväganden om det finanspolitiska ramverkets betydelse i avsnitt 4.6.

4.1 Framväxten av dagens finanspolitiska ramverk

Perioden från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet kännetecknas av växande offentlig skuldsättning i de flesta OECD-länder. Denna utveckling ledde med början under 1990-talet till

omfattande reformer och uppbyggnad av finanspolitiska ramverk i många länder, däribland Sverige. Ett centralt inslag har varit formuleringen av tydliga medelfristiga mål för de offentliga finanserna.

I Sverige sammanföll en inhemsk kostnadskris i början av 1990-talet med en internationell lågkonjunktur

I Sverige ökade den offentliga konsoliderade bruttoskulden från 26 till 70 procent av BNP mellan 1970 och mitten av 1990-talet. Underskottet i de offentliga finanserna var som högst närmare 11 procent av BNP 1993. En bank- och finanskris hade lett till att staten gjort stora åtaganden för att säkra tilltron till banksektorn och förhindra en systemkris. Den inhemska kostnadskrisen sammanföll också med en internationell lågkonjunktur. Förutom stora offentliga underskott hade Sverige i början av 1990-talet negativ tillväxt, hög arbetslöshet och hög inflation.

Att statsfinanserna snabbt försämrades i början av 1990-talet motsvarades delvis av en kraftig uppgång i det privata sparandet under samma period. Ökningen i det privata sparandet var i första hand styrd av hushållens skuldsanering efter att höga realräntor pressat ned tillgångspriserna. En orsak till uppgången i det privata sparandet var att inflationstakten sjönk snabbt, också i förhållande till tidigare förväntningar, efter kostnadskrisen i början av 1990-talet. Samtidigt hade en skattereform minskat skattelättnaden för hushållens och företagens ränteutgifter. Resultatet blev en drastisk uppgång i realräntorna efter skatt, vilket bidrog till en snabb ökning i hushållens finansiella sparande.

De offentliga underskotten uppstod i hög grad till följd av automatiskt verkande mekanismer som ökar utgifter och sänker skatteinkomster vid en ekonomisk nedgång. De bidrog på så sätt till att förhindra en ännu mer drastisk nedgång i efterfrågan och sysselsättningen. Både den regering som tillträdde 1991 och den som tillträdde 1994 avvisade dock en ytterligare finanspolitisk expansion. I stället var bedömningen att trovärdigheten måste stärkas och lägre räntor främjas genom konsolidering.¹

¹ En beskrivning av denna period finns i prop. 2000/01:100, bilaga 5 Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet.

Två utredningar om budgetprocessens betydelse för svensk ekonomi

Två utredningar analyserade i början av 1990-talet den statliga budgetprocessen och dess betydelse för svensk ekonomi. I ESO-rapporten Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126) konstaterades att den svenska budgetprocessen var svag i internationell jämförelse. Jämfört med dåvarande 12 EG-länder placerade sig Sverige näst sist, före Italien men efter Grekland. I rapporten hänvisades till att flera internationella studier uppmärksammat sambandet mellan den institutionella ramen för budgetprocessen och budgetens utfall och statsskuldens nivå. Rapportens tes var att processens utformning i regering och riksdag påverkar resultatet. En bättre strukturerad budgetprocess skulle ge starkare budgetdisciplin som i sin tur skulle medverka till att förbättra statsfinanserna.

Också den s.k. Lindbeckkommissionen kritiserade budgetprocessen i sin rapport Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16). I rapporten drogs slutsatsen att den svenska ekonomins kris också var politikens och institutionernas kris. Löneökningstakten var hög på grund av svaga institutioner på arbetsmarknaden och för lönebildningen, vilket underminerade systemet med fast växelkurs. Skattesystemet snedvred hushållens ekonomiska incitament från sparande till kraftig lånefinansiering av bostäder och konsumtion. Även om krisen delvis gick att hänföra till internationella förhållanden var Sveriges problem i stor utsträckning av inhemsk politisk grund, enligt rapporten. Det politiska systemet hade betydligt lättare att besluta om ökade utgifter än att skära ned förmåner och öka de offentliga inkomsterna. Bland kommissionens många förslag fanns en flytande växelkurs för kronan, ett prisstabiliseringsmål och en självständigare ställning för Riksbanken samt en stramare budgetprocess.

Krismedvetandet möjliggjorde genomgripande förändringar i statens budgetprocess

Den djupa ekonomiska och statsfinansiella krisen blev utgångspunkten för en genomgripande förändring av det finanspolitiska ramverket. Också det svenska EU-medlemskapet, med krav på att följa Maastrichtfördraget och senare stabilitets- och tillväxtpaktens

bestämmelser, motiverade en stramare reglering på statsbudgetens område. Calmfors (2015) menar att det akademiska bidraget vid reformeringen av budgetprocessen var viktigt även om det var av mer indirekt slag. Det kan jämföras med reformeringen av penningpolitiken där det akademiska tänkandet spelade en mer direkt roll. Det direkta inflytandet vid reformeringen av budgetprocessen kom från en utredning inom riksdagen som initierats redan före krisen och från tjänstemän i Finansdepartementet, som i sin tur var influerade av akademiskt tänkande på området.

Riksdagsutredningen presenterade sitt förslag om en ny budgetprocess våren 1994 (1993/94:TK 2). Utredningen framhöll att statsbudgetens omslutning och sammansättning har långtgående återverkningar på samhällsekonomin. Vidare pekade man på att riksdagens behandling av regeringens återkommande ”krispaket” och besparingsförslag bidragit till oro på de finansiella marknaderna. Med den nya ordningen skulle riksdagen först fastställa helheten i budgeten utifrån det samhällsekonomiska läget. De enskilda budgetposterna skulle därefter anpassas till detta utrymme. Krismedvetandet gjorde det möjligt att få bred majoritet för genomgripande förändringar av riksdagens hantering av statens budget.² Förändringarna innebar att regeringsformen, riksdagsordningen och vallagen ändrades.

- Valperioden förlängdes från tre till fyra år, bland annat med motivet att främja långsiktighet i den ekonomiska politiken. Budgetåret ändrades till kalenderår.
- Budgetpropositionen skulle vara heltäckande och på så sätt avspejla statens lånebehov. Några propositioner som påverkade statens inkomster eller utgifter fick inte lämnas efter budgetpropositionen, om det inte förelåg ”synnerliga ekonomisk-politiska skäl”.
- Riksdagen övergick till ett uppifrån och ned-förfarande vid besluten om statens budget. Det innebar först ett samlat beslut om helheten och sedan beslut om detaljerna inom givna ramar

² I Budgetprocesskommitténs slutbetänkande En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur ges en ingående beskrivning av reformeringen av budgetprocessen (SOU 2013:73).

(rambeslutsprocess). Finansutskottet fick en tydligt samordnande roll.

Den nya budgetprocessen tillämpades första gången hösten 1996 och avsåg budgeten för 1997.

Som ett led i saneringen av statsfinanserna infördes tydliga mål för sparande och skuld

Delvis parallellt med arbetet att reformera budgetprocessen i riksdagen bedrevs i Regeringskansliet ett arbete i syfte att få kontroll över de samlade utgifternas utveckling i budgetens beredningsfas. Det handlade bland annat om en förändrad budgetprocess i Regeringskansliet och en tydligare målformulering för budgetpolitiken genom införandet av ett överskottsmål och ett utgiftstak. Som ett led i saneringen av statsfinanserna infördes ett mål för statsskuldens utveckling och därmed också för sparandet olika år. Allt eftersom målen uppnåddes skärptes de. Det första målet angav att statsskulden skulle stabiliseras senast 1998 (prop. 1994/95:25). Ett mycket omfattande program för att sanera de offentliga finanserna, i huvudsak i form av utgiftsneddragningar, föreslogs för att nå detta mål. I kompletteringspropositionen våren 1995 höjdes ambitionen till att de offentliga finanserna skulle vara i balans 1998 och att statsskulden som andel av BNP skulle stabiliseras redan 1996 (prop. 1994/95:150). I konvergensprogrammet samma år angavs att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande inte fick överstiga 3 procent av BNP 1997, vilket motsvarade konvergenskriterierna för de offentliga finanserna. Balanskravet uppfylldes med god marginal 1998.

Ett långsiktigt överskottsmål presenterades i vårpropositionen 1997 (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:220). Genom en gradvis anpassning under tre år skulle ett överskott motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel uppnås från 2000. Regeringens motiv för detta överskottsmål var att (i) den offentliga sektorn behövde stå finansiellt stark på grund av en ökande andel äldre, (ii) skapa utrymme för att aktivt motverka konjunkturavmattningar (iii) stärka förtroendet för den svenska ekonomin, (iv) garantera en stabil och trygg välfärd, (v) säkra marginalen till stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärde,

samt (vi) ge utrymme för höga investeringar i Sverige utan att den internationella skuldsättningen ökade.

Det infördes också ett flerårigt tak för statens utgifter 1997. Utgiftstaket sågs som ett instrument att kontrollera utgiftsutvecklingen och därmed förbättra förutsättningarna att uppnå överskott i de offentliga finanserna. Det var inledningsvis frivilligt för regeringen att använda utgiftstak och överskottsmål, men 2010 gjordes målen obligatoriska.

För kommunsektorn skärptes budgetdisciplinen genom ett lagstadgat krav på budgetbalans från och med 2000.

Regeringens befogenheter och skyldigheter gentemot riksdagen på finansmaktens område reglerades genom lagen om statens budget 1996. Lagen syftade till att underlätta överblicken och klarheten i budgetprocessen och stärka budgetdisciplinen. Den innehöll preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten och statens budget. Lagen om statsbudgeten ersattes 2011 av budgetlagen.

Den ekonomiska vårpropositionen, med övergripande riktlinjer för den ekonomiska politiken, var till en början frivillig för regeringen men gjordes 2002 obligatorisk.

Ytterligare förstärkningar av ramverket efter hand

Den oberoende granskningen av regeringens ekonomiska politik har stärkts efterhand. Ett första steg togs 2003 när Riksrevisionen inrättades som ett oberoende granskningsorgan underställt riksdagen. Ett andra steg togs under 2007 när Finanspolitiska rådet bildades som en myndighet under regeringen, med uppgiften att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik.

Vissa delar av budgetprocessen som tidigare i hög grad vilat på praxis lagreglerades 2014, efter förslag av Budgetprocesskommittén (prop. 2013/14:173, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351, rskr. 2013/14:352). Det handlade främst om att förtydliga regelverket kring rambeslutsprocessen, och om att reglera regeringens skyldigheter att följa upp och utvärdera de budgetpolitiska målen. Det reglerades också att beslut om de budgetpolitiska målen ska fattas i samband med beslutet om statens budget för att få ett sammanhållet beslut om mål, utgiftsramar och inkomstberäkning.

Sterzel (2013) har summerat budgetreformerna på 1990-talet på så sätt att regeringen stärkts i början och riksdagen i slutet av processen. Tyngdpunkten i riksdagsarbetet har därmed förskjutits mot uppföljning, utvärdering och granskning.

4.2 Sveriges ekonomi och offentliga finanser från slutet av 1990-talet fram till i dag

Följande avsnitt beskriver utvecklingen av svensk ekonomi och offentliga finanser från att det finanspolitiska ramverket, med en reformerad statlig budgetprocess och övergripande finanspolitiska mål, infördes i slutet av 1990-talet fram till och med 2015. De flesta figurerna visar utvecklingen från 1990, medan beskrivningen i texten i huvudsak tar sikte på perioden från 1997 (då huvuddelarna av det reformerade ramverket kom på plats) fram till 2015.

4.2.1 Tillväxt och sysselsättning

Två kast i Sveriges tillväxt under finanskrisåren

I figur 4.1 visas Sveriges tillväxt jämfört med tillväxten i EU15 och USA. Det framgår att Sverige i början av 1990-talet hade flera år av negativ tillväxt i samband med den inhemska kostnadskrisen. Sedan ramverket infördes 1997 har Sveriges BNP ökat med i genomsnitt 2,5 procent per år. Det är högre än i EU15 och även något högre än i USA.

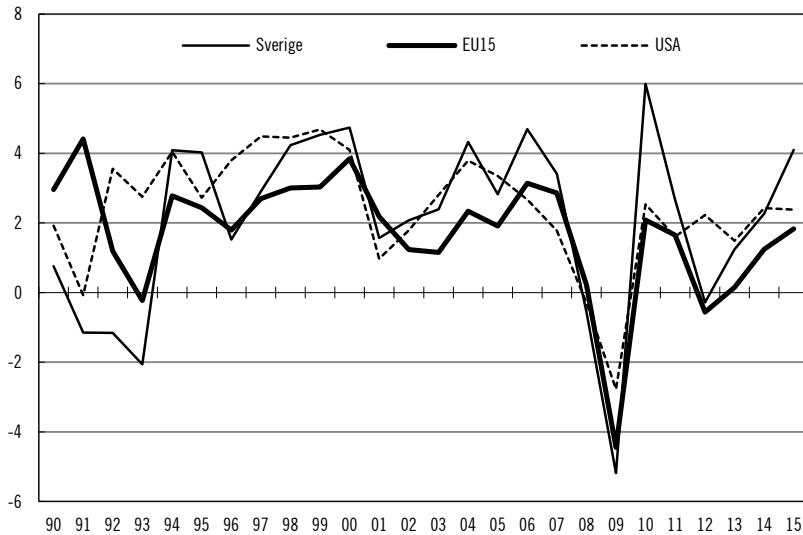
I såväl Sverige som i övriga EU15 och i USA krympte BNP kraftigt i samband med finanskrisen 2008–2009. Sveriges BNP minskade med över 5 procent 2009 jämfört med 2008, vilket var en större nedgång än i både övriga EU och USA. Att Sverige drabbades så hårt beror på att det drastiska fallet i världshandeln som följde på finanskrisen hade stor inverkan på en liten öppen exportberoende ekonomi. Svensk export föll med hela 15 procent mellan 2008 och 2009 (se figur 4.4). Världshandeln minskade särskilt för investeringsvaror och varaktiga konsumtionsvaror, som är en stor del av Sveriges export. Därigenom missgynnades Sverige av exportens produktsammansättning. På samma sätt gynnades Sverige när världshandeln åter tog fart. BNP ökade med 6 procent i Sverige

2010, medan uppången var lite drygt 2 procent i EU15 och 2,5 procent i USA.

Den negativa tillväxten 2012 i såväl Sverige som i EU15 avspeglar problemen i euroområdet detta år.

Figur 4.1 Tillväxt i Sverige, EU15 och USA

Årlig procentuell förändring

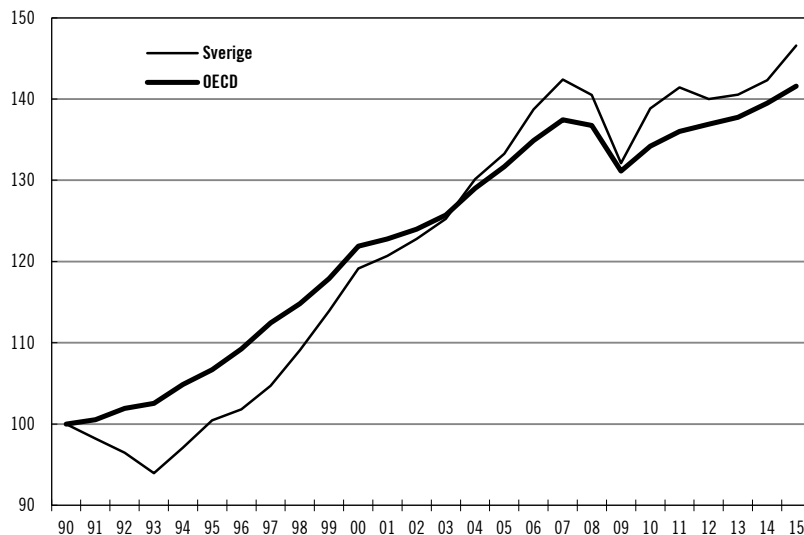


Källa: Europeiska kommissionen.

Sveriges BNP per capita ökade långsammare än BNP under åren 1997–2015, eller med i genomsnitt knappt 2 procent per år (se figur 4.2). Sverige hade dock en högre tillväxt i BNP per capita än de flesta andra OECD-länder från början av 2000-talet fram till krisen 2008–2009. Också de senaste åren har Sverige haft en högre BNP per capita-tillväxt än många andra OECD-länder, men skillnaden har minskat (OECD 2015a).

Figur 4.2 BNP per capita i Sverige och OECD

Index 1990=100

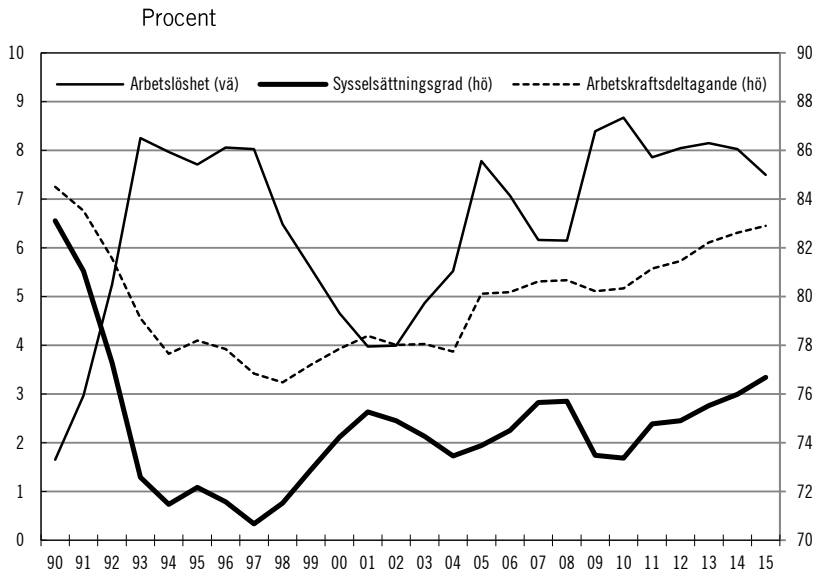


Källa: OECD.

Sysselsättningen påverkades mindre av finanskrisen än nittiotalskrisen

Hur sysselsättningen, arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten utvecklats under perioden visas i figur 4.3. Som framgår steg arbetslösheten kraftigt, samtidigt som sysselsättningen sjönk rejält i samband med krisen i början av 1990-talet. När ramverket kom på plats i slutet av 1990-talet var fortfarande sysselsättningsgraden låg och arbetslösheten hög jämfört med före krisen. Under perioden 1997–2015 ökade därefter sysselsättningsgraden i åldersgruppen 16–64 år från knappt 71 procent 1997 till närmare 77 procent 2015, medan arbetskraftsdeltagandet ökade från 77 procent till närmare 83 procent. Arbetslösheten låg på cirka 7,5 procent 2015, vilket var något lägre än 1997. KI bedömer att BNP-gapet under samma period uppgick till i genomsnitt -1,0 procent av potentiell BNP.

Figur 4.3 Arbetslöshet, sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande i Sverige, befolkningen 16–64 år



Anm. Arbetslöshet motsvarar arbetslösa som andel av arbetskraften (vänster skala). Sysselsättningsgrad motsvarar sysselsatta som andel av befolkningen (höger skala). Arbetskraftsdeltagande motsvarar arbetskraften som andel av befolkningen (höger skala). Med befolkning avses befolkning i åldern 16–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Under finanskrisen 2008–2009 ökade arbetslösheten och sysselsättningsgraden sjönk. Försämringen i arbetsmarknadsläget var dock begränsat i förhållande till det kraftiga fallet i BNP. Fallet i både sysselsättning och arbetskraftsdeltagande var både större och mer utdraget under 1990-talskrisen. En förklaring till skillnaden kan vara att krisernas ursprung var olika (Finanspolitiska rådet 2010). Under finanskrisen 2008–2009 skedde inget stort fall i den inhemska efterfrågan utan främst i exporten. Den relativt starka inhemska efterfrågan förklarar varför sysselsättningen i tjänstebranscherna, som är arbetsintensiva, ökade under finanskrisen, samtidigt som den höga kapitalintensiteten i exportsektorn förklarar varför det stora produktionsfallet där inte medförde någon kraftig nedgång i den totala sysselsättningen.

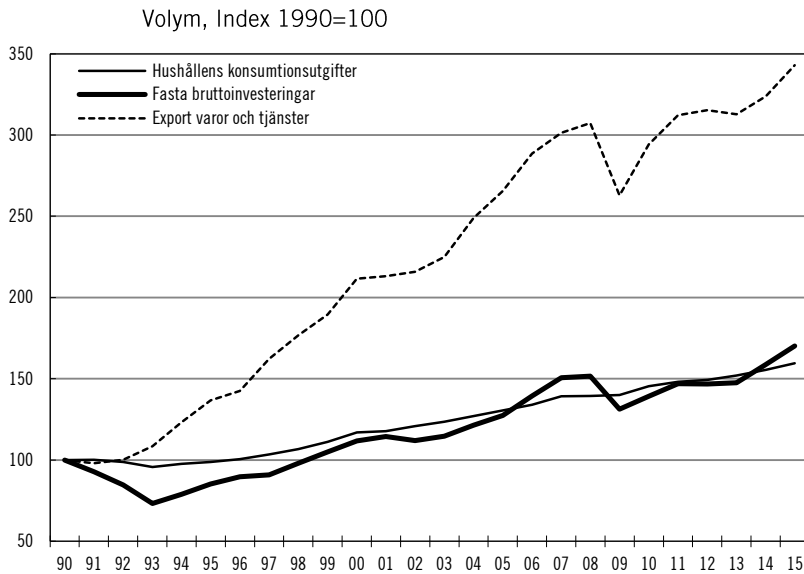
Inflationen och inflationsförväntningarna blev lägre och stabilare från mitten på 1990-talet. Detta dämpade den nominella löneökningstakten, medan de reala lönerna ökade under perioden.³

Konsumtionen stabil som andel av BNP över konjunkturcykeln

Den största delen av BNP:s användning utgörs av hushållens konsumtion. År 2015 stod denna för närmare 46 procent av BNP, följt av exporten på drygt 45 procent, offentliga konsumtionsutgifter på närmare 26 procent, och fasta bruttoinvesteringar på drygt 24 procent. Importen motsvarade drygt 41 procent av BNP. Under perioden 1997–2015 har konsumtionsandelen varit tämligen stabil, medan exportandelen uppvisat en större variation.

Konsumtionen har vuxit snabbare än BNP under perioden 1997–2015. Detta gäller även för exporten med undantag för lågkonjunkturen 2008–2009 då exporten minskade med mer än 14 procent. De fasta bruttoinvesteringarna minskade samma år med drygt 13 procent, vilket tillsammans förklarar varför BNP minskade med drygt 5 procent (se figur 4.4).

³ Den nya penningpolitiska regimen från 1995 har av t.ex. Giavazzi och Mishkin (2006) framhållits som en viktig förklaring till den lägre och stabilare inflationen, och också delvis till den mindre variationen i BNP-gapet.

Figur 4.4 Hushållens konsumtionsutgifter, fasta bruttoinvesteringar och export

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2015b, 2016a).

Anm. Källa till data perioden 1990–1992 är Konjunkturinstitutet (2015b). Källa till data perioden 1993–2015 är Konjunkturinstitutet (2016a).

Betydande överskott i bytesbalansens sedan slutet av 1990-talet

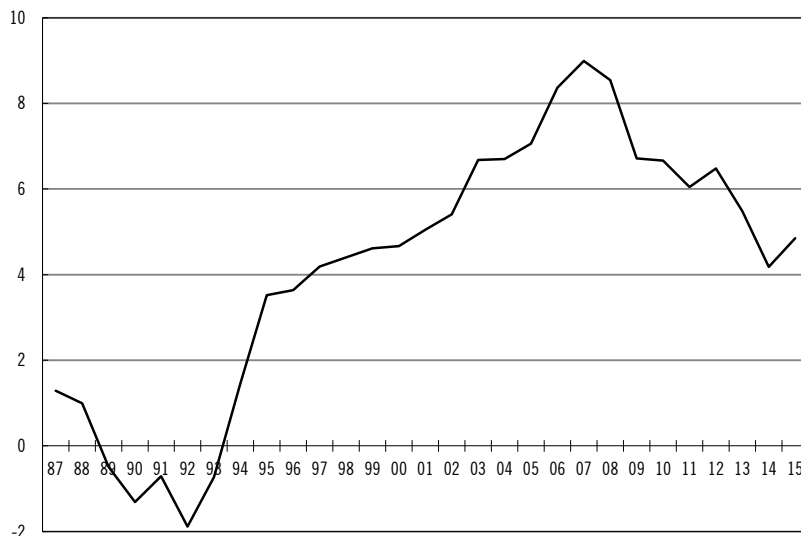
Sedan slutet på 1990-talet har det varit betydande överskott i Sveriges bytesbalans (se figur 4.5). Detta förklaras delvis av ett positivt offentligt finansiellt sparandet fram till 2008, men särskilt av ett positivt privat finansiellt sparande. Ett lands bytesbalans kan förenklat definieras som summan av dess offentliga och privata finansiella sparande.⁴ Av detta följer att ett ökat offentligt finansiellt sparande leder till ett (större) överskott i bytesbalansen, om inte det privata finansiella sparandet minskar. En analys av bytesbalansen och det finansiella sparandet 1997–2014 indikerar att bytesbalansens långsiktiga utveckling till stor del kan förklaras av

⁴ Enligt nationalräkenskaperna är det totala finansiella sparandet summan av bytesbalansen och kapitalbalansen. Kapitalbalansen är dock endast liten del av betalningsbalansen, varför det finansiella sparandet ungefär är lika med bytesbalansen. Se definition i bilaga 6, nyckelbegrepp.

förändringar i hushållens sparande, snarare än av förändringar i det offentliga sparandet (Finansdepartementet 2015).

Figur 4.5 Bytesbalans

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Investeringarna som andel av BNP har varierat mycket över tiden. Efter 1990-talskrisen minskade investeringarna i Sverige kraftigt, men återhämtade sig delvis under senare delen av 1990-talet. Sedan 2000 har investeringarna i genomsnitt utgjort 22,7 procent av BNP (prop. 2015/16:100, bil. 3). Sverige hör till de länder som har den högsta investeringskvoten inom OECD och EU. Näringslivets investeringar står i dag för cirka 80 procent av de totala investeringarna i Sverige.

De offentliga investeringarna ökade som andel av BNP under 1990-talskrisen. Sedan slutet av 1990-talet har de offentliga investeringarna legat runt 4 procent av BNP. Ett argument mot en restriktion för det offentliga finansiella sparandet är att denna kan nås genom minskade offentliga investeringsutgifter. Detta diskuteras av bland annat Finanspolitiska rådet (2008, 2009 och 2012) och av Vredin m.fl. (2012) i Konjunkturrådsrapporten. Enligt Finanspolitiska rådet (2012) finns det dock inga belägg för att det finans-

politiska ramverket i sig förorsakar en för liten eller snedvriden investeringsvolym. Finanspolitiska rådet menar att en sådan effekt möjligen kunna uppstå under en anpassningsfas när den offentliga nettoförmögenheten byggs upp. Vredin m.fl. (2012) skriver att överskottsmålet inte begränsar det finanspolitiska utrymmet att bekosta stora investeringar utan snarare underlättar för sådana. Samtidigt påpekas att ramverket trots detta kan ha bidragit till alltför låga offentliga investeringar, eftersom det kortsiktigt kan upplevas som enklare att skjuta en investering på framtiden än att minska en offentlig konsumtionsutgift.

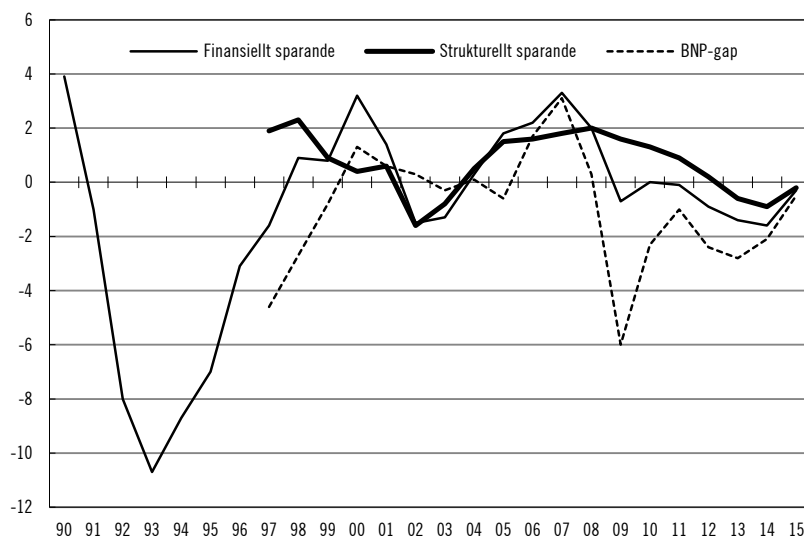
4.2.2 De offentliga finansernas utveckling

En lägre nettoskuld var prioriterat efter nittiotalskrisen

Syftet med det saneringsprogram som initierades under den ekonomiska krisen i början på 1990-talet var att så snabbt som möjligt minska underskottet i de offentliga finanserna, så att statsskulden skulle sluta växa som andel av BNP (se avsnitt 4.1). Som framgår av figur 4.6 minskade underskottet kraftigt redan innan det nya finanspolitiska ramverket fanns på plats 1997. Samtidigt som underskottet minskade sjönk också statsskulden och den offentliga sektorns skuld mätt som andel av BNP (se figur 4.9). Statens ränteutgifter uppgick till mer än fem procent av BNP som mest, men sjönk när förtroendet för finanspolitiken återskapades.

Figur 4.6 Offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande samt BNP-gap

Procent av BNP respektive potentiell BNP



Anm. Konjunkturinstitutets bedömning av strukturellt sparande och BNP-gap.

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a).

De offentliga finanserna försämrades relativt lite under finanskrisen tack vare en god arbetsmarknadsutveckling

Den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande fortsatte att stärkas efter 1997 (se figur 4.6). Sparandet försvagades dock märkbart och blev åter negativt 2001–2003. Också under finanskrisen och konjunkturedgången 2008–2009 blev det finansiella sparandet negativt, men försämringen blev relativt begränsad, både jämfört med andra länder och med krisen på 1990-talet. Det strukturella sparandet förblev positivt under finanskrisen. Finanspolitiska rådet (2011) menar att den relativt måttliga försämringen av det offentliga sparandet till stor del berodde på en bättre arbetsmarknadsutveckling än väntat. Denna gjorde att skatteintäkterna kunde hållas uppe, samtidigt som utgifterna för arbetslösheten endast ökade i begränsad omfattning.

Konjunkturinstitutet (2015a) har pekat på att om finanskrisen haft större effekt på konsumtionen hade sparandet sannolikt försämrats mer. Eftersom arbete är den främsta skattebasen har en

lågkonjunktur som påverkar antalet arbetade timmar en större effekt på de offentliga finanserna än en lågkonjunktur som främst påverkar produktiviteten. De offentliga finanserna påverkas mer om konsumtionen minskar än om exporten gör det eftersom konsumtionen är högre beskattad och har större påverkan på sysselsättningen.

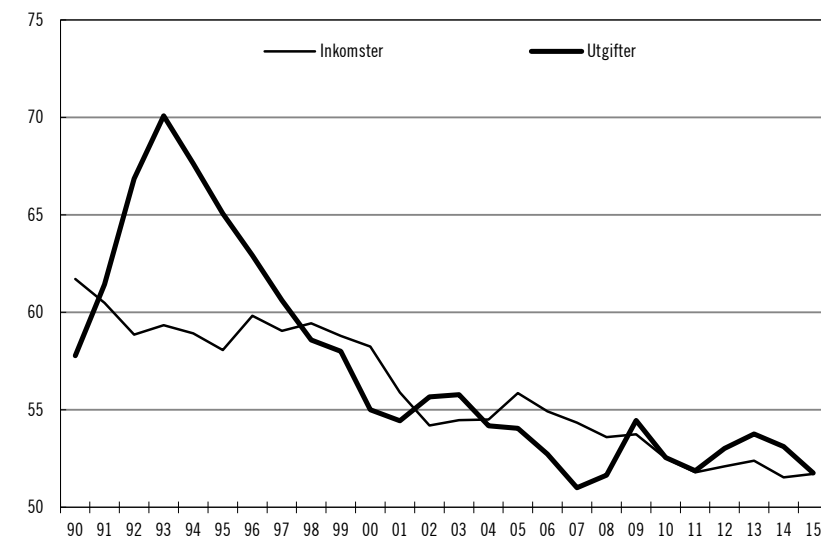
Trots en viss förstärkning i och med konjunkturuppgången 2010 har sparandet försvagats därefter fram till 2014. Mellan 2008 och 2014 gick det strukturella sparandet från ett överskott på cirka 2 procent till ett underskott på närmare 1,0 procent av potentiell BNP. 2015 minskade dock det strukturella underskottet till 0,2 procent av potentiell BNP. Ser man till åren 1997–2015 som helhet var sparandet positivt i genomsnitt. Det finansiella sparandet uppgick i genomsnitt till 0,3 procent av BNP och det strukturella sparandet till 0,7 procent av potentiell BNP.

Underskott blev överskott främst på grund av minskade utgifter

År 1993 motsvarade de offentliga utgifterna 70 procent av BNP (se figur 4.7). Den extremt höga andelen beror både på höga extraordinära utgifter för stöd till finanssektorn detta år, och en låg BNP-nivå. Enbart utgifterna för räntor på statens lån uppgick i mitten på 1990-talet till 6 procent av BNP. Under perioden 1997–2015 minskade utgifterna därefter successivt som andel av BNP. Ett flertal faktorer bidrog till detta, däribland att behovet av stöd till finanssektorn bortföll, att lånekostnaderna minskade, och att BNP åter ökade snabbt efter krisåren. Utgiftkvoten var som lägst 2007 då den motsvarade 51 procent av BNP, och har sedan ökat marginellt. De offentliga inkomsterna har varierat mindre än utgifterna men visar en tydligt fallande trend som andel av BNP. År 1998 motsvarade de offentliga inkomsterna närmare 60 procent av BNP, för att sedan sjunka till knappt 52 procent av BNP 2015. Att sparandet gick från underskott till överskott efter 1990-talskrisen var främst ett resultat av att de offentliga utgifterna minskade som andel av BNP.

Figur 4.7 Offentliga sektorns inkomster och utgifter

Procent av BNP

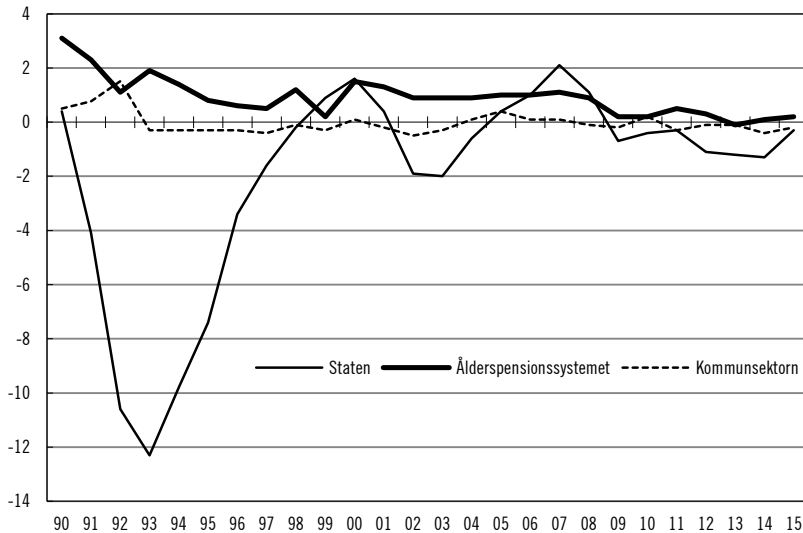
*Källa: Statistiska centralbyrån (nationalräkenskaperna, maj 2016).*

Överskott i ålderspensionssystemet har varit viktigt för det offentliga sparandet

Den offentliga sektorns finansiella sparande är summan av sparandet i staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn. Eftersom överskottsmålet avser hela den offentliga sektorn är det viktigt att ha en bild av hur sparandet utvecklats i den offentliga sektorns olika delar (se figur 4.8 och tabell 4.1). Som framgår av figur 4.8 har sparandet varit relativt stabilt i pensionssystemet och kommunsektorn, medan det varierat betydligt mer i staten.

Figur 4.8 Finansiellt sparande i den offentliga sektorns olika delsektorer

Procent av BNP



Anm. Åren 1999–2001 gjordes engångsöverföringar från ålderspensionssystemet till staten om totalt 245 miljarder kronor (45 miljarder kronor 1999 och 2000 samt 155 miljarder kronor 2001). Figuren visar statens och ålderspensionssystemets sparande justerat för dessa överföringar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a).

Tabell 4.1 Genomsnittligt finansiellt sparande i offentlig sektors olika delar

Procent av BNP, genomsnitt

Period	Stat	ÅP	Kommun	Offentlig sektor totalt	BNP-gap
1997–1999	-0,3 (0,4)	0,6 (0,0)	-0,3	0,0	-2,7
2000–2002	0,0 (2,7)	1,2 (-1,5)	-0,2	1,0	0,7
2003–2005	-0,7	0,9	0,1	0,3	-0,3
2006–2008	1,4	1,0	0,0	2,5	1,7
2009–2011	-0,5	0,3	-0,1	-0,3	-3,1
2012–2015	-1,0	0,1	-0,2	-1,1	-2,0
1997–2015	-0,2 (0,3)	0,7 (0,1)	-0,1	0,3	-1,0

Anm. ÅP=ålderspensionssystemet. Uppgifter inom parentes avser sparandet i stat och ÅP inklusive de engångsöverföringar som gjordes mellan staten och ålderspensionssystemet 1999–2001.

Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a).

Bortsett från vissa engångsöverföringar mellan staten och pensionssystemet 1999–2001 har statens sparande varit negativt i genomsnitt under perioden 1997–2015. Ett undantag var åren

2006–2008 då det årliga sparandet i staten uppgick till 1,4 procent av BNP. Åren 1999–2001 tog staten över det finansiella ansvaret för bland annat garantipensionerna och förtidspension. Tillgångar på närmare 10 procent av BNP överfördes då från ålderspensionssystemet till staten. Dessa överföringar är bortrensade i de kurvor som visas i figur 4.8 för att ge en bättre bild av det underliggande sparandet. Jämfört med övriga delsektorer varierar statens sparande mest, vilket förklaras av att konjunkturen har relativt sett störst påverkan på statens sparande. Detta beror både på de automatiska stabilisatorerna och på den aktiva finanspolitik som bedrivits för att stabilisera konjunkturen.

Kommunsektorns sparande var ganska stabilt nära noll under hela perioden och i genomsnitt -0,1 procent av BNP. Kommunsektorn har därmed lämnat ett litet negativt bidrag till det totala sparandet.

Ålderspensionssystemets sparande var i genomsnitt positivt under perioden och bidrog därmed till det totala sparandet. Ålderspensionssystemets överskott har således kompenserat för att sparandet i staten och kommunsektorn med få undantag varit negativt. Sparandet i pensionssystemet har dock minskat över tid. Sparandet i pensionssystemet bestäms till avgörande del av hur avgifts-inkomster och pensionsutgifter utvecklas, vilket i sin tur bestäms av antalet sysselsatta och den genomsnittliga lönen, respektive av antalet pensionärer. Dessutom har pensionssystemet en buffertfond. Om sparandet i pensionssystemet är positivt bidrar det till att öka fondens storlek, och om det är negativt till att minska den. Fondens storlek beror också på värdet förändringar. Om värdet på fondens aktieinnehav ökar kan fondvärdet öka även om sparandet i pensionssystemet är negativt.

Sammanfattningsvis är det således ålderspensionssystemet som stått för överskotten i sparandet under perioden om man räknar bort engångsöverföringarna mellan staten och pensionssystemet, medan statens och kommunsektorns sparande varit negativt.

Den offentliga sektorn har gått från nettoskuld till nettoförmögenhet

I slutet av 1997 hade den offentliga sektorn en negativ finansiell nettoställning motsvarande närmare 30 procent av BNP (se figur 4.9). Den offentliga sektorns skulder översteg således vida de finansiella tillgångarna. Under 2000-talet stärktes den finansiella ställningen och 2015 uppgick nettoförmögenheten till närmare 20 procent av BNP. Denna utveckling från en nettoskuld till en nettoförmögenhet var delvis ett resultat av att de finansiella tillgångarna ökade som andel av BNP, men framför allt av att skulderna minskade som andel av BNP (se tabell 4.2).

Tabell 4.2 Offentliga sektorns finansiella ställning

Procent av BNP i slutet av varje år

	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Tillgångar	68,3	69,9	60,7	72,1	74,3	79,8	85,8
Staten	25,0	28,9	29,2	33,6	36,2	38,6	38,3
Ålderspensionssystemet	34,7	31,2	21,8	28,3	25,7	27,5	31,6
Kommunsektorn	8,6	9,9	9,6	10,2	12,4	13,8	15,9
Skulder	97,2	78,8	68,1	62,4	59,1	58,5	66,2
Staten	88,0	69,2	57,9	52,1	46,9	43,6	48,2
Ålderspensionssystemet	0,0	0,1	0,1	0,4	0,4	1,2	1,6
Kommunsektorn	9,2	9,5	10,0	9,9	11,7	13,7	16,4
Nettoförmögenhet	-28,9	-8,8	-7,4	9,7	15,2	21,3	19,6
Staten	-63,0	-40,2	-28,7	-18,5	-10,7	-5,0	-9,8
Ålderspensionssystemet	34,6	31,1	21,7	27,9	25,3	26,3	30,0
Kommunsektorn	-0,6	0,3	-0,4	0,4	0,6	0,0	-0,5

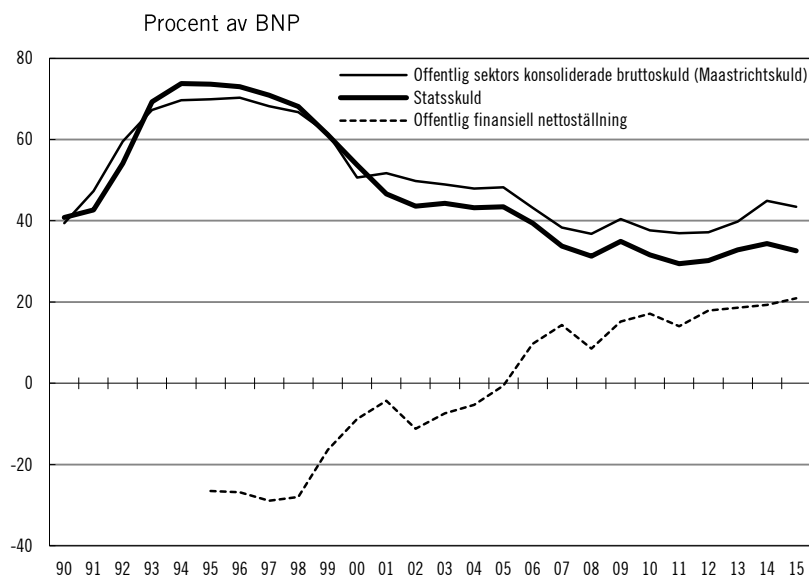
Anm. Statens skuld avser skulden enligt finansräkenskaperna, vilken skiljer sig något från den officiella statsskulden. Statens skuld enligt finansräkenskaperna, och inte den officiella statsskulden, är konsistent med statens nettoförmögenhet enligt samma källa.

Källa: Statistiska centralbyrån (finansräkenskaperna, juni 2016).

Statens skuld var särskilt hög i början på 1990-talet (se figur 4.9). Det är också statens skuld som minskat mest från mitten av 1990-talet. Förändringar i statens skuld beror i första hand på statens lånebehov, men även på värdeförändringar till följd av valutakursförändringar på sådan skuld som tagits upp i utländsk valuta. När skulden anges som en andel av BNP är naturligtvis även BNP-tillväxten betydelsefull. I statens lånebehov ingår också finansiering

av Riksbankens valutareserv, vilket var främsta orsaken till att statens skuld ökade 2009 och 2013. Vid utgången av 2015 uppgick den totala vidareutlåningen till Riksbanken till drygt 240 miljarder kronor, vilket motsvarade närmare 17 procent av statens skuld. Det som framför allt förklarar minskningen i statens skuldsättning under perioden var effekten av BNP-tillväxten, dvs. att BNP ökade snabbare än statens skuld.

Figur 4.9 Offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld), statsskuld och offentlig finansiell nettoställning



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a), Finansdepartementet (2016) och Europeiska kommissionen (2015j).

Den förbättrade nettoställningen är främst ett resultat av värdeökningar

Den offentliga finansiella nettoställningens förändring som andel av BNP beror på utvecklingen i det finansiella sparandet, värdeutvecklingen på de finansiella tillgångarna och BNP-tillväxten. Att den offentliga finansiella nettoställningen stärktes märkbart från slutet på 1990-talet var främst ett resultat av att värdet på de offentligt ägda tillgångarna ökade under perioden (se tabell 4.3). Det är särskilt statens finansiella tillgångar som ökat i värde.

Tabell 4.3 Bidrag till förändring i offentliga finansiella nettoställningen (nettoförmögenhet)

Procent av BNP

	2000–2014	2000–2004	2005–2009	2010–2014
Förändring i nettoförmögenhet	36,0	11,1	20,6	4,3
Staten	39,9	22,1	17,0	0,9
ÅP	–3,6	–10,4	2,1	4,7
Kommunerna	–0,4	–0,6	1,4	–1,2
Finansiellt sparande	6,5	2,2	8,6	–4,3
Staten	5,2	5,8	4,0	–4,6
ÅP-systemet	2,6	–2,7	4,1	1,2
Kommunerna	–1,3	–0,9	0,4	–0,9
Primärt sparande	3,5	6,1	6,4	–9,0
Staten	16,4	14,4	6,6	–4,5
ÅP-systemet	–9,7	–6,7	0,0	–2,9
Kommunerna	–3,3	–1,6	–0,1	–1,5
Nettokapitalinkomster	3,0	–3,9	2,2	4,7
Staten	–11,3	–8,7	–2,5	0,0
ÅP-systemet	12,3	4,1	4,1	4,1
Kommunerna	2,0	0,7	0,6	0,7
Tillväxteffekt	–2,6	2,4	–0,5	–4,4
Staten	14,6	8,4	4,0	2,2
ÅP-systemet	–17,2	–6,1	–4,5	–6,5
Kommunerna	0,0	0,1	0,0	–0,1
Värdeförändringar, övrigt	32,0	6,5	12,5	13,0
Staten	20,2	7,9	9,0	3,3
ÅP-systemet	11,0	–1,6	2,5	10,1
Kommunerna	0,9	0,2	1,0	–0,3

Källa: Konjunkturinstitutet (2016c).

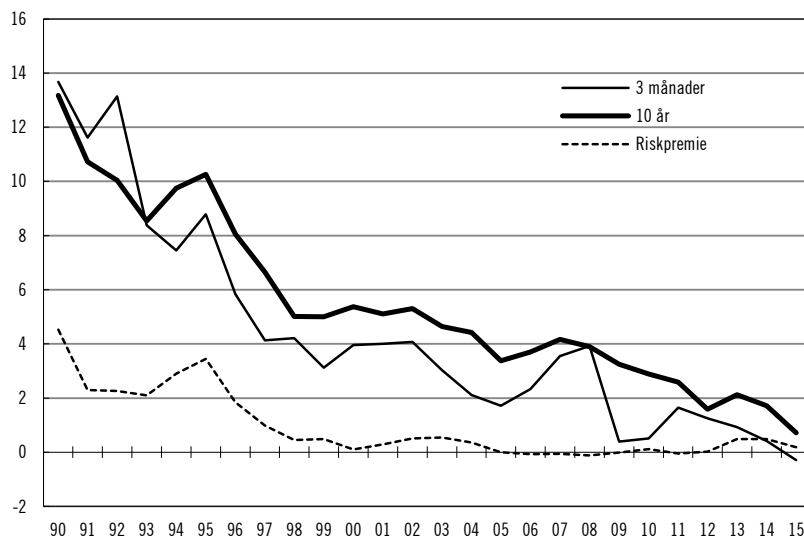
Kostnaden för statens lån har gått ned när skulden minskat och förtroendet för finanspolitiken ökat

Statens ränteutgifter, dvs. kostnaderna för statens lån, minskade successivt som andel av BNP under perioden 1997–2015. Denna minskning var dels ett resultat av att statens skuld minskade, dels av att räntan på statens lån sjönk under perioden. Också internationellt var det en trend med fallande räntor. Att statens räntekostnader minskat är bland annat ett resultat av att inflationsmålet etablerades och ett ökat förtroende för svenska statens åter-

betalningsförmåga, vilket kan illustreras med skillnaden mellan räntan på svenska och tyska statsobligationer. Ränteskillnaden mellan utlåning till den svenska jämfört med den tyska staten minskade märkbart från mitten på 1990-talet (se figur 4.10).

Figur 4.10 Svenska 3-månaders och 10-års statsskuldsräntor samt riskpremie

Procent, procentenheter



Anm. Riskpremien motsvarar skillnaden mellan räntan på svenska och tyska statsobligationer med 10 års löptid.

Källa: Riksbanken (2016).

Det ökade förtroendet för finanspolitiken mot slutet av 1990-talet illustreras även av hur kreditvärderingsinstituten Moody's, Standard & Poor's och Fitch åter höjde svenska statens kreditbetyg 1997–1999 efter att ha sänkt betygen i samband med 1990-talskrisen (se tabell 4.4). Svenska staten har sedan dess haft det högsta kreditbetyget. Moody's har uttalat att en viktig förklaring till detta är Sveriges effektiva finans- och penningpolitiska ramverk (Moody's 2014).

Tabell 4.4 Förändringar i svenska statens kreditbetyg för långsiktig upplåning i utländsk valuta sedan 1991

	Moody's	S&P	Fitch
1991	sänks från Aaa till Aa1		
1993	sänks från Aa1 till Aa2	sänks från AAA till AA+	
1994			sänks från AA till AA-
1995	sänks från Aa2 till Aa3		
1997		stärkta utsikter från negativa till stabila	
1998	höjs från Aa3 till Aa2		
1999	höjs från Aa2 till Aa1		höjs från AA- till AA
2000		stärkta utsikter från stabila till positiva	
2002	höjs från Aa1 till Aaa		höjs från AA till AA+
2004		höjs från AA+ till AAA	höjs från AA+ till AAA

Anm. Kreditvärderingsinstitutens betyg, långfristiga skuldförbindelse (från högsta) är för Moody's Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, Baa1, Baa2, Baa3. Motsvarande betygsskala för S&P och Fitch är: AAA, AA+, AA, AA-, A+, A, A-, BBB+, BBB, BBB-.

Källor: Moody's (2014). Standard & Poor's (2012). Fitch Ratings (2014). Bi och Leeper (2010). Riksgälden (2015a).

4.2.3 Finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning

Att det offentliga sparandet automatiskt försämrar när konjunkturen försämrar (och tvärtom) kan på goda grunder antas stabilisera ekonomin på ett värdefullt sätt. Därutöver kan finanspolitiken ibland också behöva ge aktivt stöd åt penningpolitiken. Med aktiv (eller diskretionär) åtgärd menas att det krävs ett aktivt beslut för att åtgärden ska träda i kraft. Det kan exempelvis handla om att en skatt sänks eller utgift höjs i stabiliseringspolitiskt syfte. I ett land med rörlig växelkurs brukar dock penningpolitiken i normalfallet ses som mer effektiv än finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument (Finanspolitiska rådet 2014).

Senare års lågräntemiljö har lett till att finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll lyfts fram

Regeringens syn på finanspolitikens stabiliserande roll har skiftat en del sedan ramverket infördes. I den ekonomiska vårpropositionen för 1997 angavs möjligheten att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik som ett av motiven till överskottsmålet (prop. 1996/97:150, s. 17). I de första propositionerna efter regerings-skiftet 2006 lades större betoning på att det var Riksbanken som hade det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken (t.ex. prop. 2007/08:100, s. 69–73). Ett par år senare hade finanskrisen delvis ändrat regeringens syn på stabiliseringspolitiken, i bemärkel-sen att finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll nu betonades starkare. De senaste årens lågräntemiljö och svårigheter för Riks-banken att ge ytterligare stimulans har inneburit att finanspoliti-kens stabiliseringspolitiska roll lyfts fram ytterligare av både den föregående regeringen och nuvarande regering (se prop. 2013/14:1, s. 14 och prop. 2014/15:100, s. 38).

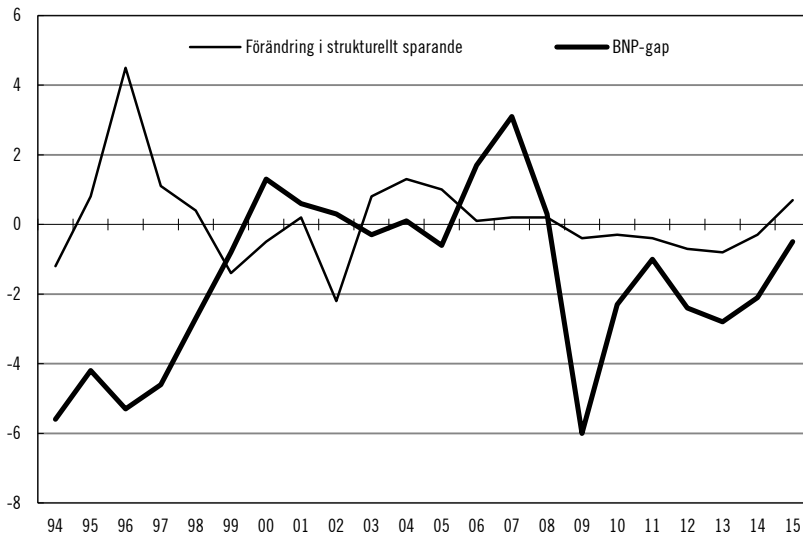
Förändringar av det finansiella sparandet till följd av aktiva be-slut, och de automatiska stabilisatorernas effekt på det offentliga sparandet, utgör finanspolitikens sammantagna påverkan på efter-frågan i ekonomin. Beräkningen av det strukturella sparandet syftar till att räkna bort effekten av de automatiska stabilisatorerna och andra engångseffekter på den offentliga sektorns finansiella spa-rande. Det gör att förändringar av det strukturella sparandet kan ses som en grov indikator på finanspolitikens inriktning. I frånvaro av aktiv finanspolitik bör det strukturella sparandet i princip vara oförändrat under en konjunkturcykel.

Figur 4.11 visar förändringen i det strukturella sparandet och BNP-gapet under perioden 1994–2015. Som framgår av figuren har det strukturella sparandet varierat med konjunkturen, vilket är en indikator på stabiliseringspolitikens inriktning. Minskningar av det strukturella sparandet indikerar att politiken förs i en expansiv riktning och vice versa. Om finanspolitiken är kontracyklisk bör det strukturella sparandet förbättras när BNP-gapet är positivt och försämrats när det är negativt.

Andra hälften av 1990-talet var speciell eftersom en konsolide-ring av budgeten genomfördes för att minska statsskulden, trots att BNP-gapet då var kraftigt negativt.

Figur 4.11 Förändring i strukturellt sparande i offentlig sektor och BNP-gap

Årlig förändring i procentenheter respektive procent av potentiell BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a).

Åren 2005–2009 var sparandet nästan dubbelt så högt som över-skottsmålet föreskriver. Det innebar att förutsättningarna för att bedriva en expansiv finanspolitik var goda när finanskrisen drabbade svensk ekonomi 2008. Finanspolitiska rådet (2014) har analyserat den stabiliseringspolitik regeringen föreslagit i budgetpropositionerna 2007–2013. Mot bakgrund av svårigheten att vidta aktiva åtgärder vid rätt tidpunkt menar rådet att regeringens politik framstår som tidsmässigt träffsäker under denna period. Rådet konstaterar att regeringen i efterhand alltid gjort en annan bedömning av resursutnyttjandet än den som gjordes året före det aktuella budgetåret. Men med hänsyn tagen till osäkerheten i bedömningen av potentiell BNP är det inte förvånande, och det finns heller ingen tydlig systematik i avvikelserna. Regeringen har både över- och underskattat resursutnyttjandet. Både på förhand och i efterhand kan de stabiliseringspolitiska åtgärderna beskrivas som kontrap-cykliska under den här tiden, enligt rådet.

De automatiska stabilisatorerna är svagare än på 1990-talet

De klart mindre underskotten i Sverige under finanskrisen jämfört med krisen på 1990-talet tyder enligt Finanspolitiska rådet (2011) på att de offentliga finanserna blivit mindre konjunktürkänsliga. En bidragande orsak är att de offentliga utgifterna utgör en mindre andel av BNP jämfört med i början av 1990-talet. En ytterligare förklaring till att de automatiska stabilisatorerna försvagats kan enligt Finanspolitiska rådet vara det kommunala balanskravet. För en given ambitionsnivå för stabiliseringspolitiken innebär svagare automatiska stabilisatorer att kraven på den aktiva finanspolitiken blir större.

Den s.k. budgetelasticiteten anger hur känsligt det finansiella sparandet är för konjunkturrella förändringar. Regeringen räknar sedan 2015 med en budgetelasticitet på 0,59.⁵ Det kan jämföras med en budgetelasticitet på 0,7 mellan 2001 (då man först redovisade sådana beräkningar) och 2007. KI bedömer att de offentliga finanserna är mindre konjunktürkänsliga än regeringen, och räknar med en budgetelasticitet på 0,3–0,5 för de mest vanligt förekommande konjunkturedgångarna. Osäkerheten i bedömningarna är dock stor.

4.3 I vilken mån har de finanspolitiska reglerna följts?

Överskottsmålet i dess nuvarande form har gällt sedan 2000, liksom det kommunala balanskravet. Utgiftstaket har använts i den statliga budgetprocessen sedan 1997. I detta avsnitt diskuteras först i vilken mån de nationella finanspolitiska reglerna följts. Därefter behandlas hur Sverige har levt upp till reglerna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

⁵ Det är beräknat enligt samma ansats som EU och OECD använder.

4.3.1 Uppföljning av överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet

Sparandet i genomsnitt under överskottsmålets nivå

Enligt överskottsmålet ska det finansiella sparandet i offentlig sektor uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Som framgår av tabell 4.5 har sparandet varierat och tidvis legat högt över den målsatta nivån och under andra perioder långt under. I genomsnitt har sparandet uppgått till 0,4 procent av BNP 2000–2015, dvs. cirka 0,6 procentenheter lägre än målets nivå.

Formuleringen av målet som ett genomsnitt över konjunkturcykeln gör att bedömningen av måluppfyllelsen är komplex, vilket kan ge upphov till olika tolkningar. I tabell 4.5 redovisas det finansiella sparandet och BNP-gapet. Som framgår är skillnaderna i beräkningar av BNP-gapet stora mellan olika bedömare. Det visar hur osäker beräkningen av potentiell BNP är. Samtidigt har synen på resursutnyttjandet i ekonomin stor betydelse för såväl stabiliseringspolitiska avvägningar som uppföljningen av överskottsmålet.

Enligt KI (2015a) har svensk ekonomi i genomsnitt varit i en mild lågkonjunktur 2000–2014, med ett negativt BNP-gap. Negativa BNP-gap är regel snarare än undantag och KI bedömer att perioden i genomsnitt utgör en normal konjunkturcykel. KI:s menar att överskottsmålet inte nåtts under den perioden.

Tabell 4.5 Offentlig sektors finansiella sparande och BNP-gap

Procent av BNP, procent av potentiell BNP

	2000–2004	2005–2009	2010–2015	2000–2015
Finansiellt sparande	0,4	1,7	-0,7	0,4
BNP-gap KI	0,4	-0,3	-1,9	-0,7
BNP-gap regeringen	-1,1	-0,8	-2,0	-1,3
BNP-gap EU-kom.	0,0	0,3	-1,4	-0,4

Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a), Finansdepartementet (2016) samt Europeiska kommissionen (2016).

Regeringen har använt ett antal olika indikatorer för att bedöma hur det faktiska finansiella sparandet förhåller sig till målet. I huvudsak har följande indikatorer använts, men även varianter av dessa har förekommit:

- genomsnittligt finansiellt sparande sedan 2000 (2000-indikatorn).
- genomsnitt av det finansiella sparandet de senaste tio åren. (bakåtblickande tioårssnitt).
- bakåtblickande tioårssnitt konjunkturjusterat.
- sjuårigt glidande medelvärde som omfattar innevarande år samt tre år framåt respektive bakåt (sjuårsindikatorn).
- sjuårsindikatorn konjunkturjusterad.
- strukturellt sparande.

I tabell 4.6 visas vilka indikatorer regeringen använt i ett urval budgetpropositioner sedan 2000, och hur regeringen bedömt måluppfyllelsen vid ett visst tillfälle. Som framgår har antalet indikatorer successivt ökat fram till och med budgetpropositionen för 2014, varefter de reducerades till tre. De första åren efter att målet infördes användes inga indikatorer alls. I stället användes årliga mål för det finansiella sparandet som komplement till det långsiktiga målet över konjunkturcykeln. De årliga målen slopades 2007. Regeringen ansåg att de årliga målen i praktiken varit svåra att hantera och att de inte haft någon styrande roll i att uppnå det medelfristiga målet (prop. 2006/07:100, s. 86). I budgetpropositionen för 2005 kommenterades inte måluppfyllelsen alls, utan det angavs bara att överskottsmålet låg fast. I budgetpropositionerna för 2010 fram till 2014 har de fem indikatorer som använts visat en splittrad bild av måluppfyllelsen. I budgetpropositionen för 2015 uppgav regeringen att samtliga indikatorer låg under målsatt nivå och att det finansiella sparandet tydligt avvek från överskottsmålets nivå.

Tabell 4.6 Indikatorer och bedömning av måluppfyllelse i några budgetpropositioner mellan 2000 och 2015

	Målindikatorer som redovisas	Bedömning av måluppfyllelse
BP00	Inga	Årsvisa mål uppnås. Överskott utöver det målsatta kvantifieras och betraktas som ett reformutrymme.
BP02	Strukturellt sparande	Årsviss mål uppnås. Överskott utöver det målsatta kvantifieras och betraktas som reformutrymme.
BP04	Strukturellt sparande Genomsnitt från 2000	Målet bedöms vara uppfyllt. Inga målavvikelser redovisas.
BP05	Strukturellt sparande Genomsnitt från 2000	Måluppfyllelsen kommenteras inte
BP09	Strukturellt sparande Genomsnitt från 2000 Sjuårsindikatorn	Indikatorerna i linje med eller över målsatt nivå. "Finanspolitiken ligger med hänsyn tagen till rimliga säkerhetsmarginaler, i linje med överskottsmålet" (prop. s. 87)
BP10	Strukturellt sparande Genomsnitt från 2000 Dito konjunkturjusterad Sjuårsindikatorn Dito konjunkturjusterad	Indikatorerna visar en splittrad bild av måluppfyllelsen. "Sparandet kommer att ligga något under överskottsmålet de närmaste åren, om det inte visar sig att sparandet underskattas när konjunkturläget förbättras". (prop. s. 61)
BP14	Strukturellt sparande Bakåtblickande tioårssnitt Dito konjunkturjusterad Sjuårsindikatorn Dito konjunkturjusterad	Indikatorerna visar en splittrad bild av måluppfyllelsen. "Det finansiella sparandet 2013 och 2014 bedöms ligga under 1 procent av BNP, även när hänsyn tas till det aktuella konjunkturläget" (prop. s. 179)
BP15	Strukturellt sparande Bakåtblickande tioårssnitt Sjuårsindikatorn	Samtliga indikatorer under målsatt nivå. "Det finansiella sparandet avviker tydligt från överskottsmålets nivå om ett sparande om 1 procent av BNP" (prop. sid 167)

Källa: Budgetpropositionerna för respektive år.

Budgetprocesskommittén menade att det var svårare att se i vilken utsträckning överskottsmålet utgjort en bindande restriktion för finanspolitiken, i bemärkelsen att det beaktats i den årliga budgetprocessen, än det var för utgiftstaket (SOU 2013:73, s. 114). Dock fanns det enligt kommittén exempel på att av avvikelser från överskottsmålet inverkat på finanspolitiken. Det handlade exempelvis om aktiva beslut om budgetförstärkningar eller om bedömningar

att en målavvikelse bäst korrigeras genom den trendmässiga förstärkningen av sparandet som en oförändrad (eller fullt ut finansierad) politik normalt ger upphov till.

Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen följer regelbundet upp hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet. Båda myndigheterna har återkommande kritiserat regeringens uppföljning av överskottsmålet för att vara otydlig. Kritiken har bland annat handlat om att regeringen vid olika tidpunkter betonat olika bedömningsgrunder för hur finanspolitiken förhåller sig till målet. Också IMF och EU-kommissionen har pekat på att ett stort antal indikatorer riskerar att leda till godtyckliga bedömningar av måluppfyllelsen. Vi återkommer till uppföljningen av överskottsmålet inklusive kritiken om otydlighet i avsnitt 9.

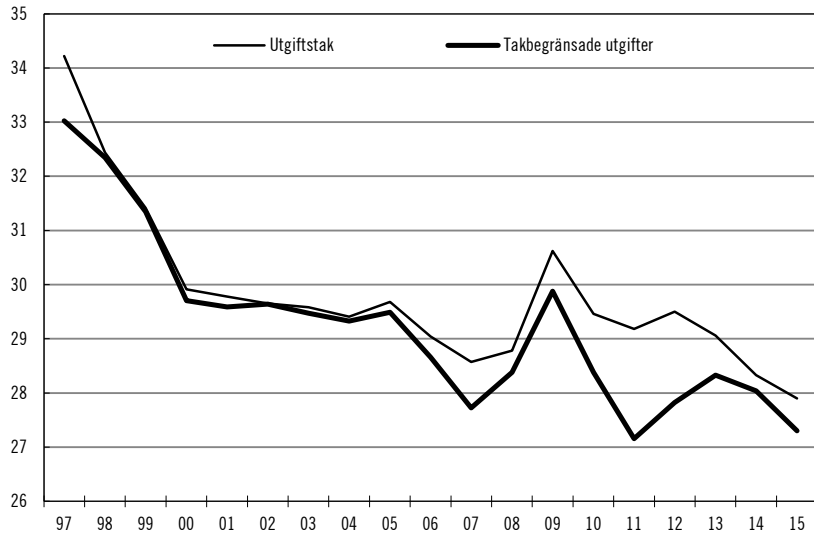
Utgiftstaket har minskat som andel av BNP

I figur 4.12 visas utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i relation till BNP. Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan de två kurvorna. Som framgår minskade taknivån i relation till BNP mellan 1997 och 2015. Nedgången var särskilt snabb 1997–2000. Att utgiftstaket temporärt ökade i relation till BNP 2009 förklaras av att BNP krympte kraftigt detta år i samband med finanskrisen.

Regeringens syn på hur utgiftstakets nivå bör förhålla sig till BNP har skiftat över tid och med olika regeringar. I budgetpropositionen för 2004 angavs exempelvis att utgiftstaket bör fastställas utifrån en bedömning av den potentiella nivån på BNP, och regeringen föreslog utgiftstak som uppgick till en oförändrad andel av potentiell BNP (prop. 2003/04:1, s. 97). I den ekonomiska vårpropositionen för 2007 menade den då nytilträdde regeringen att de statliga utgifternas andel av BNP borde minska svagt, och att nivån på utgiftstaket borde främja en sådan utveckling (prop. 2006/07:100, s. 89). Synsättet ändrades åter med en ny regering i budgetpropositionen för 2015 då den ansåg att utgiftstakets nivåer under mandatperioden bör fastställas så att de växer i ungefär samma takt som potentiell BNP (prop. 2014/15:1, s. 176).

Figur 4.12 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Procent av BNP



Anm. För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter i figuren justerats för tekniskt motiverade skillnader.

Källa: Finansdepartementet.

Under åren 1996–2001 lämnade regeringen förslag till utgifttak för det tredje tillkommande året i den ekonomiska vårpropositionen. Fr.o.m. 2002 ska förslag till utgiftstak i stället lämnas i budgetpropositionen. Under åren 2002–2006 avstod regeringen från att föreslå ett utgiftstak för år tre. Det kritiserades av finansutskottet, som framhöll behovet av att upprätthålla treårscykeln (bet. 2004/05:FiU1, s. 231). Från och med 2007 har regeringen lämnat förslag till utgiftstak för minst tre år framåt. Under mandatperioden 2010–2014 utökades tidshorisonten till fyra år, vilket motiverades med att regeringen ville förstärka kontrollen av de offentliga finanserna i ett medelfristigt perspektiv och stärka återgången till överskott (prop. 2010/11:1, s. 85).

Utgiftstaket har inte överskridits sedan det infördes, men tillämpningen har kritiserats

De utgiftstak som beslutats av riksdagen har inte överskridits sedan systemet infördes. Enligt den praxis som utvecklats har regeringen inte heller lämnat förslag om förändringar av utgiftstak som har föreslagits av samma regering. Däremot är det förenligt med både praxis och det finanspolitiska ramverket att en ny regering lämnar förslag om ändrat utgiftstak som en del av en förändrad inriktning av finanspolitiken (prop. 2009/10:5, s. 19). Exempelvis sänktes det beslutade utgiftstaket för 2007 med 11 miljarder kronor efter regeringsskiftet hösten 2006. Efter regeringsskiftet 2014 höjdes i stället utgiftstaket 2015–2017 med 33, 41 respektive 52 miljarder kronor.⁶ Utgiftstaket har också ändrats i stort sett varje år sedan det infördes (både uppåt och nedåt) med anledning av s.k. tekniska justeringar som syftar till att utgiftstaket ska behålla den stramhet som avsågs när det beslutades tre år i förväg.

Riksrevisionen (2011) har granskat sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken och påpekat att analysen av nivån för ett nytt utgiftstak tydligare borde ta sin utgångspunkt i regeringens syn på överskottsmålet och det önskade skatteuttaget. Liknande synpunkter har framförts av Finanspolitiska rådet (2012).

Finanspolitiska rådet (2009, 2014 och 2016) har även riktat kritik mot att bokföringstransaktioner av olika slag använts för att kringgå utgiftstaket. Det handlar i huvudsak om tidigareläggning av utgifter eller att utgifter omvandlats till lägre inkomster, s.k. skatteutgifter, för att kringgå utgiftstaket när budgeteringsmarginalen varit liten.

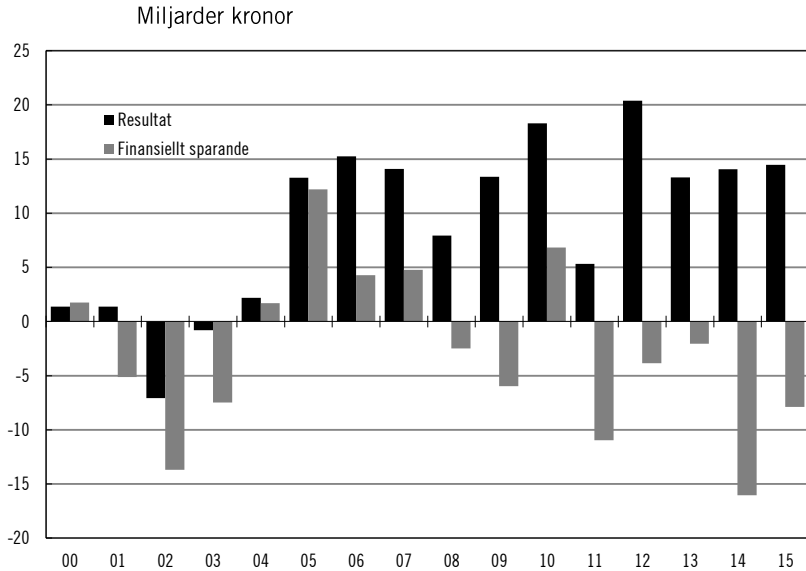
Kommunsektorn som helhet har haft ett positivt resultat nästan samtliga år sedan 2000

Som framgår av figur 4.13 har kommunsektorn som helhet haft ett positivt resultat alla år sedan balanskravet infördes 2000 med undantag för 2002 och 2003. Balanskravet är kopplat till resultatet och

⁶ Höjningarna av utgiftstaken föreslogs av regeringen redan i budgetpropositionen för 2015, men då denna inte fick stöd i riksdagen återkom förslagen i vårandringsbudgeten för 2015 (prop. 2014/15:99).

inte till det finansiella sparandet. Sett till de senaste tio åren har kommunsektorn redovisat starkare finanser än under 1990-talet. Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet har samtidigt ökat, främst pga. högre investeringsutgifter i kommunerna. I resultatet ingår, till skillnad från i det finansiella sparandet, endast årets avskrivningar och inte årets investeringsutgifter.

Figur 4.13 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a).

En risk med det kommunala balanskravet som ibland framhållits är att kommunernas politik blir procyklisk. För att uppfylla balanskravet kan en kommun tvingas spara i en konjunkturedgång när skatteintäkterna faller, vilket är negativt ur stabiliseringssynpunkt. I utredningen Kommunsektorn och konjunkturen konstaterades att resultaten i kommunsektorn som helhet förbättrats avsevärt efter balanskravets införande 2000 (SOU 2011:59). Samtidigt pekade utredningen på att balanskravet bidragit till en begränsning av möjligheten till god ekonomisk hushållning genom att inte klart medge ett konjunkturvarierande resultat. För att motverka detta infördes i enlighet med utredningens förslag 2013 möjligheten för kommunerna att använda kommunala resultatutjämningsreserver.

IMF (2013a) har menat att resultatutjämningsreserverna kan minska risken för en procyklisk politik, förutsatt att de används som tänkt. Konjunkturinstitutet (2012) har dock pekat på risken för att resultatutjämningsfondernas stabiliserande effekt blir liten.

4.3.2 Uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens regler

Sverige har sedan 1998 presenterat ett uppdaterat konvergensprogram för kommissionen och rådet varje år. Nedan redovisas ett sammandrag av de bedömningar kommissionen, och i vissa fall rådet, gjort av dessa.⁷ Särskild tonvikt läggs på vilken betydelse det svenska nationella ramverket ansetts ha haft för att Sverige uppfyllt stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Redovisningens periodindelning avspeglar att pakten genomgick större förändringar 2005 och 2011 (se avsnitt 5.2).

Uppföljningen 1998–2004: Skulden minskar successivt till under EU:s gränsvärde på 60 procent

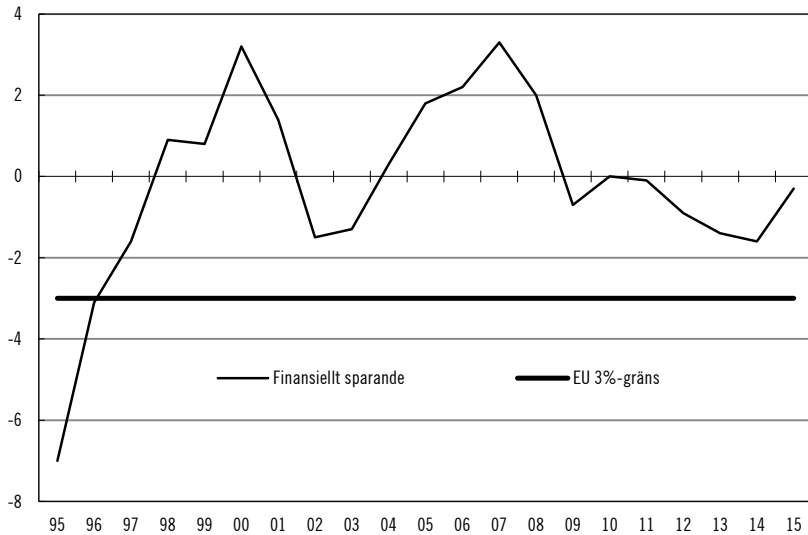
Kommissionen bedömer att Sverige 1998–2004 uppfyllde paktens dåvarande mål om offentligfinansiell position ”nära balans eller i överskott”. Konsolideringsprogrammet från 1990-talet omnämns ofta, och att detta tillsammans med ett förstärkt finanspolitiskt ramverk med ett medelfristigt överskottsmål förklarar Sveriges goda offentliga finanser. Målet om 2 procents överskott betraktas som ambitiöst. Sverige har under perioden god marginal till underskottsgränsen på 3 procent av BNP (se figur 4.14). Sverige har heller aldrig blivit föremål för ett korrigerande förfarande i stabilitets- och tillväxtpakten. Det noteras att Sverige inte alltid når sitt nationella mål, men samtidigt sägs att Sverige värnar paktens mål.

Fram till och med 1999 överstiger den offentliga konsoliderade bruttoskulden EU:s referensvärde på 60 procent av BNP, men minskar successivt (se figur 4.15). Kommissionen noterar nedgången och välkomnar att skulden enligt konvergensprogrammen

⁷ Källor har varit Europeiska kommissionen 2001, 2002, 2006, 2007a, 2008, 2009, 2010a, 2011, 2012a, 2013a, 2014a, 2015b, 2015d, 2015e, 2016c och 2016e samt rådet 2006, 2011a, 2012, 2015a och 2016.

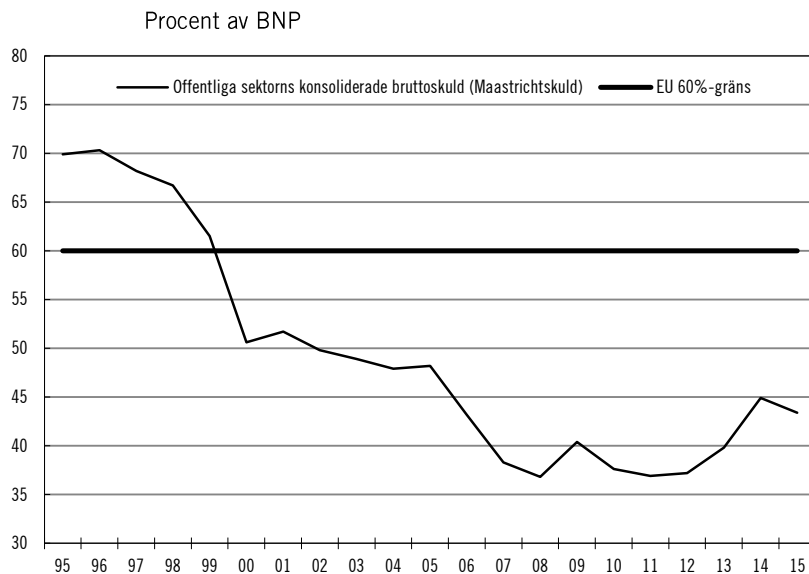
kommer att understiga referensvärdet. I utvärderingen av 2002 års konvergensprogram påpekar kommissionen också att utgiftstaket och det kommunala balanskravet bidragit till att stärka finanspolitikens trovärdighet (Europeiska kommissionen 2002).

Figur 4.14 Offentliga sektorns finansiella sparande och 3-procentsgränsen
Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a).

Figur 4.15 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) och 60-procentsgränsen



Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016a).

Uppföljningen 2005–2010: Kommissionen bedömer att det nationella ramverket bidragit till att skulden minskat

Kommissionen noterar att Sveriges konvergensprogram inte explicit definierade ett sådant landsspecifikt strukturellt medelfristigt budgetmål (MTO) som fordras efter 2005 års reform av pakten. När det nationella överskottsmålet angavs som den medelfristiga referensen anses det dock vara i linje med paktens principer. Två-procentsmålet anses också vara betydligt mer ambitiöst än vad som krävdes av pakten, givet Sveriges skuldkvot och genomsnittliga långsiktiga produktionstillväxt. Därigenom bedöms det nationella målet skapa tillräcklig säkerhetsmarginal till paktens treprocentsgräns.⁸

När överskottsmålet sänktes till 1 procent 2007, till följd av Eurostats beslut att premiepensionssystemet inte skulle räknas till

⁸ Enligt rådets yttrande 2006 för programmet för 2005–2008 var minimiriktmärket för Sveriges MTO -0,5 procent av BNP. Enligt rådets yttrande 2007 för programmet för 2006–2009 var riktmärket i stället -1 procent av BNP.

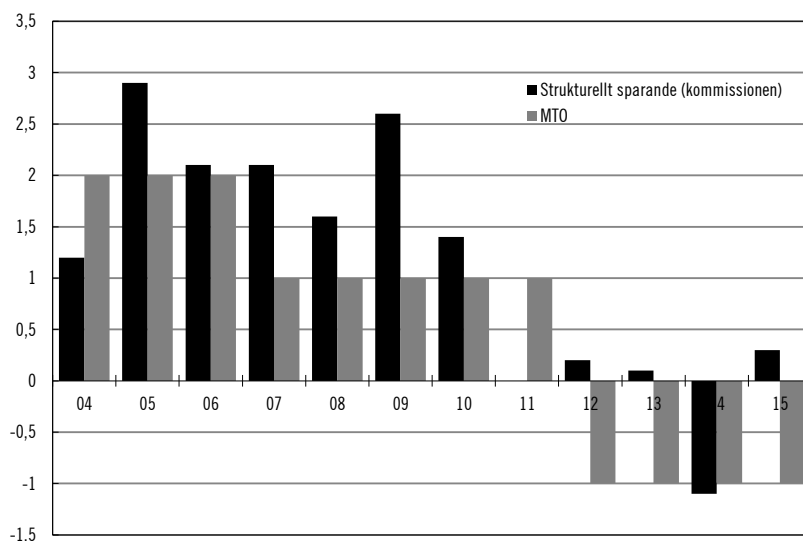
den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, bedömer kommissionen att säkerhetsmarginalen till treprocentsgränsen skulle vara tillräcklig även efter detta (Europeiska kommissionen 2006, 2007a, 2008).

Baserat på kommissionens beräkningar av det strukturella sparandet förefaller Sverige ha haft bra marginal till gränsen på först 2 och senare 1 procent av BNP (efter 2007) (se figur 4.16). Avståndet till referensvärdet för skulden fortsatte också att öka.

I övrigt konstaterar kommissionen 2009 och 2010 att det svenska ramverket överlag är starkt och att det bidragit till att den offentliga sektorns skuld minskat märkbart. Inrättandet av det finanspolitiska rådet noteras. I utvärderingen av 2010 års konvergensprogram påpekar dock kommissionen också att ramverket behöver stärkas så att sparandet ökar när ekonomin återhämtar sig. För att uppfylla paktens regler bör regeringen närmare specificera vilka konkreta åtgärder som den avser vidta i slutet på programperioden för att nå målet för sparandet (Europeiska kommissionen 2010).

Figur 4.16 Europeiska kommissionens bedömningar av offentliga sektorns strukturella sparande i uppföljningen av MTO

Procent av potentiell BNP



Källa: Europeiska kommissionens yttranden till Sveriges konvergensprogram 2005–2016 (med undantag för 2009 där i stället kommissionens vårprognos 2011 har använts) (**2004:** Europeiska kommissionen (2006), **2005:** Europeiska kommissionen (2007a), **2006:** Europeiska kommissionen (2008), **2007:** Europeiska kommissionen (2009), **2008:** Europeiska kommissionen (2010a), **2009:** Europeiska kommissionen (2011), **2010:** Europeiska kommissionen (2011), **2011:** Europeiska kommissionen (2012a), **2012:** Europeiska kommissionen (2013a), **2013:** Europeiska kommissionen (2014a), **2014:** Europeiska kommissionen (2015d), **2015:** Europeiska kommissionen (2016e).

Anm. Bedömningarna av strukturella sparandet ändras över tid och syftet med figuren är att illustrera hur det strukturella sparandet förhållit sig till det aktuella MTO "i realtid" när kommissionen gjort sina årliga utvärderingar. I och med att kommissionen i konvergensprogrammet för år t särskilt tittar på hur det strukturella sparandet har utvecklats år t-1 (ex post) motsvarar (i regel) exempelvis 2005 års strukturella sparande kommissionens bedömning av strukturella sparandet år 2005 i sin utvärdering av konvergensprogrammet för 2006.

Uppföljningen 2011–2015: Kommissionen bedömer att Sverige följer paktens regler men endast delvis sina nationella budgetregler

Även under 2011–2015 bedömer kommissionen att Sverige respekterar paktens bestämmelser och att dess referensvärden inte överskrids. Liksom tidigare redovisar kommissionen i mer resonerande termer sin syn på finanspolitikens inriktning. Till exempel anser den utifrån konvergensprogrammet för 2011–2014 att finanspolitiken inte bör stimulera konjunkturuppgången. Kommissionen menar att Sveriges enprocentsmål ger en viss säkerhetsmarginal för

att förhindra att treprocentsgränsen överträds vid framtida nedgångar (Europeiska kommissionen 2011).⁹

I utvärderingen av konvergensprogrammet för 2012–2015 noterar kommissionen att Sverige ändrat sitt MTO från det nationella överskottsmålet till 1 procent underskott i strukturella termer, men anser att det är i linje med paktens bestämmelser. Kommissionen menar att det är sannolikt att målet kommer att uppfyllas under perioden (Europeiska kommissionen 2013a). Kommissionen kom därefter att fokusera på uppföljningen av den nya målnivån. Vidare anser kommissionen att det nya utgiftskriteriet inte följdes 2012, och rekommenderar Sverige att säkerställa att MTO, inklusive utgiftskriteriet, ska fortsätta respekteras (Europeiska kommissionen 2012a).¹⁰

I utvärderingen av Sveriges konvergensprogram för 2015 upprepar kommissionen att det finanspolitiska ramverket har varit mycket effektivt för att stärka såväl statens som kommunsektorns finanser. Kommissionen bedömer att det strukturella sparandet är i enlighet med MTO under programperioden, och att Sverige förväntades följa paktens regler. Som framgår av figur 4.16 var det strukturella sparandet 2014 enligt kommissionens bedömning -1,1 procent av potentiell BNP, dvs. lägre än MTO. Avvikelsen föll dock inom den tillåtna marginalen på 0,25 procentenheter och Sverige bedöms i och med det ändå nå sitt MTO. Kommissionen anger samtidigt att det krävs en noggrannare beskrivning av de åtgärder som stödjer det prognostiserade sparandet från 2016 och framåt. Det konstateras också att Sverige gjort anpassningar för att det nationella budgetramverket ska vara förenligt med EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (Europeiska kommissionen 2015b, 2015d, 2015e).¹¹ Dessa anpassningar redogörs för i avsnitt 2.2.3.

I utvärderingen av 2016 års konvergensprogram menar kommissionen att Sverige fortsatt kommer att uppfylla kraven i paktens förebyggande del.

⁹ Kommissionens rekommendation att Sverige borde undvika att föra en konjunktur-förstärkande politik under den dåvarande konjunkturuppgången togs inte med i rådets slutliga rekommendationer (rådet 2011a).

¹⁰ Efter rådets behandling nämndes dock inte utgiftskriteriet (rådet 2012).

¹¹ Kommissionen har som övriga kommentarer på programmen bland annat upprepat att regeringens makroekonomiska prognoser var mer optimistiska än kommissionens och en risk för beräkningarna i konvergensprogrammet.

4.4 Finanspolitikens hållbarhet

Ett av regering och riksdag uttalat motiv till överskottsmålet är att stärka finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Detta avsnitt beskriver i vilken mån finanspolitiken bedömts som hållbar och hur hållbarhetsanalysen har utvecklats med tiden. Synen på hur överskottsmålet bidrar till hållbarhet har förändrats över tid. Det framgår av hur den finanspolitiska hållbarheten redovisats i regeringens propositioner och konvergensprogram sedan 1997 och framåt.

4.4.1 Bedömningar av finanspolitikens hållbarhet under perioden

Olika kriterier för att definiera hållbarhet har använts, men finanspolitiken har alltid bedömts vara hållbar

Med början omkring år 2000 har regeringen regelbundet publicerat bedömningar av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Under 2000–2009 redovisas den mest utförliga hållbarhetsanalysen i de årliga uppdateringarna av Sveriges konvergensprogram. Sedan 2008 års ekonomiska vårproposition finns ett särskilt avsnitt i vårpropositionen där finanspolitikens hållbarhet analyseras. Även om analysen har utvecklats och olika kriterier för hållbarhet har använts har regeringen alltid bedömt att den förda finanspolitiken varit hållbar. Även andra bedömare som EU-kommissionen och Finanspolitiska rådet har delat denna bedömning. Under de senaste åren har även Konjunkturinstitutet publicerat årliga analyser av finanspolitikens hållbarhet. Den senaste publikationen från mars 2016 pekar på ett visst konsolideringsbehov för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar (Konjunkturinstitutet 2016b).

Regeringens bedömningar av om finanspolitiken är hållbar har utgått från den offentliga skulden eller nettoställningens utveckling. Det hållbarhetskriterium som använts har dock ändrats med tiden. Inledningsvis sades finanspolitiken vara hållbar om den konsoliderade bruttoskulden eller statsskulden inte var högre som an-

del av BNP i slutet av beräkningsperioden än i början.¹² Från och med 2008 års budgetproposition har EU-kommissionens s.k. S1 och S2 indikatorer använts.

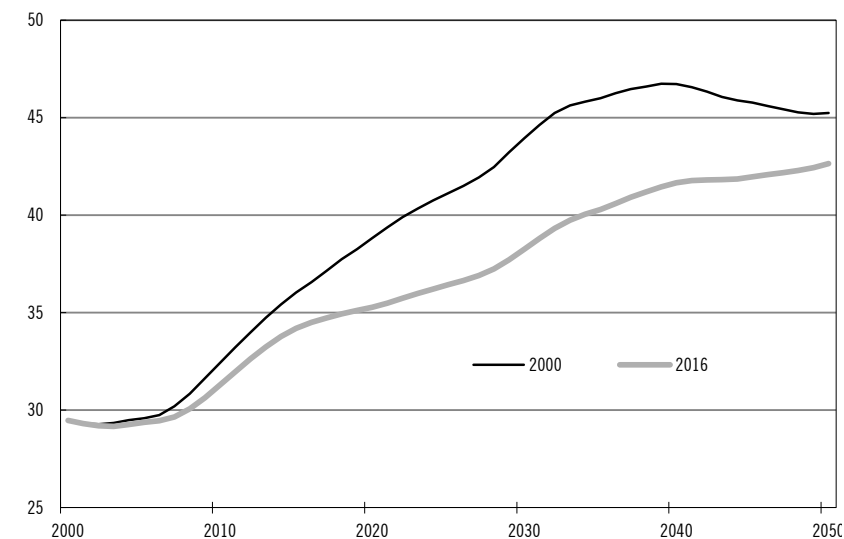
Den demografiska försörjningsbördan senarelagd

Redan för cirka 15 år sedan identifierades en åldrande befolkning som en framtida utmaning. Allt fler äldre i relation till antalet yrkesverksamma skulle sätta press på de skattefinansierade välfärds-systemen. Tack vare en stor nettoinvandring har Sveriges befolkning dock vuxit betydligt snabbare än tidigare förväntat. Det har gjort att den uppgång i den demografiska försörjningsbördan man såg framför sig i början av seklet nu förefaller bli senarelagd (se figur 4.17). År 2000 förväntades det finnas fler än 35 personer som var 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år redan 2014. I befolkningsprognosen från 2016 förväntas detta vara fallet först 2019 och kvoten når 40 mer än tio år senare än i bedömningen från år 2000. Även om försörjningsbördan mätt på detta sätt nu ser ut att öka i långsammare takt och inte nå samma nivåer så förväntas kostnaderna för att tillhandahålla en oförändrad standard inom framför allt sjukvård och äldreomsorg öka i framtiden. I ett internationellt perspektiv är dock de demografiskt betingade kostnadsökningarna i Sverige relativt begränsade.

För att bedöma om finanspolitiken är långsiktigt hållbar skrivs de offentliga inkomsterna och utgifterna vanligen fram 50–100 år framåt i tiden. Framskrivningen görs med hjälp av en aktuell befolkningsprognos och en uppsättning makroekonomiska antaganden om arbetskraftdeltagande, produktivitet, priser och löner, etc. De antaganden som görs baseras normalt på utvecklingen under de senaste decennierna och möjliga/sannolika förändringar av denna. Eftersom osäkerheten är stor görs vanligtvis ett antal alternativa beräkningar.

¹² Se Riksrevisionen (2007a) för en genomgång av regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet fram till 2008 års budgetproposition.

Figur 4.17 Antal personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år i två olika befolkningsprognoser



Källa: Statistiska centralbyrån.

En svårighet i detta sammanhang är att mer precist definiera de långsiktiga konsekvenserna av den aktuella finanspolitiken. Den fråga man ställer sig är hur de offentliga inkomsterna och utgifterna kommer att utvecklas vid oförändrade regler, givet det makroekonomiska scenario beräkningen bygger på. Eftersom reglerna för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte alltid är tydligt uttalade innebär detta ofta att en tolkning måste göras. Exempelvis saknas det regler för hur barnbidraget ska utvecklas över tiden. Att tolka dagens finanspolitik som att barnbidragen kommer att vara nominellt oförändrade skulle dock leda till orimligt låga utgifter på sikt i en värld med både inflation och tillväxt. Oförändrad finanspolitik tolkas därför som att utgifterna ökar i takt med den ekonomiska tillväxten, även om detta inte klart framgår av regelverket. Eftersom det inte existerar några allmänt accepterade principer för hur oförändrad politik ska definieras innebär det att regeringen, KI och EU-kommissionen kommer till olika resultat i sina respektive framskrivningar av de offentliga utgifterna och inkomsterna, även om man utgår från samma befolkningsunderlag.

4.4.2 Regeringens syn på hur överskottsmålet bidrar till hållbarhet

Inledningsvis låg fokus på demografin

I de första budget- och vårpropositionerna efter det att överskottsmålet införts anges i första hand att detta bidrar till hållbarhet genom ett högt sparande i närtid, som på sikt ska kunna sänkas när det demografiska utgiftstrycket ökar. Redan i vårpropositionen 1997 när ett överskottsmål först föreslogs så angavs ett behov av att förbereda sig inför ett ökat demografiskt utgiftstryck som ett motiv för ett sådant mål.

Andelen äldre kommer en bit in på nästa sekel att öka. Den offentliga sektorn måste då vara stark nog för att kunna möta denna utveckling (prop. 1997/98:1, s. 18).

Ett sådant motiv, formulerat på något olika sätt, upprepades sedan i de flesta vårpropositioner och budgetpropositioner under åren 2000–2006. Ett exempel är följande stycke ur 2002 års ekonomiska vårproposition.

Den demografiska utvecklingen är sådan att andelen äldre kommer att öka kraftigt i framtiden. Därmed ökar utgifterna för pensioner, vård och omsorg, samtidigt som inkomsterna ökar långsammare till följd av att andelen personer i arbetsför ålder minskar. För att bereda ekonomiskt utrymme för de utgiftsökningar som följer av den demografiska utvecklingen byggs fonder upp i pensionssystemet och den offentliga skuldsättningen minskar (prop. 2001/02:100, s. 18).

I de uppdaterade svenska konvergensprogram som lämnades till EU varje höst 2000–2009 finns en gradvis allt mer fyllig redovisning av finanspolitikens hållbarhet.¹³ I konvergensprogrammen angavs långsiktig hållbarhet som ett uttalat motiv för överskottsmålet; se exempelvis 2001 års uppdaterade konvergensprogram.

Den demografiska utvecklingen kommer att utsätta de offentliga välfärdssystemen för stora påfrestningar. För att säkerställa den långsiktiga stabiliteten i de offentliga finanserna är den medelfristiga finanspolitiken inriktad mot att upprätthålla ett överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP. Därigenom reduceras den offentliga nettoskulden. Räntenettet förbättras, vilket skapar utrymme för den väntade utgiftsökningen (Sveriges konvergensprogram 2001, s. 23).

¹³ Se Riksrevisionen (2007a) för en genomgång av hållbarhetsredovisningen i dessa.

I de hållbarhetsberäkningar som presenterades antogs överskottsmålet upprätthållas till och med 2015 för att därefter avvecklas. Analysen visade att överskott i linje med målet under cirka 15 år skapade utrymme för en framtida utgiftökning och försämring av sparandet utan att finanspolitiken blev ohållbar. Även argument av mer fördelningspolitisk rättvisekaraktär angavs för ett sparande i linje med överskottsmålet under de kommande 15 åren följt av ett lägre offentligt sparande.

Sammantaget illustrerar beräkningarna att ett överskott i de offentliga finanserna bör upprätthållas under ett antal år framöver för att möjliggöra en balanserad utveckling på längre sikt. Utvecklingen av det offentliga sparandet och skuldkvoten blir hanterbar samtidigt som det blir möjligt att upprätthålla välfärdssystemen utan kraftiga skattehöjningar när andelen äldre ökar. Därigenom begränsas övervältringen av kostnader för pensioner, vård och omsorg för dem som då är i yrkesverksamma åldrar (Sveriges konvergensprogram 2000, s. 20).

I 2004 års uppdaterade konvergensprogram anges för första gången ett ökat arbetskraftutbud, som ett komplement till ett högt offentligt sparande i närtid, som ett medel för att göra finanspolitiken hållbar. I 2005 års uppdaterade konvergensprogram upprepas ovanstående motiv till ett högt offentligt sparande, samtidigt som rättviseargumentet uttalas mer tydligt.

Ett högt offentligt sparande i dag motiveras i grund och botten av en jämnare inkomstfördelning mellan olika generationer. Genom ett högt offentligt sparande i dag kan de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidra till dess finansiering. Att enbart förlita sig på att morgondagens yrkesaktiva skall finansiera dessa tjänster innebär sannolikt en mer ogynnsam inkomstfördelning mellan olika åldersgrupper (Sveriges konvergensprogram 2005, s. 25).

Även den regeringen som tillträdde hösten 2006 motiverade överskottsmålet med samhällsekonomisk effektivitet och en rättvis fördelning. Ett dygt år efter regeringsskiftet, då överskottsmålets nivå sänkts till 1 procent av BNP av tekniska skäl, gjorde den nya regeringen klart att målnivån skulle kunna omprövas när de offentliga utgifterna skulle komma att öka av demografiska skäl. I beräkningarna antas därför att målet gäller fram till och med 2015.

Mot bakgrund av att de åldersrelaterade offentliga utgifterna framöver kommer att öka markant anser regeringen att överskottsmålet på en procent av BNP över en konjunkturcykel bör upprätthållas så länge det är nödvändigt för att de offentliga finanserna ska utvecklas på ett långsiktigt uthålligt sätt. När den nuvarande demografiska situationen med relativt stora generationer i arbetsför ålder förändras och andelen äldre ökar markant, kan det vara motiverat att justera det nuvarande målet på en procents överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel (Sveriges konvergensprogram 2008, s. 7).

Under och efter finanskrisen försköts fokus mot handlingsutrymmet

I 2007 års budgetproposition och ekonomiska vårproposition aviserade den då nya regeringen att en översyn av det finanspolitiska ramverket skulle genomföras. Även om ett antal brister identifierats så förband sig den nya regeringen att i huvudsak följa ramverkets mål och restriktioner även i framtiden. Motiven för överskottsmålet sades vara fortsatt giltiga.

När regeringen kommenterade översynens slutsatser i 2010 års ekonomiska vårproposition ansågs det inte finnas någon betydande konflikt mellan målets olika motiv, men man valde trots detta att förtydliga sin syn på dessa. Regeringen ansåg att finanskrisen visat att fanns goda skäl att upprätthålla en buffert för att kunna möta kraftiga konjunkturedgångar utan att skuldkökningen riskerade att bli ohållbar. Detta motiv ges därmed stor vikt, givet att kravet att finanspolitiken är långsiktigt hållbar är uppfyllt. Sverige ska stå väl rustat inför nästa konjunkturedgång. När det gäller överskottsmålets bidrag till en jämn fördelning av resurser mellan generationer och ekonomisk effektivitet ville regeringen tydliggöra att målet endast bör användas för att förfinansiera den del av framtida kostnadsökningar som beror på temporära demografiska förändringar, och inte en kontinuerligt ökande medellivslängd eller krav på ökad kvalitet i välfärden.

Efter finanskrisen läggs således ökad vikt vid överskottsmålets betydelse för att möta kortsiktiga utmaningar. Motiven om rättvisa och effektivitet tonas ned och behovet att vara väl förberedda vid en konjunkturrell nedgång lyfts fram. Regeringen skriver exempelvis i vårpropositionen 2012 att även om finanspolitiken bedöms vara hållbar på lång sikt så måste de finansiella marknaderna och

andra aktörer också uppfatta politiken som trovärdig. Att stabilisera konjunkturen sägs vara en central uppgift för finanspolitiken. Men omfattningen av stabiliseringspolitiken får inte bli sådan att förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet äventyras. Då riskerar effekten att bli den motsatta. Överskottsmålet ses som ett viktigt instrument för att säkra att finanspolitiken är långsiktigt hållbar över hela konjunkturcykeln. Om det finns stabiliseringspolitiska skäl ska temporära avvikelser från överskottsmålets accepteras, förutsatt att förtroendet för finanspolitiken upprätthålls.

4.5 Forskning och tidigare utvärderingar om ramverkets betydelse

I det här avsnittet redogörs för vad några forskningsstudier sagt om det finanspolitiska ramverkets betydelse för svensk ekonomi och offentliga finanser. Här redogörs också för vad externa granskare som Finanspolitiska rådet, IMF, OECD sagt om ramverkets betydelse på ett mer övergripande plan samt vad tidigare utredningar och utvärderingar av riksdag och regering uttalat om ramverkets betydelse.

4.5.1 Vad säger forskningen?

Komplexa orsakssamband gör det svårt att utvärdera institutionella reformer

Enligt Molander & Holmquist (2013) gör komplexa orsakssamband att det är svårt att utvärdera betydelsen av institutionella reformer. Många faktorer har exempelvis bidragit till den gynnsamma utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet. Det är enligt författarna trots det möjligt att resonera kring ett antal aspekter av den ekonomiska utvecklingen, där det finanspolitiska ramverket sannolikt haft en betydande inverkan.

Den omedelbara effekten av budgetreformen var att regeringen återfick kontrollen över de offentliga finanserna. Den offentliga sektorns skuld upphörde att växa och började därefter minska i snabb takt. Hela minskningen av skulden berodde dock sannolikt inte på reformen. Effekterna av sådana institutionella reformer

kommer först på medellång och lång sikt. Syftet med saneringsprogrammet i mitten på 1990-talet var mer kortsiktigt.¹⁴ Enligt Molander & Holmquist är det dock rimligt att anta att effekten av åtgärderna skulle ha blivit mer kortlivade och begränsade om inte ramverket införts.

Molander & Holmquist pekar vidare på att reformen har varit framgångsrik tack vare ett brett politiskt stöd. Ett grundläggande syfte med reformen var att stärka de politiska institutionernas makt genom att ge dem effektiva redskap för att kontrollera och allokera offentliga utgifter. Syftet var inte att flytta beslutsmakt från de politiska institutionerna och förlita sig på automatiska regelverk. Detta är enligt författarna av fundamental betydelse för att förklara det starka politiska stödet för reformen. Reformen ändrade dock maktbalansen inom det politiska systemet, till förmån för bland annat finansutskottet i riksdagen och Finansdepartementet i regeringen.

Det finanspolitiska ramverket är en av flera reformer som bidragit till en gynnsam ekonomisk utveckling

Calmfors (2013) har analyserat i vilken mån ekonomiska reformer, däribland det finanspolitiska ramverket, bidragit till Sveriges gynnsamma ekonomiska utveckling sedan mitten av 1990-talet. Även om det inte finns någon konsensus kring olika reformers relativa betydelse eller hur de påverkar varandra sinsemellan finns det en utbredd uppfattning att ett antal ekonomiska reformer har varit viktiga för den ekonomiska utvecklingen. De reformer som tas upp är: skattereformen 1990/91, avregleringen av produkt- och tjänstemarknaderna från slutet på 1980-talet, reformeringen av löneförhandlingssystemet 1997, ett nytt finanspolitiskt ramverk inklusive en omfattande pensionsreform, ett nytt penningpolitiskt ramverk samt generella arbetsmarknadsreformer från 2007. Calmfors slutsats är att reformerna har bidragit till den gynnsamma ekonomiska utvecklingen.

Skärpt finanspolitisk disciplin bidrar till den långsiktiga BNP-tillväxten genom att hålla nere de reala räntenivåerna och genom att

¹⁴ Se även Henriksson (2007), som beskriver vilka lärdomar som kan dras från 1990-talets budgetkonsolidering.

motverka situationer med drastisk budgetkonsolidering. Det nya finanspolitiska ramverket infördes som ett svar på den offentlig-finansiella krisen i början på 1990-talet, även om en stor del av konsolideringen redan genomförts när de nya reglerna trädde i kraft. Men också det finanspolitiska ramverk som infördes på EU-nivå spelade roll, enligt Calmfors. Det var regeringens tydligt uttalade mål att beslutet om Sveriges deltagande i den monetära unionen skulle tas från en styrkeposition, och Sverige tycks ha tagit underskottsgränsen på större allvar än många eurozonsländer. De finanspolitiska reglerna i det svenska ramverket har i hög grad respekterats, trots avsaknaden av formella sanktionsmekanismer. En trolig förklaring är enligt Calmfors att den finansiella krisen på 1990-talet visat att avsteg från regelverket medför höga politiska kostnader. Reformerna har också haft en bred politisk förankring, vilket gör dem stabila.

Liknande slutsatser om det finanspolitiska ramverkets betydelse för ökad budgetdisciplin, lägre statsskuld och en välfungerande ekonomi drar Calmfors även i en studie från 2015.

Ytterligare studier som visar att ramverket bidragit till en gynnsam utveckling

Enligt Boije & Fischer (2006) har det finanspolitiska ramverket främjat budgetdisciplin och medelfristig planering. De pekar bland annat på att Sverige är ett av få länder som med marginal uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens krav. En orsak till ramverkets framgång är enligt författarna den omfattande granskningen av flera nationella institutioner och den relativt omfattande mediabevakningen. Dessutom har minnet av 1990-talskrisen bidragit till att ramverket fungerat väl. Samtidigt har ramverket brister då det ger utrymme för godtyckliga tolkningar och det varit svårt att, i strid med intentionerna, helt undvika procyklisk expansion i goda tider.

Bergman (2011) har i en studie tidsbestämt svenska konjunkturcykler mellan 1970 och 2010 i syfte att se hur den finansiella sparandet utvecklats före och efter införandet av överskottsmålet. En slutsats är att den offentliga sektorns finansiella sparande var negativt i genomsnitt över konjunkturcykeln fram till mitten av 1990-talet. Den omläggning av finanspolitiken och de förändringar i det finanspolitiska ramverket som genomförts sedan 1990-talskrisen

har enligt Bergman bidragit till en mer gynnsam och långsiktig utveckling av de offentliga finanserna.

I en studie om utgiftstaket och finanspolitiken drar Hansson Brusewitz & Lindh (2005) slutsatsen att utgiftstaket bidragit till att eliminera underskotten och stabilisera de offentliga finanserna. Liknande slutsatser om det finanspolitiska ramverkets och då främst utgiftstakets bidrag till de offentliga överskotten efter reformen, dras i en empirisk studie av Miyazaki (2014).

4.5.2 Extern granskning av ramverket

Såväl Finanspolitiska rådet som IMF och OECD har alla bedömt att det svenska finanspolitiska ramverket sannolikt bidragit till förbättrade offentliga finanser. Det gäller också EU-kommissionen som framhållit att Sveriges finanspolitiska ramverk varit starkt bidragande till att stärka Sveriges offentliga finanser (se avsnitt 4.3.2).

Finanspolitiska rådet (2011) menar att det finanspolitiska ramverket är en viktig förklaring till den finanspolitiska disciplinen i Sverige. Särskilt pekar rådet på betydelsen av en budgetprocess med ett uppifrån-och-ned-perspektiv, finanspolitiska mål och extern utvärdering av dessa mål. Finanspolitiska rådet (2012) säger att det är svårt att exakt avgöra vilken effekt det svenska finanspolitiska ramverket har haft. Det faktum att svenska regeringar sedan 1990-talskrisen fört en stram finanspolitik beror främst på en bred insikt hos såväl politiker som väljare om de negativa konsekvenserna av stora statsfinansiella obalanser. Rådets slutsats är dock att det är troligt att regelverket har gett ett visst bidrag till stärkt finanspolitisk disciplin. Samtidigt menar rådet att även om man anser att ramverket i huvudsak fungerat väl finns möjligheter till förbättringar, särskilt vad gäller tydligheten. Tydlighet i den ekonomiska politiken skapar enligt rådet förutsättningar för en konstruktiv ekonomisk-politisk debatt. Finanspolitiska rådet (2014) har även framhållit vikten av ett brett politiskt samförstånd kring beslutsprocessen i budgeten, eftersom det inte finns detaljerade regler för alla tänkbara situationer.

IMF har återkommande framhållit betydelsen av det finanspolitiska ramverket i artikel IV-granskningarna av Sveriges eko-

nomi.¹⁵ Exempelvis uppgav IMF i sin granskning 2013 att ramverket, tillsammans med en stark kultur av finanspolitiskt ansvarstagande, hjälpt till att minska den offentliga skulden från de höga nivåerna i början på 1990-talet. IMF framhöll i det sammanhanget också att det vore en fördel med att införa ett skuldmål på ett intervall väl under Maastrichtfördragets 60-procentsgräns.

Också OECD har vid upprepade tillfällen uttalat sig positivt om det finanspolitiska ramverkets betydelse för svensk ekonomi och att ramverket fungerat relativt väl i en internationell jämförelse.¹⁶ Exempelvis drar OECD 2008 slutsatsen att ramverket bidragit till att minska den offentliga skulden och till att stabilisera konjunktursvängningarna. Ramverket har även hjälpt till att återställa finanspolitikens hållbarhet. Överskottsmålet har varit framgångsrikt med att åstadkomma finanspolitisk konsolidering. Bland annat hänvisar OECD till den omfattande nedgången i den offentliga skulden och uppgången i nettoförmögenheten sedan mitten av 1990-talet. Det konstateras att Sverige var ett av få OECD-länder med positiv nettoförmögenhet. Man lyfter dock också fram att förbättringen i den offentliga sektorns balansräkning inte endast var resultatet av finansiellt sparande, utan i hög grad också en följd av BNP-tillväxt och värdeförändringar. OECD föreslår också ett antal förbättringar av ramverket, bland annat att bedömningar av finanspolitikens hållbarhet borde användas för att på ett tydligare sätt bedöma de långsiktiga effekterna av finanspolitiken.

4.5.3 Utvärderingar av ramverket av riksdag och regering

Utvärderingar av den statliga budgetprocessen och ramverket visar att syftet i huvudsak uppnåtts

Den reformerade budgetprocessen utvärderades redan efter några år av både regeringen och riksdagen. I betänkandet *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen* (SOU 2000:61) drar utredaren slutsatsen att den nya budgetprocessens mål och intentioner infriats. Utgiftskontrollen har förbättrats och de totala stat-

¹⁵ Se exempelvis IMF (1998), s. 6, 13, IMF (1999), s. 4, 6, 21, 27–28, IMF (2000), s. 4–5, IMF (2001), s. 4, 13, 25, IMF (2013a), s. 2, 8, 14–15, IMF (2013b), s. 44 och IMF (2014a), s. 14.

¹⁶ Se OECD (1996), s. 4–5, 63. OECD (1998), s. 5–6. OECD(2005), s. 13–14 och OECD (2008), s. 10, 51–55.

liga utgifterna hållits inom de ramar som fastställts. Utgiftstaket hade bidragit till detta. De offentliga finanserna har utvecklats positivt under den tid den nya budgetprocessen tillämpats, och de har också blivit mindre känsliga för makroekonomiska störningar. Förbättringen av de offentliga finanserna tillskrivs främst en omfattande budgetsanering, en relativt god tillväxt och en låg inflation. Men den nya budgetprocessen har enligt utredningen bidragit till att förbättringarna kunnat fortsätta även under senare delen av 1990-talet.

Riksdagskommittén drar något år senare liknande slutsatser om den reformerade budgetprocessen (2000/01:RS1). Reformen har skapat större fokus på statens samlade utgifter och ökat riksdagens möjligheter att bereda regeringens budgetförslag på ett samordnat sätt. Kommittén anser också att den nya budgetprocessen ökade förutsättningarna att klara perioder med svåra ekonomiska påfrestningar eller parlamentarisk osäkerhet.

Enligt utredningen om budgetlagen från 2010 var de samlade erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket i huvudsak goda (SOU 2010:18). Ramverket har gett stöd för en god budgetdisciplin som bidragit till en stärkt kontroll av statens finanser, samtidigt som budgetlagen lagt en tydlig grund för utformningen av statens budget. Det hade enligt utredningen dock gjorts vissa avsteg från tillämpningen av principen om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto på statens budget, delvis i syfte att kringgå utgiftstaket.

Budgetprocesskommittén framhöll att de budgetpolitiska målen har beaktats i den årliga budgetprocessen

Enligt Budgetprocesskommittén har det budgetpolitiska ramverket med sitt uppifrån och ned-perspektiv, som utgår från tydliga budgetpolitiska mål och ramar, ökat möjligheterna att upprätthålla sunda offentliga finanser (SOU 2013:73). Budgetprocessen har getts ett medelfristigt perspektiv genom de budgetpolitiska målen. Budgetberedningen i riksdagen har blivit transparent genom att jämförbara budgetpolitiska förslag ställs mot varandra, vilket främjar den offentliga diskussionen om de politiska alternativen. Rambeslutsprocessen är väl etablerad och väl fungerande och dess budgetmässiga resultat är positivt. De budgetpolitiska målen har

tjänat Sverige väl. Det finns, menade Budgetprocesskommittén, en bred politisk uppslutning bakom målen och deras betydelse för att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Budgetprocesskommittén konstaterar vidare att de budgetpolitiska målen beaktas i praktiken i såväl regeringens som riksdagens årliga budgetprocess. Överskottsmålet ligger till grund för bedömningen av storleken på budgetutrymmet, och utgiftstaket är en viktig restriktion för de årliga budgetbesluten. Budgetprocesskommittén föreslog viss ytterligare lagreglering av budgetprocessen främst för att tydliggöra den nuvarande ordningen. Samtidigt understryks att lagregleringen inte minskar behovet av parlamentarisk samsyn om vikten av en budgetprocess som understödjer starka och stabila offentliga finanser.

Utvärderingar av utgiftstaket, överskottsmålet och det kommunala balanskravet

I Finansdepartementets utvärdering av utgiftstaket 2009 är en slutsats att det politiska systemet har tagit utgiftstaket på allvar (Ds 2009:10). På samma gång konstateras att den inledande och svåra budgetsaneringen i mitten av 1990-talet utformades och genomfördes utan stöd av de nya institutionella förutsättningarna. Däremot var den reformerade budgetprocessen enligt utredningen en viktig förklaring till att de offentliga finanserna har kunnat hållas i gott skick sedan 2000. Det framhålls också att den reformerade budgetprocessen bygger på ändrade budgetpolitiska värderingar, och att processen och värderingarna stärker varandra.

I Finansdepartementets utvärdering av överskottsmålet ett år senare dras slutsatsen att överskottsmålet varit av stor betydelse för den relativt goda utvecklingen av de offentliga finanserna under 2000-talet (Ds 2010:04). Genom ett målsatt medelfristigt offentligt sparande kunde den kortsiktighet som präglade finanspolitiken på 1970- och 1980-talen undvikas. Utredningen framhåller samtidigt att det inte går att lägga fast en entydig och invändningsfri nivå på målet och att det därför är önskvärt med politisk förankring av vald målnivå. En annan slutsats är att målet borde göras obligatoriskt för att stärka dess styrande funktion.

Enligt utredningen om kommunsektorn och konjunkturen 2011 hade balanskravet bidragit till god ekonomisk hushållning i kom-

munsektorn genom att sätta mer fokus på ekonomin och förbättra de ekonomiska resultaten (SOU 2011:59). Men samtidigt riskerade balanskravet att bidra till en kontracyklisk politik med negativa effekter för samhällsekonomin. I linje med utredningens förslag infördes senare en möjlighet för kommunerna att bygga upp resultatutjämningsreserver.

Riksdagen har återkommande lyft fram ramverkets betydelse för de offentliga finansernas utveckling

Riksdagen har återkommande lyft fram det finanspolitiska ramverkets betydelse för utvecklingen av de offentliga finanserna. Det görs exempelvis i behandlingen av regeringens skrivelse om ramverket för finanspolitiken (bet. 2010/11:FiU42). I betänkandet skriver finansutskottet att systemet med överskottsmål, utgiftstak, ett kommunalt balanskrav och rambeslutsmodell starkt bidragit till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna sedan mitten av 1990-talet. Det framhålls också att ordning och reda i de offentliga finanserna, grundade på att finanspolitiska beslut fattas utifrån tydliga budgetpolitiska mål och restriktioner, inneburit att Sverige gått igenom den djupa ekonomiska nedgången (finanskrisen 2008–2009) utan stora underskott i de offentliga finanserna. Finansutskottet understryker betydelsen av att det sedan mitten av 1990-talet funnits en bred parlamentarisk förankring kring vikten av sunda offentliga finanser och hur det finanspolitiska ramverket ska användas för att uppnå detta. Utskottet säger också att ett finanspolitiskt ramverk aldrig blir mer effektivt än hur det tillämpas.

Liknande uttalanden gör finansutskottet i ett yttrande till konstitutionsutskottet i samband med ändringarna i budgetprocessen 2014 (bet. 2013/14:KU46). Det framhålls att rambeslutsprocessen skapat en tydligare ansvars- och beslutsordning i riksdagen, där helhetsperspektivet är centralt. Den breda uppslutningen bakom ramverket har enligt finansutskottet bidragit till att de offentliga finanserna utvecklats stabilt under de senaste 15 åren.

4.6 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Det finanspolitiska ramverket och den breda politiska uppslutningen bakom det har bidragit till en gynnsam utveckling av Sveriges ekonomi och offentliga finanser sedan mitten av 1990-talet. Ramverket har skapat marginaler till stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden och bidragit till en hållbar finanspolitik. Sverige är ett av endast tre länder som aldrig berörts av EU:s förfarande vid alltför stora underskott. Även om ramverket på det stora hela fungerat bra finns vissa brister.

Det finns i Sverige en bred politisk uppslutning bakom det finanspolitiska ramverket. Denna samsyn grundar sig på erfarenheterna från den djupa krisen för svensk ekonomi i början av 1990-talet, som tvingade fram en långtgående budgetsanering. Svensk ekonomi befann sig i början av 1990-talet i en allvarlig situation med mycket stora underskott i de offentliga finanserna och en snabbt ökande statsskuld. Det krismedvetande som rådde gjorde det möjligt att nå en bred majoritet i riksdagen för genomgripande förändringar av hanteringen av statens budget i syfte att stärka budgetdisciplinen. För att få kontroll över och vända skuldkvotens tillväxt infördes ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande, samt ett flerårigt utgiftstak för statens och pensionssystemets utgifter.

I och med 2008 års finanskris prövades ramverket och Sverige klarade som ett av få länder den ekonomiska nedgången utan stora underskott i det offentliga sparandet. De offentliga finanserna är i dag väsentligt starkare än i mitten på 1990-talet. Det finansiella sparandet i offentlig sektor har i genomsnitt varit positivt sedan ramverket infördes. Den offentliga sektorns bruttoskuld har sjunkit från cirka 70 procent av BNP i slutet av 1990-talet, när nuvarande ramverk infördes, till 43 procent av BNP 2015. Om den offentliga sektorns finansiella tillgångar inkluderas var den offentliga sektorns nettoförmögenhet cirka 20 procent av BNP 2015, jämfört med en nettoskuld på cirka 30 procent av BNP knappt två decennier tidigare. Statsskulden och statens ränteutgifter har minskat kraftigt och förtroendet för finanspolitiken har stärkts.

Att med någon exakthet fastställa det finanspolitiska ramverkets betydelse för denna utveckling är inte möjligt. Den inledande bud-

getsaneringen i mitten av 1990-talet utformades och genomfördes innan det reformerade ramverket hade kommit på plats. Kommittén bedömer dock att det finanspolitiska ramverket har varit viktigt för att bibehålla och ytterligare förstärka den konsolidering av de offentliga finanserna som skedde i slutet av 1990-talet. Ramverket och den breda politiska uppslutningen bakom det har därefter fortsatt att bidra till den gynnsamma utvecklingen av Sveriges ekonomi och offentliga finanser sedan 1990-talet. Det är en uppfattning som har stöd i empiriska och teoretiska studier i ämnet, och som även är i linje med vad tidigare utvärderingar kommit fram till.

En ordning där Sverige kompletterar EU:s regler med mer ambitiösa nationella regler har visat sig falla väl ut. Förutom att Sverige är ett av få länder som aldrig varit föremål för underskottsförfarandet i stabilitets- och tillväxtpakten, klarade Sverige den senaste finanskrisen med bibehållet högsta kreditbetyg och utan höjd riskpremie för svensk upplåning.

Kommittén delar EU-kommissionens bedömning att Sveriges nationella finanspolitiska ramverk har haft stor betydelse för att säkerställa tillräckliga marginaler till stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden. Kommissionen har återkommande konstaterat att det nationellt satta målet för det finansiella sparandet varit mer krävande än vad som fordrats enligt paktens krav. Sverige har god marginal till EU:s skuld- och underskottsgränser. Sverige har också följt sitt medelfristiga budgetmål (MTO) även om marginalen särskilt 2014 var liten. Samtidigt har kommissionen lyft fram en del förbättringsområden, som att säkerställa att sparandet stärks i goda tider.

Ett centralt motiv bakom överskottsmålet är att stärka finanspolitikens hållbarhet. Målet har bidragit till hållbarhet både genom att förbättra den offentligfinansiella ställningen inför ett ökande demografiskt kostnadstryck i framtiden, och genom att skapa finanspolitiskt handlingsutrymme i en djup lågkonjunktur. Vi kan konstatera att betoningen av dessa två funktioner har varierat under perioden sedan målet infördes. Inledningsvis låg fokus på demografin, men under och efter finanskrisen försköts fokus mot handlingsutrymmet. Sedan 2000, då regeringen regelbundet började publicera bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, har såväl regeringen som externa granskare i de flesta fall bedömt att finanspolitikens långsiktiga hållbarhet varit god.

Dagens finanspolitiska ramverk är i väsentliga delar sig likt från det att det infördes under senare delen av 1990-talet. En viktig vidareutveckling av ramverket är emellertid att den oberoende granskningen av finanspolitiken stärkts efterhand. Dels inrättades Riksrevisionen 2003 som ett oberoende granskningsorgan underställt riksdagen, dels bildades Finanspolitiska rådet 2007 som en myndighet under regeringen. En sådan extern granskning blir enligt vår mening allt viktigare i takt med att det institutionella minnet av 1990-talskrisen bleknar. Ramverket har också efterhand lagreglerats i högre grad, främst genom att utgiftstak och överskottsmål gjorts obligatoriska och genom att vissa delar av budgetprocessen som tidigare vilat på praxis numera framgår av lag. Den ökade lagregleringen har gjort ramverket mer transparent, vilket är viktigt. Vi vill dock understryka att en ökad lagreglering inte betyder att behovet av parlamentarisk samsyn kring ramverket minskar. Hur omfattande en lagreglering än blir kan den aldrig göras så heltäckande att den inte kan kringgå om den politiska viljan att följa regelverkets intentioner saknas.

Det finanspolitiska ramverkets olika delar bildar en helhet, där budgetprocessen utgår från det utrymme som ges av överskottsmål och utgiftstak. Transparens och tydlighet är avgörande för om man ska kunna bedöma om finanspolitiken är förenlig med de finanspolitiska målen. Även om vi bedömer att ramverket på det stora hela får anses ha fungerat bra under den här perioden finns vissa brister. Det handlar främst om att uppföljningen av överskottsmålet varit otydlig. Kommittén återkommer till uppföljningen av överskottsmålet i avsnitt 9.

5 Internationella erfarenheter av finanspolitiska regler

Kommittén ska enligt direktivet genomföra en komparativ analys av de finanspolitiska reglerna i olika länder och beakta de internationella erfarenheterna av olika typer av mål för det finansiella sparandet i sitt arbete. I synnerhet bör den utveckling som skett inom den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten beaktas.

I avsnitt 5.1 diskuteras orsakerna till underskott och skulduppbyggnad enligt forskning i politisk ekonomi. Därefter beskrivs utvecklingen av regelverket inom EU i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 redogörs översiktligt för de finanspolitiska reglerna i tio länder. En mer utförlig redogörelse av regelverken i respektive land finns i bilaga 4. Den empiriska forskningens stöd för effekten av finanspolitiska regler diskuteras i avsnitt 5.4. I samma avsnitt sammanfattas vad forskningen har att säga om vad som utmärker effektiva regler. Slutligen framgår i avsnitt 5.5 kommitténs samlade överväganden kring de internationella erfarenheterna.

5.1 Finanspolitiska regler för att motverka underskott

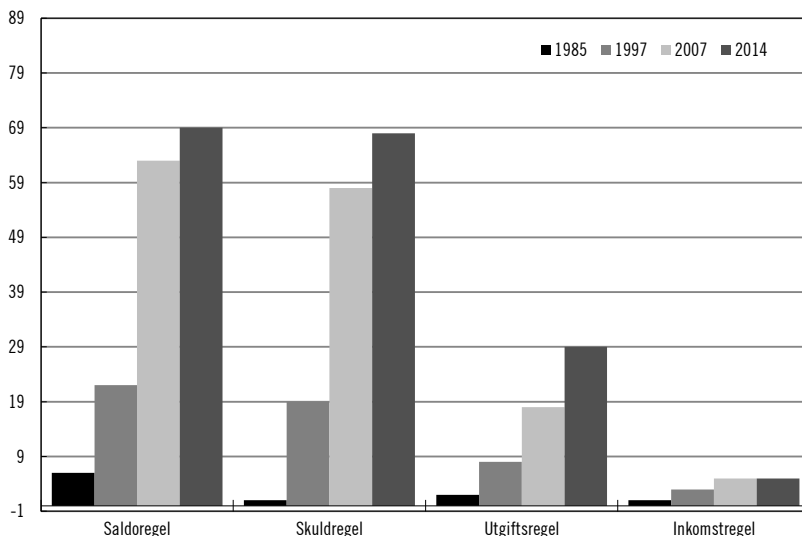
En finanspolitisk regel kan definieras som en permanent restriktion för finanspolitiken, uttryckt i termer av en offentligfinansiell indikator eller mått (typiskt sett något mått på skuld, förmögenhet, sparande, utgifter eller inkomster).¹ De senaste decennierna har antalet länder som tillämpar finanspolitiska regler ökat kraftigt.

¹ Detta motsvarar ungefär definition enligt Kopits och Symansky (1998), s. 2.

År 1985 använde en handfull länder någon form av finanspolitisk regel medan nästan 70 länder gjorde det 2014 (se figur 5.1).²

Figur 5.1 Finanspolitiska regler

Antal finanspolitiska regler i urval av 89 länder



Källa: IMF Fiscal Rules Dataset 2015.

De vanligaste finanspolitiska reglerna bland IMF:s medlemsländer är saldomål³ följt av skuldregler (se figur 5.1). Det är främst användningen av saldomål och skuldregler som ökat, vilket till stor del beror på att många av länderna i urvalet är EU-länder. Många länder har också flera regler av samma kategori.

Trots framväxten av allt mer utvecklade finanspolitiska ramverk har den offentliga sektorns skuld som andel av BNP ökat märkbart i de flesta länder sedan slutet av 1990-talet. Särskilt under den senaste lågkonjunkturen efter finanskrisen 2008 har sparandet varit lågt och skuldsättningen ökat (tabell 5.1). De många och omfattande förändringar av finanspolitiska regler som

² Se också IMF Fiscal Rules Dataset 2015.

³ Saldomål används här som benämning för motsvarande sparandemål eller saldoregel ("budget balance rule").

många framför allt EU-länder har genomfört och genomför kan ses som ett sätt att försöka komma tillrätta med detta.

Under den djupa lågkonjunkturen efter finanskrisen kom många länder också att bryta mot sina finanspolitiska regler. Då det ofta saknades undantagsklausuler i regelverken antingen åsidosattes reglerna, eller så justerades reglernas gränsnivåer. Ofta lades anpassningsbanor fast för att ge viss flexibilitet i hanteringen av den stora ekonomiska osäkerheten. En trend efter skuldkrisen har varit att fler länder använder en skuldregel tillsammans med en utgiftsregel för att kombinera hållbarhetsmotivet med flexibilitet för att hantera ekonomiska störningar (Schaechter m.fl. IMF 2012).

Tabell 5.1 Finansiellt sparande, offentlig konsoliderad bruttoskuld, EDP

	Finansiellt sparande % av BNP/offentlig konsoliderad bruttoskuld % BNP, medel			Korrigerande förfarande, EDP (2002–15)	Fin spar- medel/skuld förändr 98–15	MTO/str. spar 2015 (16/15)
	1998–2004	2005–10	2011–15			
Belgien	-0,5/107	-2,1/94	-3,4/105	09-14	-1,8/-12	0,75/-2,6
Bulgarien	0,3/59	-0,3/18	-2,0/21	10-12	-0,6/-43	-1,0/-1,9
Cypern	-3,7/59	-1,6/55	-5,3/93	04-06, 10-	-3,4/54	0,0/1,7
Danmark	0,8/51	2,1/35	-1,5/44	10-14	0,6/-22	-0,5/-1,8
Estland	0,1/6	0,3/5	0,4/9	-	0,3/4	0,0/0,6
Finland	3,4/43	1,8/39	-2,4/56	10-13	1,3/16	-0,5/-1,4
Frankrike	-2,5/61	-4,2/71	-4,3/92	03-07, 09-	-3,5/35	-0,4/-2,4
Grekland	-6,3/102	-9,2/116	-8,6/173	04-07, 09-	-7,9/80	EAD/0,5
Irland	1,7/37	-8,1/44	-6,5/110	09-	-3,8/42	0,0/-2,2
Italien	-2,8/105	-3,6/106	-3,0/127	05-08, 09-13	-3,1/22	0,0/-1,0
Kroatien	-3,9/37	-4,1/44	-5,4/78	13-	-4,5/51	-1,75/-1,7
Lettland	-1,9/13	-3,9/22	-1,6/40	09-13	-2,5/27	-1,0/-1,9
Litauen	-2,4/21	-3,4/22	-3,1/40	09-13	-3,0/26	-1,0/-0,4
Luxemburg	2,8/7	-3,0/12	-2,4/22	-	-4,3/14	0,5/1,7
Malta	-6,6/63	-3,0/66	-2,4/67	04-07,09-12,13-15	-4,3/13	0,0/-2,3
Nederl.	-0,8/53	-1,7/51	-2,9/66	02-05, 09-14	-1,7/3	-0,5/-0,9
Polen	-4,3/41	-4,3/48	-3,7/53	04-08, 09-15	-4,3/13	-1,0/-2,3
Portugal	-4,2/55	-6,4/76	-5,9/125	05-08, 09-	-5,4/77	-0,5/-2,0
Rumänien	-2,9/22	-4,6/18	-2,6/38	09-13	-3,4/22	-1,0/-0,6
Slovakien	-6,3/43	-4,3/33	-3,4/51	04-08, 09-14	-4,8/19	-0,5/-2,3
Slovenien	-2,8/26	-2,6/28	-6,7/67	09-	-3,8/60	0,0/-2,7
Spanien	-1,0/54	-3,2/45	-7,6/89	09-	-3,6/37	0,0/-2,9
Storbr.	-1,0/39	-5,8/54	-6,3/86	05-07, 08-	-4,1/45	-/-4,5
Sverige	0,6/54	1,4/41	-0,8/40	-	0,5/-23	-1,0/0,3
Tjeckien	-4,6/22	-3,0/31	-2,1/43	04-08, 09-14	-3,4/27	-1,0/-0,4
Tyskland	-2,6/60	-2,1/69	0,0/76	02-07, 09-12	-1,7/12	-0,5/0,8
Ungern	-6,0/57	-5,8/70	-2,9/77	02-14	-5,1/15	-1,7/-2,0
Österrike	-2,3/66	-2,9/72	-2,0/83	09-14	-2,4/23	-0,5/0,0
EU	-2,6/60	-3,4/65	-3,5/86		-3,2/26	/-1,6
Euroomr.	-2,2/69	-3,2/72	-3,1/92		-2,8/21	/-1,0
Nya Zeel.	0,9/25	0,4/19	-2,0/31	na	-0,1/0	
Schweiz	-0,2/58	0,8/50	0,0/46	na	-0,1/-14	
USA	-2,4/58	-7,0/74	-6,7/103	na	-5,2/43	

Källa: IMF april 2016 (Schweiz och Nya Zeeland), EU-kommissionen maj 2016 (övriga).

Orsaker till underskott och skulduppbyggnad enligt forskning i politisk ekonomi

En grundorsak till att finanspolitiska och regler har introducerats är den tendens till underskott i utformningen av finanspolitiken (eng. *deficit bias*) som har observerats i ett flertal länder. Forskning i politisk ekonomi har identifierat ett antal orsaker till att finanspolitiken tenderar att utformas utifrån ett alltför kortsiktigt perspektiv, vilket leder till underskott. Bland annat har följande lyfts fram:⁴

- *Informationsproblem*: Vare sig politiker eller väljare inser de långsiktiga konsekvenserna av ett nutida budgetunderskott, och vad det kommer att kräva i form av framtida skattehöjningar eller utgiftsnedskärningar. Det kan alternativt också handla om att det finns en orealistisk syn på den framtida tillväxten, vilket leder till underskott då skatteinkomsterna ständigt tenderar att bli lägre än förväntat. Informationsasymmetri mellan regering och väljare kan vidare leda till att en regering av strategiska skäl frestas att föra en alltför expansiv politik inför val, då väljarna inte till fullo inser de framtida konsekvenserna av ett nutida underskott.
- *Otålighet och tidsinkonsistenta preferenser*: En annan förklaring till underskott handlar om otålighet och tidsinkonsistenta preferenser på såväl individnivå som hos regeringar. En analogi är att vi exempelvis vet med oss att vi av hälsoskäl bör följa en viss diet, men trots det inte kan motstå frestelsen av en god dessert. En regering kan ha en högre diskonteringsfaktor än väljarna, då den tar hänsyn till möjligheten att förlora i val. En otålig politiker kan därför tillåta att skulden skjuter i höjden efter en negativ ekonomisk chock.
- *Politisk konkurrens*: Enligt den här teorin tar inte regeringar fullt ansvar för kostnaderna för en ökad skuld eftersom dessa drabbar ett annat parti om regeringspartiet inte återväljs. Skulduppbyggnaden inskränker då handlingsutrymmet för andra partier den dag de kommer till makten, eftersom en del av budgetutrymmet måste användas för räntebetalningar och amorteringar.

⁴ Denna sammanställning bygger på Calmfors och Wren-Lewis (2011).

- *Common-pool*: Avgränsade intressegrupper bedriver ”lobbying” för utgiftsökningar eller skattesänkningar som gynnar den egna gruppen. Det finns då en risk att inte tillräcklig hänsyn tas till vare sig kortsiktiga eller långsiktiga samhällsekonomiska kostnader, då dessa drabbar andra grupper i samhället.
- *Tidsinkonsistens och snedvridning mot inflation*: Det kan finnas en lockelse i att tillåta underskott för att öka den aggregerade efterfrågan och därigenom produktion och sysselsättning på kort sikt, eftersom det tar tid för löner och priser att anpassas.
- *Exploatering av framtida generationer*: Underskott kan också reflektera en önskan hos nutida generationer att öka konsumtionen för egen del på bekostnad av framtida generationers konsumtionsmöjligheter.

För att hantera problemet med snedvridning mot underskott har finanspolitiska regler som lägger restriktioner på finanspolitiken införts. Tanken är att det är lättare att väga in långsiktiga aspekter i den politiska processen om man skiljer mellan å ena sidan principbeslut om de medelfristiga målen och å andra sidan enskilda beslut om den faktiska politiken i konkreta situationer. Tydliga medelfristiga mål skapar en jämförelsenorm mot vilken den faktiska politiken kan utvärderas. Att avvika från en sådan preciserad norm har en politisk kostnad som minskar risken för att kortsiktiga hänsynstaganden blir dominerande.

Forskningen har emellertid funnit att samma incitament som leder till underskott även gör att regeringar bryter mot eller ändrar reglerna (Calmfors 2015). Enligt den här logiken flyttar finanspolitiska regler endast underskottstendensen från en nivå (diskretionära beslut om faktisk finanspolitik) till en annan högre nivå. Här kan ett oberoende organ som övervakar reglerna öka den politiska kostnaden för att bryta mot dem. Under senare år finns en tydlig tendens mot att länder skapar oberoende institutioner som har till uppgift att följa upp om regeringar uppnår de finanspolitiska mål parlamenten har beslutat om. Syftet med en oberoende uppföljning är att bidra till en mer välgrundad offentlig diskussion om finanspolitiken, och sätta press på regeringarna att följa de uppsatta reglerna.

Kriterier för hur finanspolitiska regler bör formuleras

Ett antal kriterier har ställts upp för hur medelfristiga finanspolitiska regler bör formuleras för att de ska uppnå sina syften. Sådana kriterier (utan rangordning sinsemellan) formulerades ursprungligen av Kopits och Symansky (1998) och har sedan blivit standard i diskussionen om finanspolitiska regler. Reglerna bör vara *väldefinierade* och *transparenta*, vilket innebär att de ska vara välformulerade och tydliga. Det gör att de får avsedd effekt och underlättar uppföljning av målet. De bör också vara *adekvata*, dvs. kopplade till de överordnade mål man vill uppnå. De bör vara *konsistenta* med varandra samt med andra regler och restriktioner. Om så inte är fallet byggs onödiga målkonflikter in i politiken, vilket försvårar utvärderingen. Reglerna ska vidare vara *flexibla* för att exempelvis kunna ge utrymme för att hantera stora ekonomiska chocker. Därutöver bör reglerna vara *enkla*. Enkelhet underlättar när regler ska utvärderas och kommuniceras. Regler bör också vara trovärdiga och därmed möjliga att *upprätthålla (efterleva)*, exempelvis genom att reglerna är formaliserade i lag och eventuellt medför sanktioner om de inte följs.

Det finns ett antal potentiella målkonflikter mellan de olika kriterierna. Kravet på flexibilitet kan till exempel stå i konflikt med kravet på enkelhet och upprätthållande. Generellt sett är en enkel regel mindre flexibel men lätt att följa upp, medan en mer flexibel regel är mer komplex och därmed svårare att följa upp och upprätthålla.

IMF har publicerat rekommendationer om hur finanspolitisk transparens bäst uppnås.⁵ Dessa omfattar till viss del finanspolitiska regler och överensstämmen i hög grad med de kriterier som nämns ovan. Transparens ses som en nyckelfaktor för god offentlig styrning. Budgetberedningen ska vägledas av väl definierade makroekonomiska och finanspolitiska regler. Reglerna ska vara enkla och transparenta för att fungera effektivt, så att målavvikelser lätt kan upptäckas och hanteras. Otydliga eller inkonsistenta regler kan underminera finanspolitikens transparens, delvis därför att de kan

⁵ IMF (2007), Code of Good Practices on Fiscal Transparency. I anslutning till IMF:s kod om finanspolitisk transparens har också Manual of fiscal transparency publicerats. Även OECD har gett ut liknande rekommendationer om finanspolitisk transparens, OECD (2002), Best Practices for Budgetary Transparency.

ge felaktiga incitament och leda till ”kreativ bokföring”. Även om budgetberedningen har ett årligt perspektiv är det viktigt att den beaktar medelfristiga finanspolitiska mål, så att budgeten är konsistent med finanspolitisk hållbarhet på lång sikt. Budgetdokumentationen ska också förklara hur den årliga budgeten ger stöd till att uppnå de bredare målen och långsiktiga saldo- och skuldmål. Det ska finnas beskrivningar av större åtgärder på utgifts- och inkomstsidan, och även av hur åtgärderna bidrar till att de finanspolitiska reglerna följs.

5.2 Utvecklingen av regelverket inom EU

Den nationella bestämmanderätten över budgetpolitiken ses ofta som en central del av den nationella suveräniteten och har därför varit en naturlig del av diskussionen om hur mycket Europas medlemsstater ska integreras. Frågan blev särskilt aktuell i och med att den ekonomiska och monetära unionen (EMU) skulle färdigställas och euron införas som gemensam valuta 1999. Skulden hade ökat mycket i flera europeiska länder från 1970 till mitten av 1990-talet och det var centralt att säkerställa att medlemsländerna hade stabila offentliga finanser inför eurons införande. Det blev nödvändigt att ta ställning till om penningpolitiken skulle kunna centraliseras utan att finanspolitiken gjorde det i samma utsträckning. Den väg som valdes var att introducera en gemensam valuta, men att samordningen av finanspolitiken begränsades till ett antal gemensamma finanspolitiska regler. För att den gemensamma valutans skulle kunna införas ansågs det vara viktigt att medlemsstaternas ekonomier dessförinnan hade konvergerat, vilket motiverade de så kallade konvergens- eller Maastrichtkriterierna i Maastrichtfördraget från 1992, och sedermera i EUF-fördraget (se bilaga 5). Kriterierna innebar att den offentliga sektorns finansiella underskott inte får bli större än 3 procent av BNP och att den offentliga konsoliderade bruttoskulden inte får bli större än 60 procent av BNP. Kommissionen började använda dessa kriterier i utvärderingen av medlemsstaternas budgetdisciplin. De överstatliga finanspolitiska reglerna var ett sätt att motverka den tendens till underskott som följer av en gemensam penningpolitik och att kostnaderna för ett medlems-

lands underskott delas med övriga.⁶ Maastrichtfördragets finanspolitiska regler har implementerats genom stabilitets- och tillväxtpakten från 1997.

Sedan 1997 har regelverket i stabilitets- och tillväxtpakten reformerats ett antal gånger. Eyraud och Wu (2015) beskriver det som att de successiva förändringarna har haft fem huvudsakliga syften: (1) fokusera mer på att följa upp det som politikerna kunnat påverka, (2) fokusera mer på den offentliga sektorns skuld, (3) se till att det finns tillräckliga mekanismer för att se till att reglerna följs, (4) se till att reglerna är mer flexibla, (5) definiera reglerna tydligare. Detta avsnitt beskriver hur regelverket i pakten successivt har utvecklats med fokus på reformerna 2005 och 2011. En beskrivning av paktens nu gällande regler för Sverige finns i avsnitt 2.2. En översikt av de förebyggande respektive korrigerande reglernas utveckling finns i bilaga 5.

5.2.1 Omfattande reformer av stabilitets- och tillväxtpakten 2005 och 2011

Landsspecifika medelfristiga budgetmål 2005

Reformeringen av stabilitets- och tillväxtpakten 2005 motiverades med att reglerna behövde respekteras i större utsträckning och ta bättre hänsyn till konjunkturen samt bättre beakta EU:s tio nya medlemmars särskilda egenskaper (Europeiska kommissionen 2013b). Reformerna har dock också setts som ett sätt att i efterhand rättfärdiga rådets beslut 2003 att inte aktivera det korrigerande förfarandet för Frankrike och Tyskland, trots att kommissionen bedömt att deras underskott var alltför stora (Calmfors 2016).

Den största förändringen av de förebyggande reglerna 2005 var att det tidigare gemensamma kravet från 1997 att alla medlemsstater skulle ha ett budgetmål nära balans eller överskott i faktiska termer ersattes av ett krav om ett landsspecifikt medelfristigt budgetmål (MTO) i strukturella termer, dvs. justerat för konjunktur-

⁶ Att införa reglerna på överstatlig EU-nivå har av t.ex. Kopits och Symansky (1998) och Calmfors (2005 och 2016) setts som ett sätt att införa restriktioner som hade varit svåra att införa på nationell nivå.

och engångseffekter. Medlemsstaterna fick genom förändringarna inflytande över sitt MTO då det var de själva som skulle ange nivån i sitt konvergens- eller stabilitetsprogram.⁷ Kommissionen angav dock miniminivåerna och granskade tillsammans med rådet konvergens- och stabilitetsprogrammen och om valda nivåer var lämpliga.

År 2005 tillkom också bestämmelser om anpassningsbanan, dvs. i vilken takt det strukturella sparandet årligen behövde stärkas för att nå MTO. Som ett riktmärke började det gälla att sparandet ska stärkas med 0,5 procent av BNP per år, men mer i goda tider och mindre i dåliga. Avvikelser från målet eller anpassningsbanan mot målet började också tillåtas för sådana strukturreformer, särskilt pensionsreformer, som kunde ha långsiktigt positiv påverkan på de offentliga finanserna och den potentiella BNP-tillväxten.

Möjlighet till undantag i dåliga tider i den korrigerande delen 2005

En central förändring 2005 av de korrigerande reglerna var att tidsfristen för när underskottet senast ska respektera treprocentsgränsen förlängdes, givet att det gick att motivera med dåliga tider, och att regeringen kunde visa att den vidtagit tillräckligt effektiva åtgärder. Hur snabbt ett alltför stort underskott ska åtgärdas preciseras också som att det strukturella sparandet skulle stärkas med minst 0,5 procent av BNP per år, som riktmärke. Vad som skulle anses vara en allvarlig konjunkturedgång och därmed kunna medge att gränsvärdena undantagsvis ska kunna överskridas ändrades från en negativ årlig BNP-tillväxt på 2 procent till att avse en negativ årlig BNP-volymtillväxt eller på grund av ett ackumulerat produktionsbortfall under en långvarig period av mycket låg årlig BNP-volymtillväxt i förhållande till dess potential. Den nya formuleringen innebar att klausulen i praktiken kunde tillämpas oftare.

Calmfors (2016) menar att en förklaring till att 1997 års bestämmelser inte följdes var att sanktionerna skulle kunna slå väldigt hårt och att ekonomiska sanktioner över lag kunde förvärra redan alltför stora underskott. I en tid när många länder hade stora un-

⁷ Enligt 2005 års bestämmelser (rådet 2005) skulle MTO revideras vart fjärde år, vilket ändrades 2011 till vart tredje år (rådet 1997a).

derskott var det också lätt att skapa en blockerande majoritet i rådet mot beslut om korrigerande åtgärder, då sådana beslut fordrade stöd av en kvalificerad majoritet.

Eurokrisen ledde till att stabilitets- och tillväxtpaktens regler skärptes 2011

I och med eurokrisen och de snabbt ökande skuldkvoterna i många medlemsstater inleddes 2010 en omfattande översyn av EU:s ekonomisk-politiska samordning och styrning. Åtgärder vidtogs för att stärka regelverket för såväl finanspolitiken som andra ekonomisk-politiska områden. Den europeiska planeringsterminen infördes som ett sätt att samordna processerna för övervakning av den ekonomiska och budgetpolitiken på EU-nivå med planeringen på nationell nivå. Ett lagstiftningspaket med sex rättsakter trädde i kraft i december 2011 (det s.k. sexpaketet). Paketet innebar förstärkningar av den förebyggande och korrigerande delen av pakten. Rådet beslutade också om ett direktiv med minimikrav för nationella budgetpolitiska ramverk (se avsnitt 2.2.3). Det infördes också ett nytt regelverk för att förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser (eng. Macroeconomic Imbalances Procedure, MIP). Bakgrunden till MIP var att tidigare regler inte hade varit utformade för att fånga upp hur makroekonomiska obalanser i form av exempelvis en ökande privat skuldsättning och stigande tillgångspriser successivt byggdes upp.

Utgiftskriterium och förfarande vid betydande avvikelser i de förebyggande reglerna 2011

För att förstärka den förebyggande delen infördes 2011 utgiftskriteriet (eng. expenditure benchmark), med syftet att komplettera uppföljningen av MTO. Kriteriet innebär att de offentliga utgifterna årligen inte får öka mer än ett landspecifikt referensvärde för potentiell BNP-tillväxt på medellång sikt, såvida inte den överskjutande delen uppvägs av diskretionära åtgärder på inkomstsidan (se vidare i avsnitt 2.2.1).

År 2011 skärptes också uppföljningen av de förebyggande reglerna genom att det skulle kunna inledas ett förfarande för en

medlemsstat som inte nådde sitt MTO samtidigt som den årliga förstärkningen av sparandet inte var tillräcklig eller utgifterna och inkomsterna inte utvecklades i enlighet med utgiftskriteriet. För ett euroland som upprepat inte korrigerar en sådan betydande avvikelse kunde det i och med dessa förändringar medföra ekonomiska sanktioner i form av krav på att deponera ett räntebärande belopp hos kommissionen motsvarande i normalfallet 0,2 procent av föregående års BNP.

Ett nytt skuldkriterium och högre grad av automatik i besluten om sanktioner i de korrigerande reglerna 2011

Skuldkriteriet var inledningsvis så vagt formulerat, att det korrigerande förfarandet i praktiken endast tillämpades för underskottskriteriet. De korrigerande reglerna förändrades 2011 genom en precisering av skuldkriteriet (se avsnitt 2.2.2).

De korrigerande reglerna justerades också så att finansiella sanktioner för euroländerna kunde införas tidigare och mer gradvis än tidigare. Ett upptrappat förfarande kan involvera ekonomiska sanktioner som att landet måste deponera ett icke räntebärande belopp på 0,2 procent av BNP eller, i ett senare skede, betala böter på som mest 0,5 procent av BNP. För besluten om sanktioner infördes röstningsförfarandet omvänd kvalificerad majoritet, vilket innebär att kommissionens förslag om sanktioner antas om inte en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna motsätter sig det. Förändringarna innebär därmed en högre grad av automatik i besluten om sanktioner och i korrigeringsmekanismen.

Ökad flexibilitet 2015

Kommissionen gjorde 2015 ett förtydligande om hur tillfälliga avvikelser från MTO eller anpassningsbanan mot MTO ska kunna tillåtas för investeringar och strukturreformer samt vilken hänsyn som ska tas till det ekonomiska läget i varje land. Tanken är att regeringar ska göras mer ansvariga för den del av sparandets utveckling som den har kontroll över men mindre för den utveckling som är knuten till en oväntad konjunkturedgång. Tabell B5.4 i bilaga 5 illustrerar hur mycket det strukturella sparandet behöver

stärkas varje år för att MTO ska nås, med hänsyn tagen till konjunktur-, skuld- och hållbarhetssituationen i landet ifråga.⁸

I syfte att främja investeringar, förtydligas att en medlemsstat inom den förebyggande delen tillfälligt kan avvika från sitt MTO eller från anpassningsbanan för att nå MTO om det är för att främja investeringar.

Reformer som har långsiktigt positiva budgeteffekter ska vidare kunna medge tillfälliga avvikelser från MTO för medlemsländer i paktens förebyggande del. Avvikelserna bör dock inte överstiga 0,5 procent av BNP samtidigt som det måste finnas en lämplig säkerhetsmarginal till underskottsgränsen på 3 procent, och MTO bör uppnås inom fyra år (Europeiska kommissionen 2015a, rådet 2015b). Sammantaget får inte undantagen för investeringar och strukturreformer överstiga 0,75 procent av BNP.

5.2.2 Finanspakten och förstärkt styrning av euroländerna 2013

Finanspakten syftar till att införliva den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten i nationell lag

Finanspakten, den finanspolitiska överenskommelsen av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom EMU, är ett mellanstatligt fördrag, dvs. inte EU-lag. Dess syfte är framför allt att stärka stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Fördraget trädde i kraft 2013. Fördraget har undertecknats av alla EU:s medlemsländer utom Storbritannien och Tjeckien. Bestämmelserna är dock bindande endast för euroländer. Icke-euroländer kan emellertid frivilligt förklara sig bundna av vissa bestämmelser, vilket har gjorts av Danmark, Bulgarien och Rumänien. De EU-medlemsstater som i likhet med Sverige inte har euron som valuta och inte förklarat sin avsikt att vara bundna av delar av fördraget har däremot inte några rättsliga förpliktelser. Riksdagen beslutade den 6 mars 2013 att godkänna finanspakten utan att den blev bindande för Sverige (prop. 2012/13:39, bet. 2012/13:FIU28, rskr. 2012/13:167). Sverige kan

⁸ Hållbarhetsrisken mäts baserat på den s.k. S1-indikatorn (se nyckelbegrepp i bilaga 6) (Europeiska kommissionen 2015a).

endast bindas av bestämmelserna om Sverige inför euron som valuta eller förklarar sig frivilligt bundet av reglerna (Ds 2012:30).

Fördraget ska senast den 1 januari 2014 ha införts i nationell lag, helst i grundlag eller på något annat sätt som garanterar att reglerna fullt ut respekteras och följs under den nationella budgetprocessen.

Enligt finanspaktens bestämmelser ska de offentliga finanserna vara i balans eller i överskott, vilket de bedöms vara om MTO respekteras. MTO får inte vara lägre än -0,5 procent av BNP. Om den offentliga skulden däremot är väsentligt lägre än 60 procent av BNP och risken är låg för att finanspolitiken inte är långsiktigt hållbar får MTO vara så lågt som -1,0 procent av BNP.

En undantagsklausul finns motsvarande den inom stabilitets- och tillväxtpakten, som medger temporära avvikelser från MTO eller anpassningsbanan för att nå MTO vid exceptionella omständigheter. Sistnämnda definieras som händelser som ligger utanför partens kontroll med stor inverkan på dess offentliga finanser eller perioder av djup lågkonjunktur. Avvikelsen får dock inte äventyra den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt.

Det måste finnas en regel eller mekanism som gör att betydande avvikelser från MTO (eller från anpassningen för att nå MTO) automatiskt korrigeras inom en fastställd rimlig tidsperiod. Kommissionen har tagit fram ett antal gemensamma principer för de nationella korrigeringsmekanismerna som dock måste preciseras närmare av länderna själva. Principerna anger bland annat att korrigeringsens storlek ska bero på hur mycket sparandet har avvikit från MTO, och regeringen måste ta fram en bindande plan för hur korrigeringen ska gå till. Eventuella undantagsklausuler får vidare endast tillåta ett tillfälligt avbrott i en korrigeringsmekanism (Europeiska kommissionen 2012b).

Oberoende institutioner ska på nationell nivå övervaka att reglerna följs. Däribland ingår att övervaka om avvikelser korrigeras i enlighet med bestämmelserna. Regeringen måste följa dess bedömningar alternativt offentligt förklara varför den inte gör det ("comply or explain").

I början på 2014 hade tre av euroområdet dåvarande 18 medlemsländer infört det strukturella saldomålet (MTO) i grundlag (Italien, Slovenien och Spanien). Tio av euromedlemmarna hade i nationell lag infört en korrigeringsmekanism för betydande avvikelser från saldomålet (Österrike, Cypern, Spanien, Finland, Frankrike,

Irland, Italien, Lettland, Nederländerna och Portugal), varav endast mekanismerna i Österrike, Spanien, Lettland och Portugal var tydligt automatiska i bemärkelsen att de också innehöll närmare bestämmelser om tid och storlek på korrigeringarna.⁹

Ytterligare förstärkt finanspolitisk styrning av euroländerna

De reformer av stabilitets- och tillväxtpakten som genomfördes 2013 består av två förordningar (det så kallade "tvåpaket") för euroländerna (Europaparlamentet och rådet 2013a och 2013b). Centrala reformer i tvåpaketet är följande.

Senast den 15 oktober varje år ska varje euroland presentera ett utkast på budgetplan till kommissionen. Tanken med detta är att kunna följa upp att de åtgärder som medlemsstaterna beskrivit i stabilitetsprogrammen verkligen genomförs. Utkast på budgetplan ska läggas fram för kommissionen innan medlemsstaterna antar sina nationella budgetar. Kommissionen gör därefter en bedömning av planerna och lämnar ett yttrande. Om kommissionen ser att det finns stora brister och att medlemsstaten inte följer budgetreglerna kan den kräva att medlemsstaten lämnar in en ny plan.

Varje euroland ska ha ett oberoende organ som bland annat ska övervaka att länderna följer sina MTO. Euroländer måste publicera sina medelfristiga finanspolitiska planer samtidigt med stabilitetsprogrammen, dvs. senast den 30 april varje år. De finanspolitiska planerna ska baseras på prognoser som antingen har tagits fram av eller godkänts av ett oberoende finanspolitiskt råd. Oavsett om det är de oberoende råden som tar fram prognoserna eller endast godkänner dessa måste landet ha en process för att hantera situationer där finansdepartementet och det oberoende rådet har olika syn på centrala variabler i prognoserna (Europeiska kommissionen 2016d).

Rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union lades fram vid Europeiska rådets möte i juni 2015. I rapporten redogörs bland annat för åtgärder för att åstadkomma en närmare samordning och en mer integrerad finanspolitik (Europeiska kommissionen 2015h). Bland annat föreslås att det som komple-

⁹ Tyskland har dock en grundlagsfäst korrigeringsmekanism till saldomålet på federal nivå (se mer om Tyskland i bilaga 4.)

ment till de nationella finanspolitiska råden inrättas ett oberoende europeiskt organ som följer upp hur euroländerna följer EU:s regler. Beslut om att inrätta ett sådant organ fattades av kommissionen i oktober 2015 (Europeiska kommissionen 2015i). I rapporten understryks också att samtidigt som de senaste årens reformer har bidragit till att förstärka de finanspolitiska ramarna har de gjort regelverket mer komplext. För att göra regelverket tydligare och mer legitimt planeras en översyn.

5.2.3 Hur har EU:s finanspolitiska regler fungerat?

Tabell 5.1 illustrerar sparande- och skuldutvecklingen bland EU:s medlemsländer åren 1998–2015 samt vilka år som de i förekommande fall har varit föremål för paktens korrigerande förfarande (EDP) och hur deras strukturella sparande relaterar till deras respektive MTO inom paktens förebyggande del.

Under perioden 2002–2015 har det öppnats 38 korrigerande förfaranden

Som konstaterats i avsnitt 5.1 och som påpekats av exempelvis Eyraud och Wu (2015) samt Andrieu m.fl. (2015) har EU:s finanspolitiska regler och de successiva reformerna av dessa inte varit tillräckliga för att förhindra att medlemsstaternas offentliga finanser stadigt har försämrats sedan slutet på 1990-talet. Det har varit mycket vanligt att medlemsstaternas underskott och skulder överskridit paktens gränsvärden. Under perioden 2002–2015 har det öppnats 38 korrigerande förfaranden. Samtliga medlemsstater utom Estland, Luxemburg och Sverige har varit föremål för ett korrigerande förfarande. Flera länder har varit föremål för flera förfaranden. Under den ekonomiska och finansiella krisen 2009 och den försämring av de offentliga finanserna som denna innebar ökade antalet förfaranden märkbart. Samtliga korrigerande förfaranden har öppnats på grund av att medlemsstaterna inte följt underskottskriteriet och haft ett underskott större än 3 procent av BNP.

Även om det varit nära för Finland, Belgien och Italien, har skuldkriteriet hittills aldrig föranlett ett korrigerande förfarande.¹⁰ Detta trots att omkring hälften av EU:s medlemsstater sedan 1998 har haft en skuldkvot som överstigit 60 procent av BNP mer än hälften av tiden och euroområdet som helhet har haft en skuldkvot på över 60 procent varje år. Att skuldkriteriet endast varit operativt sedan 2011, och att dessa år har karaktäriserats av ekonomisk kris, gör det dock svårt att dra några definitiva slutsatser om hur väl det har fungerat och hur det kommer att fungera i ett normalt konjunkturläge. Att den nya regeln inbegrep en övergångsperiod för alla de medlemsstater som redan var i EDP 2011 gör också att det finns ganska lite erfarenhet av regeln (alla medlemsstater utom Estland, Luxemburg, Malta och Sverige var i EDP 2011).¹¹ Enligt kommissionen själv har operationaliseringen av skuldkriteriet ökat medvetenheten om hur viktig skulden är för den finanspolitiska stabiliteten och att det gett ytterligare drivkrafter att få ner skuldkvoterna till en hållbar nivå (Europeiska kommissionen 2014b).

Ett korrigerande förfarande har hittills aldrig föranlett sanktioner. Pisani-Ferry (2016) menar att det kan ifrågasättas om det är trovärdigt att det någonsin kommer att beslutas om några sanktioner. Sommaren 2016 bedömde visserligen kommissionen och rådet att Spanien och Portugal inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska sina alltför stora underskott. Enligt bestämmelserna för euroländerna skulle detta ha föranlett böter. Kommissionen rekommenderade dock rådet att besluta att Spanien och Portugal inte ska behöva betala några böter, baserat på de "reasoned requests" som länderna har presenterat. Rådet följde rekommendationen. Ännu har dock rådet inte tagit något beslut om Spanien och Portugal ska drabbas av undandragande av vissa EU-fonder.

¹⁰ Kommissionen tog 2015 och 2016 fram så kallade 126.3-rapporter för Finland, Belgien och Italien. Rapporterna skulle utreda om länderna skulle bli föremål för ett korrigerande förfarande p.g.a. skuldkriteriet då deras skuldkvoter översteg det tillåtna gränsvärdet. Efter att ha beaktat flera relevanta faktorer bedömde dock kommissionen i samtliga fall att länderna följde skuldkriteriet och att något korrigerande förfarande inte skulle behöva inledas (se vidare bilaga 4 apropå Finland).

¹¹ Det nya skuldkriteriet kom på plats 2011 när ett antal medlemsstater redan var i EDP och redan hade en överenskommelse på plats om hur deras sparande skulle stärkas. Av den anledningen infördes en speciell skuldregel (eng. Minimum Linear Structural Adjustment, MLSA) som skulle gälla för dessa länder under en övergångsfas.

Eyraud och Wu (2015) pekar på vikten av att bygga upp tillräckligt stora finanspolitiska buffertar i goda tider för att kunna möta dåliga tider. Trots att många av medlemsländerna åren innan den senaste krisen hade ett gynnsamt konjunkturläge var det vanligt att länderna ändå inte hade ett positivt strukturellt sparande. De strukturella underskotten har sedan hållit i sig i många länder och många har ett strukturellt sparande som inte är i nivå med deras MTO. Detta indikerar sammantaget att paktens förebyggande del inte har lyckats få medlemsländerna att bygga upp tillräckliga buffertar i goda tider, för att kunna ha ett bättre utgångsläge att hantera en kommande nedgång.

Bedömare har framhållit att EU:s ramverk blivit alltför komplext

Många bedömare har på senare år påpekat att de successiva reformerna av EU:s finanspolitiska regelverk har gjort att det blivit alltför komplext och svårt att upprätthålla.¹² Andrieu m.fl. (2015) förespråkar ett förenklat ramverk för stabilitets- och tillväxtpakten där endast två regler tillämpas: en skuldregel och en operativ regel. Skuldregeln fångar det långsiktiga hållbarhetsperspektivet och sätter en övre gräns för hur stora de ackumulerade underskotten får bli, och bör mätas som offentlig skuld som andel av BNP. Viktigt för den operativa regeln är att den ska vara inom regeringens direkta kontroll och på sikt ha en påverkan på skuldnivån. Liknande resonemang förs av Eyraud och Wu (2015) som också pekar på att en viktig förklaring till den bristfälliga efterlevnaden av reglerna har varit att uppföljningen i stor utsträckning legat i rådets och därmed medlemsstaternas kontroll. Drivkrafterna att medlemsstaterna ska utöva "peer pressure" inom rådet och rösta för sanktioner har varit små då de vägt in risken att själva i framtiden kunna bli föremål för sådana. Högre grad av automatik i åtgärderna med mer möjligheter för kommissionen att fatta beslut om t.ex. sanktioner skulle vara ett sätt att stärka uppföljningen. Författarna pekar också på att vad som är en normal BNP-tillväxt förefaller ha ändrats efter eurokrisen, vilket gör att skuldkriteriet inte längre är konsistent med

¹² Se t.ex. Pisani-Ferry (2016), Andrieu m.fl. IMF (2015) och Eyraud och Wu (2015).

underskottskriteriet. Innan 2011 ansågs det vara tillräckligt med underskott mindre än gränsen på 3 procent av BNP för att inte skulden skulle överstiga gränsnivån på 60 procent av BNP. Det krävs dock en nominell BNP-tillväxt på cirka 5 procent av BNP för att underskott på mindre än 3 procent av BNP ska vara förenligt med att skuldkvoten går mot 60 procent av BNP. Den potentiella BNP-tillväxten efter den senaste krisen har dock sjunkit till cirka 3 procent, vilket är konsistent med en skuldkvot på cirka 100 i stället för 60 procent av BNP.¹³

5.3 En jämförelse av nationella finanspolitiska regler i några länder

Detta avsnitt jämför hur nationella finanspolitiska regler och i synnerhet mål för sparandet och skulden är utformade i tio länder. Urvalet av länder har skett på basis av allmän relevans för Sverige sett ur ett närhetsperspektiv (Danmark, Finland, Tyskland), och särskilda karaktäristika på de finanspolitiska reglerna (Frankrike, Nederländerna, Nya Zeeland, Schweiz, Slovakien, Storbritannien). Hur nationella regler utformats i relation till EU:s regler i andra icke-euroländer är av särskilt intresse (Danmark, Storbritannien). Tyskland och USA hör vidare till de länder som har längst tradition av finanspolitiska regler.

Fokus i jämförelsen är hur ländernas finanspolitiska regler är utformade. I vilken utsträckning länderna har följt sina mål och regler, och hur de faktiskt påverkat finanspolitiken, ligger dock utanför ramen för genomgången. I vissa fall nämns finanspolitiska regler som inte längre tillämpas.

De finanspolitiska reglernas utformning kan skilja sig efter:

- vilket offentligfinansiellt mått som regeln ska begränsa eller målsätta (t.ex. sparande/saldo, utgifter, inkomster, skuld),
- om regeln är definierad som ett mål- eller en gränsnivå,

¹³ Det sparande s , mätt som andel av BNP, som stabiliserar skulden, mätt som andel av BNP, beräknas som $d \cdot g / (1 + g)$ där d är skuldkvoten och g den potentiella BNP-tillväxten, vilket vid ett antagande om en potentiell BNP-tillväxt på 3 procent ger en skuldkvot på cirka 100 procent av BNP: $-0,03 \cdot 1,03 / 0,03 \cdot 100 \approx 100$. Eyraud och Wu (2015).

- vilken siffersatt nivå som regeln anger,
- om regeln omfattar hela eller enbart delar av den offentliga sektorn,
- om regeln framgår av grundlag, vanlig lag, en koalitionsöverenskommelse eller enbart ett politiskt åtagande av en enskild regering eller parti,
- om regeln har korrigeringsmekanismer eller sanktioner för att korrigera en avvikelse, och i så fall hur väl specificerade dessa är,
- om regeln har undantagsklausuler, och i så fall hur väl specificerade dessa är,
- hur kringliggande institutioner ser ut, om det t.ex. finns oberoende uppföljning.

Slutsatserna nedan avser endast de länder som ingår i jämförelsen, om inget annat anges. I bilaga 4 redogörs närmare för reglerna i respektive land i jämförelsen. Där finns också en översikt av ländernas regler och deras karaktäristika.

De flesta av länderna tillämpar mer än en regel

De länder som är medlemmar i EU omfattas av dess finanspolitiska regler, dvs. saldomål (MTO och underskottskriteriet), utgiftsregel (utgiftskriteriet) och skuldregel (skuldkriteriet). Utöver EU:s regler har dock vissa medlemsstater valt att införa mer restriktiva eller specificerade nationella regler. Tabell 5.2 ger en översikt över de nationella finanspolitiska reglerna i de länder som ingår i jämförelsen. EU:s regler framgår på en egen rad. Som framgår använder samtliga undersökta länder mer än en regel. Bland urvalet av länder är nationella saldomål och utgiftsregler vanligast, och flertalet länder använder i likhet med Sverige en kombination av dessa. Medräknat de överstatliga finanspolitiska regler som EU:s medlemsländer måste följa är det saldomål och skuldregler som är vanligast.

Utformningen och tillämpningen av saldoreglerna ser olika ut i olika länder. Nivåerna på saldomålen varierar mellan länderna. I enlighet med finanspakten har länder som Danmark, Finland,

Nederländerna och Tyskland i nationell lag infört saldomål (MTO) om att det strukturella underskottet inte får bli större än 0,5 procent av potentiell BNP, och Frankrike att det strukturella underskottet inte får bli större än 0,4 procent av potentiell BNP. Dessa nationella regler är således nära sammanlänkade med EU:s bestämmelser.

Storbritannien och USA tillämpar en skuldregel som anges som ett nominellt maxbelopp. Exempel på länder som tillämpar utgiftstak är Danmark, Finland och USA. Till skillnad från Sveriges utgiftstak som anges i nominella termer, anges Finlands och Danmarks utgiftstak i reala termer. Frankrike och Tyskland har utgiftsregler som anger hur mycket utgifterna får öka. Inkomstregler tillämpas endast av Frankrike och Nederländerna, och anger i båda fallen hur oväntade inkomster ska användas.

Tabell 5.2 Finanspolitiska regler i ett urval länder, och i EU – översikt

	Saldoregel	Utgiftsregel	Inkomstregel	Skuldregel
Danmark	✓	✓		
Finland	✓	✓		✓
Frankrike	✓	✓	✓	
Nederländerna	✓	✓	✓	
Nya Zeeland	✓			✓
Schweiz	✓			
Slovakien	✓			✓
Storbritannien	✓	✓		✓
Sverige	✓	✓		
Tyskland	✓✓	✓		
USA		✓		✓
EU	✓✓	✓		✓

Anm. ✓ indikerar att den finanspolitiska regeln tillämpas. Flera ✓ indikerar att flera exempelvis saldo-regler tillämpas, men att de kan ha olika karaktäristika.

Ländernas regler kombinerar på olika sätt motiven om hållbarhet och stabiliseringspolitik

En central slutsats från forskningen är att en effektiv finanspolitisk regel, eller kombination av regler, ska ge utrymme för stabiliseringspolitik och hantera ekonomiska chocker men samtidigt ha en stark koppling till hållbarhet (skuldkvoten) (se avsnitt 5.4). Ett sätt

att kombinera dessa motiv är Schweiz, Tysklands och finanspaktens saldomål med tillhörande korrigeringsmekanismer. Ett annat sätt är att som Storbritannien och Slovakien att utöver ett saldomål också ha en skuldregel som anger hur nettoskulden ska utvecklas, respektive ett tak för skuldkvoten som andel av BNP. Vidare formuleras saldomål vanligen så att de tar hänsyn till konjunkturen. Målet är då uttryckt i strukturella termer eller galler, som i Sverige, i genomsnitt över en mer eller mindre väl avgränsad tidsperiod.

Reglerna gäller ofta hela offentliga sektorn

I likhet med EU:s regler och i enlighet med EU:s direktiv om krav på sina medlemsländers nationella budgetramverk, tillämpar flertalet länder saldomål för den offentliga sektorn som helhet. Schweiz, Tyskland och Finland har saldomål endast för staten. I likhet med Sverige har dock Tyskland och Finland även särskilda saldomål för kommunsektorn eller för motsvarande lokal/regional nivå, och i enlighet med EU:s regler saldomål för hela offentliga sektorn.

Reglerna är ofta angivna i lag

Finanspakten anger att det strukturella saldomålet ska skrivas in i nationell lagstiftning, helst i grundlag. Detta har bidragit till att saldomålet framgår av nationell lag i Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna och Tyskland. Schweiz och Tysklands saldomål för staten framgår till och med av grundlag. Bland de studerade länderna är det Tyskland som har relativt störst andel av sina finanspolitiska regler angivna i grundlag. Utöver saldomålet för staten, inklusive nivån för detta, framgår också det principiella kravet om förbundsländernas balanskrav av grundlagen. Även utgiftsreglerna är oftast reglerade i lag. Detta gäller i Danmark, Frankrike, Storbritannien och USA.

Olika grad av automatisk korrigering vid målavvikelse

Någon form av korrigerings- eller sanktionsmekanism förekommer i ett antal länder. De ekonomiska sanktionerna för euroländerna är ett sådant exempel. De korrigeringsmekanismer som finns till saldotsreglerna för staten i Tyskland, Schweiz och för MTO i finanspakten är andra exempel. Dessa är angivna i strukturella termer och korrigerar dessutom automatiskt för historiska avvikelser för att på så sätt undvika att skulden växer sig för stor. Förutom Schweiz och Tysklands saldomål för staten har saldomålen i Danmark och Finland (och Danmarks utgiftstak) korrigeringsmekanismer med relativt stora inslag av automatik. I Tyskland är mekanismen formaliserad genom det kontrollkonto som upprättas för avvikelser från saldomålet. Det varierar vem som avgör om det föreligger en avvikelse eller inte. I Finland måste regeringen enligt lag vidta åtgärder för att korrigera en avvikelse om den eller Europeiska unionens råd bedömer att en sådan uppstått. Det är sedan det oberoende Revisionsverket som bedömer om regeringens åtgärder är tillräckliga för att korrigera avvikelsen. Om regeringen inte följer Revisionsverkets råd måste den förklara varför.

Undantagsklausuler vid exceptionella omständigheter förekommer

Undantagsklausuler som tillåter att sparandet avviker från målnivåerna finns som nämnts bland stabilitets- och tillväxtpaktens och finanspaktens regler och är tämligen vanliga bland länderna i jämförelsen. I Danmark kan exempelvis avvikelser från det strukturella saldomålet tillåtas vid exceptionella omständigheter. På liknande sätt kan undantag från exempelvis Tysklands saldomål för staten tillåtas vid händelser som är utanför regeringens kontroll. Ett sätt att hantera risken att undantagsklausulerna gör reglerna verkningslösa eller missbrukas är Tysklands bestämmelse att beslut om undantag fordrar stöd av en majoritet i parlamentet och att en amorteringsplan tas fram och godkänns. Ett annat är hur lagen i Finland tillåter avvikelser för exceptionella omständigheter endast om Europeiska unionens råd har slagit fast att sådana föreligger. Där ska regeringen förbättra det strukturella saldot med minst 0,5 procent av BNP samma år eller senast året därpå

om rådet bedömer att det inte längre råder några exceptionella omständigheter.

Ett medelfristigt tidsperspektiv är vanligt

Krav på att budgetramverken har planeringshorisont på minst tre år framgår av bland annat EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk (se avsnitt 2.2.3). Budgetramverken i alla de studerade EU-länderna har i enlighet med detta också en tidshorisont på minst tre år. I Finland, Nederländerna och Storbritannien omfattar planeringen en fast period bortom budgetåret och perioden förlängs inte rullande, vilket däremot görs i t.ex. Sverige. Tidsperioden i dessa länder sammanfaller ofta med mandatperioden, vilket typiskt sett innebär en högre grad av ägandeskap att följa den plan regeringen själv tagit fram.

Euroländer måste ha ett oberoende regelövervakande organ

Euroländer som Finland, Frankrike, Tyskland och Nederländerna har i enlighet med finanspaktens och tvåpackets bestämmelser finanspolitiska råd som övervakar hur stabilitets- och tillväxtpaktens medelfristiga budgetmål följs, och hur korrigeringsmekanismen fungerar vid en eventuell målavvikelse. Av dessa är det dock endast i Finland och Frankrike som regeringen måste följa eller annars förklara varför de inte följer råden från det oberoende organet. Storbritannien och Nederländerna är de enda länderna i urvalet där det är oberoende organ som tar fram de makroekonomiska prognoserna och antaganden som används i budgetarbetet.

5.4 Empirisk forskning om vad som utmärker effektiva finanspolitiska regler

De senaste åren har såväl IMF som EU-kommissionen kartlagt de finanspolitiska reglerna i sina respektive medlemsländer. I dessa kartläggningar kategoriseras reglerna efter bland annat typ av regel (saldomål, skuldregel, utgiftsregler, inkomstregler) och deras täckningsgrad (om de täcker hela eller delar av offentlig sektor). Där-

utöver har kartlagts i vilken utsträckning de är införda i lag, förekomsten av undantagsklausuler för exceptionella händelser och korrektionsmekanismer vid avvikelser från reglerna. Även förekomsten av oberoende organ för utvärdering och övervakning omfattas av kartläggningarna. Dessa databaser har använts i en rad empiriska studier.

Forskningen ger stöd för att finanspolitiska regler har effekt

En huvudfråga i forskningen har varit om införandet av finanspolitiska regler begränsar budgetunderskott och hög offentlig skuld. Det finns ett relativt omfattande empiriskt stöd för att så är fallet.¹⁴ Den gynnsamma effekten av finanspolitiska regler har bland annat förklarats med att de minskar osäkerheten om det finanspolitiska utfallet, vilket tycks särskilt viktigt i tider med hög riskaversion som ofta sammanfaller med hög osäkerhet eller negativa chocker.

Samtidigt är det tydligt att mål och regler inte kan ses isolerat utan bör ses som en del av ett institutionellt sammanhang. Exempelvis säger Wyplosz (2012) att finanspolitiska regler fungerar om de påtagligt ökar den politiska kostnaden för att bryta mot dem. Det betyder bland annat att reglerna måste ingå i ett institutionellt sammanhang med en oberoende granskning.

Osäkerhet om orsakssambanden lyfts vidare fram i många studier. Ett observerat positivt samband mellan finanspolitiska regler och ett gott finanspolitiskt utfall kan bero på att vissa länder har en positiv attityd till såväl starka offentliga finanser som användning av strikta regelverk. Kumar m.fl. IMF (2009) menar dock att även om ett positivt samband skulle kunna bero på länders attityd till finanspolitik så tyder den omfattande användningen av regler på att de bidrar till förbättrade finanser. Dock används regler ofta för att låsa in tidigare konsolidering snarare än i inledningsfasen av en an-

¹⁴ Att finanspolitiska regler har positiva effekter har stöd exempelvis i studier av Ayuso-i-Casals m.fl. (2007), Debrun m.fl. (2008), Kumar m.fl. IMF (2009), Iara och Wolff (2010) och Nerlich och Reuter (2013). Positiva effekter av finanspolitiska regler framgår också av sammanställningar av forskning och erfarenheter gjorda av Europeiska kommissionen (2010b), ECB (2013) och Fall m.fl. OECD (2015).

passningsperiod. Också Debrun m.fl. (2008) kommer fram till att problemet med hur orsakssambandet ska tolkas inte är allvarligt.

Det finns vidare visst stöd i forskningen för att finanspolitiska regler kan bidra till en kontracyklisk finanspolitik (Guerguil, Mandon och Tapsoba 2016). Typen och utformningen av regeln har dock betydelse.

Vad utmärker effektiva finanspolitiska regler?

Utifrån forskningen går det inte att dra några entydiga slutsatser om vilken typ av finanspolitiska regler som är mest effektiva. Vissa studier ger stöd för utgiftsregler medan andra i stället visar att saldomål, skuldmål eller en kombination av regler är mest effektivt. Forskningen är dock relativt samstämmig på följande punkter.¹⁵

- Olika finanspolitiska regler har olika fördelar och nackdelar med avseende på avvägningen mellan långsiktigt hållbar skuldnivå och utrymmet för stabiliseringspolitik. En effektiv finanspolitisk regel ska ge utrymme för stabiliseringspolitik och samtidigt ha en stark koppling till hållbarhet (skuldkvoten).
- Reglernas täckningsgrad tycks ha betydelse för utfallet. Ju större del av offentlig sektor som omfattas desto lägre underskott.
- Den rättsliga grunden och den politiska förankringen har betydelse för hur väl finanspolitiska regler fungerar.
- Väldefinierade mekanismer för att korrigera målavvikelser och undantagsklausuler, vid t.ex. djupa konjunkturedgångar påverkar hur effektiva finanspolitiska regler är. Trovärdigheten ökar om det är allmänt känt under vilka omständigheter åtgärder för att klara ett mål måste vidtas.
- För att vara effektiva bör finanspolitiska regler ingå som en del av ett medelfristigt budgetramverk och övervakas av en oberoende institution som ett finanspolitiskt råd.

Nedan utvecklas dessa punkter närmare.

¹⁵ Se sammanställningar av forskning av Europeiska kommissionen (2010b), Fall m.fl. OECD (2015) och ECB (2013).

Olika regler har olika för- och nackdelar i avvägningen mellan hållbar skuldnivå och utrymmet för stabiliseringspolitik

Det grundläggande syftet med ett finanspolitiskt regelverk är att göra finanspolitiken hållbar.¹⁶ Men utöver att stödja budgetdisciplin så att den offentliga skulden hålls på en lämplig nivå ska regelverket också tillåta finanspolitiken att reagera på konjunkturen och ekonomiska chocker. Det gäller att hitta en lämplig balans mellan syftet att åstadkomma långsiktig hållbarhet och syftet att stabilisera ekonomin. En aktiv finanspolitik som motverkar recessioner ökar osäkerheten i skuldutvecklingen. Det finns således en avvägning mellan de båda syftena även om den ser olika ut för olika länder. Ju mer skuldsatt ett land är desto mindre möjlighet att motverka djupa ekonomiska nedgångar. Givet att ett land är nära en önskvärd nivå för skulden bör syftet med finanspolitiska regler vara att garantera en stabil skuld och samtidigt ge utrymme att hantera tillfälliga störningar med stabiliseringspolitik.

Olika finanspolitiska regler har olika för- och nackdelar när det gäller att upprätthålla en hållbar skuldnivå och ge utrymme för stabiliseringspolitik (se tabell 5.3). Exempelvis har en skuldregel en direkt länk till hållbarhet men ger svag operativ vägledning och saknar stabiliseringsegenskaper. Ett saldomål har en nära länk till skulden och ger operativ vägledning, men saknar också det stabiliserande egenskaper, om det inte är definierat i strukturella termer. Ett mål definierat i strukturella termer ökar komplexiteten och gör målet svårare att övervaka. Det finns i forskningen en tämligen stor enighet om att en bra regel eller kombination av regler, bör ta hänsyn till konjunkturen, samtidigt som de bör ha en tydlig koppling till hållbarheten/skulden. Ett mål för det strukturella sparandet kan i princip ta hänsyn till både hållbarhet och stabilisering, men har samtidigt nackdelar i termer av observerbarhet och uppföljning eftersom det inte finns några allmänt accepterade metoder för att bestämma potentiell BNP och strukturellt sparande.

Kumar m.fl. IMF (2009) menar att cykliskt anpassade saldomål är överlägsna för att skapa flexibilitet vid produktionschocker, men att den cykliska justeringen samtidigt kräver omsorg. Givet att

¹⁶ Se exempelvis Europeiska kommissionen (2010b), Fall m.fl. OECD (2015), Andrle m.fl. IMF (2015), Kumar m.fl. IMF (2009) och ECB (2013).

konjunkturcykeln är väldefinierad, så att underskott i nedgångar kompenseras av överskott i uppgångar, är ett sådant mål konsistent med en hållbar skuldnivå. I en IMF-studie av Andrle m.fl. (2015) dras slutsatsen att ett utgiftstak för de reala utgifterna fungerar bäst i stabiliseringshänseende, men ett mål för strukturellt sparande fungerar nästan lika bra. En utgiftsregel har emellertid fördelen av att vara mindre komplex och därmed lättare att kommunicera och övervaka. En annan aktuell OECD-studie av Fall och Fournier (2015) visar att utgiftsregler kan stimulera potentiell tillväxt och reducera risken för recession utan någon ogynnsam effekt på skulden. Cordes m.fl. (2015) har vidare pekat på att utgiftsregler tycks följas i högre grad jämfört med andra finanspolitiska regler som saldomål. Guerguil, Mandon och Tapsoba (2016) menar överlag att de regler som inte räknar med offentliga investeringsutgifter är mer kontracykliska. Den kontracykliska effekten verkar dock vara större i dåliga än bra tider, och författarna undersöker inte närmare om dessa investeringsvänliga regler ger tillräckliga incitament att spara i goda tider för att kunna investera i dåliga tider.

Europeiska kommissionen (2014c) har sammanfattat goda erfarenheter från olika länders budgetkonsolidering (däribland Sveriges) och dragit slutsatsen att en kombination av utgiftsregler och saldoregler (eller en inkomstrestriktion) tycks ha lett till positiva utfall för både budgetdisciplin och stabilisering i ett antal EU-länder.¹⁷ Det kan jämföras med en senare OECD-studie av Fall m.fl. (2015) som visar att ett mål för det faktiska finansiella sparandet kombinerat med en regel för utgifterna passar de flesta länder bäst, både för att tygla skuldutvecklingen och för att stabilisera ekonomin och främja långsiktig tillväxt. Det gäller särskilt för länder med relativt höga offentliga utgifter i relation till BNP. Förutom att en kombination av regler bör användas är det enligt Fall m.fl. OECD (2015) en fördel om mål definieras i termer av ett intervall för att tillåta anpassning till makroekonomiska fluktuationer.

¹⁷ De länder som omfattas är Belgien, Spanien, Finland, Irland och Sverige. Enligt EU-kommissionen är utgiftsbaserad konsolidering det mest effektiva sättet att uppnå konsolidering av offentliga finanser på medellång sikt när skattekvoten redan är hög.

Tabell 5.3 Styrkor och svagheter med olika finanspolitiska regler

	Fördelar	Nackdelar
Skuldregel	– Direkt länk till hållbarhet – Lätt att kommunicera och övervaka	– Ingen tydlig operativ vägledning på kort sikt då effekten av finanspolitik på skuldkvoten inte är direkt och begränsad – Ingen stabiliseringsegenskap (kan bli pro-cyklisk) – Kan leda till "under linjen"-bokföring – Skulden kan påverkas av händelser utanför regeringens kontroll
Saldoregel	– Tydlig operativ vägledning – Nära länk till skuldhållbarhet – Lätt att kommunicera och övervaka	– Ingen stabiliseringsegenskap (kan bli pro-cyklisk) – Saldot kan påverkas av händelser utanför regeringens kontroll (en kraftig ekonomisk nedgång)
Strukturell saldoregel	– Relativt tydlig operativ vägledning – Nära länk till skuldhållbarhet – Stabiliseringsfunktion (tar hänsyn till ekonomiska chocker) – Tillåter hänsyn till andra temporära faktorer	– Att korrigera för konjunkturen är komplicerat – Behöver fördefiniera vilka temporära faktorer som ska tillåta avvikelser – Komplexiteten gör det svårare att kommunicera och övervaka
Utgiftsregel	– Tydlig operativ vägledning – Tillåter ekonomisk stabilisering – Styr storleken på staten/offentlig sektor – Relativt lätt att kommunicera och övervaka	– Ingen direkt koppling till hållbar skuld eftersom den inte begränsar inkomstsidan – Kan leda till oönskade förändringar i utgiftssammansättningen om inte alla utgifter täcks av utgiftstaket
Intäktsregel	– Styr storleken på staten/offentlig sektor – Kan förbättra skattepolitik och administration – Kan förhindra pro-cykliska utgifter (genom regler som begränsar användningen av temporära inkomster)	– Ingen direkt länk till hållbar skuld eftersom det saknas begränsning på utgiftssidan (förutom regler som begränsar användning av tillfälliga inkomster) – Ingen stabiliseringsfunktion (kan bli procyklisk)

Källa: Schaechter m.fl. IMF (2012).

Regler är effektivare ju större del av offentlig sektor som omfattas

Det finns empiriskt stöd för att finanspolitiska regler är mer effektiva ju större del av offentlig sektor som de omfattar. Europeiska kommissionen (2010b) menar exempelvis att en erfarenhet som kan dras från länder som haft god budgetdisciplin är att en ohållbar skuldutveckling motverkas om utvecklingen av skuldkvoten stöds av ett operationellt saldomål som idealt omfattar hela den offentliga sektorn (eller åtminstone staten och socialförsäkringssystemet). Att reglernas täckningsgrad (dvs. hur stor andel av offentlig sektor regeln omfattar) tycks påverka effektiviteten framgår också av studier av Ayuso-i-Casal m.fl. (2007) och Debrun (2008). Den positiva effekten på det offentliga sparandet har förklarats med att regler med bred täckning är svårare att kringgå.

Betydelsen av politisk förankring och en rättslig grund

Kopits och Symansky (1998) menade att en formell regel i sig inte är tillräcklig för att vara effektiv och trovärdig. För att ha avsedd verkan måste den också ha ett brett politiskt stöd och vara ett åtagande som har anammats över tid av flera olika regeringssammansättningar. På omvänt sätt, är det inte tillräckligt med ett politiskt åtagande utan en regel, eftersom en regering i vissa lägen behöver åberopa en formell regel för att kunna genomföra vissa impopulära men nödvändiga åtgärder.

Empiriska studier tyder på att både graden lagreglering och graden av politisk förankring är av betydelse för hur effektiva finanspolitiska regler är när det gäller att motverka budgetunderskott och skulduppbyggnad.

En tidig studie av de amerikanska delstaterna av Bohn och Inman (1996) visar att finanspolitiska regler som är fastlagda i konstitutionen är mer effektiva än sådana som anges i vanlig lag. Andra senare studier pekar på att en stark politisk förankring har stor betydelse för hur finanspolitiska regler fungerar, samtidigt som en stark rättslig grund kan signalera vilken betydelse som läggs vid finanspolitiskt ansvar och därigenom utgöra en viktig komponent vid utformningen av finanspolitiska mål och ramverk. Forskning pekar också på att landsspecifika omständigheter avgör i vilken

mån lagreglering spelar roll för hur effektivt en finanspolitisk regel är. Konstitutionellt reglerade mål tenderar att bli mer långlivade och stabila eftersom de är svårare att ändra för en ny regering. Men även om det leder till ett mer stabilt regelverk främjar det inte nödvändigtvis effektiviteten i reglerna om institutioner för ansvarskrävande i ett visst land är svagt. Lagreglering kan vara en fördel men i slutändan spelar den politiska viljan stor roll.¹⁸

Mekanismer för att korrigera målavvikelser och väl definierade undantagsklausuler

Ytterligare en faktor som har betydelse för hur finanspolitiska regler fungerar är enligt forskningen utformningen av mekanismer för att korrigera målavvikelser. Sådana mekanismer innefattar en bakåtblickande dimension som ser till att tidigare målavvikelser korrigeras inom en begränsad tidsrymd. Åtgärder som ska vidtas vid målavvikelser bör tydligt definieras på förhand för att ett mål ska vara trovärdigt och möjligt att uppnå. Det kan exempelvis handla om att saldomål och utgiftsregler gradvis skärps fram till dess att en avvikelse är återtagen.¹⁹

En IMF-studie av Andrle m.fl. (2015) förespråkar exempelvis en högre grad av automatik i upprätthållandet av EU:s regler, genom en gradvis ökning av övervakning och begränsningar efter det att ett land brutit mot reglerna, i kombination med mer trovärdiga sanktioner som reflekterar de ekonomiska omständigheterna. Exempelvis saknar finansiella sanktioner trovärdighet i dåliga tider men kan fungera i goda tider, medan administrativa sanktioner som t.ex. begränsningar för nyanställningar för regeringen kan övervägas i dåliga tider.

Flera studier pekar vidare på att det bör finnas väl definierade undantagsklausuler vid t.ex. djupa konjunkturedgångar. Vaga undantagsklausuler kan dock samtidigt göra mål och regler ineffektiva. Förlusten av trovärdighet om man bryter mot reglerna blir mindre om man på förhand definierar när det får ske. Tydliga

¹⁸ Se exempelvis Debrun (2008), Iara och Wolff (2010), Schaechter m.fl. IMF (2012) och Nerlich och Reuter (2013) samt sammanställningar av forskningsstudier av Europeiska kommissionen (2010b), ECB (2013) och OECD (2013).

¹⁹ Se exempelvis Kumar m.fl. IMF (2009), Fall m.fl. OECD (2015), Schaechter m.fl. IMF (2012), ECB (2013) och Europeiska kommissionen (2010b).

undantagsklausuler bör användas för att tillåta tillfälliga avvikelser från målen vid t.ex. naturkatastrofer eller mycket djupa konjunkturnedgångar. Definitionen av sådana undantag måste vara tydlig och omfatta ett begränsat antal faktorer så att de inte kan användas i normala tider. Att bestämma vad som är exceptionella omständigheter kan t.ex. delegeras till en oberoende institution utanför regeringen (ett finanspolitiskt råd), eller underställas en värdering av en kvalificerad majoritet i parlamentet.²⁰

Det finns emellertid också forskning som pekar på att undantagsklausuler tycks sakna betydelse för hur väl finanspolitiska regler fungerar (Guerguil m.fl. 2016).

Del av ett medelfristigt budgetramverk och övervakade av en oberoende institution

En annan faktor av betydelse för väl fungerande finanspolitiska regler är enligt forskningen att de ingår som en del av ett medelfristigt budgetramverk.²¹ Regler som ingår i ett medelfristigt ramverk och är en del av en heltäckande finanspolitisk strategi kan bättre anpassas till ett lands specifika omständigheter. Det fleråriga perspektivet begränsar också försök att kringgå regler, exempelvis genom att senarelägga redovisning av utgifter eller skjuta på strukturella anpassningar. En budgetprocess med ett uppifrån-ned perspektiv där de totala utgifterna bestäms i förväg och ett medelfristigt budgetramverk som visar framtida prioriteringar leder till bättre utgiftskontroll. Ett medelfristigt ramverk visar på förhand om finanspolitiken är konsistent med de finanspolitiska målen, och ökar tidsramen för de politiska beslut som krävs för att möta målen. Enligt von Hagen (2006) har budgetprocessens utformning större betydelse än finanspolitiska regler, men mål och regler kan bidra till budgetdisciplin som en del av en väl utformad budgetprocess.

²⁰ Se t.ex. Kumar IMF (2009), Fall m.fl. OECD (2015), Schaechter m.fl. IMF (2012), ECB (2013) och Europeiska kommissionen (2010b).

²¹ Se t.ex. Europeiska kommissionen (2010), Schaechter m.fl. IMF (2012) och Fall m.fl. OECD (2015).

Det finns i forskningen också en stor enighet kring betydelsen av att mål och regler övervakas av en oberoende institution som ökar den politiska kostnaden för att avvika från målet.²²

Calmfors och Wren-Lewis (2011) pekar på att regler ofta brutits, inte minst EU:s stabilitets och tillväxtpakt. Den kraftiga ökningen i offentlig skuld i samband med finanskrisen tyder på att finanspolitiska regler ensamt är otillräckliga. Finanspolitiska råd kan hjälpa till att utvärdera om mål kommer att uppnås, tillåta mål vara mer flexibla eller föreslå förbättringar av mål. Att råd behövs som komplement till finanspolitiska regler är enligt författarna rimligt mot bakgrund av att bra mål tenderar att vara komplexa och villkorade av konjunkturen eller andra störningar. Men på samma sätt som en regering kan ha incitament att bryta mot en finanspolitisk regel kan den även avfärda finanspolitiska råd, eller till och med lägga ned dessa om rådets kritik blir för besvärande. Den här sårbarheten kan hanteras genom att rådet bygger upp ett rykte om kompetens och opartiskhet, eller genom formella regler som skyddar rådets oberoende.

Liknande slutsatser drar Eyraud och Wu (2015) som menar att en lärdom från den senaste krisen är att alltför enkla regler saknar flexibilitet att svara på stora chocker. Den nya generationens mål och regler har försökt kombinera hållbarhetsmotivet med större förmåga att svara på ekonomiska chocker. Även om detta är önskvärt är dessa regler svårare att kommunicera och övervaka. Här har oberoende institutioner en viktig roll att spela genom att exempelvis skatta strukturella underskott och förklara förändringar och avvikelser för allmänheten på ett trovärdigt sätt. En sådan oberoende övervakning ökar den politiska kostnaden från att avvika från målet.

²² Se exempelvis Kumar m.fl. IMF (2009), Europeiska kommissionen (2010b), Schaechter m.fl. IMF (2012), OECD (2013), ECB (2013) och Nerlich och Reuter (2013).

5.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Användningen av finanspolitiska regler internationellt har ökat kraftigt under senare decennier. Regelverket i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har successivt reformerats och byggts på. Särskilt efter eurokrisen genomfördes omfattande förändringar i syfte att förstärka regelverket, då krisen visat att det fungerat mindre väl. Den successiva anpassningen av regelverket illustrerar den målkonflikt som finns mellan flexibla regler som ger utrymme att hantera ekonomiska chocker, och enkla regler som är lätta att följa upp och övervaka. Analysen av ett urval studerade länder visar att EU:s och finanspaktens regelverk successivt blivit en mer integrerad del av medlemsländernas nationella ramverk.

Forskning ger stöd för att finanspolitiska regler motverkar offentliga underskott och skulduppbyggnad. Senare års förändringar av de finanspolitiska reglerna, däribland EU:s regler, syftar till att kombinera finansiell hållbarhet med den flexibilitet som krävs för att hantera ekonomiska chocker. Även om detta är önskvärt blir denna typ av regler ofta svårare att kommunicera och övervaka. Här spelar oberoende institutioner som övervakar hur reglerna följs en viktig roll.

Den internationella utblicken i detta avsnitt visar att användningen av finanspolitiska regler har ökat kraftigt under senare decennier. Det gäller inte minst inom EU. Trots detta har den offentliga skulden som andel av BNP ökat märkbart i de flesta länder sedan slutet av 1990-talet. Särskilt under den senaste lågkonjunkturen ökade skuldsättningen till följd av ett lågt sparande.

Stabilitets- och tillväxtpaktens successiva utveckling med återkommande reformer illustrerar de målkonflikter som ofta uppstår när finanspolitiska regler ska utformas. Det handlar särskilt om konflikten mellan flexibla regler som ger utrymme att hantera ekonomiska chocker respektive enkla regler som är lätta att följa upp och övervaka. I samband med reformerna 2005 betonades att reglerna skulle anpassas efter varje lands förutsättningar och lämna mer utrymme för konjunkturella hänsynstaganden. 2011 stramades reglerna upp och detaljeringsgraden ökade i syfte att göra dem mer väldefinierade och tydliga, då krisen visat att regelverket inte funge-

rat väl. Under senare tid har flexibiliteten i regelverket på nytt framhållits, nu med syftet att tillåta större hänsyn till konjunkturen och ge utrymme för strukturreformer och investeringar. De successiva reformerna av stabilitets- och tillväxtpakten har resulterat i ett alltmer detaljerat och svåröverskådligt regelverk. Samtidigt har efterlevnaden av paktens regler varit svag. Vi kan konstatera att Sverige är ett av få länder som har följt paktens regler, och aldrig berörts av EU:s förfarande vid alltför stora underskott. En viktig orsak till det är sannolikt att vårt nationella ramverk har en stark politisk förankring och är mer ambitiöst än paktens regler.

En jämförelse av regelverken i tio länder visar att det är vanligt att länderna förändrar sina regler över tid. De omfattande förändringar av regelverken som många länder, framför allt inom EU, genomfört under senare år kan ses som ett försök att komma tillrätta med den ökade skuldsättning som finanskrisen och eurokrisen har medfört. En annan slutsats som kan dras är att finanspaktens regelverk successivt kommit att utgöra en mer integrerad del av de nationella ramverken i de medlemsstater som omfattas av finanspakten.

Det finns ett relativt omfattande stöd i empirisk forskning för att finanspolitiska regler bidrar till att begränsa underskott och skulduppbyggnad. Samtidigt kan vi konstatera att det utifrån forskningen inte går att dra några entydiga slutsatser om att en viss typ av regler eller kombination av regler är mer effektiv än en annan. Det är vidare tydligt att mål och regler inte kan ses isolerat, utan som en del av ett institutionellt sammanhang. Forskningen ger också tydligt stöd för att effektiva regler bör ge utrymme för stabiliseringspolitik, men samtidigt ha en stark koppling till hållbarhet (skuldkvoten). Senare års finanspolitiska regler syftar till att kombinera just hållbarhetsmotivet med ökad flexibilitet att kunna hantera makroekonomiska störningar. Även om detta är önskvärt är dessa regler (och kombinationer av regler) mer komplexa och därmed svårare att kommunicera och övervaka. Här ger forskningen stöd för att oberoende institutioner spelar en viktig roll, genom att de granskar och kommenterar finanspolitiken och bidrar till att beslutsfattarna förklarar målavvikelser för allmänheten på ett trovärdigt sätt.

Det finns vidare ett antal andra faktorer som empirisk forskning antyder har betydelse för hur väl en finanspolitisk regel fungerar.

En regel förefaller vara mer effektiv ju större del av offentlig sektor som omfattas, vilket sannolikt beror på att sådana regler är svårare att kringgå. Graden av politisk förankring och rättslig grund tycks också spela roll, samt att det finns tydliga undantagsklausuler samt någon slags mekanism för att korrigera målavvikelser. Det verkar också vara en fördel om reglerna ingår som en del i ett medelfristigt budgetramverk.

6 Hur förhåller sig ett ändrat överskottsmål till andra delar av det finanspolitiska ramverket?

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. Kommittén ska mot den bakgrunden överväga hur ett eventuellt ändrat överskottsmål förhåller sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket. Fokus bör enligt direktivet ligga på effekterna på utgiftstaket, det kommunala balanskravet och den statliga budgetprocessen. En angränsande fråga som rests av bland andra Finanspolitiska rådet (2015) är om ålderspensionssystemets sparande borde exkluderas ur överskottsmålet. Kommittén har valt att beröra också den frågan i detta sammanhang.

I avsnitt 6.1 beskrivs de principiella sambanden mellan de finanspolitiska målen och vilken typ av anpassningar som kan vara aktuella om överskottsmålets nivå ändras. I avsnitt 6.2 diskuteras ålderspensionssystemets roll i överskottsmålet, och argument för och emot att överskottsmålet omfattar denna del av den offentliga sektorn. I avsnitt 6.3 redogörs för hur ett ändrat överskottsmål förhåller sig till budgetprocessen, och i avsnitt 6.4 följer kommitténs överväganden.

6.1 Sambanden mellan överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet

I detta avsnitt redogörs för sambanden mellan överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet. Dessa tre finanspolitiska mål definieras i olika redovisningssystem och täcker olika delar av offentlig sektor, men har trots det starka samband sinsemellan.

Här förs resonemang om hur ett ändrat överskottsmål förhåller sig till utgiftstaket, respektive till det kommunala balanskravet.

6.1.1 De finanspolitiska målen definieras i olika redovisningssystem

De finanspolitiska målen definieras enligt olika redovisningsprinciper. Överskottsmålet definieras i nationalräkenskaperna (NR), utgiftstaket i redovisningen av statsbudgeten och kommunala balanskravet i den kommunala redovisningen. Den sistnämnda skiljer sig från såväl NR som redovisningen av statens budget.

Det finansiella sparandet enligt NR visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Att överskottsmålet avser det finansiella sparandet innebär att försäljning av aktier och andelar i offentliga företag inte påverkar målvariabeln, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. En finansiell tillgång, som aktier i detta fall, omvandlas då endast till en annan finansiell tillgång, likvida medel, som i sin tur kan användas för att minska den offentliga skulden. Ökade investeringsutgifter påverkar det finansiella sparandet negativt medan försäljningar av mark och fastigheter (reala tillgångar) påverkar sparandet positivt. Formuleringen av målet som ett genomsnitt över konjunkturcykeln innebär att det finansiella sparandet tillåts variera med konjunkturen.

Utgiftstaket anger ett högsta belopp för statsbudgetens utgifter, inklusive ålderspensionssystemets utgifter men exklusive statsskuldsräntorna. De utgifter som omfattas av utgiftstaket kallas takbegränsade utgifter. Utgiftstaket bestäms tre år före budgetåret infaller och uttrycks i miljarder kronor i löpande priser. En snabbare prisutveckling än vad som antogs när taket fastställdes medför därför att det reala utgiftsutrymmet minskar (och tvärtom). Om den ekonomiska tillväxten blir starkare än väntat blir utgiftstaket som andel av BNP lägre än planerat.

De utgifter som begränsas av utgiftstaket skiljer sig från utgifterna som påverkar överskottsmålet på flera sätt. Det är inte lagreglerat vilka utgifter som utgiftstaket omfattar, men utgiftstaket har hittills i princip alltid haft samma omfattning (se också avsnitt 2.1.2). Statsskuldsräntorna ligger exempelvis inte under utgiftstaket, men påverkar statens finansiella sparande. Inte heller Riks-

gäldskontorets utlåning begränsas av utgiftstaket, men påverkar finansiellt sparande i den mån de avser statliga investeringsutgifter. Utgifter i form av kapitaltillskott till statliga bolag redovisas normalt under utgiftstaket, men påverkar inte det finansiella sparandet.

Det kommunala balanskravet är utformat enligt de principer som styr den ekonomiska redovisningen i kommunsektorn. Dessa principer överensstämmer i allt väsentligt med de som tillämpas inom företagssektorn. De skiljer sig därför från redovisningen i såväl NR som i statsbudgeten. I NR beräknas dock ett finansiellt sparande i kommunsektorn, vilket är en del av överskottsmålet och avspeglar förändringen av kommunsektorns finansiella förmögenhet. Kommunallagens balanskrav avser däremot saldot på kommunsektorns resultaträkning enligt kommunal redovisning, dvs. förändringen av det egna kapitalet med vissa justeringar (balanskravsresultatet). Resultatet påverkar således sektorns totala förmögenhet (realt och finansiellt).

6.1.2 Trots olikheter i definitionen finns starka samband

Även om överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet är formulerade i olika räkenskapssystem och täcker olika delar av den offentliga sektorn så finns starka samband mellan dem. I figur 6.1 görs ett försök att grafiskt illustrera hur de finanspolitiska reglerna hänger ihop. Överskottsmålet är bredast eftersom det omfattar inkomster och utgifter i alla tre delsektorer i offentlig sektor.

En stor del av den offentliga sektorns utgifter begränsas av utgiftstaket. Även om de inte är helt jämförbara så finns det ett starkt samband mellan de takbegränsade utgifterna och nationalräkenskapernas definition av statens och pensionssystemets utgifter, som utgör cirka 60 procent av den offentliga sektorns totala utgifter. Ju högre utgiftstaket sätts, desto högre kan de offentliga utgifterna enligt NR förväntas bli och desto större skatteuttag blir nödvändigt för att klara en given nivå på överskottsmålet.

Kommunsektorns kostnader och intäkter regleras av det kommunala balanskravet.¹ Så länge kommunsektorn uppfyller detta och de mål om god ekonomisk hushållning varje kommun och lands-

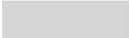
¹ Kommunala investeringsutgifter regleras inte av det kommunala balanskravet.

ting har fastställt kan regeringen förlita sig på att kommunernas bidrag till det offentliga sparandet enligt NR är relativt stabilt när finanspolitikens förhållande till överskottsmålet bedöms.

Även om regeringen inte har någon direkt kontroll över inkomster och utgifter i pensionssystemet, de mellersta boxarna i figur 6.1, måste hänsyn tas till dessa när förslaget till utgiftstak läggs och förhållandet till överskottsmålet bedöms. Förändringar i sparandet i kommunerna och ålderspensionssystemet kan även vara viktiga när regeringen bedömer hur finanspolitiken bör utformas i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Figur 6.1 Hur de finanspolitiska målen förhåller sig till varandra

Inkomster	Utgifter
	Statsskuldräntor
Stat	Stat
ÅP	ÅP
Kommunsektorn	Kommunsektorn

	Överskottsmålet
	Överskottsmålet + Utgiftstaket
	Överskottsmålet + Kommunala balanskravet

Källa: Egen illustration.

I samtliga delsektorer (stat, kommun och ålderspensionssystem) som omfattas av överskottsmålet dominerar skatter (inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter) på inkomstsidan, även om statsbidragen utgör en betydande del av kommunsektorns inkomster och avkastningen på AP-fonderna genererar stora kapitalinkomster i pensionssystemet. Statens och pensionssystemets utgifter utgör, med vissa justeringar, de takbegränsade utgifterna. Sambanden mellan den offentliga sektorns sparande och övriga målvariabler kan förenklat beskrivas på följande sätt:²

SAMBAND A

OFFENTLIGA SEKTORNS FINANSIELLA SPARANDE
(ÖVERSKOTTSMÅLET) $\approx$ SKATTER – TAKBEGRÄNSADE
UTGIFTER (UTGIFTSTAKET) + STATS BIDRAG TILL
KOMMUNSEKTORN – KOMMUNALA UTGIFTER

Utöver sambandet mellan dessa målvariabler måste det kommunala balanskravet beaktas. Balanskravet sätter en nedre gräns för det ekonomiska resultatet i kommunsektorn och innebär att det finns ett samband mellan kommunsektorns kostnader och kommunalskatten och statsbidragen. För att kommuner och landsting på sikt ska klara balanskravet om kostnaderna ökar snabbare än skatteintäkterna, måste antingen kommunernas och landstingens skattesatser eller statsbidragen höjas.

SAMBAND B

KOMMUNSEKTORNS RESULTAT $\approx$ KOMMUNAL SKATT +
STATS BIDRAG – KOMMUNALA UTGIFTER³

Dessa båda samband påverkas inte av en ändrad nivå på överskottsmålet. En ändrad målnivå, och därmed ett ändrat finansiellt sparande, påverkar dock storleken på de variabler som ingår i sambanden. På vilket sätt övriga målvariabler, det kommunala resultatet och de

² Denna förenklade beskrivning baseras på Riksrevisionen (2007b). Här bortses bland annat från skillnaderna i redovisningsprinciper, att statsskuldsräntorna inte ingår i de takbegränsade utgifterna och att takbegränsade utgifter inte är identiskt med utgiftstaket, eftersom det finns en budgeteringsmarginal där emellan. Här bortses också från kapitalinkomster och ränteutgifter.

³ I de kommunala utgifterna ingår inte investeringsutgifter.

takbegränsade utgifterna, påverkas när anpassningen till den nya målnivån görs beror på hur ett ändrat finansiellt sparande uppnås. Exempelvis är det rimligt att anta att kommunsektorns resultat inte påverkas av ett ändrat överskottsmål. Det kommunala skatteuttaget påverkas inte av nivån på överskottsmål, och skulle en förändring av överskottsmålets nivå resultera i att statsbidragen till kommunerna ändras så kommer de kommunala kostnaderna sannolikt att anpassas till detta, så att resultatet och finansiellt sparande i sektorn blir detsamma. Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter är i ännu större utsträckning oberoende av nivån på överskottsmålet. Dessa styrs helt av systemets regelverk som inte påverkas av överskottsmålet. En förändring av överskottsmålets nivå kommer således att direkt endast att påverka förutsättningarna för statens finansiella agerande, och kommunsektorn endast indirekt om anpassningen till en ny överskottsmålsnivå leder till att statsbidragen ändras.

Om däremot inte bara överskottsmålets nivå utan även dess omfattning ändras, genom att exempelvis ålderspensionssystemet exkluderas, påverkas inte bara variabelernas nivåer, utan också sambandet som det beskrivs i A ovan. Pensionssystemets sparande ingår i vänsterledet av A som en del av sparandet i hela offentliga sektorn, och i högerledet ingår pensionssystemets inkomster (som är en del av skatterna) och pensionssystemets utgifter (som är en del av de takbegränsade utgifterna).

Utgiftstaket ska bidra till att överskottsmålet nås

Att utgiftstaket sätts på en nivå som bidrar till att överskottsmålet uppnås är en central del i ett välfungerande ramverk, oavsett nivå på överskottsmålet.

Enligt budgetlagen ska regeringen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Utgiftstaket ska användas i beredningen och i genomförandet av statens budget (2 kap. 2 § budgetlagen). I motiveringen till lagbestämmelsen står att genom att beslutet om utgiftstaket fattas flera år i förväg förbättras förutsättningarna för att budgetbeslutet kan grundas på de budgetpolitiska målen och de makroekonomiska förutsättningarna. Det anges också att ett utgiftstak som är avvägt så att det medverkar till

att överskottsmålet nås stärker förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (prop. 2009/10:5, s. 12–14).

Även om utgiftstaket är reglerat i lag så är dess nivå inte det, utan det föreslås av regeringen som ett uttryck för dess syn på hur det offentliga åtagandet ska utvecklas. Ramverksskrivelsen säger att utgiftstaket tillsammans med överskottsmålet är styrande för det totala skatteuttagets nivå (skr. 2010/11:79, s. 26). Det medelfristiga perspektivet minskar risken för att tillfälligt höga inkomster (t.ex. en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter.

Omvänt är utgiftstaket och nivån på skatteinkomsterna regeringens primära verktyg för att säkerställa att överskottsmålet nås. Utgiftstaket ger regeringen och riksdagen stöd för att hantera det utgiftstryck som uppstår i den politiska processen. Olika förslag till utgiftsökningar prövas tillsammans inom ett fastställt ekonomiskt utrymme, vilket tvingar fram prioriteringar mellan olika önskemål. Därmed minskar risken för att tillfälligt höga inkomster, t.ex. vid en högkonjunktur, används för att finansiera permanent högre utgifter. Ett flerårigt utgiftstak främjar på så sätt en kontrollerad utgiftsutveckling, och därmed också möjligheterna att uppnå överskottsmålet.

Kommunsektorns sparande är en del av det offentliga sparandet

Kommunsektorn utgör en stor del av den offentliga sektorn. Merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna produceras eller finansieras av kommuner och landsting. Kommunsektorn är således nära sammankopplad med det samlade skatteuttaget och den offentliga sektorns finansiella sparande. Det framgår av samband A och B ovan. Kommunsektorns sparande ingår i överskottsmålet för den offentliga sektorn och det finns goda skäl till det. Staten styr till stor del kommunernas verksamhet genom lagstiftning och statsbidrag, men kommunsektorn har inte ett lika fast regelsystem för utgifternas finansiering som pensionssystemet. Genom att kommunsektorn omfattas av överskottsmålet undviks exempelvis att staten vid ett för lågt sparande når överskottsmålet genom att statsbidragen till kommunerna minskas och konsolideringsbehovet på så vis förs över till denna sektor.

Ramverksskrivelsen säger att det kommunala balanskravet stöder överskottsmålet genom att välskötta finanser i kommuner och landsting bidrar till att överskottsmålet nås (skr. 2010/11:79, s. 29). Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Balanskravet är reglerat i kommunallagen och påverkas inte av nivån på överskottsmålet. Däremot kan det ändrade finansiella sparande som blir resultatet av en eventuellt ny nivå på överskottsmålet påverka kommunernas inkomster och utgifter på olika sätt, beroende på *hur* sparandet ändras.

Det faktum att kommunsektorns finansiella sparande omfattas av överskottsmålet innebär att regering och riksdag måste ta hänsyn till utvecklingen i kommunsektorn vid finanspolitikens utformning. Exempelvis görs regelmässigt justeringar av statsbidragen till kommunerna för att neutralisera effekter av förändringar av inkomstbeskattningen, till exempel av grundavdraget. Vidare kan exempelvis statsbidragen till kommunsektorn behöva anpassas om de kommunala utgifterna väntas öka snabbare än skatteunderlaget. Detta påverkar utrymmet för övriga statliga utgifter under utgiftstaket. Om kommuner och landsting i stället höjer kommunalskatten för att klara balanskravet, kan det statliga skatteuttaget behöva anpassas för att det totala skatteuttaget i ekonomin ska förbli oförändrat. Även detta innebär minskat utrymme för statliga utgifter, givet ett visst överskottsmål och utgiftstak.⁴ Olika sätt för staten att klara överskottsmålet får således olika effekter på kommunsektorns inkomster och utgifter.

En faktor som för närvarande påverkar sambandet mellan det kommunala balanskravet och överskottsmålet är de senaste årens ökande investeringar i kommunsektorn. När investeringsutgifter ökar försämras det finansiella sparandet för kommunsektorn mer än kommunsektorns resultat på kort sikt eftersom hela investeringskostnaden redovisas som en utgift i det finansiella sparandet, medan endast avskrivningarna påverkar resultatet (se även i avsnitt 7.2.3).

⁴ Resonemanget kompliceras om man tar hänsyn till möjliga effekter på längre sikt. Riksrevisionen har exempelvis pekat på att upprepade höjningar av statsbidragen kan leda till förväntningar om att staten alltid griper in i svåra lägen, vilket kan påverka kommunernas incitament att klara balanskravet på egen hand. Se Riksrevisionen (2012).

6.2 Överskottsmålet och ålderspensionssystemet

Även om ålderspensionssystemet styrs av ett eget regelverk ingår sektorns sparande, liksom statens och kommunsektorns sparande, i överskottsmålet. Här beskrivs hur ålderspensionssystemet är konstruerat, och hur sambandet ser ut mellan sparandet i ålderspensionssystemet och i staten. Därutöver redogörs för argument för och emot att ålderspensionssystemet fortsätter att omfattas av överskottsmålet.

6.2.1 Ålderspensionssystemets konstruktion

Ett självfinansierat avgiftsbestämt system

Huvudtanken bakom pensionsreformen 1998 var att gå från ett förmånsbaserat system till ett självfinansierat avgiftsbestämt system där pensionerna anpassas till ekonomins tillväxt. Pensionssystemet bygger i dag på en överenskommelse mellan sex av riksdagens partier (S, M, MP, C, L och KD). Med en så bred majoritet finns det goda förutsättningar för att systemet och spelreglerna ska kunna bestå under lång tid oavsett förändrade majoritetsförhållanden i riksdagen.

Ålderspensionssystemet omfattar inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet som båda är avgiftsbestämda system. I nationalräkenskaperna beräknas också ett finansiellt sparande i ålderspensionssystemet, vilket är det värde som är en del av överskottsmålet. Det är dock bara inkomstpensionerna som är en del av den offentliga sektorn enligt nationalräkenskaperna.

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem. Med det menas att de avgifter som betalas in ett visst år används för att betala samma års pensioner. De över- eller underskott som årligen uppstår när pensionsavgifterna är större eller mindre än pensionsutbetalningarna hanteras av buffertfonder (AP-fonderna). Fondernas uppgift är att jämna ut svängningar mellan pensionsavgifter och pensionsutbetalningar. För att systemet ska vara hållbart krävs att avgifterna tillsammans med tillgångarna i buffertfonderna långsiktigt kan finansiera pensionerna, dvs. att inga varaktiga underskott uppstår i systemet. Det finns ingen möjlighet att finansiera inkomstrelaterade pensioner via upplåning.

Pensionssystemets finansiella ställning mäts med balanstalet som beräknas som kvoten mellan systemets tillgångar och skulder. När kvoten (balanstalet) är större än 1 är tillgångarna större än skulderna och systemet i finansiell balans. Om balanstalet understiger 1 har systemet en skuld som är större än tillgångarna, vilket åtgärdas enligt reglerna för automatisk balansering. Vid automatisk balansering minskas uppräkningsen av pensionerna och pensionsbehållningarna, vilket innebär att förräntningen av pensionsskulden blir lägre.

Pensionsuppräkningsen har varit mer volatil än vanligt under senare år. För att minska volatiliteten har riksdagen beslutat om vissa justeringar som ska träda i kraft från och med 2017 (prop. 2014/15:125, bet. 2015/16:SfU6, rskr. 2015/16:32). Förändringarna innebär att indexeringens djupaste dalar och högsta toppar jämnas ut, samtidigt som balanseringsperioderna kan bli längre men färre.

Pensionssystemet har en broms men ingen gas

Pensionssystemet har som framgått ovan en broms i form av en automatisk balansering som minskar finansiella underskott i systemet. Det är dock oklart vad som gäller om det uppstår stora överskott i systemet. Förslag på hur detta ska hanteras lämnades 2004 av den s.k. UTÖ-utredningen, som föreslog en snabbare uppräkningsen av pensioner och pensionstillgångar om balanstalet överstiger 1,1 (SOU 2004:105). Ett annat alternativ som framförts är att medel förs från buffertfonderna till statsbudgeten.⁵ I samband med att pensionsreformen påbörjades tog staten över betalningsansvaret för bland annat ATP till förtidspension och änkepension, vilket motiverade att statsbudgeten kompenserades med medel från buffertfonderna. Storleken på kompensationen uppskattades till cirka 300–350 miljarder kronor.⁶ Utgångspunkten var då att statsbudgeten skulle kompenseras i så stor utsträckning som möjligt, utan att den automatiska balanseringen aktiverades. Hittills har riksdagen fattat beslut om överföringar motsvarande 258 miljarder kronor. Frågan om överföringarnas slutliga storlek sköts fram till en kontroll-

⁵ Denna redogörelse för historiken om pensionssystemet bygger på departementspromemorian Nya regler för AP-fonderna (Ds 2015:34).

⁶ Per den 1 januari 1999.

station 2004. Vid den tidpunkten gjordes emellertid bedömningen att det under överblickbar tid kommer att saknas förutsättningar för att överföra medel till statsbudgeten. Partierna bakom pensionsöverenskommelsen enades därför om att återstående överföringar ska samordnas med beslut om fördelning av överskott (dvs. en gas) i pensionssystemet.

Det faktum att det saknas regler för vad som händer om pensionssystemets finansiella ställning blir mycket stark, gör att framskrivningar av systemets finansiella sparande blir mer osäkra. Detta leder i sin tur till att osäkerheten ökar i bedömningar av hur sparandet i olika delar av den offentliga sektorn kommer att utvecklas vid en given nivå på ett överskottsmål.

6.2.2 Sambandet mellan sparandet i staten och sparandet i pensionssystemet

När pensionssystemets sparande ändras måste staten kompensera för detta

Det finns ett direkt samband mellan sparandet i staten, överskottsmålets nivå och sparandet i pensionssystemet. Om sparandet i pensionssystemet t.ex. ökar med en procent av BNP minskar det implicita sparmålet för staten med lika mycket. Tvärtom betyder ett minskat sparande i pensionssystemet att sparandet i staten behöver öka i motsvarande grad för att klara överskottsmålet. Det är staten som anpassar sitt sparande för att överskottsmålet ska nås. Sparandet i ålderspensionssystemet påverkas dock inte av överskottsmålets nivå. I avsnitt 7.2.3 redogörs för hur sparandet i staten anpassas till sparandet i ålderspensionssystemet vid olika nivåer på ett överskottsmål.

Att bestämma en lämplig nivå för överskottsmålet kompliceras av att pensionssystemet har ett regelverk som gör det finansiellt stabilt och delvis frikopplat från övriga delar av offentlig sektor. Om exempelvis sysselsättningen utvecklas starkt de närmaste åren innebär det att inkomsterna ökar i samtliga delar av offentlig sektor. Sparandeutvecklingen kommer dock att skilja sig åt i staten och pensionssystemet på grund av olika beslutsregler. Sparandet i pensionssystemet kommer att stärkas inledningsvis. Fler sysselsatta gör att avgiftsinkomsterna ökar samtidigt som kraven på framtida

pensionsutbetalningar växer. De nuvarande utbetalningarna påverkas dock inte eftersom de bestäms av tidigare intjänade pensionsrätter. Resultatet blir att sparandet i pensionssystemet ökar. I staten sker det motsatta givet att överskottsmålets nivå är oförändrad. Sparandet i staten kan minska när pensionssystemet står för en större andel av det målsatta sparandet.

Om överskottsmålet inte skulle omfatta pensionssystemet ökar det genomsnittliga sparkravet på staten

Om överskottsmålet inte skulle omfatta pensionssystemet ökar det genomsnittliga sparkravet på staten för en given nivå på målet. Det beror på att sparandet i pensionssystemet förväntas förbättras kontinuerligt under 2020-talet och når mer än 1 procent av BNP 2030 i KI:s bedömning (se avsnitt 7.2.3). Om pensionssystemets sparande lyfts ut ur målformuleringen måste staten öka sitt sparande i motsvarande utsträckning, vilket gör att den finansiella ställningen i offentlig sektor stärks i motsvarande grad vid en given nivå på överskottsmålet.

6.2.3 Argument för och emot att ålderspensionssystemet omfattas av överskottsmålet

Om överskottsmålet bör inkludera pensionssystemet eller inte har diskuterats tidigare.⁷ Argumenten mot att låta överskottsmålet fortsätta omfatta pensionssystemet tar ofta sin utgångspunkt i att pensionssystemet i sig är konstruerat så att det är finansiellt hållbart. Konjunkturinstitutet (2015a) konstaterar exempelvis att variationer i pensionssystemets sparande varken uttrycker hållbarhetsproblem eller omfördelningar mellan generationer. Ett underskott i pensionssystemet betyder därför inte att det uppstått ett behov av ett ökat sparande i staten, lika lite som ett högre sparande i pensionssystemet skapar ett utrymme för skattesänkningar eller statliga utgiftstökningar. Om pensionssystemets sparande är en del av målet ökar risken för att perioder med överskott i pensionssyste-

⁷ Se t.ex. Riksrevisionen (2007a), Finanspolitiska rådet (2008, 2010 och 2015), Ds 2010:4, Konjunkturinstitutet (2015a) och IMF (2015e).

met tolkas som att det finns ett positivt budgetutrymme i statsbudgeten. Ett lägre statligt sparande leder i sin tur till att statskulden blir högre allt annat lika, och att säkerhetsmarginalerna i en lågkonjunktur därmed försämrars. De tillgångar som byggs upp i ett autonomt pensionssystem är öronmärkta för framtida pensioner och utgör ett sämre skydd än en låg statsskuld när det gäller att aktivt möta en ekonomisk kris.

I Finansdepartementets översyn av överskottsmålet från 2010 dras slutsatsen att det är staten som i slutändan har ansvaret för de offentliga åtagandena, och att det därför är fel att se pensionsystemet och kommunsektorn som helt autonoma (Ds 2010:04). Om det skulle uppstå finansiella problem i dessa delar av offentlig sektor kan staten tvingas skjuta till medel. Det kan också finnas ett tryck på staten att kompensera för ett pensionsutfall som inte anses acceptabelt. Exempel på det är de skattesänkningarna för pensionärer som genomfördes 2009 och 2010. Dessa skattesänkningar, liksom en justering av pensionssystemets balanseringsmekanism, gjordes enligt Finanspolitiska rådet (2010) för att motverka en svag utveckling av pensionerna bland annat till följd av att pensionsystemets tillgångar fallit i värde under den ekonomiska krisen.

En annan aspekt som KI (2015a) tar upp är att ett mål för endast statens och kommunsektorns sparande innebär att det strukturella sparandet i offentlig sektor kommer att variera med sparandet i pensionssystemet. Det kan försvåra stabiliseringspolitiken eftersom variationer i det strukturella sparandet påverkar efterfrågan i ekonomin oavsett i vilken sektor som sparandet varierar.

Om pensionssystemets sparande läggs utanför överskottsmålet ökar också risken för kortsiktiga förändringar av systemets regler som försämrar systemets sparande. Detta talar för att beakta det finansiella sparandet i hela den offentliga sektorn. Ett mer heltäckande mål ger då ett bättre offentligfinansiellt utfall. Att ett mer heltäckande mål ger ett bättre offentligfinansiellt utfall har stöd i forskningen (se avsnitt 5.4).

Andra argument för att målet ska avse hela offentliga sektorn är att det offentliga sparandet är ett vanligt nyckeltal i internationella jämförelser, och att det refereras till i EU:s finanspolitiska regler. Det har också framhållits att fördelarna med att ändra en målformulering klart och tydligt bör överväga nackdelarna, eftersom

förändringar som inte är tydligt motiverade i sig kan minska målets trovärdighet.

Ett sätt att hantera osäkerheten i bedömningen av sparandet i pensionssystemet och dess effekter på det statliga sparandet under ett givet överskottsmål är att ändra målets nivå i takt med att det finansiella sparandet i pensionssystemet varierar. Ett sådant system har förordats av såväl Finanspolitiska rådet som KI (se även avsnitt 10).

6.3 Överskottsmålet och budgetprocessen

Den statliga budgetprocessen regleras i regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. Budgetprocessens olika faser i beredningen och genomförandet av statens budget är desamma oavsett nivån på överskottsmålet. Ett ändrat överskottsmål påverkar dock budgetutrymmet, dvs. behovet av budgetförstärkande eller utrymmet för budgetförsvagande åtgärder. Ett ändrat överskottsmål innebär också att riksdagen ska fatta beslut om ett nytt mål inom ramen för budgetprocessen. Nedan redogörs närmare för dessa två faktorer, dvs. budgetutrymmet och beslutsordningen vid ett ändrat överskottsmål.

6.3.1 Överskottsmålet och budgetutrymmet

Hur påverkas budgetutrymmet av ett ändrat överskottsmål?

Budgetprocesskommittén framhöll att de finanspolitiska målen och riksdagens behandling av statens budget genom rambeslutsprocessen innebär att beredning och beslut om budgeten sker enligt ett uppifrån-och-ned förfarande som utgår från de finanspolitiska restriktioner som ges av överskottsmålet och utgiftstaket (SOU 2013:73, s. 106). Överskottsmålet ligger till grund för bedömningen av storleken på budgetutrymmet, dvs. utrymmet för budgetförsvagande åtgärder eller behovet av budgetförstärkningar.

Förenklat kan effekten på budgetutrymmet av ett ändrat överskottsmål beskrivas med utgångspunkt från ett antagande om att konjunkturläget är balanserat och det offentliga sparandet i linje med målet. Om målnivån exempelvis sänks med en procent av BNP

under dessa förhållanden uppstår ett motsvarande utrymme för en engångsvis sänkning av skatterna och/eller ökning av utgifterna. Ett lägre sparande som används för en ofinansierad budgetförsvagning måste dock finansieras fullt ut på lång sikt, eftersom budgetutrymmet inte är permanent utan gradvis äts upp av ett försämrat räntenetto.

Ovanstående resonemang gäller om det finansiella sparandet är i linje med överskottsmålet när förändringen genomförs. Om detta inte är fallet måste avvikelsen från målnivån tas med i bedömningen av budgetutrymmet. Om exempelvis en sänkning görs från 1 till 0 procent av BNP i ett läge där sparandet redan ligger 1 procent av BNP under den ursprungliga målnivån så uppkommer inget utrymme för nya åtgärder. I stället innebär sänkningen av överskottsmålet att behovet av budgetförstärkande åtgärder på 1 procent av BNP som hade krävts för att nå ett oförändrat mål försvinner. Eftersom det är *skillnaden* i budgetutrymme mellan olika nivåer på överskottsmål som är intressant i det här sammanhanget har sparandets nivå när ändringen genomförs mindre betydelse. Skillnaden i budgetutrymme mellan olika målalternativ blir densamma, oavsett om det är i form av ett utrymme för reformer eller i form av ett mindre krav på besparingar.

En närmare redogörelse för hur budgetutrymmet påverkas vid alternativa saldomål finns i avsnitt 7.2.

När de offentliga utgifterna växer långsammare än BNP uppstår normalt ett årligt positivt budgetutrymme

Även vid en oförändrad nivå på överskottsmålet uppstår normalt ett årligt budgetutrymme i staten. I avsaknad av aktiva beslut om regelförändringar i t.ex. skatte- och transfereringssystemen, alternativt fullt finansierade sådana, uppstår normalt ett budgetutrymme på i storleksordningen 0,4–0,5 procent av BNP per år.⁸ Skälet till det är att skatteintäkterna på sikt tenderar att öka i takt med BNP, medan de offentliga utgifterna normalt ökar något långsammare. Skatteintäkterna ökar normalt i takt med skattebaserna och därmed ekonomin i stort, medan en stor del av de offentliga utgifterna inte

⁸ Denna uppskattning av den automatiska åtstramningen bygger på Konjunkturinstitutets bedömning i Konjunkturläget augusti 2016 (Konjunkturinstitutet 2016d).

ökar i takt med nominell BNP, eftersom de inte är löneindexerade och i vissa fall inte heller prisindexerade. Utan aktiva beslut om nya reformer, eller om dessa finansieras fullt ut, tenderar därför det finansiella sparandet i offentlig sektor att öka som andel av BNP. Storleken på denna automatiskt budgetförstärkande effekt varierar något med faktorer som inflationstakten och produktivitetstillväxttakten i tjänstesektorn, och kan ibland "ätas upp" av andra negativa trender som t.ex. höjda räntor eller fler sjukskrivna. Om de motverkande effekterna är tillräckligt stora uppstår i stället ett behov av budgetförstärkningar. Denna automatiska budgetförstärkning påverkas inte av nivån på överskottsmålet.

6.3.2 Beslutsformen vid ett ändrat överskottsmål

Ändrade nivåer på budgetpolitiska mål tas i riksdagens rambeslut

En ändrad nivå på överskottsmålet kräver ingen lagändring. Av författningskommentaren framgår att uttrycket "överskottsmål" saknar normativ innebörd och att benämningen därför inte utesluter att överskottsmålet sätts på en nivå som innebär att de offentliga finanserna ska vara i balans eller visa underskott (prop. 2009/10:100, s. 89).

En ändrad nivå på överskottsmålet kräver dock ett riksdagsbeslut om ny målnivå. Beslutsformen vid en ändrad nivå anges i riksdagsordningen (11 kap. 18 §, RO). Enligt denna ska beslut om budgetpolitiska mål fattas i första steget i rambeslutsprocessen.⁹ Så sker årligen i beslutet om utgiftstaket för det tredje tillkommande året. I det s.k. rambeslutet ingår också att fastställa en beräkning av statens inkomster, utgiftstramar för samtliga utgiftsområden, och en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Samtliga förslag som hör till det första steget ska behandlas i en och samma förslagspunkt, och därmed också i ett och samma riksdagsbeslut. Enligt författningskommentaren avses med budgetpolitiska mål framför allt numeriska, fleråriga mål som avser den

⁹ När målnivån för överskottsmålet ändrades från 2 till 1 procent av BNP 2007 togs beslutet som en separat förslagspunkt i samband med riksdagens behandling av 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20). Det beslutet togs dock innan den nya riksdagsordningen, med dess reglering av beslut om budgetpolitiska mål, trädde i kraft 2014.

offentliga sektorns finanser och som används vid beredning och beslut om statens budget. Det kan handla om justeringar av nivåer på tidigare beslutade mål. Budgetprocesskommittén konstaterade att genom att besluten om de budgetpolitiska målen fattas i rambeslutet säkerställs en sammanhållen och konsistent syn på de budgetpolitiska målen, utgiftsramarna och beräkningen av statens inkomster (SOU 2013:73, s. 107).

Att ändra omfattningen på överskottsmålet till att inte längre omfatta ålderspensionssystemet skulle, till skillnad från att ändra målnivån, kräva en ändring i budgetlagen. Budgetlagen säger att regeringen ska lämna förslag om mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål) till riksdagen (2 kap. 1 §, budgetlagen). Av författningskommentaren framgår att målet ska avse den offentliga sektorn och inkludera staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet. Hur ett sådant förslag till nytt mål ska beslutas av riksdagen regleras inte av riksdagsordningen. Budgetprocesskommittén menade att regleringen i riksdagsordningen inte närmare bör ange vilka budgetpolitiska mål som ska användas, utan det bör även fortsättningsvis göras i budgetlagen (SOU 2013:73, s. 107). Man påpekade vidare att bestämmelsen i riksdagsordningen inte heller bör reglera vilken beslutsform som ska användas vid införande av nya budgetpolitiska mål eller avskaffande av befintliga mål.

6.4 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: En ändrad nivå på överskottsmålet ändrar inte de fundamentala sambanden mellan det finanspolitiska ramverkets olika delar, men påverkar budgetutrymmet som är centralt i budgetprocessen på kort och medellång sikt. En ändrad nivå på överskottsmålet kräver ingen lagändring, men innebär att riksdagen måste fatta beslut om en ny målnivå i rambeslutet om budgeten.

Sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn styrs av egna regelverk som inte påverkas av att överskottsmålets nivå ändras. Staten har ett övergripande ansvar att beakta sparandet i övriga delar av offentlig sektor när finanspolitiken utformas för att en given nivå på överskottsmålet ska nås.

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. Det är därför viktigt att förändringar av ramverket görs på ett genomtänkt sätt som inte försämrar dess funktionssätt. En ändrad nivå på överskottsmålet ändrar inte de fundamentala sambanden i det finanspolitiska ramverket. Överskottsmålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet definieras visserligen i olika redovisningssystem och täcker olika delar av den offentliga sektorn, men har ändå starka samband. Dessa samband påverkas inte av att överskottsmålets nivå ändras.

Inkomster, utgifter och sparande i kommunsektorn och ålderspensionssystemet styrs av egna regelverk och riktlinjer, och påverkas inte direkt av att överskottsmålets nivå ändras. En ändrad nivå på överskottsmålet ställer emellertid krav på kortsiktiga anpassningar inom framför allt staten till överskottsmålets nya nivå. Det är staten som har ansvar för att överskottsmålet nås, och som måste ta hänsyn till sparandet i övriga delar av offentlig sektor för att så ska bli fallet. Ett ändrat överskottsmål påverkar budgetutrymmet som är centralt i budgetprocessen, på kort och medellång sikt. På lång sikt, mer än 50 år, blir dock skatteuttaget detsamma för en given utveckling av de offentliga utgifterna, oavsett nivå på överskottsmålet.

Utgiftstaket är en yttersta restriktion för de takbegränsade utgifterna och därmed ett uttryck för regeringens syn på det offentliga åtagandets storlek. Utgiftstaket ger regeringen och riksdagen stöd för att hantera det utgiftstryck som uppstår i den politiska processen. Ett utgiftstak som är avvägt så att det medverkar till att överskottsmålet nås stärker förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det gäller oavsett nivån på överskottsmålet.

Det finns argument både för och emot nuvarande ordning att ålderspensionssystemets finansiella sparande ingår i överskottsmålet. Trots att man kan argumentera för att ålderspensionssystemets regler gör systemet finansiellt hållbart, och att det därför inte skulle behöva omfattas av överskottsmålet, överväger enligt vår uppfattning argumenten för att behålla nuvarande ordning. Att överskottsmålet omfattar även sparandet i pensionssystemet bidrar till enkelhet och transparens och överensstämmer med EU:s regelverk och de definitioner som tillämpas inom ramen för detta. Mer heltäckande regler är sannolikt också svårare att kringgå. Det behöver finnas tydliga fördelar med att ändra på målets nuvarande utformning för

att detta ska vara motiverat, vilket vi inte bedömer vara fallet. Risken för att sparandet i staten blir för lågt om sparandet i pensions-systemet blir starkare än förväntat är hanterbar om överskottsmålets nivå omprövas med jämna mellanrum, vilket kommittén föreslår i avsnitt 10. Genom tydlig redovisning av det finansiella sparandets fördelning inom den offentliga sektorn i de ekonomiska propositionerna går det också att undvika att långa perioder med överskott i pensionssystemet tolkas som att det finns ett varaktigt budgetutrymme i staten.

Budgetprocessens olika faser i beredningen och genomförandet av statens budget påverkas inte av ett ändrat överskottsmål. En ändrad nivå på överskottsmålet kräver heller ingen lagändring. Ett ändrat överskottsmål innebär emellertid att en ny målnivå ska föreslås av regeringen i budgetpropositionen och fastställas av riksdagen i det s.k. rambeslutet i budgetprocessen.

7 Konsekvenser av olika nivåer på överskottsmålet och förslag om ny målnivå

Kommittén ska enligt direktivet analysera vilka konsekvenser olika nivåer på överskottsmålet får för de offentliga finanserna och svensk ekonomi. Särskilt målnivåns betydelse för möjligheterna att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik och för att hantera kraftiga konjunkturedgångar ska analyseras. Kommittén ska utifrån denna analys bedöma om det finns anledning att ändra målnivån och i så fall föreslå en ny nivå. Vid bedömningen är det enligt direktivet viktigt att kommittén beaktar samtliga motiv för målet, men även överväger vilka motiv som bör tillmätas störst betydelse. Enligt direktivet bör kommittén vidare beakta externa analyser, t.ex. arbetet inom internationella organisationer kring frågan om lämplig nivå på den offentliga skuldsättningen.

I avsnitt 7.1 redovisas resultatet från ett antal tidigare bedömningar av överskottsmålets nivå. I avsnitt 7.2 redovisas de offentlig-finansiella effekterna på medellång och lång sikt av saldomål på fem olika alternativa nivåer. Konsekvensbeskrivningen i detta avsnitt bygger på ett beräkningsunderlag från Konjunkturinstitutet (KI) från april 2016.¹ Avsnitt 7.3 resonerar om vad som är en lämplig nivå på skulden. I avsnitt 7.4 diskuteras hur de motiv som angetts för överskottsmålet påverkas av ett offentligt sparande på olika nivåer. Slutligen redovisas kommitténs överväganden kring lämplig nivå på överskottsmålet i avsnitt 7.5.

¹ KI har för kommitténs räkning i Konjunkturinstitutet (2016c) uppdaterat de beräkningar som redovisas i KI:s specialstudie 45 ”Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor” från augusti 2015 (Konjunkturinstitutet 2015a). Utöver uppdateringen med bland annat nya utfallssiffror har effekterna av fler alternativa nivåer på överskottsmålet beräknats.

7.1 Tidigare bedömningar av överskottsmålets nivå

STEMU-utredningen från 2002

Den s.k. STEMU-utredningen analyserade de förändrade förutsättningarna för stabiliseringspolitiken vid ett svenskt deltagande i den tredje etappen av EMU (valutaunionen) (SOU 2002:16). Utredningen gjorde bedömningen att det krävs ett överskott om minst en procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel för att de automatiska och halvautomatiska stabilisatorerna ska kunna verka i en djup lågkonjunktur. För att därutöver ge tillräckligt utrymme för diskretionär finanspolitik ansåg utredningen att det genomsnittliga sparandet behövde motsvara 2,5–3 procent av BNP.² Ett sådant överskott motsvarade det då beräknade sparandet i ålderspensionssystemet, inklusive premiepensions-systemet som då var en del av den offentliga sektorn, under de närmaste åren. Utredningen konstaterade att ett sådant högre överskottsmål för den samlade offentliga sektorn skulle innebära att staten fick ett finansiellt sparande nära noll, och att statsskulden därmed kunde vara ungefär konstant i nominella termer och minska som andel av BNP. Utredningens bedömning gjordes utifrån förutsättningen att utrymmet för aktiva finanspolitiska åtgärder behövde ökas om Sverige skulle införa euron och därmed inte längre kunde använda penningpolitiken som ett stabiliseringspolitiskt instrument.

Finansdepartementets utvärdering av överskottsmålet 2010

I departementspromemorian om utvärdering av överskottsmålet 2010 gjordes bedömningen att det inte fanns några starka skäl att ändra nivån på överskottsmålet från 1 procent av BNP (Ds 2010:4). Sett till motiven om offentligfinansiell hållbarhet, rättvisa mellan generationerna och effektivitet bedömdes ett överskottsmål på mellan 0 och 1 procent av BNP vara rimligt under tioårsperioden 2010–2020. Samtidigt bedömdes att stabiliseringspolitiska motiv talade för ett överskottsmål på 1–2 procent av BNP. Gällande överskottsmål på 1 procent av BNP låg inom ramen för dessa intervall och bedömningen var att det därför borde behållas. I rapporten

² Detta motsvarar 1,5–2 procent med nuvarande definition av offentlig sektor.

framhölls också att det inte går att lägga fast en entydig och invändningsfri målnivå, och att olika motiv till ett överskottsmål inte alltid är förenliga med varandra. Det var enligt rapporten därför önskvärt att den valda målnivån var brett politiskt förankrad.

Finanspolitiska rådets bedömningar i senare års rapporter

I Finanspolitiska rådets rapport för 2014 analyserades konsekvenserna av en övergång till ett balansmål för det finansiella sparandet. En sänkning av överskottsmålet till noll innebar enligt rådet förmodligen en hållbar finanspolitik och tillräckliga buffertar för stabiliseringspolitiken. Försiktighetsargument och osäkerhet talade dock mot att sänka målet, om det inte kombinerades med förändringar av det finanspolitiska ramverket som ökade förutsättningarna för att målet skulle nås framöver. Rådet ansåg att ramverket också eventuellt borde kompletteras med regler som gjorde att överskottsmålet höjdes om den offentliga skulden blev, eller riskerade att bli, alltför hög. En rimlig utgångspunkt skulle enligt rådet kunna vara att den konsoliderade bruttoskulden inte borde tillåtas bli avsevärt större än dåvarande nivå på cirka 40 procent av BNP, såvida inte den höga skuldkvoten var en konsekvens av en kris. Vidare framhöll rådet att förändringar av ramverket borde göras med bredast möjliga politiska stöd, för att vara uthålliga och trovärdiga.

I Finanspolitiska rådets rapport från 2015 diskuterades en ändrad målnivå för det finansiella sparandet på nytt. Rådet betonade återigen att ett trovärdigt och stabilt mål kräver ett brett politiskt stöd, samt en tydlig och transparent uppföljning och redovisning. Dessa frågor är väl så viktiga som målets nivå, enligt rådet. Även i 2016 års rapport återkom rådet till att uppföljningen av överskottsmålet bör skärpas och att det behöver finnas en tydlig plan för hur en återgång till målet ska ske när en målavvikelse har konstaterats.

Konjunkturinstitutets balansmålsutredning 2015

Konjunkturinstitutet (2015a) har utrett konsekvenserna av att ändra målet för den offentliga sektorns finansiella sparande från en procent av BNP till noll. KI:s slutsats är att den finanspolitiska hållbarheten inte äventyras av en övergång till ett balansmål. Vidare visar analysen att den långsiktiga nivån på skatter och utgifter, liksom den långsiktiga sysselsättningen, inte påverkas i någon högre grad. Avvägningen vid valet av nivå på målet är i stället mellan högre säkerhetsmarginaler i framtiden och lägre skatter eller högre utgifter under de närmaste decennierna, konstaterar KI. Att bygga upp säkerhetsmarginaler gynnar i viss utsträckning framtida generationer på bekostnad av dem som arbetar nu. Ju högre vikt som fästs vid goda säkerhetsmarginaler och möjligheten att bedriva en ambitiös stabiliseringspolitik vid större konjunkturnedgångar, desto mer talar för att nuvarande nivå på överskottsmålet ska behållas, enligt KI. Men avvägningen mellan säkerhetsmarginaler och budgetutrymme är i slutänden politisk.

Överskottsmålet har enligt KI bidragit till att de offentliga finanserna står väl rustade för att möta en stigande försörjningsbörda de kommande decennierna. Men KI säger att om det offentliga åtagandet ska behållas på nuvarande nivå måste skatterna höjas, både med det nuvarande överskottsmålet och vid ett balansmål. Ett balansmål skulle skapa ett visst utrymme för lägre skatter eller högre utgifter fram till 2040 men inget utrymme på riktigt lång sikt.

På lång sikt väntas valet av målnivå inte påverka sysselsättningen nämnvärt. På kort sikt hämmas dock sysselsättningsutvecklingen något av en finanspolitik anpassad mot nuvarande överskottsmål, jämfört med ett balansmål.

KI framhåller vidare att uppföljningen av överskottsmålet bör förstärkas, och att det kan göras genom att ge Finanspolitiska rådet mandat att identifiera målavvikelser.

Bedömningar av EU-kommissionen, OECD och IMF

EU-kommissionen, OECD och IMF har alla kommenterat frågan om Sverige bör övergå till ett balansmål för det finansiella sparandet i offentlig sektor.

I Europeiska kommissionens landrapport för Sverige 2016 konstaterades att även om Sverige övergår till ett balansmål skulle det fortfarande vara mer ambitiöst än vad som krävs av EU:s regelverk. Sveriges MTO på -1 procent av BNP för det finansiella sparandet i strukturella termer är i överensstämmelse med en långsiktigt hållbar finanspolitik och ger även en marginal till referensvärdet för underskottsgränsen 3 procent av BNP under en normal konjunkturcykel. Kommissionen välkomnade också en revidering av det nationella budgetmålet på ett sätt som ytterligare stärker det finanspolitiska ramverket (Europeiska kommissionen 2016c). Kommissionens syn på hur ramverket och uppföljningen bör förstärkas utvecklas i avsnitt 9.4.

I 2015 års s.k. artikel IV-granskning av Sverige konstaterade IMF att ett balansmål för staten är tillräckligt för att åstadkomma nödvändiga finanspolitiska säkerhetsmarginaler (IMF 2015e). IMF menade också att målet bör ses över med jämna mellanrum för att hålla det konsistent med väl avvägda nivåer på skuld och nettoförmögenhet. Målet skulle enligt IMF kunna definieras exklusive pensionssystemet, så att statens sparande inte behövde anpassas efter variationer i pensionssystemets sparande.

Enligt OECD (2015b) gör Sveriges starka offentliga finanser det lämpligt att låta ett balansmål ersätta överskottsmålet.

7.2 Offentliga finanser och svensk ekonomi vid olika nivåer på saldomål

I detta avsnitt diskuteras effekterna på kort och lång sikt av att behålla dagens nivå på överskottsmålet respektive sänka detta till en lägre nivå. De kvantitativa uppgifterna bygger på ett beräkningsunderlag utredningen beställt av Konjunkturinstitutet (2016c). Analysen har ett särskilt fokus på konsekvenserna av saldomål på olika nivåer under perioden 2019–2026. Denna period är av intresse eftersom kommittén föreslår att överskottsmålets nivå ska ses över varannan mandatperiod (se avsnitt 10). Redogörelsen här handlar om hur sparande och skuld- och tillgångsstockar utvecklas i olika delar av den offentliga sektorn, samt om effekterna på sysselsättning och tillväxt.

7.2.1 Antaganden bakom analysen

Utvecklingen fram till och med 2019

Tabell 7.1 sammanfattar KI:s bedömning av de offentliga finanserna 2015–2019.³ Tabellen visar att sparandet i pensionssystemet förväntas vara svagt positivt de närmaste åren, och sparandet i kommunsektorn svagt negativt.

Tabell 7.1 Offentligfinansiella nyckeltal

Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiellt sparande					
Ålderspensionssystemet	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
Kommunsektorn	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2
Staten	-0,3	-0,3	-0,4	0,4	0,7
Offentlig sektor	-0,3	-0,3	-0,6	0,2	0,6
Strukturellt sparande ¹	-0,2	-0,4	-1,0	-0,5	0,0
Statsskuld	32,6	30,7	29,9	28,9	27,6
Konsoliderad bruttoskuld	43,4	41,7	41,0	40,1	39,0
Finansiell nettoställning	19,5	17,8	18,1	18,4	19,1

¹ Procent av potentiell BNP.

Källa: Konjunkturinstitutet (2016c).

Det offentligfinansiella läget är tudelat. Å ena sidan är nettoförmögenheten betydande och skuldsättningen i offentlig sektor låg. Å andra sidan är det offentliga sparandet tydligt under målsatt nivå. De närmaste åren väntas fortsatta underskott i staten även om sparandet väntas stärkas till följd av konjunkturåterhämtningen och diskretionära budgetförstärkningar. Sparandet i staten stärks under prognosåren så att sparandet i den offentliga sektorn motsvarar 0,6 procent av BNP 2019. Denna bedömning bygger på att regeringen fortsätter att vidta finanspolitiska åtgärder för att öka sparandet mot dagens överskottsmål om 1 procent av BNP.

³ Utvecklingen överensstämmer i stort med bedömningen i Konjunkturläget från mars 2016 (Konjunkturinstitutet 2016a).

Antaganden bakom de långsiktiga framskrivningarna

I analysen av utvecklingen efter 2019 förlängs konjunkturbedömningen med framskrivningar till 2100. Från och med 2020 görs dessa utifrån förenklade antaganden om en ekonomi i konjunkturrell balans, och med en arbetsmarknad som bestäms av den demografiska utvecklingen.⁴ Den genomsnittliga produktiviteten antas växa med i genomsnitt 1,7 och arbetsutbudet med 0,6 procent per år till 2040. Det ger sammantaget en BNP-tillväxt på cirka 2,3 procent per år i reala termer och cirka 4,4 procent i nominella termer. Sysselsättningsmönstren i olika åldersgrupper antas vara konstanta, med undantag för personer i åldern 60–74 år. Dessa antas successivt ”föryngras” sitt beteende, dvs. deras sysselsättningsgrad och medelarbetstid ökar gradvis till de nivåer som i dag gäller för något yngre personer, vilket innebär att pensionsåldern successivt höjs. År 2040 är den genomsnittliga pensionsåldern cirka 1,5 år högre än i dag. Behovet av välfärdstjänster antas vara konstant över tiden bland individer upp till 64 års ålder. Bland personer äldre än så antas behovet av välfärdstjänster successivt minska, i takt med att medellivslängden stiger. Alla offentliga skuld- och tillgångsstockar antas ha en totalavkastning om 4,5 procent av BNP. För icke-räntebärande finansiella tillgångar antas denna avkastning fördelas på 2,5 procent direktavkastning (aktieutdelning m.m.) och 2 procent värdeökning.

Beräkningarna bygger således på antagandet att BNP-tillväxten i löpande priser (4,4 procent) endast är marginellt lägre än den nominella räntan (4,5 procent). Om nominell ränta är densamma som nominell tillväxt påverkas det långsiktiga primära sparandet inte alls av överskottsmålets nivå, oavsett nivån på räntan och tillväxten. Om räntan är högre än tillväxten innebär ett högre överskottsmål på sikt ett något högre primärt sparande, och vice versa. I ett appendix till detta avsnitt förklaras dessa samband mer utförligt. Av appendix framgår att bedömningen av den offentliga sektorns finansiella ställning i förhållande till BNP endast påverkas marginellt av små skillnader i tillväxt- och räntebesparanden.

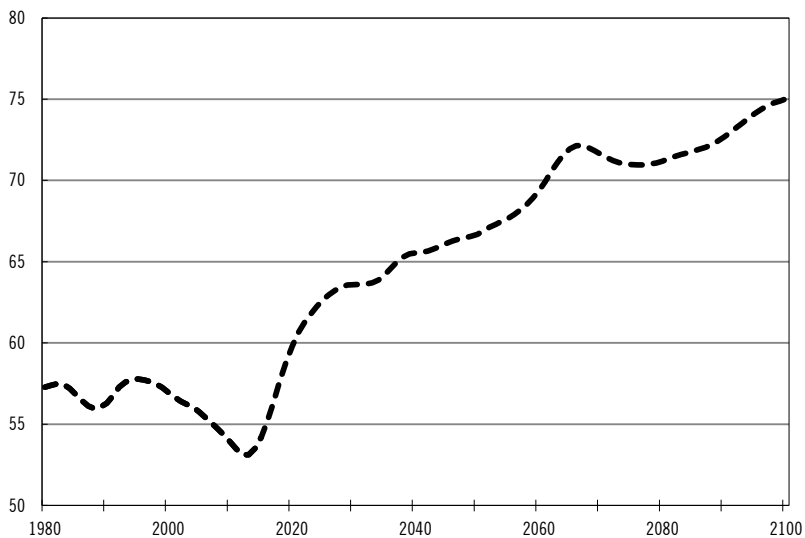
⁴ De antaganden som görs överensstämmer i allt väsentligt med de antaganden som görs i KLI:s specialstudie om konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor. Konjunkturinstitutet (2015a).

Den demografiska utvecklingen pekar på ökade utgifter de närmaste åren

Sverige är nu inne i en period där de offentliga utgifterna väntas växa snabbare än BNP på grund av den demografiska utvecklingen. Som framgår av figur 7.1 ökar den s.k. demografiska försörjningskvoten sedan cirka 2014 efter ett antal år med fallande trend. Även om osäkerheten växer med tidshorisontens längd så framgår det av figur 7.1 att denna ökning förväntas fortsätta trendmässigt under resten av innevarande sekel. Innebörden är att antalet individer med relativt stora behov av skattefinansierade tjänster kommer att öka snabbare än antalet individer som arbetar och därmed står för huvuddelen av skatteunderlaget. Störst behov av välfärdstjänster finns bland de över 80 år, och det är också denna åldersgrupp som förväntas växa snabbast.

Figur 7.1 Demografisk försörjningskvot

Befolkningen utanför yrkesaktiv ålder som procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder



Källa: Statistiska centralbyrån, april 2016.

Anm.: Med yrkesaktiv ålder menas här 20–70 år.

Ett bibehållet offentligt åtagande kan ges olika innebörd, men definieras av KI som att personaltätheten i produktionen av välfärdstjänsterna och ersättningsgraden i transfereringssystemen är konstanta, och att de offentliga investeringarna växer i takt med BNP. Standarden i välfärdstjänsterna ökar då med 0,6 procent per år. Utgifterna för offentlig konsumtion kan också förväntas öka de närmaste åren till följd av det stora antalet asylsökande 2015. Dessa utgifter bedöms sedan återgå till mer normala nivåer efter 2020, vilket gör att de sammanlagda primära offentliga utgifterna är mer eller mindre oförändrade mellan 2020 och 2030. Den demografiskt drivna kostnadsökningen motverkas då av lägre utgifter för migration och integration.

Att försörjningsbördan ökar trendmässigt, snarare än under en begränsad tidsperiod för att sedan åter sjunka, talar för att de resulterande framtida offentliga kostnadsökningarna inte långsiktigt kan mötas av ett oförändrat skatteuttag och ett lägre offentligt sparande, s.k. tax smoothing, utan mer lämpligt med en motsvarande trendmässig ökning av arbetslivets längd. Den trendmässiga ökningen av försörjningsbördan i figur 7.1 talar således i sig inte för ett gradvis lägre offentligt sparande de närmaste åren. Försörjningsbördan tenderar dock att variera kring den trendmässiga ökningen. Således faller försörjningsbördan från cirka 1995 till cirka 2013 för att sedan åter öka snabbt fram till cirka 2025. Denna ned- och uppgång skulle, om den resulterar i motsvarande variation i de offentliga utgifterna, kunna mötas med en temporär förstärkning och senare försvagning av det offentliga sparandet vid oförändrade regler, vilket talar för ett lägre genomsnittligt sparande åren 2015–2025 än 2000–2015. På samma sätt skulle de temporära variationerna kring trenden efter 2060 kunna mötas med variationer i det offentliga sparandet.

7.2.2 Effekter på primärt sparande och budgetutrymme

Ett lägre offentligt sparande ger inledningsvis utrymme för högre utgifter eller lägre skatter

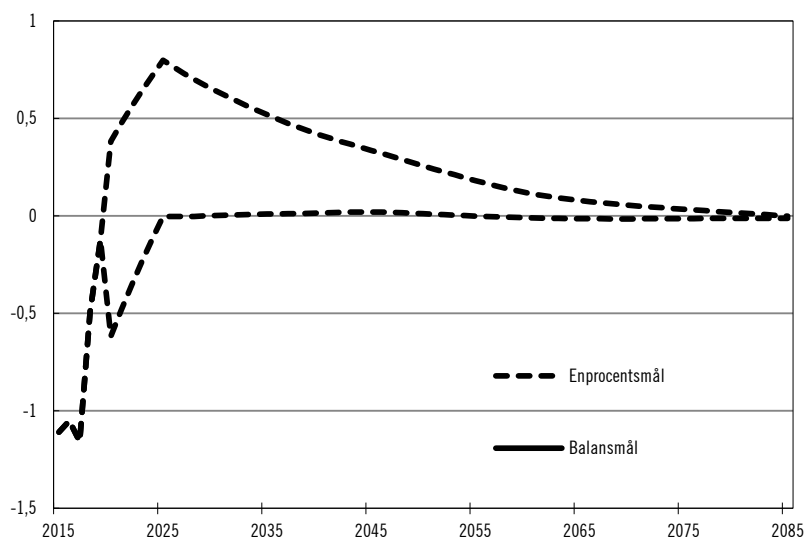
Förändringen i primärt sparandet vid övergång till ett lägre överskottsmål speglar det utrymme för högre utgifter och/eller lägre skatter som övergången möjliggör.⁵ Den förändring i primärt sparande som uppstår om överskottsmålets nivå ändras kan betecknas budgetutrymme. Det initiala utrymmet att försvaga sparandet är lika stort som förändringen i målets nivå, exempelvis 1 procent av BNP om ett balansmål ersätter ett överskottsmål om 1 procent av BNP (se figur 7.2).⁶ Det krymper därefter successivt för att i princip vara mindre än 0,1 procent av BNP efter cirka 40 år, vid de antaganden om ränta och tillväxt som används här. Om det nya överskottsmålet gäller under två mandatperioder kommer det att återstå cirka 0,7 procent av BNP av en initial budgetförsvagning om 1 procent av BNP det sista året i perioden. Att utrymmet för högre primära utgifter/lägre primära inkomster minskar med tiden beror på att det lägre finansiella sparandet leder till en relativt sett högre statsskuld, och därmed till högre ränteutgifter.

⁵ Det primära sparandet är det finansiella sparandet minskat med utgifter och inkomster från finansiellt kapital, dvs. räntor och avkastning på finansiella skulder och tillgångar.

⁶ Här bortses från att det genomsnittliga offentliga sparandet i genomsnitt varit lägre än målsatt under den tid målet gällt. Analysen utgår således från att en ändrad målnivå leder till en lika stor skillnad i faktiskt sparande.

Figur 7.2 Primärt finansiellt sparande

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet (2016c).

I tabell 7.2 redovisas det budgetutrymme, som uppstår vid fyra alternativa nivåer på saldomålet, givet att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle ha uppgått till 1 procent av BNP 2019–2026, den gällande nivån på överskottsmålet. Tabellen visar att det primära sparandet kan vara cirka 32 miljarder kronor lägre 2019 om det finansiella sparandet är en tredjedels procent av BNP i stället för 1 procent av BNP. För varje tiondels procent av BNP som överskottsmålet sänks 2019 ökar budgetutrymmet med knappt 5 miljarder kronor. Om sparandet sänks kommer som nämns ovan de offentliga kapitalinkomsterna på sikt att minska. Det innebär att en permanent reform som genomförs när sparandet sänks gradvis måste finansieras genom högre skatter eller lägre utgifter för andra ändamål. I sista kolumnen i tabell 7.2 anges hur stort detta finansieringsbehov har blivit 2026.

Tabell 7.2 Budgetutrymme vid olika nivåer på saldomålet jämfört med oförändrat överskottsmål på 1 procent av BNP

Miljarder kronor

Saldomål	Budgetutrymme 2019	Finansieringsbehov 2026
0,5 procent av BNP	24	8
En tredjedels procent av BNP	32	10
Balans	48	15
-0,5 procent av BNP	72	22

Källa: Konjunkturinstitutet (2016c) och egna beräkningar.

På lång sikt, efter mer än 50 år, blir skillnaden i nettokapitalinkomster, dvs. ränteinkomster och avkastningar minus ränteutgifter, lika stor som den initiala budgetförsvagningen, om avkastningen på offentliga skulder och tillgångar är den samma som den nominella tillväxten. Hela den initiala reformkostnaden måste då finansieras genom högre skatter eller lägre utgifter inom andra områden. Det innebär att det primära sparandet, det finansiella sparandet exklusive nettokapitalinkomster, blir detsamma oavsett mål över denna tidshorisont. Alla primära utgifter, det vill säga offentlig konsumtion, transfereringar och investeringar, måste således finansieras med lika stora skatteinkomster på lång sikt. Ett lägre sparande som används för en ofinansierad budgetförsvagning måste således finansieras fullt ut på lång sikt, eftersom budgetutrymmet inte är permanent utan gradvis äts upp av ett försämrat räntenetto. Det innebär att valet av överskottsmål, sett i detta tidsperspektiv, kan ses som en fråga om när i tiden en given utgiftsström ska finansieras, dvs. valet av nivå på överskottsmålet får en generationsfördelningspolitisk dimension (se vidare avsnitt 7.4).

7.2.3 Sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn

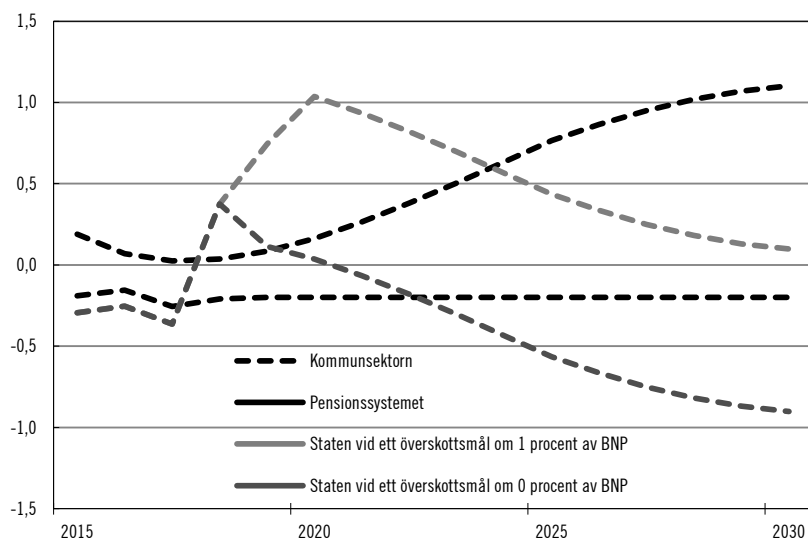
Sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn påverkas inte av valet av överskottsmål

I framskrivningarna upprätthålls överskottsmålen genom att staten ändrar sitt sparande. Sparandet i kommunsektorn och ålderspensionssystemet bestäms av deras respektive regelverk, och är inte

beroende av nivån på överskottsmålet (se avsnitt 6). Det genomsnittliga sparandet i ålderspensionssystemet 2019–2026 motsvarar cirka 0,5 procent av BNP. I slutet av 2030-talet har pensionssystemets finansiella sparande ökat till cirka 1,1 procent av BNP och förväntas sedan ligga kvar på denna nivå under de därpå följande tio åren (se figur 7.3).

Figur 7.3 Finansiellt sparande vid två alternativa saldomål

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016c).

Ett högre sparande i pensionssystemet innebär att staten kan uppvisa motsvarande lägre sparande vid ett givet överskottsmål. I figuren visas hur sparandet i staten anpassas till sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn vid två olika nivåer på ett överskottsmål, 0 respektive 1 procent av BNP. Medan sparandet i pensionssystemet förväntas uppvisa gradvis allt större överskott under 2020-talet antas sparandet i kommunsektorn i genomsnitt motsvara -0,2 procent av BNP alla år under samma tidsperiod. När det sammanlagda sparandet i kommunsektorn och ålderspensionssystemet stiger med tiden, kan sparandet i staten minska i motsvarande grad. År 2030 är det antingen svagt positivt eller nära ett underskott om 1 procent av BNP, beroende på nivån på överskottsmålet.

Högre kommunala investeringar ger ett lägre finansiellt sparande

I beräkningarna förväntas ett negativt finansiellt sparande i kommunsektorn det närmaste decenniet, trots att resultatet i sektorn är positivt (se figur 7.3). Det beror framför allt på att hela kostnaden för kommunala investeringar är en utgift i det finansiella sparandet, medan endast avskrivningarna kostnadsförs i resultatredovisningen. När de kommunala investeringarna ökar, vilket väntas vara fallet de närmaste 10–15 åren, försämras det finansiella sparandet under en övergångsperiod även om resultatet är oförändrat.

Många kommuner planerar i dag för ökade investeringar. Ränteläget är lågt och kommunernas resultat har varit relativt goda de senaste åren, vilket ökar benägenheten att investera. Samtidigt väntas befolkningen växa snabbt de närmaste åren, särskilt bland barn och äldre som utnyttjar de kommunala tjänsterna i större utsträckning än övriga åldersgrupper. Investeringarna förväntas också öka i de kommunala företagen, t.ex. bostadsbolag och bolag för vatten och avlopp. Sistnämnda investeringar är dock en del av näringslivets investeringar enligt nationalräkenskaperna, och påverkar inte det finansiella sparandet i kommunsektorn mer än indirekt.

För närvarande är skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande i kommunsektorn relativt stor, och den väntas förbli stor de närmaste åren. Åren 2000–2015 var det genomsnittliga finansiella sparandet i kommunsektorn -0,1 procent av BNP. Underskotten ökade något de senaste fem åren och motsvarade 0,2 procent av BNP 2011–2015. Trots ett prognostiserat positivt resultat på mellan 14 och 18 miljarder kronor årligen 2016–2019 förväntar sig KI ett fortsatt negativt finansiellt sparande i kommunsektorn dessa år. I beräkningarna antas det finansiella sparandet uppgå till i genomsnitt cirka -0,2 procent av BNP även åren 2020–2030. Detta förutsätter dock att kommuner och landsting höjer resultatkravet när investeringsutgifterna ökar för att inte sektorns soliditet ska försämrast. Om så inte blir fallet menar KI att det finansiella sparandet i kommunsektorn kan komma att sjunka ned mot ett genomsnittligt underskott om 0,5 procent av BNP. I den utsträckning det genomsnittliga finansiella sparandet i kommunsektorn sjunker framöver, måste detta kompenseras av ett högre statligt sparande för en given nivå på överskottsmålet.

Sparandet i kommunsektorn är inte beroende av utgiftsutvecklingen så länge resultatet är styrande. Om den demografiska utvecklingen resulterar i högre kommunal konsumtion kan antingen staten öka statsbidragen till kommunerna, eller dessa höja kommunalskatten. Oavsett vilket är det rimligt att anta att kravet på god ekonomisk hushållning kommer att klaras, vilket förväntas resultera i ett finansiellt sparande i linje med vad som antas.

7.2.4 Effekter på den offentliga sektorns finansiella ställning

I tabell 7.3 presenteras en sammanställning av hur den offentliga sektorns nettoställning, statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) utvecklas fram till 2026 och på lång sikt om ett saldomål på olika nivåer införs 2019 och gäller tills vidare.

Den offentliga sektorns nettoställning förbättras på lång sikt för alla positiva saldomål

Det kan vara svårt att omedelbart genomföra åtgärder som ändrar sparandet 2019 till en ny nivå på ett saldomål, framför allt om detta sätts lågt. Det offentliga sparandet bedöms motsvara 0,2 procent av BNP 2018 och öka till 0,6 procent av BNP 2019, se tabell 7.1. Det gör att budgetförstärkande åtgärder om ytterligare cirka 0,4 procent av BNP måste genomföras 2019 om saldot ska öka till 1 procent av BNP detta år. Om saldot tvärtom ska sänkas till -0,5 procent av BNP kan budgeten försvagas med cirka 1,1 procent av BNP. En sådan budgetförsvagning skulle kunna vara svår att genomföra under ett år utan oönskade expansiva effekter på ekonomin. I beräkningen bortses dock från denna typ av effekter och sparandet i den offentliga sektorn antas nå det nya saldomålets nivå 2019 genom en förändring av statens sparande, medan sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn utvecklas som i figur 7.3.

Både den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och finansiella nettoställning är viktiga för att analysera de offentliga finansernas utveckling. Den finansiella nettoställningen är en värdefull indikator i analysen av hur den offentliga soliditeten utvecklas. Men med tanke på att värdet på de finansiella tillgångarna kan

ändras snabbt och mycket, och att en stor del av de finansiella tillgångarna motsvaras av en lika stor pensionsskuld, är det viktigt att även den konsoliderade bruttoskulden följs upp.

Tabell 7.3 Finansiell ställning i offentlig sektor vid olika genomsnittliga sparanden 2019–2026

Procent av BNP

		2015	2026	Lång sikt
1 procent	Nettoställning	19,5	25,3	39,3
	Maastrichtskuld	43,4	30,9	19,0
	Statsskuld	32,6	20,0	8,6
0,5 procent	Nettoställning	19,5	21,8	27,3
	Maastrichtskuld	43,4	34,4	31,0
	Statsskuld	32,6	23,4	20,6
En tredjedels procent	Nettoställning	19,5	20,7	23,2
	Maastrichtskuld	43,4	35,5	35,1
	Statsskuld	32,6	24,6	24,6
Balans	Nettoställning	19,5	18,4	15,4
	Maastrichtskuld	43,4	37,8	42,9
	Statsskuld	32,6	26,9	32,5
-0,5 procent	Nettoställning	19,5	14,9	3,4
	Maastrichtskuld	43,4	41,3	54,9
	Statsskuld	32,6	30,3	44,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (2016c).

Eftersom sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet kan antas vara detsamma oavsett nivå på överskottsmål, och statens finansiella tillgångar till stor del består av fordringar på Riksbanken och studielånssystemet, samt aktier i bolag som Vattenfall, LKAB, m.fl. vars värde inte beror på överskottsmålets nivå, är det i första hand statsskuldens storlek som påverkas av olika sparmål. Det är också statsskulden som varierar över en konjunkturcykel och som direkt berörs om staten måste öka de offentliga utgifterna till följd av någon typ av kris. Möjligheten att snabbt kunna låna upp pengar och underbalansera budgeten i en konjunkturavmattning, utan att statens kreditvillkor försämrats, beror till stor del på statens sparande och skuld. Det gör att även statsskulden som andel av BNP är ett viktigt offentligfinansiellt nyckeltal.

Av tabell 7.3 och 7.4 framgår att den finansiella ställningen förbättras mellan 2015 och 2026 i alla studerade alternativ med ett positivt finansiellt sparande i den offentliga sektorn. Vid balans i de offentliga finanserna försämrars nettoställningen marginellt, medan statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden minskar som andel av BNP mellan 2015 och 2026. Endast vid ett genomsnittligt underskott motsvarande 0,5 procent av BNP sker en mer påtaglig försämring av nettoställningen, medan statsskulden och Maastrichtskulden förväntas vara lägre 2026 än 2015 även vid denna nivå på saldomålet.

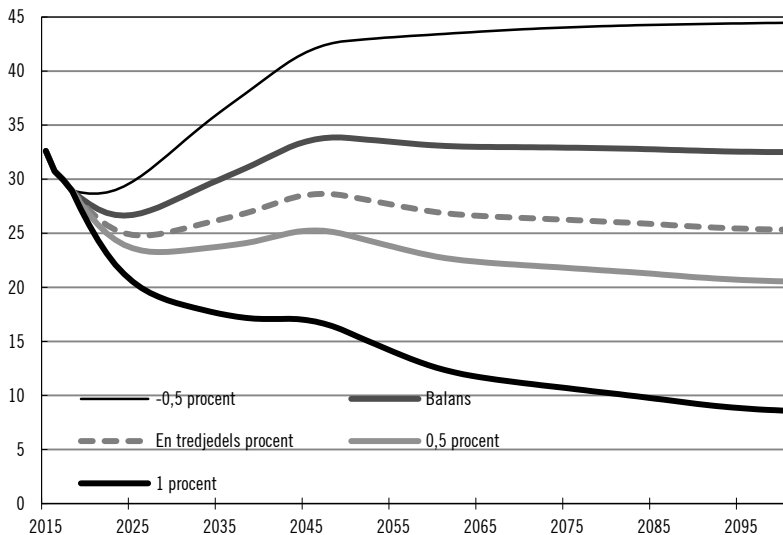
Även om statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden minskar som andel av BNP mellan 2015 och 2026 i alla alternativ så är skillnaden i skuldkvoter betydande 2026. Om överskottsmålet ligger kvar på 1 procent av BNP under perioden fram till 2026 är statsskulden och Maastrichtskulden närmare 7 procent av BNP lägre slutåret än om överskottsmålet sänks till balans, vilket motsvarar cirka 450 miljarder kronor.

Stabilitets- och tillväxtpaktens sextioprocentsgräns klaras även vid ett sparande på -0,5 procent av BNP

Vidare framgår att Maastrichtskulden ligger under EU:s gräns om 60 procent av BNP med god marginal 2026 i alla alternativ. Detta gäller också om respektive saldomål skulle upprätthållas på lång sikt, även om marginalen är liten i alternativet på -0,5 procent av BNP. Skuldstockarna är därmed aldrig i närheten av de värden som kan antas tydligt öka risken för försämrade villkor på kreditmarknaden (se avsnitt 7.3) I alternativen med ett positivt sparande i den offentliga sektorn stärks den offentliga sektorns finansiella ställning även på lång sikt jämfört med 2015.

Figur 7.4 Statsskulden vid olika genomsnittliga sparanden

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet (2016c).

Ju högre saldomålet sätts desto lägre blir statsskuldskvoten på sikt, se figur 7.4. Endast vid ett saldomål om -0,5 procent av BNP blir statsskulden på lång sikt högre än 2015 som andel av BNP. Trots att staten kan uppvisa underskott vid ett balansmål minskar statsskulden som andel av BNP fram till 2026, och är på lång sikt mer eller mindre oförändrad som andel av BNP jämfört med 2015, se även tabell 7.3. Det beror på att BNP växer något snabbare än skulden, så att kvoten mellan statsskuld och BNP faller. Vid ett överskott motsvarande 1 procent av BNP i den offentliga sektorn, vilket kräver genomsnittliga överskott om 0,7 procent av BNP i staten, blir statsskulden på lång sikt mindre än 10 procent av BNP.

Tabell 7.4 sammanfattar de genomsnittliga sparkraven på staten 2019–2026 för alla alternativa överskottsmål. Av tabellen framgår att ett bibehållet överskottsmål om 1 procent av BNP för den offentliga sektorn leder till att det statliga sparandet måste uppvisa ett genomsnittligt överskott motsvarande 0,7 procent av BNP 2019–2026. Om överskottsmålet för den offentliga sektorn sänks kan det genomsnittliga statliga sparandet minska i samma utsträckning. Ett överskottsmål om 0,5 procent av BNP leder således till ett krav på

ett överskott om 0,2 procent av BNP för det statliga sparandet, och vid ett överskottsmål på en tredjedels procent kan staten i det närmaste ha balans. Om överskottsmålet sätts till 0 procent av BNP eller -0,5 procent av BNP kan det statliga sparandet uppvisa genomsnittliga underskott om 0,3 respektive 0,8 procent av BNP. Som jämförelse kan nämnas att det genomsnittliga sparandet i staten var -0,2 procent av BNP 2000–2015, dvs. något högre än vad ett balansmål skulle kräva 2019–2026, samtidigt som det genomsnittliga sparandet i den offentliga sektorn var 0,4 procent av BNP.⁷

Tabell 7.4 Offentligfinansiella nyckeltal vid olika nivåer på överskottsmål 2019–26

Procent av BNP

Nivå på saldomål	Statens finansiella sparande	Förändring 2015–2026		
		Stats skuld	Maastricht skuld	Netto ställning
1 procent	0,7	-12,7	-12,5	5,8
0,5 procent	0,2	-9,2	-9,1	2,3
En tredjedels procent	0,1	-8,0	-7,9	1,1
Balans	-0,3	-5,7	-5,6	-1,1
-0,5 procent	-0,8	-2,3	-2,2	-4,6

Källa: Konjunkturinstitutet (2016c) och egna beräkningar.

Det primära sparandet ökar snabbare än BNP mellan 2015 och 2026 i samtliga alternativ. Den huvudsakliga förstärkningen sker dock redan mellan 2015 och 2019, så att det primära sparandet som andel av BNP är mer eller mindre stabilt mellan 2019 och 2026. Skillnaden i förändring i primärt sparande mellan de olika alternativen är något mindre än skillnaden i överskottsmålets nivå. Detta är fallet eftersom försvagningen av det primära sparandet vid ett lägre offentligt sparande på sikt blir mindre när de offentliga nettokapitalinkomsterna försvagas (jämför resonemangen kring beskrivningen av figur 7.2).

⁷ Det finansiella sparandet i staten är minskat med engångsöverföringar från ålderspensionssystemet 2000 och 2001.

Större värdeökningar kan stärka den offentligfinansiella ställningen och sänka kravet på statligt sparande

Utvecklingen av framför allt de offentliga finansiella tillgångarna, och därmed den offentliga nettoställningen, beror inte bara på det offentliga sparandet utan även på värdeförändringar. En stor del av tillgångarna i offentlig sektor, främst i ålderspensionssystemet, består av aktier och andra värdepapper vars värde förändras med tiden. Denna värdeförändring, som inte är en del av det finansiella sparandet enligt nationalräkenskaperna, gör att framför allt tillgångsstockarna kan ändra storlek även om sparandet är noll. Historiskt har värdeförändringar förklarat en större del av den offentliga finansiella ställningens förändring än det offentliga sparandet (se avsnitt 4.2.2). Osäkerhet kring värdeutvecklingens storlek försvårar framskrivningar av den offentliga finansiella förmögenheten och bedömningen av vad som är en lämplig nivå på överskottsmålet.

Tabell 7.5 Antaganden om räntor och avkastning för offentlig sektor

Procent

Staten	Huvud scenario	Alternativ scenario
Räntebärande skulder och tillgångar	4,5	4,5
Icke-räntebärande tillgångar	4,5	5,0
Direktavkastning	2,5	1,0
Värdeökning	2,0	4,0
Ålderspensionssystemet		
Räntebärande skulder och tillgångar	4,5	4,5
Icke-räntebärande tillgångar	4,5	7,0
Direktavkastning	2,5	3,0
Värdeökning	2,0	4,0

Anm: För kommunsektorn är avkastningen densamma i båda scenarier, 4,5 procent totalavkastning på alla finansiella tillgångar och skulder.

Källa: Konjunkturinstitutet (2016c).

I beräkningarna antas att räntan på alla skulder och den sammanlagda avkastningen på alla finansiella tillgångar är densamma. Avkastningen delas i sin tur upp i direktavkastning, dvs. räntor och utdelningar, som är en inkomst i det finansiella sparandet, och värdeförändring, som inte är en del av sparandet. I beräkningen antas den sammanlagda avkastningen på alla finansiella tillgångar vara

4,5 procent per år, vilket ungefär motsvarar räntan på 5- och 10-åriga svenska statsobligationer i KI:s medelfristiga scenario. KI menar att detta antagande är försiktigt jämfört med historisk avkastning. Om avkastning och värdeökningen utvecklas i linje med tidigare utfall även framöver förstärks den offentliga sektorns nettoställning med cirka 4,5 procent av BNP fram till 2026 och med cirka 12 procent av BNP fram till 2040 jämfört med grundalternativet. Denna förstärkning, som är lika stor för alla nivåer på saldomålet, bygger på att kapitalavkastningen utvecklas i enlighet med andra kolumnen i tabell 7.5

Värdeökningen påverkar enbart de finansiella tillgångarna, vilket gör att statsskulden och Maastrichtskulden endast påverkas indirekt genom att större tillgångar ger högre kapitalinkomster och därmed ett starkare sparande i framför allt pensionssystemet, vilket i sin tur minskar behovet av sparande i staten. De genomsnittliga finansiella sparanden i staten som anges i tabell 7.4 kan minskas med cirka 0,1 procent av BNP för alla nivåer på saldomålet om värdeökningen blir högre. Med alternativa antaganden om värdeökningar i linje med historisk avkastning så försvagas inte heller nettoställningen som andel av BNP mellan 2015 och 2026, även om ett balansmål införs. Större tillgångar och högre inkomster av kapital gör dessutom att det framtida primära sparandet skulle kunna vara något lägre.

Vad händer om dagens låga räntor blir bestående?

För närvarande är statslåneräntan mycket låg i ett historiskt perspektiv (se figur 4.10). En expansiv penningpolitik där Riksbanken köper statsobligationer har bidragit till att den fem- och tioåriga statslåneräntan tidvis t.o.m. varit negativ. Bedömningarna i avsnitt 7 bygger på att ränteläget normaliseras så att räntan på alla offentliga skulder och tillgångar är 4,5 procent. Om dagens ränteläge däremot inte ändras till 2026 modifieras resultaten i tabell 7.3 och 7.4 något.

Eftersom den offentliga finansiella nettoställningen är positiv innebär en lägre avkastning att kapitalavkastningsnettot försämras. Tillgångar och skulder är dock inte jämnt fördelade i den offentliga sektorn, utan det är pensionssystemets kapitalavkastning och sparande som försämras av lägre räntor. Ett lägre sparande i pensions-

systemet måste kompenseras av ett högre sparande i staten för en given nivå på saldomålet, medan kommunsektorns sparande kan antas vara i stort sett detsamma oavsett ränteläge. Ett högre spar krav på staten innebär att skatterna behöver höjas eller utgifterna minska, även om staten gynnas av att räntorna på statsskulden blir lägre. En överslagsberäkning visar att ungefär hälften av det ökade statliga sparandet kan finansieras med lägre statsskuld räntor, medan den andra hälften kräver ett högre primärt sparande. Det högre sparandet i staten gör att den konsoliderade bruttoskulden blir något lägre som andel av BNP 2026 än vad som anges i tabell 7.3, för en given nivå på överskottsmålet. Skillnaden är dock inte så stor att skuldankarets nivå skulle behöva anpassas (se avsnitt 8). Vid en framtida översyn av överskottsmålets nivå skulle det kunna vara naturligt att effekten av en eventuellt mer permanent förändring av statslåneräntan analyseras.

7.2.5 Effekter på sysselsättning och tillväxt

Åtgärder som stärker sysselsättningen har normalt en högre självfinansieringsgrad än åtgärder som ökar produktiviteten

Allmänt gäller att åtgärder som vidtas som sänker det offentliga sparandet, eller som finansieras fullt ut så att sparandet inte påverkas, i princip kan utformas så att de ger långsiktigt positiva effekter på BNP. En högre BNP-tillväxt har normalt en gynnsam effekt på de offentliga finanserna, vilket skulle kunna öka budgetutrymmet mer än den initiala åtgärds kostnaden. Åtgärden är då delvis självfinansierad. I vilken utsträckning det offentliga sparandet förbättras när BNP ökar beror dock på vad som ökar tillväxten.

Om överskottsmålet sänks kan skatterna vara något lägre och/eller utgifterna något högre under en längre övergångsperiod, cirka 50 år. Storleken på en eventuell effekt på tillväxten beror på hur det temporära finansiella utrymme som uppkommer vid ett lägre sparande används. Lägre skatter eller högre utgifter kan ha en positiv effekt på BNP, beroende på vilka åtgärder som vidtas.

Om sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar har det normalt en mer gynnsam effekt på det offentliga sparandet än om en lika stor BNP-ökning uppstår till följd av högre produktivitet. Skälet till det är att högre sysselsättning i näringslivet ökar de of-

fentliga skatteintäkterna, och lägre arbetslöshet sänker utgifterna, utan några motverkande budgetförsvagande effekter. Även en högre produktivitetsdriven tillväxt ökar de offentliga inkomsterna när viktiga skatteunderlag som lönesumman och privat konsumtion växer. Samtidigt ökar även de offentliga utgifterna när lönerna i den skattefinansierade produktionen kan förutsättas öka lika mycket. Också transfereringsutgifterna har på sikt en stark koppling till högre genomsnittliga inkomster, vilket ytterligare begränsar den budgetförstärkande effekten.

Sammanfattningsvis kan självfinansieringsgraden således väntas vara väsentligt högre för åtgärder som ökar sysselsättningen och sänker arbetslösheten jämfört med åtgärder som förbättrar produktiviteten. Är självfinansieringsgraden hög kan åtgärdens omfattning ökas, och därmed effekten på BNP, för samma nettoeffekt på det offentliga sparandet.

Kortsiktiga effekter bör inte påverka valet av överskottsmålets nivå

På medellång sikt påverkar ett ändrat överskottsmål arbetsutbudet endast i mycket liten utsträckning i KI:s beräkningar (Konjunkturinstitutet 2015a). Därmed antas inte heller produktionen påverkas. Det finns enligt KI faktorer som talar för både positiva och negativa sysselsättningseffekter om överskottsmålet sänks. De långsiktiga effekterna bedöms dock vara små, och KI gör inget försök att kvantifiera dem.

KI:s bedömer även att en anpassning mot nuvarande överskottsmål eller ett lägre överskottsmål kan ske utan att påverka konjunkturutvecklingen i någon större omfattning. Att ett högre sparande i viss mån bromsar aktiviteten är inte ett argument som enligt KI bör vägleda valet av målnivå. Visserligen kan arbetslösheten temporärt bli något lägre vid ett lägre sparande. Det är dock en engångseffekt som inte bör vägas in i valet av överskottsmål. Diskussionen om lämplig målnivå bör enligt KI frikopplas från den aktuella situationen och inte baseras på kortsiktiga stabiliseringspolitiska hänsyn.

7.3 Vad är en lämplig skuldnivå?

I föregående avsnitt har vi redogjort för vilka skuldnivåer olika saldomål kan väntas leda till. I detta avsnitt diskuteras vad som är en lämplig skuldnivå, utifrån bland annat studier om kritiska gränsvärden för skulden. Ekonomisk forskning ger inte något entydigt svar på frågan om det finns en "optimal" skuldnivå.⁸ Erfarenhet, inte minst från den senaste krisen, tyder dock på att höga skuldkvoter är skadliga för ekonomin och för finanspolitikens hållbarhet, och att en låg skuldnivå förbättrar handlingsutrymmet i en kris. En låg skuld är dock inte en garanti för att ett land kan hantera en kris. Länder kan gå från att ha en låg till hög statsskuld på väldigt kort tid. Den senaste finanskrisen innebar en märkbar ökning i den offentliga skuldsättningen i många utvecklade länder. Samtidigt finns det också länder med hög skuldkvot där finanspolitiken ändå uppfattas som hållbar.

7.3.1 Finns det en övre gräns för skulden?

En hög offentlig skuld kan föra med sig olika slags problem. Ju högre offentlig skuld, desto större andel av skatteintäkterna måste användas för räntebetalningar i stället för offentlig konsumtion eller investeringar. Vidare innebär en hög skuld en begränsning av statens möjligheter att stabilisera och hantera negativa störningar i ekonomin. Medan finanspolitiska stimulanser kan öka efterfrågan i ett land som har låg offentlig skuldsättning kan effekten bli mindre eller till och med negativ om den offentliga skuldsättningen är hög (Nickel och Andreas 2014).

Ytterligare ett problem som blivit tydlig i och med skuldkrisen i många euroländer är att de marknadsräntor staten betalar blir högre när skulden stiger, dvs. riskpremien ökar. En stor skuld gör ett land känsligt för marknadens omvärdering av dess kreditvärdighet. Räntekostnader som framstår som hanterbara kan öka snabbt om gamla lån måste omsättas och nya lån tas upp till högre räntesatser. En ond spiral med växande underskott, större skuld, högre ränteutgifter och allt större konsolideringsbehov kan snabbt uppstå. En

⁸ Se Riksgälden (2016) för en aktuell sammanställning av forskning på området.

sådan utveckling är ofta förknippad med stora samhällsekonomiska kostnader i form av lägre tillväxt och sysselsättning (Vredin m.fl. 2012).

I en IMF-studie av Ostry m.fl. (2015) identifieras tre olika zoner för skuldnivån: en grön, gul och röd zon. Zonindelningen baseras på hur stort finanspolitiskt utrymme ("fiscal space") ett land bedöms ha. Det finanspolitiska utrymmet avser avståndet mellan den aktuella skuldnivån och en den skuldnivå som det skulle vara skadligt att överskrida (där skulden kan börja växa okontrollerat om inte extraordinära åtgärder vidtas). Inom den gröna zonen finns det gott om finanspolitiskt utrymme, inom den gula zonen finns finanspolitiskt utrymme men också viss statsfinansiell risk, och inom den röda zonen saknas finanspolitiskt utrymme. Författarna menar att för länder i den gröna zonen, däribland Sverige, är det inte önskvärt att minska skuldsättningen på ett sätt som håller tillbaka efterfrågan, då kostnaderna för att göra det är större än vinsterna. För dessa länder bör skuldsättningen som andel av BNP minska endast genom att BNP ökar. Skälet är att effektivitetsförlusterna av den beskattning eller minskning av offentliga utgifter som skulle fordras för att minska skulden, skulle vara större än vinsterna av detsamma. För länder som däremot har litet eller inget finanspolitiskt utrymme är dock vinsterna av att minska skulden större än dessa kostnader.

En OECD-studie av Fall m.fl. (2015) visar vidare att den offentliga skuldnivå som inte bör överskridas varierar mellan olika länder. Länderna har delats in i tre grupper utifrån graden av självständig penningpolitik och nationalinkomst. Maxgränsen för utvecklade länder med en självständig penningpolitik ligger enligt studien mellan 70 och 90 procent av BNP. Eftersom euroländerna inte har en självständig penningpolitik ligger deras skuldgräns lägre, mellan 50 och 70 procent av BNP. För utvecklings- och tillväxtländer ligger gränsen sannolikt någonstans mellan 30 och 50 procent av BNP. Dessa maximala värden kan enligt OECD-studien användas som utgångspunkt för att finna en lämplig målnivå för skulden. En sådan nivå bör sättas så att risken är liten att gränsvärdet överskrids vid en negativ chock. Även statens explicita och implicita åtaganden behöver beaktas när målnivån sätts. Enligt studien ligger en lämplig målnivå omkring 15 procent av BNP under gränsvärdet för utvecklade OECD-länder och euroländer.

Variationen mellan länderna är dock stor. Sverige tillhör enligt studien den grupp av länder där den övre gränsen för den offentliga skulden är 70–90 procent av BNP, och målnivån således på 55–75 procent av BNP, ett intervall som delvis ligger över stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde.

Det kan jämföras med att Bi och Leeper (2010) i en modellskattning för Sverige kommit fram till att den kritiska nivån för Sveriges konsoliderade bruttoskuld ligger på runt 90 procent av BNP. Denna studie säger dock ingenting om en lämplig säkerhetsmarginal till denna skuldnivå.

Finanspolitiska rådet (2014) har argumenterat för regler i ramverket som gör att överskottsmålet höjs om den offentliga skulden riskerar att bli alltför hög. I det sammanhanget menade rådet att bruttoskulden inte bör bli avsevärt större än cirka 40 procent av BNP.⁹ Det kan jämföras med att kreditvärderingsinstitutet Moody's (2015) säger att även om Sveriges offentliga skuldkvot ökat något under senare år ger 45 procent av BNP en god marginal till sextio-procentsgränsen, och även till den genomsnittliga skuldkvoten på drygt 50 procent av BNP för länder med högsta kreditbetyg.

Andersson och Jonung (2016) förespråkar en lägre skuldnivå och menar att en lämplig nivå på Maastrichtskulden är 20–30 procent av BNP. En sådan skuldnivå ger enligt författarna tillräckligt stort utrymme för att möta en större kris.¹⁰

Riksgälden (2016) konstaterar att det är svårt att dra några entydiga slutsatser om en rimlig nivå på skulden utifrån ekonomisk teori och empiri. Riksgälden menar dock att en statsskuld motsvarande 30–35 procent av BNP kan vara en långsiktigt rimlig nivå. Denna nivå ger en god marginal både till de nivåer som forskningen visar kan vara problematiska och till stabilitets- och tillväxtpaktens övre gräns.

⁹ Finanspolitiska rådet ansåg 2012 att en ytterligare förmögenhetsuppbyggnad än de dåvarande 20 procent av BNP var svår att motivera med ett behov av säkerhetsmarginaler för en kommande lågkonjunktur (s. 13, 87).

¹⁰ Andersson och Jonung använder begreppet ”statsskuld” men verkar avse Maastrichtskulden, dvs. den offentliga konsoliderade bruttoskulden.

7.3.2 Finns det en nedre gräns för skulden?

En annan fråga är om statsskulden kan bli för liten. Utredningen om översyn av statsskuldspolitiken kom fram till att en statsskuld motsvarande cirka 10–15 procent av BNP behövs för att säkerställa en permanent låneberedskap (SOU 2014:8).¹¹ Även om en låg statsskuld är positivt menade utredningen att en låg skuld och ett litet lånebehov kan leda till att etablerade marknader och upplåningskanaler försvinner. Om staten under en period upphör att emittera statspapper minskar sannolikt handeln i utestående statspapper markant. Svenska statspapper skulle därmed bli illikvida och investerarbasen påverkas. Om statens lånebehov åter ökar kan det ta tid att återskapa en välfungerande och likvid marknad. Fall m.fl. (2015) pekar även på att tillgången på statspapper spelar en viktig roll för andra aktörers behov av välfungerande finansiella marknader med hög likviditet.

7.3.3 Osäkerhet, chocker och implicita åtaganden

Storleken på statens implicita åtaganden, dvs. statens icke-formella åtaganden men där det finns en förväntan om att staten har ett ansvar i en kris, kan behöva beaktas när en målnivå för skulden bestäms. Implicita åtaganden är inte helt enkla att kvantifiera och värdera. Principiellt har dock staten ett ansvar att ingripa när det uppstår allvarliga och oväntade lägen som hotar samhället och/eller medborgarnas välfärd, som exempelvis vid krigshot, naturkatastrofer, allvarliga olyckor eller samhällsekonomiska kriser. Statens finanser bör därför vara så robusta att det finns finansiell kapacitet att hantera även mycket allvarliga störningar och påfrestningar.

Ett centralt implicit åtagande är den finansiella sektorn. Denna sektors samhällsekonomiska betydelse gör att staten måste ta ansvar för att värna finansiell stabilitet, om t.ex. en eller flera systemviktiga banker får allvarliga problem. Erfarenheten från senaste finanskrisen 2008–2009 visar att oordnade fallissemang i stora

¹¹ Utredningen uppgav miniminivåer uttryckt i miljarder kronor för statsskulden 2020 och 2030. För 2020 skulle dessa uppgå till 606 och 746 miljarder kronor med respektive utan Riksgäldens upplåning för vidareutlåning till Riksbanken. För 2030 skulle dessa uppgå till 640 och 770 miljarder kronor med respektive utan denna. Dessa belopp har här uppskattats motsvara ungefär 10–15 procent av BNP.

banker kan få spridningseffekter som hotar hela samhällsekonomin. Kriser i banksektorn är ofta förknippade med att den statliga upplåningen ökar mycket snabbt, som i Sverige i början av 1990-talet och Irland 2009. För att garantera finansiell stabilitet har staten även ett stort explicit åtagande i insättningsgarantin. Den finansiella sektorn är stor. De svenska bankernas totala tillgångar motsvarade drygt 350 procent av BNP i december 2014 (Riksbanken 2015). EU:s nya krishanteringsdirektiv förändrar i grunden villkoren för statens agerande i en kris.¹² Ett viktigt syfte med det nya regelverket är att bryta kopplingen mellan statens finanser och finansiella kriser. Samtidigt stärks incitamenten för bankernas kreditgivare att vara vaksamma och kräva högre räntor av banker med sämre finansiell ställning. Krishanteringsdirektivet trädde i kraft i Sverige den 1 februari 2016. Det innebär bland annat att det etableras ett så kallat resolutionsförfarande som kan tillgripas om den finansiella stabiliteten hotas. Resolutionsförfarandet ger staten en rad befogenheter, inklusive rätten att ta kontroll över en fallerande bank. Dessutom ska bankernas långivare bära förluster via skuldnedskrivningar (sedan aktiekapitalet uttömts). Kreditgivarnas fordringar kan även omvandlas till aktiekapital om det krävs för att verksamheten ska kunna drivas vidare. Riksgälden är så kallad resolutionsmyndighet och kan använda resolutionsverktyg som skuldnedskrivning för att hantera en kris. I uppdraget ingår också att fastställa miniminivån på skulder som kan bli föremål för nedskrivning och konvertering om en bank måste sättas i resolution.

Regeringen menade i propositionen om genomförandet av krishanteringsdirektivet att konsekvenserna för såväl staten som för samhällsekonomin är svåra att överblicka på förhand (prop. 2015/16:5). Även om regeringen inte har kvantifierat de finansiella konsekvenserna, konstaterar den att statens möjligheter till rekaptalisering av banker med offentliga medel kommer att begränsas jämfört med stödlagen från 2008. Regelverket kräver att betydande kostnader ska bäras av bankernas ägare och borgenärer, och det är endast om förlusterna överstiger vissa värden som statliga medel får användas.

¹² Till detta kommer andra reformer, t.ex. skärpta kapital- och likviditetskrav, som kan antas minska risken för att en allvarlig finanskris ska uppstå.

Hur de nya reglerna ska tillämpas och dess effekter är ännu oklart. Det finns dock skäl att tro att sannolikheten för stora statliga insatser avsevärt minskar till följd av det nya regelverket. Riksgälden (2015b) bedömer att sannolikheten är liten för en så allvarlig kris att resolutionsåtgärder inte är tillräckliga, och att staten därmed skulle drabbas av banksystemets kreditförluster.

7.4 En ändrad målnivå och motiven till överskottsmålet

Överskottsmålet syftar till att åstadkomma en långsiktigt hållbar finanspolitik, en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, samhällsekonomisk effektivitet samt stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme (se avsnitt 3). I detta avsnitt diskuteras inledningsvis hur en ändrad nivå på överskottsmålet påverkar de tre första motiven. Därefter behandlas det stabiliseringspolitiska motivet. Här handlar diskussionen om säkerhetsmarginalerna vid normala, men framför allt djupa konjunkturedgångar.

7.4.1 Konsekvenser för långsiktig hållbarhet, generationsfördelning och effektivitet

Alla alternativa saldomål leder till en stabil nettoförmögenhet i relation till BNP

Såväl ett överskottsmål som ett inte alltför stort underskottsmål som upprätthålls innebär att finanspolitiken teoretiskt sett är långsiktigt hållbar i meningen att skuldkvoten stabiliseras. Även om ett överskottsmål på sikt ger en högre finansiell nettoförmögenhet än ett underskottsmål så är nettoförmögenhetens relation till BNP stabil i båda fallen. De nivåer på saldomål som övervägs i denna utredning resulterar också i finansiella skuld- och förmögenhetsstockar som ligger väl under de nivåer som kan oroa kreditgivare. Ett ytterligare förslag som bidrar till en hållbar finanspolitik är att konsekvenserna av det överskottsmål som gäller tillsvidare ska ses över vart åttonde år (se avsnitt 10).

Är någon nivå på överskottsmålet mer samhällsekonomiskt effektiv?

Det kriterium för effektivitet som oftast angetts i samband med överskottsmålet är att skatteuttaget bör variera så lite som möjligt (se avsnitt 3). Anledningen är att skatter normalt antas orsaka samhällsekonomiska förluster som ökar mer än proportionellt med skattesatsen. Om skatteuttaget måste höjas kraftigt under en kort tid för att göra finanspolitiken hållbar medför det ofta stora samhällsekonomiska kostnader. En finanspolitik som inriktas på att nå ett riktmärke för det offentliga sparandet minskar risken för att denna typ av åtgärder ska bli nödvändiga.

I KI:s beräkningar antas att de offentliga utgifterna är givna av ett offentligt åtagande, och det önskvärda sparandet åstadkoms genom högre eller lägre skatter. Detta är en redovisningsmässig förenkling. I verkligheten kan ett offentligt sparande i linje med överskottsmålet åstadkommas genom att både utgifter och inkomster ändras. En framskrivning av de offentliga utgifterna är vidare beroende av flera osäkra antaganden om hälsoutvecklingen i befolkningen, standardökningen i de offentliga tjänsterna, hur produktiviteten i produktionen av dessa tjänster utvecklas, m.m.

Slutsatsen av detta är att valet av nivå på överskottsmålet i sig inte implicerar en särskild utveckling av skatteuttaget. Anpassningen av sparandet till överskottsmålet kan ske genom förändringar av både de offentliga utgifterna och inkomsterna, och det är i besluten om sådana förändringar som den samhällsekonomiska effektiviteten måste beaktas. Detta gäller på samma sätt för alla de nivåer på överskottsmålet som analyseras här. Det går således inte att säga att en nivå på överskottsmålet är mer samhällsekonomiskt effektiv än en annan.

Svårt att säga att en målnivå är att föredra utifrån rättvisa mellan generationer

I tabell 7.3 framgår att ett överskottsmål på mellan 0 och en tredjedels procent av BNP leder till att nettoförmögenheten är relativt stabil på medellång sikt, nära dagens nivå på 19,5 procent av BNP. Att nettoförmögenheten är stabil som andel av BNP innebär att de finansiella resurser en generation lämnar efter sig till nästa är lika

stora, vilket talar för att den intergenerationella omfördelningen påverkas i ringa utsträckning av ett offentligt sparande på denna nivå.

Som framgick av avsnitt 7.2 blir det primära sparandet, det finansiella sparandet exklusive nettokapitalinkomster, detsamma efter cirka 50 år oavsett målnivå. Alla primära utgifter, dvs. offentlig konsumtion, transfereringar och investeringar, måste således finansieras med lika stora skatteinkomster på lång sikt. Det innebär att valet av mål för sparandet, sett i detta tidsperspektiv, kan ses som en fråga om när i tiden en given utgiftsström ska finansieras, dvs. valet av nivå har en fördelningspolitisk dimension. Sätts överskottsmålet högt sker en större del av finansieringen i nutid. Individer som lever i dag måste då betala högre skatter och/eller acceptera lägre offentliga utgifter för att skapa det önskade överskottet. På sikt leder detta till en starkare finansiell ställning och ett förbättrat kapitalavkastningsnetto, vilket ger utrymme för att sänka skatteuttaget för framtida generationer. Omvänt innebär ett lägre överskottsmål att skatteuttaget kan vara lägre och eller utgifterna högre i nutid, vilket på sikt resulterar i en försämrad offentlig-finansiell nettoställning och ett lägre kapitalavkastningsnetto, vilket framtida generationer måste finansiera med ett högre primärt sparande.

De alternativa saldomål som här studerats ger dock upphov till relativt små skillnader i primärt sparande och om överskottsmålets nivå omprövas varannan mandatperiod blir den omfördelande effekten än mindre. Om överskottsmålet sänks ger det visserligen temporärt möjlighet till lägre skatter eller högre utgifter men som framgår av tabell 7.4 är skillnaderna relativt små. Ett uttalande om huruvida den förändring som trots allt uppstår ökar eller minskar rättvisan mellan generationerna förutsätter också ett normativt omdöme om vad som är rättvist. Slutsatsen blir att det svårt att säga att något av de alternativa överskottsmålen är att föredra ur ett rättviseperspektiv.

7.4.2 Stabiliseringspolitiska konsekvenser

Forskning om finanspolitikens konjunkturstabiliserande effekter

En återkommande diskussion inom nationalekonomisk forskning handlar om i vilken utsträckning finanspolitiken kan och bör användas för att försöka stabilisera konjunkturen. Empiriskt har man försökt fastställa effekten av finanspolitik på flera olika sätt. Enligt Finanspolitiska rådet (2015) visar senare års forskning att finanspolitiken kan vara effektiv för att stabilisera ekonomin framför allt vid stora störningar, förutsatt att statsfinanserna bedöms som långsiktigt hållbara. En studie av Corsetti och Müller (2015) med fokus på utvecklingen efter finanskrisen drar slutsatsen att effekten av expansiv finanspolitik antagligen är ganska liten i normala tider, men större i recessioner och finansiella kriser. Den är troligen också större vid fast växelkurs än vid rörlig. Modellbaserade resultat indikerar att effekten är större när penningpolitikens möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik begränsas av en ränta nära noll. Statsfinansiell oro och hög risk för betalningsinställelse minskar finanspolitikens effekt eller ändrar t.o.m. dess tecken, dvs. ett minskat offentligt sparande verkar åtstramande i stället för stimulerande. Risken för detta är större i länder nära räntegolvet där penningpolitiken inte har möjlighet att motverka en ökad statsfinansiell risk. Sammantaget bör således diskretionära finanspolitiska konjunkturstabiliserande åtgärder främst användas i djupa och utdragna lågkonjunkturer, och särskilt om förtroendet för den finanspolitiska regimen är starkt och penningpolitiken redan uttömt sina resurser.

Säkerhetsmarginaler vid en djup konjunkturedgång

Säkerhetsmarginaler, dvs. att sparande och skuld inte är på oroväckande nivåer, krävs för att finanspolitiska åtgärder ska kunna genomföras i konjunkturstabiliserande syfte utan risk för negativa effekter på förtroende för finanspolitiken och statens kreditvärdighet. För att undvika sådana reaktioner krävs att framför allt statsskulden och statens underskott inte blir för stora. Det är dock svårt att avgöra var gränsen går för när politikens trovärdighet ifrå-

gasätts. EU:s regelverk begränsar underskottet till högst tre procent av BNP och offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld till maximalt 60 procent av BNP.

Hur stora säkerhetsmarginaler som krävs beror dels på de offentliga finansernas konjunktürkänslighet, dels på de stabiliseringspolitiska ambitionerna. KI (2015a) har beräknat s.k. budgetelasticiteter som visar hur de offentliga finanserna påverkas av konjunkturrella variationer via de automatiska stabilisatorerna.¹³ Dessa beräkningar visar att konjunktürkänsligheten minskat, det vill säga de automatiska stabilisatorerna är i dag mindre starka än tidigare. Risken för kraftiga försvagningar av det finansiella sparandet på grund av de automatiska stabilisatorerna är därmed mindre, samtidigt som då behovet av diskretionära åtgärder möjligen ökat. Budgetelasticiteten kan enligt KI:s beräkningar förväntas vara 0,3–0,5 vid en export- och investeringsledd nedgång av den typ som har varit vanligast i Sverige de senaste decennierna. Det innebär att om BNP faller med 1 procent under sin potentiella nivå så minskar det finansiella sparandet i offentlig sektor som andel av BNP med 0,3–0,5 procentenheter. Vid en inhemsk konsumtionsdriven konjunktturnedgång blir de konjunkturrella effekterna större, och budgetelasticiteten kan då väntas vara cirka 0,6.

OECD och EU-kommissionen bedömer att de svenska offentliga finanserna är något mer konjunktürkänsliga än KI. De använder en budgetelasticitet på 0,59, dvs. i KI:s övre intervall. Även om osäkerheten i bedömningarna är stor har kommissionens budgetelasticitet en särskild vikt i ett sammanhang då det är deras bedömning som avgör om det strukturella underskottet överstiger vårt MTO om 1 procent av potentiell BNP.

Hur mycket det finansiella sparandet försämras i en lågkonjunktur beror dock inte bara på de automatiska stabilisatorernas styrka utan också på hur den aktiva stabiliseringspolitiken bedrivs. Det är den sammantagna effekten på det finansiella sparandet som avgör hur finanspolitiken bidrar till konjunkturstabilisering. För en given budgetelasticitet kan den aktiva diskretionära politiken anpassas så att den sammantagna stabiliseringspolitiken når önskvärd omfattning. Ju mer ambitiös politiken är vad gäller att stabilisera konjunkt-

¹³ Budgetelasticiteten visar hur mycket det offentliga sparandet som andel av BNP ändras om BNP-gapet ändras med en procent av potentiell BNP.

turutvecklingen, desto större säkerhetsmarginaler krävs för att undvika att bryta mot EU:s regler, och för att upprätthålla finanspolitikens trovärdighet.

Ett lägre satt överskottsmål minskar säkerhetsmarginalerna

En övergång till ett lägre överskottsmål minskar säkerhetsmarginalerna. Ett överskottsmål för hela offentliga sektorn innebär att statens finansiella sparande behöver anpassas till sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn för att målet ska nås. KI:s bedömning, som de betonar är osäker, är att det finansiella sparandet i pensionssystemet kommer att överstiga 1 procent av BNP i slutet av 2020-talet, se figur 7.3. Ett lågt satt överskottsmål ökar därmed risken för att statens finansiella sparande kan sjunka till så låga nivåer att förmågan att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik minskar. Om sparandet i pensionssystemet blir högre än väntat kan statens sparande vara motsvarande lägre, för ett givet sparande i kommunsektorn. Då blir Maastrichtskulden normalt sett högre än väntat, samtidigt som den offentliga nettoförmögenheten utvecklas i linje med förväntan. Den finansiella ställningen är starkare i pensionssystemet, men svagare i staten. Eftersom ökad förmögenhet i pensionssystemet inte förbättrar det stabiliseringspolitiska utrymmet är detta ett argument mot ett allt för lågt överskottsmål.

Det är dock inte särskilt sannolikt att lågt satta överskottsmål utgör en begränsning i normala konjunkturförlopp. Exempelvis kan de automatiska stabilisatorerna förväntas försvaga sparandet med som mest cirka 1 procent av BNP vid ett BNP-gap på -2 procent, vilket lämnar ett utrymme för ytterligare aktiv politik innan EU:s gränsvärden överskrids om sparandet i utgångsläget var nära balans.

De offentligfinansiella effekterna blir större vid en inhemsk kris

I stället för att titta på i vilken utsträckning normala konjunkturförlopp kan innebära begränsningar för finanspolitiken är det i detta sammanhang mer relevant att titta på de begränsningar ett lågt sparande sätter för politiken vid större inhemskt genererade kriser. Det krävs ett negativt BNP-gap om cirka 5 procent av BNP

för att EU:s underskottsgräns skulle nås enbart på grund av de automatiska stabilisatorerna. Så djupa lågkonjunkturer är inte vanliga, men inträffade exempelvis vid 1990-talskrisen och finanskrisen 2008–2009. I en sådan situation ger ett högre satt överskottsmål bättre förutsättningar för finanspolitiken. Samtidigt finns det undantagsklausuler i EU:s regler som medger högre underskott för att hantera exceptionella situationer. Toleransen för underskott, både från EU:s och från de finansiella marknadernas sida, är sannolikt också större om statsskulden är låg och nettoförmögenheten positiv i utgångsläget.

Vilka störningar överskottsmålet ska ta höjd för kan endast besvaras utifrån politiska värderingar, där kostnader och intäkter av ett högt säkerhetssparande måste vägas mot varandra. Det är inte rimligt att bygga upp säkerhetsmarginaler som kan hantera varje upptänklig kris. Det skulle innebära högre skatter och/eller lägre utgifter under en övergångsperiod, i strid med ambitionen att utjämna skatteuttaget över tid, och skulle också gynna framtida generationer på bekostnad av nuvarande, eftersom de sistnämnda i högre grad skulle tvingas finansiera uppbyggnaden av de finanspolitiska buffertarna genom ett högre primärt sparande.

Risken för en kortsiktigt ohållbar utveckling i en lågkonjunktur talar dock emot att välja ett allt för lågt överskottsmål. Även om det är svårt att sätta en absolut gräns i detta sammanhang torde risken för att ett underskottsmål om 0,5 procent av BNP kommer i konflikt med ett MTO om -1,0 procent av BNP vara så pass stor att ett så lågt överskottsmål blir olämpligt ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Samtidigt kräver ett lägre överskottsmål en ökad vaksamhet då avståndet till EU:s underskottsgräns minskar. Stabiliseringspolitiken måste anpassas till de nya säkerhetsmarginalerna. För att minska risken att det offentliga sparandet sjunker under EU:s gränsvärde i en konjunkturedgång är det viktigt att finanspolitiken är i fas med konjunkturcykeln. Det innebär att det finansiella sparandet bör överstiga överskottsmålet när ekonomin befinner sig i en högkonjunktur.

7.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande behålls, men dagens nivå om en procent av BNP ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Den nya nivån gäller från och med 2019 och tills vidare. Denna nivå på överskottsmålet väntas leda till att den offentliga bruttoskulden fortsätter minska som andel av BNP till cirka 35 procent 2026, samtidigt som den offentliga nettoförmögenheten ökar något från dagens nivå till drygt 20 procent av BNP. Detta överskottsmål bedöms ge en hållbar utveckling av den offentliga sektorns finansiella ställning och tillräckliga säkerhetsmarginaler för att hantera djupa konjunkturedgångar.

Ett ökat demografiskt kostnadstryck de närmaste decennierna

Överskottsmålet infördes efter 1990-talskrisen för att stärka den offentliga sektorns finansiella ställning. Ett syfte var att kunna möta en demografisk utveckling med ett växande antal äldre från ett starkt offentligfinansiellt utgångsläge. Målet skulle också ge utrymme att aktivt motverka lågkonjunkturer och säkra marginaler till stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden. Sedan överskottsmålet infördes har de offentliga finanserna utvecklats stabilt under de senaste 15 åren. Förtroendet för Sveriges ekonomi och offentliga finanser är i dag högt. Vi har också en gynnsam offentligfinansiell ställning jämfört med de flesta andra länder. Den offentliga bruttoskulden som andel av BNP har minskat kraftigt jämfört med när överskottsmålet infördes.

Samtidigt kommer kostnadstrycket sannolikt att öka de närmaste decennierna till följd av demografiska förändringar. Andelen av befolkningen som är utanför yrkesverksam ålder har ökat de senaste åren. Om några år kommer även antalet personer som är 80 år och äldre att öka kraftigt, vilket ökar behovet av äldreomsorg och sjukvård. Den demografiska försörjningskvoten väntas fortsätta öka relativt snabbt till slutet av 2030-talet.

En konsekvens av att antalet ålderspensionärer ökar snabbare än antalet yrkesaktiva är att sparandet i ålderspensionssystemet minskar. Från att ha stått för större delen av överskotten i den offentliga

sektorns sparande sedan överskottsmålet infördes förväntas överskottet i pensionssystemet bli lägre de närmaste åren. Detta är en följd av förändringar i befolkningens ålderssammansättning och inte ett tecken på att pensionssystemet är underfinansierat. Detta lägre förväntade sparande i pensionssystemet ökar sparkraven på staten för att överskottsmålet ska nås. Dessutom måste staten kompensera för att sparandet i kommunsektorn väntas bli negativt det närmaste decenniet, vilket delvis beror på att de kommunala investeringarna väntas öka.

Kommittén finner att denna utveckling sammantaget talar för en något lägre nivå på överskottsmålet under det närmaste decenniet.

Den offentliga bruttoskulden fortsätter minska som andel av BNP även vid ett något lägre sparande

I detta avsnitt har redogjorts för konsekvenserna av ett antal olika alternativa mål för det finansiella sparandet.

Med rimliga antaganden om ränta och tillväxt leder alla här analyserade saldomål som upprätthålls till att den offentliga skuldkvoten går mot en nivå som är långsiktigt hållbar. Även om målet skulle sättas så lågt som -0,5 procent av BNP förväntas inte den offentliga sektorns finansiella nettoställning bli negativ på lång sikt, eller Maastrichtskulden öka så att den kommer i konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde på 60 procent av BNP. Dessa resultat påverkas endast marginellt om man varierar ränte- och tillväxtantagandena inom rimliga intervall.

Analysen vilar på antaganden om hur värdet på de offentliga finansiella tillgångarna kommer att utvecklas. Antaganden om värdeutvecklingen är osäkra. Historiskt har värdeförändringar förklarat en större del av den offentliga finansiella förmögenhetens ställning än det offentliga sparandet. De antaganden som ligger till grund för beräkningarna i denna utredning är dock försiktiga, dvs. värdet på den offentliga sektorns tillgångar antas öka långsammare än vad som tidigare observerats.

De långsiktiga effekterna av en övergång från ett högre till ett lägre överskottsmål på sysselsättning och BNP-tillväxt bedöms vara försumbara.

Valet av nivå på överskottsmålet är främst en fråga om behovet av säkerhetsmarginaler

Valet av nivå på överskottsmålet får effekter på fördelningen av primära offentliga utgifter och inkomster över tiden. Under en längre övergångsperiod blir budgetutrymmet större om målet sätts på en lägre nivå. Det gör att valet av målnivå kan ses som en fråga om när i tiden en given utgiftsström ska finansieras, dvs. det har en fördelningspolitisk dimension. Skillnaden mellan de målnivåer som övervägs är dock liten och det är kommitténs uppfattning att det inte går att säga att en viss målnivå är att föredra utifrån en bedömning om att den skulle vara fördelningsmässigt mer rättvis mellan generationerna än en annan.

Vi bedömer vidare att ingen av de målnivåer som här studeras kan sägas vara mer samhällsekonomiskt effektiv än de andra. Ett målsatt offentligt sparande kräver inte att skatteuttaget utvecklas på ett särskilt sätt, utan kan åstadkommas genom förändringar av både de offentliga inkomsterna och utgifterna. De effektivitetsmässiga konsekvenserna av ett ändrat saldomål via skatteuttaget går därmed inte att förutse.

Sammanfattningsvis är det enligt kommitténs bedömning svårt att säga att en målnivå i det intervall som kommittén har diskuterat är att föredra före en annan utifrån motiven om långsiktig hållbarhet, rättvisa mellan generationer och samhällsekonomisk effektivitet. Därmed har valet av målnivå kommit att handla om en avvägning mellan vilka säkerhetsmarginaler som bedöms behövas i en djup lågkonjunktur, i förhållande till värdet av de högre utgifter och/eller lägre skatter som det lägre överskottsmålet innebär under en längre övergångsperiod. Ju lägre sparandemålet sätts desto större blir risken för att aktiv finanspolitik i en djup konjunkturavmattning resulterar i så stora underskott att de försämrar statens kreditvärdighet, eller kommer i konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Nivån på överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP

Kommitténs samlade bedömning är att överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP. Principen om att den offentliga sektorn i genomsnitt bör ha ett överskott i sparandet över konjunkturcykeln ligger därmed fast. Denna målnivå väntas leda till en nettoförmögenhet på drygt 20 procent av BNP, en statsskuld på cirka 25 procent av BNP och en offentlig bruttoskuld på cirka 35 procent av BNP på medellång sikt. Med detta överskottsmål kommer således den offentliga bruttoskulden att fortsätta sjunka, samtidigt som nettoförmögenheten ökar något jämfört med dagens nivå. En offentlig bruttoskuldkvot på 35 procent av BNP ger en betydande marginal till EU:s skuldgräns på 60 procent av BNP och till de nivåer som identifierats som problematiska i ett antal internationella studier. Det är också en lägre skuldnivå än i många andra jämförbara stater som liksom den svenska har högsta kreditvärdighet.

Även om det inte går att fastställa vad som är en "optimal" skuldnivå utifrån ekonomisk forskning, finns det empirisk erfarenhet som tyder på att höga skuldkvoter är skadliga för ekonomin. Internationell forskning tyder på att Sverige tillhör den grupp av länder som har gott om finanspolitiskt handlingsutrymme i bemärkelsen att det finns ett stort avstånd mellan den aktuella skuldnivån och den skuldnivå som kan vara skadlig att överskrida. Med det överskottsmål vi föreslår kommer Sverige att ha ett gott finanspolitiskt handlingsutrymme även framöver. Vi bedömer att ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP ger ett tillräckligt utrymme att hantera även en mer utdragen och djup lågkonjunktur på ett aktivt sätt utan att statens kreditvärdighet påverkas.

Samtidigt krävs att stabiliseringspolitiken anpassas till de nya säkerhetsmarginalerna. Ett lägre sparande ökar vikten av att finanspolitiken är i fas med konjunkturcykeln för att det offentliga sparandet inte ska sjunka under EU:s gränsvärde i en djup lågkonjunktur. Också med detta nya överskottsmål kommer dock marginalen mellan överskottsmålet och Sveriges MTO på -1 procent av BNP att vara betydande. I Sverige kan MTO därmed fortsatt närmast betraktas som en lägre gräns, snarare än som ett mål för det strukturella sparandet. Syftet med MTO är att göra det

möjligt att hantera normala konjunktursvängningar utan att underskottet blir större än 3 procent av BNP. Sverige är ett av tre EU-länder som aldrig varit föremål för ett korrigerande förfarande i stabilitets- och tillväxtpakten. Genom att det nationella överskottsmålet även fortsättningsvis ligger betydligt högre än MTO kvarstår ambitionen att undvika framtida åtgärder inom stabilitets- och tillväxtpakten.

Den nya målnivån bör gälla från och med 2019 och tills vidare, dvs. från och med det första året i nästa mandatperiod.

Förslaget om nytt överskottsmål är ett av flera förslag

Den föreslagna förändringen av överskottsmålets nivå ska ses tillsammans med kommitténs övriga förslag. Vi bedömer att ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP, i kombination med våra förslag om ett skuldankare, en skärpt löpande uppföljning och en återkommande översyn av målnivån, förstärker ramverket. Även det faktum att förändringarna föreslås i bred politisk enighet talar för ett fortsatt stort förtroende för ramverket och finanspolitiken.

Appendix. Förhållandet mellan ränta, tillväxt och primärt sparande

I detta appendix diskuteras hur det primära sparandet påverkas av överskottsmålets nivå på lång sikt vid olika antaganden om ränta och tillväxt. Slutsatsen är att överskottsmålets nivå inte påverkar det primära sparandet på lång sikt om räntan är lika med tillväxten. Detta gäller oavsett om det förekommer värdeförändringar på de finansiella tillgångarna eller inte, och oavsett nivå på ränta och tillväxt. Om räntan är lägre än tillväxten leder en sänkning av överskottsmålet på sikt till att det primära sparandet kan vara något lägre, och vice versa. Rimliga skillnader mellan ränta och tillväxt, plus eller minus 0,5 procentenheter, ger dock mycket små skillnader i primärt sparande, både på medellång och på lång sikt. På lång sikt, mer än 50 år, är skillnaden som mest 0,1 procent av BNP, och på medellång sikt, cirka 10–20 år, ännu mindre. Om skillnaden mellan räntan och tillväxten är större, 1,5 procentenheter, så ökar skillnaden i primärt sparande till cirka 0,4 procent av BNP på lång sikt.

Överskottsmålets nivå påverkar nettokapitalinkomsterna på lång sikt

Det finansiella sparandet kan delas upp i ett primärt sparande och nettokapitalinkomster. Det primära sparandet är något förenklat skillnaden mellan skatteinkomsterna och utgifterna för konsumtion, investeringar och transfereringar. Nettokapitalinkomsterna är skillnaden mellan kapitalinkomster, dvs. ränteinkomster och utdelningar, och ränteutgifter. För en given nivå på överskottsmålet beror det primära sparandet, och därmed skatteuttaget om de primära utgifterna är givna, på nettokapitalinkomsternas storlek. Nettokapitalinkomsterna beror i sin tur på avkastningen på tillgångar och skulder. Till skillnad från de primära inkomsterna och utgifterna, påverkas inte nettokapitalinkomsterna av politiska beslut på kort sikt. Ett högre primärt sparande ger dock på sikt upphov till större tillgångar eller mindre skulder, och därmed högre framtida nettokapitalinkomster.

Att storleken på de framtida nettokapitalinkomsterna beror på dagens primära sparande innebär att nivån på överskottsmålet inte

påverkar det primära sparandet särskilt mycket på lång sikt. Ett lägre överskottsmål innebär på kort sikt att det primära sparandet kan vara lägre än med ett högre överskottsmål. Men på längre sikt leder ett lägre överskottsmål till mindre nettokapitalinkomster vilket kräver ett högre primärt sparande, och därmed ett högre skatteuttag vid samma utgiftsutveckling. Hur mycket kapitalinkomsterna sjunker och måste ersättas med ett högre primärt sparande beror på skillnaden mellan räntan och tillväxten.

Om räntan är lika med tillväxten ger olika nivåer på överskottsmålet ingen långsiktig skillnad i primärt sparande

Räntan och tillväxtens betydelse kan illustreras med ett förenklat räkneexempel i en situation med ett balansmål och inga finansiella tillgångar eller skulder. Räntan och BNP:s nominella tillväxttakt antas vara densamma, 4 procent per år. Eftersom man i en sådan situation inte har några inkomster eller utgifter för kapital så är det primära sparandet detsamma som det finansiella sparandet, dvs. båda är i balans. Om överskottsmålet nu höjs till ett överskott om 1 procent av BNP måste antingen de primära utgifterna sjunka eller de primära inkomsterna, skatteuttaget, öka så att det önskade överskottet uppstår. När detta sker kommer både det primära och det finansiella sparandet inledningsvis att motsvara 1 procent av BNP.

Eftersom det finansiella sparandet nu visar ett överskott börjar en nettoförmögenhet att byggas upp, vilket innebär att även kapitalinkomsterna blir positiva. Kapitalinkomsterna gör i sin tur att det primära sparandet kan minska något. Det positiva kapitalinkomstnettot kan användas till att sänka skatteuttaget eller öka de primära utgifterna utan att det finansiella sparandet avviker från överskottsmålet. När BNP växer hålls dock ökningen av nettoförmögenheten och nettokapitalinkomsterna tillbaka som andel av BNP. Om enprocentsmålet upprätthålls kommer nettoförmögenheten på sikt att stabiliseras vid cirka 25 procent av BNP och då generera kapitalinkomster om precis 1 procent av BNP (eftersom räntan är 4 procent). Nettokapitalinkomsterna är då lika stora som den initiala höjningen av överskottsmålet, vilket innebär att det primära sparandet åter är noll. Vid denna punkt bidrar överskottet i det finansiella sparandet till att öka den finansiella nettoförmögenheten med motsvarande 1 procent av BNP, samtidigt som

tillväxten gör att nettoförmögenheten är oförändrad som andel av BNP. De positiva nettokapitalinkomsterna gör samtidigt att det primära sparandet kan vara noll även vid ett överskottsmål. På lång sikt påverkar således överskottsmålets nivå inte det primära sparandet, och därmed inte heller skatteuttaget vid givna utgifter, om räntan är lika med tillväxten.

Om räntan är lägre än tillväxten kräver ett högre överskottsmål ett något högre primärt sparande på lång sikt, och tvärtom

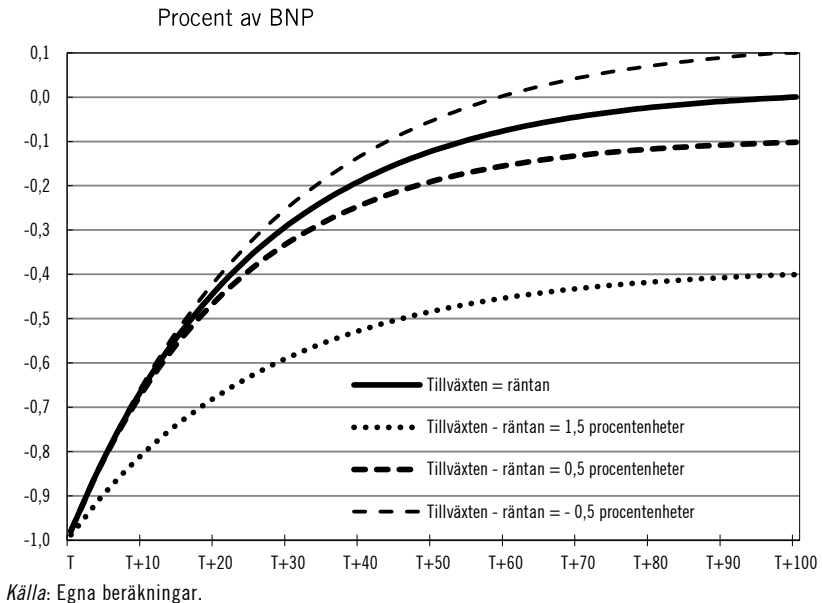
Om räntan i stället antas vara lägre än tillväxten ändras slutsatserna något. Nu skapar den lägre räntan ett mindre tillskott från nettoförmögenheten än tillväxtens återhållande effekt. Ett sparande på 1 procent av BNP leder även nu till att nettoförmögenheten på sikt stabiliseras på cirka 25 procent av BNP. Men med en lägre ränta blir kapitalinkomsterna något mindre, och därmed kravet på det primära sparandet något större för ett givet överskottsmål. Effekten är dock relativt liten för små skillnader mellan tillväxten och räntan. Om räntan exempelvis är 4,0 procent och tillväxten 4,5 procent så måste det primära sparandet på lång sikt vara cirka 0,125 procent av BNP högre vid ett enprocentsmål än ett balansmål. Om räntan i stället är högre än tillväxten blir resultatet det motsatta. Det primära sparandet kan då vara något lägre på lång sikt vid ett givet överskottsmål.

Ju större skillnad mellan ränta och tillväxt desto större blir effekten

Under de senaste tio åren har räntan på femåriga statsobligationer i genomsnitt legat cirka 1,5 procentenheter under BNP:s nominella tillväxttakt i Sverige. Det har således varit relativt lönsamt för staten att lånefinansiera utgifter, eftersom BNP i löpande priser, och därmed skatteunderlagen, har vuxit i snabbare takt än statsskuldsräntan ökat skulden. Om detta förhållande mellan räntan och tillväxten skulle vara bestående blir effekten av ett ändrat överskottsmål densamma kvalitativt sett, men effekten något större.

Figur A1 visar hur det primära sparandet ändras vid en sänkning av överskottsmålet med 1 procent av BNP vid fyra olika antaganden om skillnaden mellan räntan och tillväxten.

Figur A1. Förändring av primärt sparande vid olika antaganden om tillväxt och ränta



Sambandet är symmetriskt så att en ränta som överstiger tillväxten kräver ett högre primärt sparande. Om räntan var 0,5 procentenheter högre än tillväxten skulle således det primära sparandet i figur A1 konvergera mot 0,1 procent av BNP, den översta kurvan i figur A1. Även om räntan kan understiga tillväxten under längre perioder om statens kreditvärdighet är god kan förhållandet snabbt vändas till sin motsats. I ett krisläge sjunker ofta tillväxten medan räntan stiger om finanspolitiken börjar ifrågasättas.

8 Ramverket kompletteras med ett skuldankare

I kommitténs uppdrag ingår att bedöma om det finanspolitiska ramverket bör kompletteras för att undvika att förtroendet för finanspolitiken minskar om överskottsmålet ändras. Till exempel kan enligt direktivet för- och nackdelar med att införa ett tak för den offentliga skulden som andel av BNP analyseras.

Som diskuterats i avsnitt 5.1 syftar finanspolitiska regler till att motverka underskott och skulduppbyggnad genom restriktioner för finanspolitiken. Det faktum att skulden ökat markant i många länder under den senaste krisen har aktualiserat frågan om hur stor offentlig skuld en stat kan ta på sig utan ökad risk, och hur finanspolitiska ramverk ska utformas för att hålla denna skuldnivå. Frågan om det svenska finanspolitiska ramverket bör kompletteras med en skuldregel har diskuterats tidigare. Diskussionen har framför allt handlat om huruvida en skuld- eller saldoregel är mest lämplig för att säkra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.¹ Slutsatsen har då i allmänhet varit att en saldoregel är att föredra eftersom den är mer styrande för politikutformningen. Det har emellertid också framhållits att regeringen borde informera om vilken nivå på skulden som är önskvärd, och hur denna nivå relaterar till överskottsmålet. IMF (2013a) och Finanspolitiska rådet (2014) menar exempelvis att ramverket borde kompletteras med regler som säger att överskottsmålet ska höjas om den offentliga skulden är eller riskerar att bli alltför hög.

Med begreppet ”skuldregel” avses här en tak- eller målnivå för den offentliga skulden eller den finansiella ställningen, med syftet

¹ En sådan diskussion förs exempelvis i departementspromemorian om översyn av överskottsmålet (Ds 2010:04), av Finanspolitiska rådet (2010) och av Konjunkturinstitutet (2015a).

att styra finanspolitiken. Avsnitt 8.1 beskriver kort hur den offentliga skulden följs upp i nuläget. Avsnitt 8.2 redogör för vad man vill uppnå med en skuldregel och vilka fördelar och nackdelar som kan finnas med en sådan. I avsnitt 8.3 diskuteras utformningen av en skuldregel och exempel ges på skuldregler i andra länder. Kommitténs överväganden om skuldens roll i det svenska ramverket framgår av avsnitt 8.4.

8.1 Hur följs den offentliga skulden upp i dag?

Sverige ska som EU-medlem följa EU:s referensvärde för den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden), enligt vilket denna inte får överstiga 60 procent av BNP (se avsnitt 2.2). I slutet av 2015 uppgick Sveriges Maastrichtskuld till cirka 43 procent av BNP. Sverige tillämpar inte någon nationell skuldregel. Det finns emellertid ett samband mellan det offentliga finansiella sparandet och utvecklingen av nettoförmögenhet respektive bruttoskuld, vilket analyserats i avsnitt 7.2. När nuvarande överskottsmål beslutades gjorde regeringen bedömningen att ett överskott på 2 procent av BNP skulle leda till att den offentliga sektorns nettoskuld skulle försvinna till år 2010 (prop. 1998:1, s. 18). Detta uppnåddes redan några år dessförinnan och 2015 hade den offentliga sektorn en finansiell nettoförmögenhet motsvarande närmare 20 procent av BNP.

EU-direktivet (2011/85/EU) som reglerar medlemsstaternas budgetramverk anger att de nationella ramverken ska innehålla fleråriga mål för skulder. Budgetprocesskommittén tolkade detta som att skuldmålen kan vara såväl kvantitativa som av mer kvalitativ natur (SOU 2013:32, s. 46–48). Även om riksdagen och regeringen inte uttryckt något siffrersatt mål eller riktmärke för den offentliga skuldens nivå eller utveckling var det enligt Budgetprocesskommittén tydligt att regeringens ambition var att minska bruttoskuldkvoten även om denna är betydligt lägre än EU:s skuldgräns på 60 procent av BNP.

Regeringen är vidare skyldig att i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen redovisa prognoser för statens lånebehov och den offentliga sektorns skulder (9 kap. 3 § budgetlagen). Prognoserna ska avse såväl de enskilda delsektorerna som

den konsoliderade offentliga sektorn. Regeringen ska i vårpropositionen även redovisa bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (9 kap, 4 § budgetlagen).

I såväl den ekonomiska vårpropositionen som budgetpropositionen finns avsnitt som belyser hur den finansiella ställningen påverkas av det förväntade budgetutfallet och den prognostiserade ekonomiska utvecklingen. Tyngdpunkten ligger på den offentliga sektorns finansiella ställning och hur den fördelar sig mellan staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. I avsnittet redovisas också statsskulden och Maastrichtskulden. Alla förmögenhets- och skuldbegrepp redovisas som andelar av BNP.

I årsredovisningen för staten redovisar regeringen hur statsskulden utvecklats de senaste åren (10 kap. 6 §, budgetlagen). Redovisningen granskas av Riksrevisionen inom ramen för myndighetens årliga revision.

8.2 Vad vill man uppnå med en skuldregel?

I avsnitt 5.4 diskuterades för- och nackdelar med olika finanspolitiska regler. En fördel med en skuldregel är att den har en direkt länk till finanspolitisk hållbarhet. En annan fördel är att en skuldregel är lätt att kommunicera och övervaka. Nackdelar är att en skuldregel ger en mindre tydlig operativ vägledning, och att den kan riskera att leda till en procyklisk finanspolitik. En annan potentiell nackdel är att en skuldregel skulle kunna kringgåas genom ”kreativ bokföring”. Dessa aspekter utvecklas nedan.

8.2.1 Direkt länk till hållbarhet

En skuldregel förstärker ramverkets direkta länk till hållbarhet

Ett grundläggande syfte med det finanspolitiska ramverket och överskottsmålet är att göra finanspolitiken hållbar. Ett nödvändigt villkor för finanspolitisk hållbarhet är att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet på lång sikt är stabil som andel av BNP. Ett finanspolitiskt ramverk ska samtidigt inte hindra finanspolitiken från att reagera på konjunkturen och andra störningar. I utformningen av det finanspolitiska ramverket gäller det att hitta

en lämplig balans mellan dessa två motiv, långsiktig hållbarhet och hantering av störningar. Olika finanspolitiska regler har olika för- och nackdelar i hanteringen av denna avvägning.

Som framgått av diskussionen i avsnitt 3.2 är de grundläggande motiven bakom överskottsmålet snarare relaterade till nivån på och utvecklingen av den offentliga skulden och förmögenheten, än till budgetsaldot ett visst år. Av den anledningen menar Finanspolitiska rådet (2012) att regeringen tydligare borde diskutera relationen mellan överskottsmålet och den offentliga skuldsättningen. Rådet anser att regeringen bör klargöra sin syn på lämplig storlek på såväl den offentliga nettoförmögenheten som bruttoskulden, samt föra en diskussion om huruvida anpassningsbanan till den önskvärda skuldnivån är väl avvägd. Detta förutsätter enligt rådet att regeringen tydligt redovisar motiven för den offentliga förmögenheten. Riksrevisionen (2007) resonerar på liknande sätt och anser att det är en brist att regeringen aldrig lagt fast eller diskuterat nivån på en långsiktigt hållbar skuldkvot.

Om ett syfte med det finanspolitiska ramverket är att stabilisera skuldkvoten kan en siffersatt skuldregel vara viktig. Genom att ange ett explicit riktmärke för skulden är en skuldregel per definition det mest direkta sättet att åstadkomma att skulden rör sig mot en målsatt nivå. En aktuell OECD-studie av Fall m.fl. (2015) pekar på att ett skuldmål kan fungera som en referenspunkt utifrån vilket operativa finanspolitiska regler som t.ex. saldomål definieras. Att komplettera ramverket med en skuldregel skulle ytterligare kunna förtydliga skuldens roll i utvärderingen av finanspolitikens hållbarhet, och underlätta kvantitativa bedömningar av hur olika policyalternativ påverkar finanspolitikens hållbarhet. Skuldkvoten fångar över tiden återkommande finanspolitiska avvikelser som flödesvariabler som saldomålet inte fångar. Då skulden samtidigt påverkas av faktorer som är utanför regeringens kontroll (t.ex. värdeförändringar), kan ett saldomål eller en utgiftsregel mer direkt ta sikte på de faktorer som en regering kontrollerar. Liknande argument för en kompletterande skuldregel framförs i en IMF-studie av Andrle m.fl. (2015), som säger att skuldregeln och den operativa regeln bör hänga ihop genom en återkopplingsmekanism som antingen kan vara explicit i form av en automatisk justering av den operativa regeln vid avvikelse från skuldregeln, eller mindre formell genom någon form av uppmaning till framtida korrigering.

En skuldregel ger ramverket ett minne

Nuvarande och tidigare regeringar har framfört att eftersom överskottsmålet främst är ett framåtblickande riktmärke för finanspolitiken analyseras dess måluppfyllelse i första hand i ett framåtblickande perspektiv. En bakåtblickande analys görs dock för att se om det har funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten att målet nås i framtiden. Om sådana systematiska avvikelser leder till en kraftigt förändrad skuldnivå har regeringen sagt att detta skulle kunna vara ett skäl att ompröva överskottsmålets nivå och tillämpning (se t.ex. prop. 2015/16:1, s. 168).

Ett framåtblickande perspektiv kan motiveras från ett effektivitetsperspektiv. En tillfällig ökning av de offentliga utgifterna till följd av en temporär störning i ekonomin bör enligt detta synsätt kunna leda till en större offentlig skuld. Man bör inte nödvändigtvis minska skuldsättningen igen genom ett temporärt högre sparande när störningen upphört, utan den bästa strategin är att acceptera den nya skuldnivån och på nytt gå tillbaks mot det målsatta sparandet. Om störningarna är symmetriska, så att man lika ofta överraskas av att sparandet blir högre som lägre än målsatt, kommer skulden på sikt att återgå till den nivå som är förknippad med det målsatta sparandet. Om det däremot finns en systematik i avvikelserna, så att man oftare underskrider än överskrider överskottsmålet, så kommer skulden på sikt att bli större än förväntat. När det gäller om och hur en avvikelse ska korrigeras, menar Kumar m.fl. IMF (2009) att en målavvikelse inte per automatik ska behöva aktivera en åtgärd om avvikelserna förväntas jämnas ut sig på medellång sikt. Om avvikelsen däremot är permanent är det viktigt för finanspolitikens trovärdighet att det finns mekanismer för att korrigera den. Debrun och Schaechter (2014) pekar även på att drivkraften för att nå ett saldomål kan bli svagare om det inte finns krav på att avvikelser måste kompenseras.

Den offentliga skulden är väldefinierad och lätt att kommunicera

En fördel med en regel för den offentliga bruttoskulden är att det är ett väldefinierat begrepp som är enkelt och tydligt att följa upp och kommunicera (Schaechter m.fl. IMF 2012). Att värdera offent-

liga finansiella tillgångar, och därmed att beräkna den finansiella nettoställningen, är mer komplicerat, även om det finns tydliga redovisningsregler för national- och finansräkenskaperna (se även avsnitt 8.3.1).

8.2.2 Potentiella nackdelar med en skuldregel

En skuldregel bör kombineras med en mer operativ regel för att finanspolitiken inte ska bli procyklisk

Som tidigare nämnts är skuldnivån viktig för stabiliseringspolitikens effektivitet och handlingsutrymme. En central kritik mot en skuldregel är samtidigt att den riskerar att göra finanspolitiken procyklisk. Om en skuldregel utformas så att avvikelser måste korrigeras utan hänsyn till konjunkturläget skulle det kunna tvinga fram svängningar i den ekonomiska politiken som är stabiliseringspolitiskt olämpliga. Alternativt skulle en skuldregel som är alltför flexibel för att styra finanspolitiken kunna förlora all reglerande verkan.

Skulden påverkas också av andra faktorer än politiska beslut och sådana som inte motiverar finanspolitiska åtgärder. Exempelvis kan statsskuldens storlek ändras på grund av växelkurs- och ränteförändringar. Den ändras även av lån för att öka Riksbankens valuta-reserv och annan utlåning, som inte påverkar det finansiella sparatet, eftersom staten får motsvarande finansiella tillgångar. En alltför strikt eller automatisk styrning mot ett skuldmål skulle därför kunna påkalla orealistiskt stora eller till och med omotiverade finanspolitiska anpassningar, med allvarliga störningar på den ekonomiska aktiviteten som följd. Att det tar lång tid för åtgärder att påverka skulden gör också en skuldregel mindre användbar i den löpande budgetplaneringen (Schaechter m.fl. IMF 2012).

Risk för att en skuldregel kringgås genom ”kreativ” bokföring

En invändning mot en regel formulerad utifrån skuld- eller förmögenhetsmått är att dessa kan manipuleras genom att t.ex. avskrivningsregler och värderingsprinciper ändras. Detta problem minskar dock om man använder väldefinierade mått från finans- och national-

räkenskaperna. Den konsoliderade bruttoskulden, Maastrichtskulden, är ett exempel på ett tydligt definierat skuldbegrepp som rapporteras på samma sätt av alla EU-länder. Även den svenska statskulden är ett statistiskt väldefinierat begrepp.

Bruttoskulden kan dock påverkas av förändringar i statens finansiella tillgångar, t.ex. att staten säljer aktier i syfte att nå ett mål som är formulerat i termer av bruttoskulden. Bruttoskulden minskar, men den finansiella nettoställningen har inte förändrats. Staten lånar också för att låna ut till t.ex. Riksbanken och CSN, vilket inte påverkar det finansiella sparandet direkt, men däremot ökar både statsskulden och den offentliga bruttoskulden. Ett bruttoskuldsmått kan därför behöva tolkas med hänsyn till denna typ av förändringar för att ge en mer korrekt bild av finanspolitikens hållbarhet. Exempelvis gör EU-kommissionen s.k. stock-flödesjusteringar om en medlemsstat använder likvida tillgångar för att köpa tillbaka sin egen skuld.

Många regler ökar ramverkets komplexitet

Fördelarna med en ny regel bör alltid ställas mot risken för ökad komplexitet och mindre transparens. Ett ökat antal regler gör efterlevnaden mer komplicerad att övervaka (Debrun och Schaechter 2014). Risken ökar också för målkonflikter om utvecklingen bedöms vara i linje med en regel men inte med en annan. En parallell kan dras till EU:s finanspolitiska ramverk och hur det har kritiserats för att ha blivit alltför komplext med många olika mål, gränser och riktmärken som riskerar att överlappa och inte vara konsistenta med varandra, samtidigt som det blir svårare att se till att det följs (Andrle m.fl. IMF 2015). En annan parallell kan göras till det stora antalet indikatorer som använts för att följa upp överskottsmålet. Dessa har gett olika budskap om sparandet avvikit från målet och hur stor avvikelser varit (se avsnitt 9.4.1). Med flera mål och regler utan en tydlig inbördes ordning ökar risken för att finanspolitiska åtgärder motiveras med det mått som för tillfället visar på den bästa målpuppfyllelsen.

8.3 Hur kan en skuldregel utformas?

I det följande diskuteras utformningen av en potentiell skuldregel. Vilket mått på skulden är lämpligast att utgå från? Bör en skuldregel formuleras som ett mål eller ett tak för skulden? I denna diskussion görs jämförelser med skuldregler i andra länders ramverk. En annan fråga handlar om vilken nivå på skulden en skuldregel ska utgå från. I ett ramverk med ett saldomål bör rimligtvis en skuldregel överensstämma med de skuldnivåer detta saldomål väntas leda till. Samtidigt påverkas skulden av fler faktorer än sparandet, vilket diskuteras här. Här tas också upp frågan om rättslig reglering av en skuldregel. Slutligen redogörs också för alternativ till skuldregler, som Tysklands mekanism för korrigering av avvikelser från saldomålet.

8.3.1 Vilket skuldmått är lämpligast?

Bruttoskuld eller finansiell nettoförmögenhet?

Teoretiskt sett är den finansiella nettoförmögenheten, dvs. nettot av skulder och finansiella tillgångar, mer lämplig som hållbarhetsindikator än bruttoskulden. I analysen av den offentliga soliditeten är nettoförmögenheten en central komponent. Internationellt är det dock vanligare med regler för bruttoskulden än för nettoförmögenheten. Den konsoliderade bruttoskulden är till exempel det mått som används inom stabilitets- och tillväxtpakten. Att bruttoskulden används i internationella jämförelser beror bland annat på att måttet är mindre känsligt för olika värderings- och redovisningsprinciper. Erfarenheten visar också att det primära sparandet, som ska finansiera skuldkostnaderna, har ett närmare samband med förändringar i bruttoskulden än nettoförmögenheten. De finansiella marknaderna är sannolikt också mer intresserade av att staten har en låg bruttoskuld än nivån på den finansiella nettoförmögenheten. Ett skäl till det är att de offentliga finansiella tillgångarna kan vara mindre likvida eller öronmärkta för speciella syften. Även när det gäller möjligheten att bedriva aktiv finanspolitik kan den finansiella nettoförmögenheten ge en överdrivet positiv bild då många tillgångar är svåra eller till och med omöjliga att sälja. Till exempel finns en

stor del av de svenska offentliga finansiella tillgångarna i ålderspensionssystemet, och är därmed avsedda för framtida pensioner.

Värdet på offentligt ägda tillgångar i Sverige har ändrats mycket. Merparten av uppgången i den offentliga sektorns förmögenhet beror på värdeökningar på statens aktieinnehav. Som framgick av avsnitt 4.2 hade värdeförändringar större betydelse för nettoförmögenhetens ökning än det finansiella sparandet perioden 2000–2015.

Statskulden eller den konsoliderade bruttoskulden?

Två bruttoskuldmått som är tänkbara för en skuldregel är statens bruttoskuld respektive den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden). Det första måttet är som namnet säger statens skuld, medan Maastrichtskulden även omfattar skulder i övriga delar av offentlig sektor, minskat med den del av skulden som hålls intern, framför allt ålderspensionssystemets innehav av statspapper. Den största skillnaden är således att Maastrichtskulden till skillnad från statsskulden inkluderar kommunsektorns skulder. År 2015 uppgick Maastrichtskulden till cirka 43 procent av BNP och statsskulden till cirka 33 procent av BNP, medan kommunsektorns skulder uppgick till cirka 11 procent av BNP.

Diskussionen om vilket av måtten som är att föredra kan kopplas till den om överskottsmålet bör omfatta hela offentliga sektorn eller bara staten och kommunsektorn (se avsnitt 6.2). För att göra reglerna så konsistenta som möjligt bör ett överskottsmål som omfattar hela offentliga sektorn vara relaterat till en stock som också omfattar hela den offentliga sektorn, dvs. Maastrichtskulden. Maastrichtskulden är också det skuldmått som används när de svenska offentliga finanserna och den svenska statens kreditvärdighet granskas internationellt.

Ett argument för en regel för statsskulden är att det är den som direkt påverkas av konjunkturvariationer och är ett mått på statens beredskap att hantera en kris eller djup lågkonjunktur. Statens skuld är dock den absolut största delen i Maastrichtskulden och går att härleda från det mått på statsskulden Riksgälden redovisar, vilket gör att de kan följas parallellt. Både en regel för statsskulden och Maastrichtskulden begränsar därmed risken för att en stor del av

det offentliga sparandet för ett givet saldomål kommer att ligga i pensionssystemet, och att därmed statens förmåga att hantera kriser försämras.

Eftersom pensionssystemets innehav av statspapper får räknas bort i beräkningen av Maastrichtskulden finns en möjlighet att ett lågt sparande i staten och en växande statsskuld inte leder till att Maastrichtskulden ökar på samma sätt, om AP-fonderna väljer att öka sitt innehav av statspapper. I förlängningen skulle en sådan utveckling kunna leda till att statens förmåga att hantera en kris försämras, men att detta inte syns i Maastrichtskulden. Det framstår dock som ett hanterbart problem givet den transparens som präglar ramverket.

8.3.2 Skuldtak eller skuldmål?

En siffersatt regel för skulden skulle antingen kunna formuleras som en övre gräns (ett tak) eller som ett mål (ett riktmärke eller ”ankare”). Man kan också tänka sig ett intervall, antingen för ett takvärde eller för målnivån.

Som framgått av avsnitt 2.2 innebär stabilitets- och tillväxtpaktens krav att Sveriges Maastrichtskuld inte får överstiga 60 procent av BNP. EU:s skuldregel är exempel på ett skuldtak. I översynen av miniminivån för MTO tittar kommissionen på vilken nivå på sparandet som stabiliserar skuldkvoten på 60 procent av BNP. Avståndet till gränsnivån spelar också roll för hur snabbt det strukturella sparandet måste förstärkas om överskottsmålet avviker från MTO.

Polen och Slovakien är exempel på länder som tillämpar nationella skuldregler i form av skuldtak (se vidare i bilaga 4). Dessa länders skuldregler har formulerats i förhållande till EU:s referensvärde. I båda länderna säger grundlagen att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP, och krav på åtgärder från regeringen aktiveras om skulden överskrider vissa tröskelvärden. I Slovakien sker detta när skulden närmar sig 50 procent av BNP. Kraven på åtgärder blir skarpare ju närmare 60 procent av BNP skulden kommer och skulle 60 procent passeras blir regeringen föremål för misstroendevotum.

Konjunkturinstitutet (2016c) pekar på att en risk med ett skuldtak är att ett sådant inte styr politiken alls så länge marginalen till

taket är god, och blir operationellt först när taket riskerar att binda. Ingen av dessa situationer är eftersträvansvärda. I stället bör det finnas en uppfattning om lämplig nivå på nettoförmögenhet och skuld på tio års sikt, så att saldomålet kan anpassas för att nå dessa nivåer. Saldomålet blir därmed en länk från nuvarande nivåer på förmögenhet och skuld till de framtida önskvärda värdena. I en modell med skuldtak blir det enligt KI mindre klart vilka nivåer på skuld och förmögenhet som eftersträvas.

Ytterligare en möjlig skuldregel är de icke sifferfatta principer för skulden som Nya Zeeland tillämpar, och som är reglerade i lag (se vidare i bilaga 4). Här måste det offentliga sparandet vara positivt till dess att man nått en väl avvägd nivå på skulden. När skulden nått denna nivå ska den hållas på den nivån under en viss tidsperiod. Eftersom ramverket endast anger principer kan regeringen själv precisera en ansvarsfull skuldnivå.

8.3.3 Skulden påverkas av fler faktorer än sparandet

En skuldregel måste överensstämma med saldomålet

Eftersom vi här inte diskuterar en skuldregel som ett alternativ till ett saldomål måste en skuldregel utgå från en nivå på skulden som överensstämmer med det saldomål och den bana för skulden som anses önskvärd. I avsnitt 7 föreslår kommittén att överskottsmålet ändras till en tredjedels procent av BNP. I valet av överskottsmål är nuvarande och förväntade skuldnivåer centrala. Ett sparande på den valda nivån leder som redovisas i samma avsnitt, givet vissa antaganden, till en viss bruttoskuld och nettoförmögenhet. Den föreslagna förändringen av överskottsmålets nivå motiveras således av att den finansiella ställningen i den offentliga sektorn och Maastricht-skulden då får en önskvärd utveckling på medellång och lång sikt. Skulden påverkas dock av fler faktorer än sparandet, vilket utvecklas nedan.

Skulden påverkas av annat än sparandet

Ett antal faktorer kan göra att den offentliga sektorns skuld- och förmögenhet utvecklas på ett annat sätt än vad som förutses vid det tillfälle som ett saldomål fastställs. Skuld- och förmögenhetsnivåer påverkas inte bara av sparandet utan även av t.ex. värdeförändringar och i vilken del av den offentliga sektorn sparandet uppstår. Även om överskottsmålet uppfylls kan således förmögenhet och skuld utvecklas på ett annat sätt än förväntat. Av det skälet krävs en utförlig redovisning och tolkning av faktorer som påverkat skulden om en skuldregel införs i ett finanspolitiskt ramverk. Det är bland annat viktigt att minska risken för att åtgärder vidtas som endast syftar till att klara skuldregeln men som inte påverkar den långsiktiga hållbarheten.

En första osäkerhetsfaktor är sparandets fördelning i den offentliga sektorn. Om det målsatta överskottet uppkommer i staten kommer det att i första hand påverka statsskulden. Ju högre statligt sparande desto lägre statsskuld och Maastrichtskuld, vilket innebär att den offentliga sektorns nettoställning förstärks på motsvarande sätt. Om sparandet i stället sker i ålderspensionssystemet kommer skulden inte att minska utan de finansiella tillgångarna i AP-fonderna att öka. Den finansiella nettoställningen förbättras även i detta fall, kanske t.o.m. mer än om staten sparar eftersom det är rimligt att anta att AP-fondens tillgångar även ökar i värde. Statsskulden påverkas nu inte alls, men Maastrichtskulden kan komma att utvecklas mer förmånligt om AP-fonderna väljer att placera en del av sitt sparande i statspapper, som räknas bort i Maastrichtskulden. Ju större del av det målsatta sparandet som sker i pensionssystemet, desto mindre påverkas statsskulden och Maastrichtskulden.

En annan källa till osäkerhet är upplåning i syfte att stärka Riksbankens valutareserv. Om Riksgälden lånar i utländsk valuta för att stärka Riksbankens valutareserv får Riksgälden en fordran på Riksbanken, som också betalar Riksgäldens upplåningskostnader för lånet. Den offentliga sektorns nettoförmögenhet påverkas därmed inte, men såväl statsskulden som Maastrichtskulden ökar.

Förmögenhetsfördelningen påverkas på motsatt sätt vid försäljning av finansiella tillgångar. Om staten säljer aktier eller andra finansiella tillgångar påverkas inte det finansiella sparandet eller nettoförmögenheten, utan en finansiell tillgång (aktier) har ju bara bytts

mot en annan (likvida medel). Däremot påverkas statsskulden och Maastrichtskulden eftersom försäljningsintäkterna kommer att användas för att amortera skulden eller minska lånebehovet, allt annat lika. En sådan förändring av den offentliga sektorns balansräkning ökar sannolikt säkerhetsmarginalerna eftersom en lägre skuld troligen är att föredra framför större finansiella tillgångar i en kris. Samtidigt gör de minskade tillgångarna att den offentliga sektorns finansiella ställning är oförändrad. Det är som tidigare nämndes problematiskt om ett givet mål för bruttoskulden kan nås genom att tillgångar avyttras. En försäljning kan dock göra att bruttoskulden minskar samtidigt som nettoförmögenheten ökar om statens tillgångar kan säljas till ett högre pris än det bokförda värdet.

En annan faktor som påverkar nettoförmögenheten vid sidan av sparandet är värdeförändringar. Huvuddelen av den historiskt gynnsamma utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet beror på värdeökningar på statens och pensionssystemets tillgångar. Sådana värdeökningar påverkar dock inte Maastrichtskulden, såvida de inte realiserats och används för att amortera på skulden. Därmed har inte säkerhetsmarginalerna i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv förbättrats i någon avgörande grad.

Lån till Riksbanken och definitionsförändringar har ökat bruttoskulden de senaste åren

Även om den konsoliderade bruttoskulden är ett väldefinierat skuldbegrepp som används i internationella jämförelser så har statistiska omläggningar och andra förändringar ökat skulden under senare år. I många fall har dessa skuldökningar motsvarats av en lika stor ökning av de finansiella tillgångarna, så att den offentliga sektorns finansiella nettoställning inte påverkats. Exempel på när både den offentliga sektorns finansiella skulder och tillgångar ökat i ungefär samma utsträckning, men där tillgångarna inte får räknas bort i bruttoskulden, är när Riksbanken ökat sin valutareserv och när Kammarkollegiet tillåtit ligga kvar med öppna positioner över årsskiftet i sin förvaltning av bland annat Insättningsgarantins och Kärnavfallsfondens obligationsinnehav. I det första fallet motsvaras statens ökade upplåning av en lika stor statlig fordran på Riksbanken, som värderades till 242 miljarder kronor i slutet av 2015. I det andra fallet ökade statens skuld och fordringar med cirka 63 mil-

jarder kronor jämfört med före regeländringen när alla finansiella återköpsavtal måste avslutas vid årsskiftet. Anpassningen av nationalräkenskaperna till det uppdaterade regelverket ENS2010 har vidare inneburit att ett antal offentligt ägda bolag omklassificerats från bolagssektorn till offentlig sektor, vilket har ökat skulden med sammanlagt cirka 20 miljarder kronor. Sammanlagt utgjorde dessa faktorer cirka 325 miljarder kronor eller cirka 8 procent av BNP 2015.

Redan beslutade omklassificeringar av offentligt ägda bolag väntas inom kort att öka skulden med ytterligare cirka 20 miljarder kronor. Eurostat överväger dessutom för närvarande om Kommuninvest AB är en del av bolagssektorn eller av offentlig sektor. Om detta bolag klassas om från bolagssektorn till offentlig sektor ökar sannolikt Maastrichtskulden med mer än 100 miljarder kronor eftersom en stor del av Kommuninvests utlåning är till kommunalt ägda bolag i bolagssektorn.

Sammanfattningsvis påverkas skulden av en rad faktorer utöver sparandet. Men så länge det inte finns en systematik i dessa effekter utan skulden kan påverkas både uppåt och nedåt är det ändå rimligt att anta att skulden trendmässigt har ett tydligt samband med sparandet.

8.3.4 Rättslig reglering

EU-direktivet ställer krav på att de nationella budgetramverken ska innehålla fleråriga mål för skulden (avsnitt 8.1). Budgetprocesskommittén menar att dessa kan var såväl siffersatta som av mer kvalitativ natur, och lyfte fram att regeringens ambition varit att minska bruttoskuldkvoten även om denna är betydligt under EU:s sextioprocentsgräns (SOU 2013:32, s. 52).

Budgetprocesskommittén menar att två faktorer är viktiga att beakta vid en ny eller ändrad reglering (SOU 2013:73, s. 97–98). Det handlade dels om en ordning är väl etablerad och fungerande, dels om den har bred parlamentarisk förankring. Den svenska traditionen för regleringar inom finansmaktens område har oftast varit att kodifiera etablerad praxis som det finns politisk enighet om.

En möjlighet är att binda en skuldregel med riksdagen i form av ett riktlinjebeslut i enlighet med regeringsformens bestämmelse

(9 kap. 6 § RF). Enligt bestämmelsen kan riksdagen besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. Exempel på mer omfattande riktlinjebeslut är de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som riksdagen beslutar om i samband med behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen (se t.ex. bet. 2015/16:FiU20). Andra exempel på riktlinjebeslut är att riksdagen ska godkänna mål för ett politikområde eller fastställa ett utgiftstak.² Även om riktlinjebeslut inte är rättsligt bindande innebär de ett starkt politiskt åtagande från regeringens sida och har i praktiken stor betydelse för regeringens möjligheter att styra den statliga verksamheten.

8.3.5 Andra sätt att motverka en för hög skuld

En mekanism för korrigering av avvikelser från överskottsmålet

Ett alternativ till en skuldregel är en mekanism för korrigering av tidigare avvikelser från överskottsmålet. En sådan finns i finanspakten och i bestämmelserna för alla euroländer, men också i Tysklands och Schweiz nationella bestämmelser (se avsnitt 5.2 och bilaga 4). I dessa länder upprättas ett fiktivt kontrollkonto där historiska avvikelser från saldomålet registreras. När saldot på kontot överskrider en viss tröskelnivå måste regeringen minska den överskridande delen. För att undvika att regeln orsakar procyklikaltitet tas konjunkturhänsyn om kontrollkontot överskrider i en lågkonjunktur. Det finns också undantagsbestämmelser för exceptionella händelser. För att undantagsbestämmelserna inte ska missbrukas ska avvikelser ändå kontoföras och på sikt amorteras.

Även om det finns relativt lite erfarenhet av hur mekanismen fungerar har automatiska korrigeringsmekanismer kritiserats för att fordra orealistiskt stora anpassningar av sparandet efter stora avvikelser från överskottsmål, liknande kritiken mot strikt tillämpade skuldregler (Debrun och Schaechter 2014). Målet ska inte bara nå nästkommande år, utan ska också överträffas för att korrigera för den tidigare avvikelsen. En annan nackdel är att det gör ramverket mer komplext och svårare att kommunicera. I en IMF-studie av

² Budgetlagen reglerar att regeringen är skyldig att lämna förslag om utgiftstak. Dock är takets nivå inte fastställt i lagen. Förslag om utgiftstak lämnas i budgetpropositionen.

Eyraud och Wu (2015) framhåller dock att en korrigering av historiska avvikelser är nödvändig om inte det genomsnittliga sparat ska bli så lågt att skulden riskerar att nå sextioprocentstränsen. Samma studie pekar på möjligheten att tillåta gradvisa korrigeringar om skulden ligger under gränsnivån.

Den bakåtblickande tioårsindikatorn som används för att följa upp överskottsmålet i det svenska finanspolitiska ramverket kan jämföras med de kontrollkonton som Tyskland och Schweiz tillämpar. Att ge den bakåtblickande uppföljningen av överskottsmålet ökad betydelse i ramverket, skulle vara en mindre ”mekanisk” variant av den korrigeringsmekanism som Tyskland och Schweiz använder.

En buffertfond för stabiliseringspolitiska syften

Ett annat sätt att säkerställa stabiliseringspolitikens handlingsutrymme är att bygga upp en buffertfond som bara får användas för att stabilisera konjunkturen i en djup lågkonjunktur eller krissituation. Detta alternativ diskuterades i Finansdepartementets översyn av överskottsmålet 2010 (Ds 2010:4, s. 155). Slutsatsen var dock att statsskulden till stor del redan fyller denna funktion, och det sannolikt var bättre att se till att statens skuld är låg och möjligheten att låna god.

8.4 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag:

Ramverket kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, som tydliggör att skuldnivån bör fortsätta att falla som andel av BNP på medellång sikt. Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke för en önskvärd skuldnivå. Nivån på skuldankaret, dvs. den önskvärda nivån på Maastrichtskulden sätts till 35 procent av BNP, vilket är förenligt med det föreslagna överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP. Med skuldankaret förstärks överskottsmålets och ramverkets koppling till finanspolitisk hållbarhet. Skuldankaret följs upp årligen i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen ska förklara avvikelser större än 5 procent av BNP från skuldankarets nivå i en särskild skrivelse till riksdagen. Finanspolitiska rådet ska följa upp skuldens utveckling i förhållande till skuldankaret, och analysera vilka faktorer som påverkat skulden. Skuldankaret bör spela en central roll när överskottsmålet ses över varannan mandatperiod. Skuldankaret gäller från 2019 och tills vidare i likhet med den föreslagna förändringen av överskottsmålet. Skuldankaret fastställs av riksdagen genom ett riktlinjebeslut.

Kommittén anser att det finns övervägande skäl att ge den offentliga skulden en mer framträdande roll i ramverket. Den offentliga skuldsättningen är det centrala måttet på finanspolitikens hållbarhet. Med ett riktmärke för skulden förstärks ramverkets koppling till hållbarhet. Skuldnivån har också stor betydelse för den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten. Utvecklingen i många europeiska länder under senare år visar hur ökande skuldnivåer, och därmed förenade högre riskpremier och räntenivåer, kraftigt begränsar den finanspolitiska handlingsfriheten.

Riktmärket för skulden benämns fortsättningsvis skuldankare. Med skuldankaret tydliggörs att skuldnivån bör fortsätta att falla trendmässigt från nuvarande nivå. Vi bedömer att en önskvärd nivå på den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) är 35 procent av BNP, vilket är i överensstämmelse med det föreslagna överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP. Denna överensstämmelse förutsätter att överskottsmålet uppnås över kon-

junkturcykeln. En skuldnivå på 35 procent av BNP ger en betydande marginal till EU:s skuldgräns och till de skuldnivåer som internationella studier har identifierat som problematiska.

Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke som tydligt anger vad som är en önskvärd skuldnivå. Skuldankaret ska ses som ett komplement och inte som ett alternativ till överskottsmålet. Överskottsmålet är tillsammans med utgiftstaket bättre lämpat som operativ styrvariabel i den årliga budgetprocessen. Avvikelser från överskottsmålets nivå under enskilda år är inte ett problem under förutsättning att sparandet når målet över konjunkturcykeln. Problemet uppstår först om systematiska avvikelser från överskottsmålet leder till en oönskad skuldutveckling. Det är i det sammanhanget som ett skuldankare spelar en roll genom att det tydligt anger vad som är en önskvärd skuldnivå samt om det offentliga sparandet varit tillräckligt för att nå denna. Skuldankaret är i det perspektivet ett led i en förstärkt uppföljning av överskottsmålet.

Det är viktigt att väga fördelarna med en ny komponent i ramverket mot risken för ökad komplexitet och minskad transparens. Vi bedömer dock att den utformning och uppföljning av skuldankaret som här föreslås är förhållandevis enkel att förstå och kommunicera, och att fördelarna med ett riktmärke för skulden därför överväger.

Skuldankarets utformning

Maastrichtskulden, dvs. den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, är enligt vår bedömning det lämpligaste måttet för skuldankaret. Även om den offentliga finansiella nettoförmögenheten teoretiskt sett är en mer adekvat hållbarhetsindikator visar erfarenheten att bruttoskulden har ett närmare samband med det primära sparandet som ska finansiera skuldkostnaderna. Även för internationella jämförelser är bruttoskulden att föredra då den i mindre utsträckning påverkas av olika värderings- och redovisningsproblem. De finansiella marknaderna är sannolikt också mer intresserade av att staten har en låg bruttoskuld än att den har en särskild nivå på den offentliga förmögenheten. Bruttoskulden kan ändras genom ny upplåning medan tillgångarna i stor utsträckning är illikvida. Via statsbudgetens saldo, som motsvarar statens nettolånebehov, är det

dessutom bruttoskulden som i första hand påverkas av konjunkturvariationer och olika typer av kriser.

Bland olika skuldmått har Maastrichtskulden dessutom en starkare koppling till överskottsmålet än statsskulden genom att den påverkas av sparandet i hela den offentliga sektorn, inte bara i staten. Maastrichtskulden är också det skuldmått som används i uppföljningen inom stabilitets- och tillväxtpakten, och som internationella bedömare oftast utgår från när de granskar de offentliga finanserna och statens kreditvärdighet. Det finns därför redan en tydlig och enhetlig redovisning och uppföljning av Maastrichtskulden.

Vi har valt att formulera skuldankaret som ett mål eller ett riktmärke för skuldkvoten snarare än som ett tak. Ett skuldtak gör det mindre klart vilken skuldnivå som eftersträvas, samtidigt som risken ökar för att överskottsmålet blir mindre styrande så länge som skulden ligger under taket. I stället ger vårt förslag en uppfattning om den nivå på skulden som bör eftersträvas och som förväntas uppnås om överskottsmålet upprätthålls.

Skuldankaret ska följas upp årligen i den ekonomiska vårpropositionen

Skuldankaret ska följas upp årligen av regeringen i den ekonomiska vårpropositionen. Vårpropositionen behandlar de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken och har jämfört med budgetpropositionen ett mer långsiktigt fokus. Den innehåller bland annat bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, som har en direkt koppling till skuldnivån. En möjlig del i den årliga uppföljningen av skuldankaret är att komplettera dagens hållbarhetsberäkningar med en bedömning av om skuldankaret klaras på medellång sikt. Det är också naturligt att i redovisningen visa på hur överskottsmålet och sparandet bidrar till skuldutvecklingen i relation till skuldankaret.

Om skulden avviker från skuldankaret ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen

Om skulden avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret, under det senaste året enligt utfallet i nationalräkenskaperna eller i prognosen i den ekonomiska vårpropositionen, ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen. Skrivelsen lämnas samtidigt som vårpropositionen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur man avser att hantera denna. Genom att skuldankaret är formulerat som ett mål och inte ett tak uppstår en avvikelse både om skulden är mer än fem procent högre och lägre än 35 procent av BNP. En avvikelse är således symmetrisk. Det är sannolikt dock mer problematiskt om skulden överskrider än underskrider skuldankarets nivå. Men samtidigt är skuldankarets (och överskottsmålets) nivå fastställd utifrån den skuldnivå som bedömts som rimlig på medellång sikt och tanken är inte att till varje pris nå en ännu lägre skuld. Det finns argument för att bruttoskulden inte bör bli alltför låg.

En rad faktorer kan göra att skulden utvecklas i en annan riktning än den som förutsågs när överskottsmålet fastställdes, även om sparandet ligger i linje med överskottsmålet. Vi bedömer därför att det är rimligt med ett spann på ± 5 procent av BNP för när regeringen ska vara skyldig att lämna en särskild skrivelse.

Finansutskottet behandlar skrivelser i samband med en avvikelse från skuldankaret, och kan även hålla en offentlig utfrågning med finansministern om skuldsituationen. Det finns i vårt förslag, utöver kravet på skrivelse till riksdagen, ingen automatik i vad som händer vid en avvikelse från skuldankarets nivå. I stället är tanken att det ska vara förenat med en politisk kostnad att avvika från skuldankaret, om det inte finns goda skäl därtill. Härigenom åstadkoms enligt vår bedömning en rimlig avvägning mellan ett ökat fokus på en långsiktigt hållbar skuldnivå och en hög grad av flexibilitet i utformningen av finanspolitiken.

En transparent och oberoende uppföljning av hur skulden utvecklas i förhållande till skuldankaret är viktig

Det finns ett antal faktorer som påverkar bruttoskulden utan att den finansiella nettoställningen ändras. En avyttring av finansiella tillgångar innebär exempelvis normalt att bruttoskulden minskar utan att den finansiella nettoställningen förbättras. Även om det kan vara svårt att avgöra vad som motiverar en finansiell åtgärd är grundprincipen att det offentliga sparandet ska följa överskottsmålet över konjunkturcykeln, och att skuldkvoten därmed trendmässigt ska röra sig mot den önskvärda nivån. För att förklara orsaker till att skulden förändras och även motverka att skuldankaret leder till oönskade kortsiktiga åtgärder är en transparent och oberoende uppföljning av skuldankaret central. Därigenom ökar den politiska kostnaden för kortsiktiga åtgärder som inte stärker den långsiktiga hållbarheten. Det är därför viktigt att Finanspolitiska rådet följer och analyserar den offentliga bruttoskuldens utveckling i relation till skuldankaret i sina årliga rapporter. Därmed blir också uppföljningen av skuldankaret en naturlig del av den årliga offentliga utfrågningen av finansministern i riksdagens finansutskott med anledning av Finanspolitiska rådets rapport.

Skuldankarets roll vid översynen av överskottsmålet

Skuldankaret bör spela en central roll vid översynen av överskottsmålet som vi föreslår ska ske varannan mandatperiod (se vidare avsnitt 10.2). Vid denna översyn utvärderas om sparandet och överskottsmålet varit tillräckliga för att uppnå den önskvärda nivån på skulden, och om de bedöms vara det även under nästföljande period. Om skulden utvecklats på ett sätt som inte är förenligt med skuldankaret kan det motivera att överskottsmålet ändras. Genom översynen varannan mandatperiod skapas därmed en koppling mellan det operativa överskottsmålet, som är styrande i de årliga budgetbesluten, och skuldankaret.

Hur en avvikelse från skuldankaret hanteras måste bedömas utifrån en samlad analys av avvikelsernas orsak och dess konsekvenser för finanspolitikens hållbarhet och handlingsutrymme i en kris. Det är också ett av syftena med den föreslagna modellen med en återkommande översyn.

Även om skuldankaret, i likhet med överskottsmålet, ska gälla tills vidare, bör dess nivå utvärderas i samband med den återkommande översynen av överskottsmålet. Detta i syfte att bedöma om nivån är fortsatt förenlig med finanspolitikens grundläggande motiv och ger en god marginal till kritiska nivåer på skulden.

Skuldankaret fastställs av riksdagen genom ett riktlinjebeslut

Skuldankaret fastställs genom riksdagens godkännande i form av ett riktlinjebeslut i enlighet med regeringsformens 9 kap. 6 §. I likhet med den föreslagna ändringen av överskottsmålet ska skuldankaret gälla från och med 2019.

9 Förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet

I kommitténs uppdrag ingår att överväga om ett ändrat överskottsmål bör föranleda en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken. Det motiveras med att en förändrad målnivå påverkar marginalerna till stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärden, och även kan påverka finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Syftet med en sådan förstärkt utvärdering ska vara att minska risken för framtida åtgärder inom stabilitets- och tillväxtpakten och säkerställa att finanspolitiken är långsiktigt hållbar även fortsättningsvis.

Direktivets begrepp ”löpande utvärdering” bedöms här omfatta både uppföljning i bemärkelsen en kontinuerlig granskning av hur finanspolitiken förhåller sig till de finanspolitiska målen, och en löpande utvärdering i efterhand av hur målen uppnåts. I fokus är uppföljning och utvärdering av finanspolitiken i relation till överskottsmålet.

Ett centralt underlag i detta avsnitt är en rapport av Mattson & Håkansson (2016), Väger mot en starkare uppföljning av överskottsmålet, som tagits fram för utredningens räkning. Underlagsrapporten behandlar hur uppföljningen av överskottsmålet skulle kunna förtydligas, med beaktande av hela uppföljningskedjan, dvs. även i riksdagens arbete. Vidare beskriver rapporten hur Finanspolitiska rådet förhåller sig till internationella normer för oberoende institutioner, och lyfter fram potentiella förbättringsområden.

I avsnitt 9.1 beskrivs inledningsvis nuvarande ordning för uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken, och då särskilt överskottsmålet. Därefter redogörs i avsnitt 9.2 för de myndigheter i Sverige som har olika roller och uppgifter i den oberoende granskningen av finanspolitiken. I avsnitt 9.3 jämförs det svenska Finans-

politiska rådet med motsvarande organisationer i andra länder, och med internationella rekommendationer för finanspolitiska råd. Syftet är att se i vilka avseenden Finanspolitiska rådets roll i uppföljningen av finanspolitiken i förhållande till ramverket och överskottsmålet kan stärkas. Avsnitt 9.4 redogör för kritiken mot en otydlig uppföljning av överskottsmålet och lyfter fram möjliga vägar att stärka densamma. Slutligen presenteras kommitténs överväganden i avsnitt 9.5.

9.1 Nuvarande ordning för uppföljning och utvärdering av finanspolitiken

Regeringens skyldigheter och befogenheter i förhållande till riksdagen när det handlar om att följa upp finanspolitiken regleras i budgetlagen (2011:203). En viss skärpning av budgetlagens bestämmelser om uppföljningen av de finanspolitiska målen gjordes 2014 efter förslag av Budgetprocesskommittén. Riksdagens uppföljning och utvärdering av finanspolitiken och de finanspolitiska målen sker i huvudsak inom ramen för den ordinarie budgetprocessen, vilket är naturligt mot bakgrund av att den förda finanspolitiken är en direkt konsekvens av riksdagens budgetbeslut.

9.1.1 Budgetlagens krav på regeringens uppföljning

Regeringen ska redovisa hur överskottsmålet uppnås minst två gånger per år

Regeringen är skyldig att redovisa för riksdagen hur överskottsmålet uppnås vid minst två tillfällen under året (2 kap. 1a § budgetlagen).¹ Regeringen ska då beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade finanspolitiska åtgärder.

År 2014 gjordes förändringar i budgetlagen med syftet att öka tydligheten i uppföljningen av överskottsmålet (prop. 2013/14:173, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351 och rskr. 2013/14:352). I förarbetena framhålls att det krävs en transparent uppföljning för

¹ Det gäller förutsatt att riksdagen beslutat om ett överskottsmål. Se prop. 2009/10:100, s. 93–94.

att systemet med överskottsmål ska fungera väl (SOU 2013:73, s. 109). En sådan uppföljning bör innehålla en avstämning av om målet uppnås i ett medelfristigt framåtblickande perspektiv, med beaktande av såväl den beslutade som den föreslagna och aviserade finanspolitiken. Det är i en sådan uppföljning viktigt att effekterna av den aktuella finanspolitiken redovisas och att orsakerna till avvikelser från målet ges en tydlig förklaring. Uppföljningen av budgeteffekter visar vilket budgetutrymme som finns i ett medelfristigt perspektiv.

Att budgeteffekterna tillmäts stor vikt avspeglar också det faktum att budgetering med nödvändighet tar sin utgångspunkt i budgeten för föregående år, och i utgifterna och inkomsterna vid en oförändrad politik. Trots att budgeten vid varje tillfälle täcker alla inkomster och utgifter fattas besluten i normalfallet med förhållandevis små årliga förändringar.

Regeringen ska presentera en plan för återgång till överskottsmålet vid en målavvikelse

Det finns sedan länge ett formellt krav på regeringen att vidta åtgärder om det finns risk för att utgiftstaket överskrids. Ett motsvarande krav saknades tidigare för överskottsmålet, men infördes i budgetlagen 2014. Bestämmelsen i budgetlagen säger att regeringen ska redogöra för hur en återgång till målet ska ske när den bedömer att en avvikelse från överskottsmålet uppstått (2 kap. 1a §). Eftersom en sådan bedömning är förenad med stor osäkerhet bör analysen enligt lagens förarbeten *tydligt* indikera en målavvikelse för att regeringens skyldighet ska gälla. Planen bör ha ett medelfristigt perspektiv och ange hur risken för en målavvikelse hanteras. Någon närmare precisering av hur avvikelserna bör mätas anges inte. Vidare säger förarbetena att en avvikelse ska korrigeras efter en samlad bedömning utifrån stabilitets-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Budgetutrymmet det kommande året är därför inte nödvändigtvis detsamma som behovet av korrigering av det finansiella sparandet för att den målsatta nivån ska uppnås.

I de senaste ekonomiska propositionerna har överskottsmålet följts upp med tre indikatorer (se avsnitt 4.3.1). Dessa är ett bakåtblickande tioårssnitt av det faktiska sparandet, ett centrerat sjuårigt

medelvärde av det faktiska sparandet, den s.k. sjuårsindikatorn, och det strukturella sparandet.

Regeringen måste utvärdera hur de budgetpolitiska målen uppfylls

Regeringen är skyldig att se till att det utförs regelbundna utvärderingar av hur de budgetpolitiska målen uppnås (2 kap. 5 § budgetlagen). Regeringen kan uppfylla sin skyldighet genom att ge myndigheter, exempelvis Finanspolitiska rådet, i uppgift att genomföra en sådan utvärdering. En väl fungerande extern och oberoende utvärdering av finanspolitiken i förhållande till de finanspolitiska målen utgör enligt lagens förarbeten ett stöd för stabila offentliga finanser. Genom en kvalificerad analys av finanspolitiken, och specifikt av hur de finanspolitiska målen uppnås, bidrar myndigheter som Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen till ökad kunskap om finanspolitiska frågor. Det ökar kraven på regeringen att uppfylla de av riksdagen beslutade målen. Den ökade transparens som den externa övervakningen innebär bidrar enligt förarbetena till att det är förenat med politiska kostnader för regeringen att inte följa de finanspolitiska målen.

Väsentliga skillnader mellan statens budget och dess utfall ska förklaras

Regeringens ska noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp (9 kap. 1 § budgetlagen). I budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen ska väsentliga skillnader mellan statens budget och dess utfall förklaras. Uppföljningen syftar till att ge regering och riksdag underlag för nödvändiga beslut för att motverka en oförutsedd och ogynnsam utveckling av statsfinanserna (prop. 1995/96:220, s. 108).

Prognoser ska baseras på väl specificerade förutsättningar och utvärderas regelbundet

I budgetlagen finns bestämmelser om vilka prognoser regeringen ska redovisa (9 kap. 3 och 4 §§). Det är prognoser över den makroekonomiska utvecklingen, statens inkomster och utgifter, statens lånebehov, utgifterna under utgiftstaket samt den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder (fördelat på staten, kommunerna och ålderspensionssystemet). Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar. Därutöver ska även bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet redovisas i den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringen är vidare skyldig att regelbundet utvärdera prognoserna (9 kap. 5 §, budgetlagen). Regeringen kan själv utvärdera sina prognoser även om inget hindrar att utomstående experter bistår med kompetens i samband med utvärderingen. Ungefär vart tredje år ska mer fullständiga utvärderingar redovisas. I utvärderingen ingår även att analysera och kommentera iakttagelser som framkommer i samband med jämförelser med andra institut, som större skillnader mot EU-kommissionens prognoser.

9.1.2 Ändringsbudget under löpande budgetår

Som framgick av föregående avsnitt är regeringen skyldig att noga följa utvecklingen av inkomster, utgifter och lånebehov. Om det krävs kan regeringen vid högst två tillfällen per år föreslå att riksdagen ändrar budgeten under det löpande budgetåret (9 kap. 6 § riksdagsordningen). Förslagen ska lämnas i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen. Om det finns särskilda skäl, exempelvis en ekonomisk kris, får dock förslag till ändringar i budgeten lämnas vid andra tillfällen (prop. 2013/14:173, s. 32).

Det finns ingen reglering av vilka förslag som får lämnas i en proposition om ändringar i budgeten. Syftet är dock att komplettera den av riksdagen beslutade budgeten med anledning av förändringar som vid beslutstillfället inte var möjliga att förutse (prop. 2013/14:173, s. 33). Reformen med varaktiga budgetära konsekvenser bör, med hänsyn till vikten av en samlad budgetbehandling, normalt beslutas i samband med budgetpropositionen. Vid förslag till ändringar i statens

budget bör regeringen analysera och redovisa förslagets effekter på budgeten och de budgetpolitiska målen. Finansutskottet har återkommande betonat vikten av att processen kring ändringsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen, och att utgiftstaket och överskottsmålet är de yttre restriktionerna för utgiftsökningar (se t.ex. bet. 2015/16:FiU11, s. 13).

9.1.3 Årsredovisningen för staten

Regeringens skyldighet att lämna en årsredovisning för staten till riksdagen efter budgetårets slut regleras i såväl regeringsformen (9 kap. 10 §) som budgetlagen (10 kap. 5 §). En finansiell revision av årsredovisningen görs av Riksrevisionen och revisionsberättelsen lämnas till både riksdagen och regeringen. Sedan 2011 normeras årsredovisningens innehåll i budgetlagen (10 kap. 6 §). Av lagen framgår exempelvis att årsredovisningen ska innehålla en uppföljning av övergripande budgetpolitiska mål (överskottsmålet och utgiftstaket), utfallet på statsbudgetens inkomster, utgifter och lånebehov, samt en redovisning av hur statsskulden utvecklats. Budgetlagsutredningen ansåg att det var angeläget att regeringen följer upp de budgetpolitiska målen även i årsredovisningen, eftersom Riksrevisionen då blev skyldig att granska uppföljningen (SOU 2010:18, s. 254).

Uppföljningen av överskottsmålet i årsredovisningen för staten är bakåtblickande medan den uppföljning som görs i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen är framåtblickande. Uppföljningen i de ekonomiska propositionerna är således ett underlag för utformningen av kommande års finanspolitik, medan den bakåtblickande uppföljningen i årsredovisningen är en utvärdering av hur väl målet har nåtts (bet. 2009/10:KU39, s. 42).

I riksdagen behandlas årsredovisningen av finansutskottet tillsammans med Riksrevisionens revisionsberättelse. Finansutskottet har flera gånger understrukt att årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen som ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut riksdagen fattat om statens budget (se t.ex. bet. 2015/16:FiU12, s. 12–13).

9.1.4 Riksdagens uppföljning och utvärdering

Uppföljning av de finanspolitiska målen i budgetprocessen

Den förda finanspolitiken är en direkt konsekvens av riksdagens beslut. Uppföljningen av de finanspolitiska målen sker därmed inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Dessutom står riksdagens vanliga uppföljningsformer till buds. Riksdagens utskott har enligt regeringsformen i uppgift att följa upp riksdagens beslut (4 kap. 8 § RF). Bestämmelsen infördes i regeringsformen 2010 och var ett uttryck för att riksdagen ville stärka det egna uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Uppföljning och utvärdering av de övergripande finanspolitiska målen och riktlinjerna för den ekonomiska politiken är finansutskottets ansvarsområde. Finansutskottet granskar hur regeringen följer upp finanspolitiken och de finanspolitiska målen dels i betänkandet om den ekonomiska vårpropositionen, dels i betänkandet om budgetpropositionen.² I finansutskottets rambetänkande med anledning av budgetpropositionen redogörs för hur oppositionspartiernas skuggbudgetar förhåller sig till regeringens budgetförslag, exempelvis i termer av effekter på den offentliga sektorns finansiella sparande och utgifterna under utgiftstaket. De olika budgetalternativen ställs mot varandra som paket, i enlighet med budgetprocessens utformning.

Som ett led i beredningen av den ekonomiska vårpropositionen anordnar finansutskottet varje år en öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik. Vid utfrågningen deltar finansministern och företrädare för Finanspolitiska rådet. Uppteckningar från utfrågningen publiceras i finansutskottets betänkande om den ekonomiska vårpropositionen. Trots att rådets rapporter inte är formella riksdagsärenden ges dessa vanligtvis stort utrymme i betänkandet.

² Finansutskottets rambetänkande med anledning av budgetpropositionen betecknas FiU1, t.ex. bet. 2015/16:FiU1 och med anledning av den ekonomiska vårpropositionen FiU20, t.ex. bet. 2015/16:FiU20.

Riksdagens uppföljning av Riksrevisionens rapporter

Granskningsrapporter från Riksrevisionen blir formella riksdagsärenden efter det att regeringen lämnat en svarsskrivelse till riksdagen. De skrivelser och granskningsrapporter som handlar om de ekonomiskpolitiska propositionerna, exempelvis om överskottsmålet, hänvisas till finansutskottet för beredning. Utskottet behandlar ofta dessa skrivelser som en del i sina stora ekonomiskpolitiska betänkanden, men även särskilda betänkanden har förekommit. Riksrevisorerna bjuds regelmässigt in till finansutskottet för att presentera aktuella granskningsrapporter.

Interpellationer, skriftliga frågor och riksdagsdebatter

Utöver budgetbetänkanden och särskilda utvärderingsrapporter sker riksdagens uppföljning även genom interpellationer och skriftliga frågor, vilket inte bara ger riksdagens utskott utan alla ledamöter möjlighet att agera. Interpellationer och skriftliga frågor tillhör riksdagens viktigaste instrument för att fullfölja den kontrollfunktion över regeringsmakten som regeringsformen tillskriver riksdagen. Enligt Mattson & Håkansson (2016) har dessa instrument dock används i liten utsträckning för att ställa regeringsföreträdare (finansministern) till svars för hur överskottsmålet uppfyllts. I stället använder riksdagsledamöterna de ekonomiskpolitiska debatterna i riksdagen om finanspolitiken för att ställa regeringen till svars för överskottsmålet.

9.2 Oberoende finanspolitiska institutioners granskning

Flera myndigheter granskar finanspolitiken och hur de finanspolitiska målen uppfylls utifrån olika perspektiv. Fyra institutioner i Sverige som kan benämnas oberoende eller fristående finanspolitiska institutioner är Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen, och Ekonomistyrningsverket. Även Riksdagens utredningstjänst (RUT), som är en del av riksdagsförvaltningen kan nämnas i det här sammanhanget. Dessa myndigheter har olika uppgifter i den finanspolitiska beslutsprocessen utan att vara egent-

liga beslutsfattare. I stället bidrar de genom att göra den finanspolitiska beslutsprocessen mer transparent och genom att förbättra besluts- och diskussionsunderlag. Utöver dessa inhemska oberoende institutioner granskas svensk finanspolitik av EU-kommissionen, OECD och IMF. EU-kommissionens uppföljning av Sveriges nationella konvergensprogram inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten har beskrivits i avsnitt 2.2. Nedan beskrivs de nationella granskarna av finanspolitiken närmare.

9.2.1 Finanspolitiska rådet

Finanspolitiska rådet bildades 2007 som en myndighet under regeringen. I den ekonomiska vårpropositionen 2007 aviserade regeringen inrättandet av ett finanspolitiskt råd med följande motivering:

En väsentlig förutsättning för tilltron till det finanspolitiska ramverket och dess hållbarhet på lång sikt är att regeringens mål och sätt att uppnå dem följs upp på ett tydligt sätt. Möjligheterna till ansvarsutkrävande stärks genom ökad öppenhet om finanspolitikens utformning. För att öka öppenheten föreslår regeringen att ett finanspolitiskt råd inrättas som en myndighet under regeringen (prop. 2006/07:100, s. 20–21).

Finanspolitiska rådet består i dag av ett särskilt råd med sex ledamöter, ledda av en ordförande, och av en myndighetsdel (kansli) med en kanslichef och fem anställda. Finanspolitiska rådets uppgift är att oberoende granska finanspolitiken. Enligt rådets instruktion ska det följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politiken.³ Rådet bidrar därmed till ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet. Rådet ska särskilt, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är långsiktigt hållbar, och förenlig med de finanspolitiska målen, i synnerhet överskottsmålet och utgiftstaket. Dessutom ska rådet, med dessa propositioner som utgångspunkt:

1. bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen,

³ Förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

2. bedöma om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning,
3. granska tydligheten i regeringens ekonomiska propositioner, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, och
4. analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.⁴

Rådet får enligt instruktionen även granska och bedöma kvaliteten i lämnade prognoser och i de modeller som ligger till grund för prognoserna. Slutligen ska rådet även verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

Rådet ska lämna en årlig rapport till regeringen senast den 15 maj varje år.⁵ Rapporten ska kunna användas som ett underlag för bland annat riksdagens granskning av regeringens politik. Som ett led i uppdraget anordnar rådet även konferenser och ger ut skrifter om olika aspekter på finanspolitiken.

9.2.2 Riksrevisionen

Genom beslutet att 2003 inrätta Riksrevisionen, en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, markerade riksdagen betydelsen av att förstärka sin kontrollmakt på det ekonomiska området (Isberg och Mattson 2014). Riksrevisionen placerades under riksdagen för att garantera organisationens oberoende i förhållande till regeringen och myndigheterna. Riksdagen styr endast Riksrevisionen genom lag och kan inte besluta om särskilda uppdrag till organisationen.⁶ Riksdagen utser också de tre riksrevisorerna. Ämbetsperioden är sju år och omval är inte tillåtet.

Riksrevisorernas oberoende är skyddat av bestämmelser i regeringsformen där det står att riksrevisorerna självständigt beslutar vad som ska granskas, med beaktande av de bestämmelser som

⁴ Uppdraget att analysera fördelningspolitiska effekter av finanspolitiken på kort och lång sikt var nytt i instruktionen från 2011.

⁵ De år när val hålls till Europaparlamentet ska dock rapporten lämnas senast den 10 maj.

⁶ Regeringsformen 13 kap. 7–9, lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

finns i lag. De beslutar självständigt och var en för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av granskningen.

Riksrevisionen bedriver två huvudformer av revision, årlig revision och effektivitetsrevision. Den årliga revisionen innebär att Riksrevisionen granskar årsredovisningen för staten och årsredovisningarna för de statliga förvaltningsmyndigheterna, samt för vissa andra organ med statlig anknytning. Effektivitetsrevisionen granskar hur effektivt den statliga verksamheten bedrivs. Riksrevisionen kan granska statliga insatser och åtaganden i allmänhet och tar främst sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, samt genomförandet och resultatet av statlig verksamhet. Granskningen ska vara inriktad på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Vid Riksrevisionen finns ett parlamentariskt råd bestående av riksdagsledamöter och före detta riksdagsledamöter. Rådet har ingen beslutsfunktion och kan därför jämföras med ett insynsråd.

Riksrevisionen bedriver granskning av det finanspolitiska ramverket inom både den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Inom ramen för effektivitetsrevisionen genomförs regelbundet granskningar av de ekonomiska propositionerna och skrivelserna. Åtminstone ett tiotal av de granskningsrapporter som presenterats t.o.m. 2015 har berört överskottsmålet. Ett övergripande tema för granskningarna har varit propositionernas transparens (jfr avsnitt 9.4).

9.2.3 Övriga myndigheters granskning

Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet (KI) etablerades 1937 som en myndighet under regeringen. KI ska enligt sin instruktion följa och analysera den ekonomiska utvecklingen i Sverige och internationellt, samt göra prognoser för den svenska ekonomin.⁷ I prognosarbetet analyseras den finans- och penningpolitiska inriktningen och hur finanspolitiken förhåller sig till de finanspolitiska målen. KI har också till uppgift att bedöma finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, samt bistå finansdepartementet med prognosmodeller, utfalls- och prognosdata.

⁷ Förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket (ESV) inrättades 1998 som en myndighet under regeringen. ESV ska enligt sin instruktion utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet samt utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel.⁸ Till ESV:s uppgifter hör att göra oberoende prognoser och analyser av statens budget och den offentliga sektorns finanser.

Riksdagens utredningstjänst

Utredningstjänsten vid Sveriges Riksdag (RUT) är en enhet inom Riksdagsförvaltningen som har till uppgift att på begäran från i första hand riksdagens ledamöter och partikanslier lämna önskade upplysningar. Även utskott kan i viss utsträckning ställa frågor till RUT. Intressant i det här sammanhanget är den delsektion inom RUT som arbetar med kostnadsberäkningar och fördelningspolitiska konsekvensberäkningar av olika förslag, det vill säga budgetkontorsfunktionen.

När den statliga budgetprocessen reformerades på 1990-talet tydliggjordes riksdagens behov av kvalificerade ekonomiska analyser av finansiella effekter av olika förslag inom riksdagen. Den nya processen ställde högre krav på oppositionspartiernas budgetalternativ än tidigare. Dessa så kallade skuggbudgetar granskas såväl av andra partier som av media. Skuggbudgeterna behöver därför innehålla redovisningar av de finansiella effekterna av förslagen beräknade enligt vedertagna metoder.

De uppgifter som budgetkontorsfunktionen utför i dag kan i huvudsak sägas vara att på ledamöters och partiets begäran beräkna de offentligfinansiella effekterna av olika förslag, att analysera fördelningspolitiska effekter, samt att i viss mån bedöma de makroekonomiska effekterna av partiernas politik.

⁸ Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

9.3 Finanspolitiska rådet i internationell belysning

I följande avsnitt jämförs det svenska Finanspolitiska rådet med finanspolitiska råd i andra länder, men också med internationella riktlinjer för vad som anses vara bästa praxis. Syftet är att belysa i vilka avseenden Finanspolitiska rådets funktion, att följa upp och utvärdera finanspolitikens förhållande till de finanspolitiska målen, kan stärkas. Jämförelsen avser de finanspolitiska rådens organisation och uppgift, storlek och sammansättning, oberoendet samt rådets instrument. Kartläggningen är gjord av Mattson & Håkansson (2016) och urvalet länder baseras på IMF:s databas med finanspolitiska råd i 36 länder.⁹

9.3.1 Rådets organisation och uppgifter

Råd under regeringen eller parlamentet

Finanspolitiska råd i olika länder skiljer sig åt vad gäller funktion, mandat och uppgifter. Vanligen är rådet antingen en del av parlamentet i form av ett budgetkontor, eller på något sätt knutet till regeringen. USA och Kanada är exempel på länder som har parlamentariska budgetkontor medan Belgien, Storbritannien och Nederländerna har finanspolitiska råd knutna till regeringen. Organisationsskillnaderna reflekterar delvis olika behov vid tiden då de bildades. Där behovet främst varit att ge råd till regeringen har råden knutits till denna, som i Belgien. Detsamma gäller om rådets främsta funktion varit att göra makroekonomiska prognoser för budgeten som i Storbritannien. Om den främsta funktionen i stället varit att bedöma om finanspolitiken uppfyller finanspolitiska regler och mål har det varit viktigt med en fristående organisatorisk ställning, som i Portugal. När råden främst ska göra kostnadsberäkningar av oppositionens budgetförslag har rådet organiserats i parlamentet, som i Australien, och när det ska göras för regeringen har rådet hamnat i regeringsorganisationen, som i Nederländerna.

OECD (2011) och Europeiska kommissionen (2016c) har pekat på att Finanspolitiska rådets oberoende skulle kunna stärkas om

⁹ Se Mattson och Håkansson (2016) tabell 1 för en förteckning av vilka råd och länder som ingår i jämförelsen.

det placerades under riksdagen. Mattson & Håkansson menar att givet att rådets viktigaste funktion är att ge underlag för den finanspolitiska debatten och beslutsprocessen, snarare än att vara ett stöd till regeringen, talar det för att det borde vara ett riksdagsorgan och inte en regeringsmyndighet. I underlagsrapporten diskuteras för- och nackdelar med att göra Finanspolitiska rådet till en riksdagsmyndighet. Huvudskälet att flytta rådet till riksdagsområdet skulle vara att öka avståndet till regeringen och därmed stärka rådets oberoende, och därmed uppföljningen av finanspolitiken. Det skulle också innebära en bättre efterlevnad av internationella normer. En flytt skulle också öka kopplingen till riksdagens kontrollmakt och uppföljningsuppgift. Det skulle också innebära en möjlighet att samordna granskningen av finans- och penningpolitiken. Mot att flytta rådet till riksdagsområdet talar exempelvis att rådet redan i dag uppfattas som självständigt från regeringen. En flytt skulle också innebära mer krav på formella kontakter med Regeringskansliet och andra myndigheter.

Finanspolitiska råd har fyra huvudsakliga funktioner

Det grundläggande skälet för att inrätta finanspolitiska råd är att de ska ge stöd för en sund finanspolitik genom en oberoende granskning. Men de faktiska befogenheter råden har varierar betydligt och kan sammanfattas i fyra huvudsakliga funktioner.

1. Oberoende analys och granskning av finanspolitiken, inklusive planer och genomförande.
2. Produktion eller granskning av ekonomiska prognoser.
3. Kostnadsbedömningar av reformförslag och/eller valmanifest.
4. Råd om olika policyalternativ.

En oberoende analys och granskning av finanspolitiken är själva kärnan i rådets existensberättigande och alla finanspolitiska råd i jämförelsen fyller, fast på olika sätt, den första uppgiften. Därutöver är variationen stor. En tydlig trend är att finanspolitiska råd som tillkommit under senare år ofta granskar om finanspolitiska regler och mål har uppnåtts och gör oberoende kostnadsberäkningar av reformförslag.

Finanspolitiska rådet i Sverige fyller den första och till viss del även den andra och den sista funktionen. Rådet utvärderar om finanspolitiken är i linje med de finanspolitiska målen (överskottsmålet och utgiftstaket) och om den är väl avvägd i förhållande till konjunkturen. Däremot gör rådet inga egna prognoser. Detta görs i stället av Konjunkturinstitutet. Rådet har dock vid några tillfällen granskat och kommenterat regeringens prognoser i sina årliga rapporter.

Den tredje funktionen, att kostnadsbedöma reformförslag, sköts huvudsakligen internt i Regeringskansliet. För förslag som läggs i riksdagen har ledamöter och partier, och i viss mån även utskotten, möjlighet att låta Riksdagens utredningstjänst göra kostnadsberäkningar. Finanspolitiska rådet kostnadsbedömer inte heller valmanifest. Råd som fyller denna funktion tenderar att vara stora organisationer, som till exempel CPB i Nederländerna.

När det gäller den fjärde funktionen kan konstateras att Finanspolitiska rådet analyserat olika politikområden, bland annat arbetsmarknadspolitik, och enskilda reformer som jobbskatteavdraget. Här blir rådet en av flera aktörer som bedömer inte bara finanspolitiken ur ett makroekonomiskt perspektiv, utan även dess olika komponenter.

9.3.2 Rådets storlek och sammansättning

Även när det gäller de finanspolitiska rådets storlek och sammansättning är variationen stor. Några är mycket stora som CBO i USA med omkring 250 anställda tjänstemän och CPB i Nederländerna med över 140 tjänstemän. Sverige går i detta avseende att hitta i den andra änden av skalan med sina sex tjänstemän i rådets sekretariat.

Skillnaderna när det gäller bemanning kan delvis förklaras av att råden har olika funktioner. Uppgiften att granska finanspolitiken, som även omfattar att bedöma om den ligger i linje med beslutade finanspolitiska regler och mål, kan göras med relativt få anställda. Liknande gäller för uppgiften att granska prognoserna för ekonomin och de offentliga finanserna, eftersom det kan göras genom att jämföra regeringens med andra prognosmakares prognoser. Att göra prognoser eller kostnadsberäkningar av reformförslag kräver i allmänhet betydligt fler anställda.

Den svenska modellen för att utse rådsmedlemmar är unik

Det vanligaste är att regeringen utser de ledande befattningshavarna, men vanligt är också att ledamöter utses av parlamentet. Vanligen utgörs råden av en blandning av akademiker, policyexperter och statstjänstemän med expertkunskaper i ekonomi och offentliga finanser.

Utländska medborgare får förekomma i närmare hälften av de finanspolitiska råden, inklusive det svenska. Både IMF och OECD menar att det finns fördelar med en sådan regel. Medlemmar kan rekryteras från en mycket större grupp av personer samtidigt som det tillför rådet ett berikande utifrånperspektiv. Det minskar risken för ”grupptänk” och främjar därmed rådets oberoende.

Den svenska modellen att utse rådsmedlemmar är unik internationellt sett. Visserligen är det regeringen som utser ledamöterna i rådet, men rådet är enligt sin instruktion skyldigt att nominera nya ledamöter för att fylla vakanser. Rådets instruktion anger därtill att det inom rådet ska finnas ledamöter som har hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet ekonomi och ledamöter som har praktisk erfarenhet av ekonomisk-politiskt arbete. Regeringen förväntas följa rådets förslag. Mattson & Håkansson menar att det faktum att rådet självt nominerar nya ledamöter visserligen kan bidra till att värna oberoendet, men också riskerar att leda till ”grupptänk” och ensidig sammansättning.

I Sverige kan ledamöterna utses för högst tre år i följd. Ordföranden kan sitta högst sex år i följd; dock högst tre om personen varit ledamot tidigare. En internationell utblick visar att mandatperioderna varierar betydligt. Kontrakten för de ledande befattningshavarna varierar mellan två och nio år. Det vanligaste är att personerna kan bli omnominerade för ytterligare en period. Merparten av de som är och har varit medlemmar i det svenska rådet har i huvudsak en bakgrund som akademiker. Tre av rådets ledamöter har varit utländska medborgare (från Danmark och Norge).

Ett möjligt sätt att framtidssäkra att sammansättningen blir den önskvärda vore enligt Mattson & Håkansson att skapa en valberedning. En möjlighet vore att utse landets ekonomiprofessorer till en valkorporation. Om rådet görs till en riksdagsmyndighet vore det naturligt att finansutskottet bildade valberedning på mot-

svarande sätt som konstitutionsutskottet bereder riksdagens val av justitieombudsmän och riksrevisorer.

Ett ytterligare steg för att stärka rådets oberoende vore enligt Mattson & Håkansson att införa bestämmelser om vilka övriga uppdrag eller befattningar som skulle vara oförenliga med medlemskap i rådet. I dag finns bestämmelser om vilken kompetens ledamöterna bör ha, men inte vilka potentiella intressekonflikter som bör undvikas. Reglerna för Finanspolitiska rådet hindrar inte att en ledamot samtidigt t.ex. tar uppdrag av regeringen som finanspolitisk rådgivare eller att en person som utses samtidigt är politiskt sakkunnig i finansdepartementet. Den typen av regler finns för riksbanksdirektionen i riksbankslagen.¹⁰

Mattson & Håkansson bedömer att rådet hittills haft en bred sammansättning med en blandning av akademiker med olika ekonomisk bakgrund och praktiker med ekonomisk-politisk erfarenhet. Men de pekar även på svårigheten att rekrytera framstående forskare, mot bakgrund av att det innebär en påtaglig arbetsinsats och ansvar att vara rådsmedlem. Därtill har ekonomiämnet utvecklats på ett sådant sätt att teori och ekonometri står mer i centrum än tillämpad finanspolitik.

9.3.3 Organisatorisk ställning och oberoende

Finanspolitiska rådet uppfyller de flesta internationella krav på oberoende och opartiskhet

Finanspolitiska rådets oberoende skiljer sig formellt inte från andra regeringsmyndigheters, vilket i sig inte är ett bevis på beroende i fråga om att lösa sin uppgift. Det innebär tvärtom att rådet har en fristående ställning och förväntas lösa sin uppgift självständigt enligt instruktionen. Något särskilt skydd från styrning från regeringen ger dock inte den organisatoriska ställningen.

Enligt Mattson & Håkansson kan dock rådets formella oberoende sägas ha stärkts något genom den blocköverskridande över-

¹⁰ 3 kap. 1 § riksbankslagen säger att ledamöter av direktionen inte får vara (1) ledamot av riksdagen, (2) statsråd, (3) anställd i Regeringskansliet, (4) anställd centralt av ett politiskt parti, (5) ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn, eller (6) inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga att vara direktionsledamot.

enskommelse som gjordes 2011 om rådets grunder och fortsatta inriktning.¹¹ I den nya instruktionen för Finanspolitiska rådet gjordes en separation mellan myndigheten som sådan och det särskilda rådet. Myndigheten, som leds av kanslichefen, ligger under regeringen men har enbart i uppgift att stödja det särskilda rådet, det som egentligen avses när Finanspolitiska rådet nämns.

Till de formella reglerna måste även läggas informella faktorer, påpekar Mattson & Håkansson. Olika företrädare för partierna har uttalat att rådets uppgift ska genomföras självständigt från regering och regeringskansli. I realiteten har rådet inte heller mottagit instruktioner från regeringen, och rådets hittillsvarande ordförande har på olika sätt gett uttryck för att rådet självständigt drar sina slutsatser. Det finns också en allmän förväntan om att rådet ska agera opartiskt i förhållande till den partipolitiska dominerade finanspolitiska debatten och beslutsprocessen.

Vidare uppfyller den svenska konstruktionen av Finanspolitiska rådet merparten av internationella krav på oberoende och opartiskhet. Det handlar om att rådet som sådant och dess analyser får anses vara oberoende och partipolitiskt obundna. Rådets medlemmar rekryteras efter sin professionella kompetens. Kompetenskraven för rådets medlemmar är klart angivna och omfattar hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet ekonomi, eller praktisk erfarenhet av ekonomisk-politiskt arbete. Rådets mandatperioder är reglerade och sammanfaller inte med de politiska mandatperioderna. Tjänstemännen i kansliet rekryteras i öppen konkurrens och efter sina meriter. Däremot är det inte rådet självt som rekryterar tjänstemännen. Regeringen utser kanslichefen som i sin tur rekryterar övriga anställda. Ordföranden för rådet är avlönad, men dock inte heltidsanställd. Rådets kontor är fysiskt skilt från regering och riksdag.

Det finns också ett antal andra faktorer som skapar förutsättningar för att rådet kan arbeta oberoende från partipolitiken. Fyra faktorer för oberoende som identifieras av IMF är lagreglerat oberoende, budgetgarantier, egen personalstyrka som motsvarar uppgifterna samt tillgång till information. Dessa faktorer diskuteras nedan.

¹¹ Den blocköverskridande överenskommelsen framgår av Finansdepartementets pressmeddelande från 28 april 2011, "Ny instruktion för Finanspolitiska rådet".

Lagreglerat oberoende och budgetgarantier

Det är mycket vanligt att finanspolitiska råd har någon form av lagreglerat oberoende, t.ex. i sin instruktion. Däremot är det mindre vanligt med garantier för budgeten. Enligt OECD:s principdokument ger en garanterad flerårsbudget skydd mot politiska påtryckningar och kan därmed stärka rådets oberoende. IMF har bedömt att den svenska ordningen med en instruktion i form av en förordning lever upp till kravet på lagreglerat oberoende. Däremot har de inte bedömt att rådet har skydd för sin budget.

Personal för rådets uppgifter och tillgång till information

Personal som både kvalitativt och kvantitativt motsvarar uppgifterna i rådets mandat är en viktig faktor för dess funktionella oberoende, dvs. rådets möjlighet att utföra sina uppgifter på ett oberoende och trovärdigt sätt. IMF har i sin klassificering bedömt att det svenska finanspolitiska rådet, som sammantaget utgörs av 12 medarbetare (6 ledamöter och 6 i sekretariatet), inte har resurser som motsvarar uppgifterna i rådets mandat. Visserligen gör Finanspolitiska rådet varken prognoser eller kostnadsberäkningar av reformförslag, men mandatet i rådets instruktionsenliga uppgifter är likväl brett. Rådet ska inte endast följa upp och bedöma finanspolitikens måluppfyllelse, det ska också bedöma om finanspolitiken ligger i linje med långsiktig tillväxt och hög sysselsättning, samt granska angivna grunder för regeringens ekonomiska politik.

I stort sett samtliga finanspolitiska råd i jämförelsen har en lagreglerad rätt att få tillgång till information som är relevant för rådets arbete. En sådan rätt är viktig för de finanspolitiska rådets funktionella oberoende. I OECD:s principdokument påtalas att det ofta föreligger en informationsasymmetri mellan en regering och ett finanspolitiskt råd, oavsett om rådet har tillräckliga resurser eller inte. Enligt dokumentet bör en lagreglerad rätt till information inkludera de metoder och antaganden som ligger till grund för budgeten och andra finanspolitiska förslag. Informationen ska tillhandahållas utan kostnad eller genom att resurser tillförs rådets budget för att täcka kostnaden för att införskaffa informationen.

I dag har Finanspolitiska rådet ingen lagfäst rätt till information. Mattson & Håkansson konstaterar att det hittills inte förefaller ha

varit några stora problem för rådet att få tillgång till den information och det material som det behövt. Hypotetiskt sett skulle det dock kunna uppstå lägen där en formell rätt till information vore en fördel.

Sverige lever inte upp till bästa praxis när det gäller extern utvärdering av Finanspolitiska rådet

Ett av de områden där Sverige inte lever upp till internationell bästa praxis gäller extern utvärdering av rådet. Mattson & Håkansson anser att det vore önskvärt att sådana gjordes med regelbundna intervall, t.ex. vart fjärde eller vart åttonde år. Ett givet uppdrag i en sådan utvärdering skulle vara att bedöma om rådet fullgjort sin uppgift att granska måluppfyllelsen för de finanspolitiska målen. Som modell för en sådan utvärdering skulle granskningen av brittiska OBR kunna användas.¹²

Kravet på utvärderingen av regeringens prognoser kan skärpas

Jämförelsen visar att många råd fyller någon funktion i att ta fram eller granska prognoser. Det är också vanligt att regeringen omfattas av en lyd-eller-förklara-klausul, dvs. har en lagfäst skyldighet att använda rådets prognoser, eller offentligt motivera varför detta inte görs. I övriga fall är rådets roll, vad gäller budgetprognoser, begränsad till att utvärdera regeringens prognoser och de antaganden och modeller som ligger till grund för dessa.

I dag har Finanspolitiska rådet enligt sin instruktion möjlighet att följa upp prognoserna. I instruktionen står att rådet *får* granska och bedöma kvaliteten i prognoser och prognosmodeller. Mattson & Håkansson lyfter fram möjligheten att skärpa denna uppgift genom att i instruktionen ange att rådet *ska* göra detta.

¹² http://budgetresponsibility.org.uk/docs/dlm_uploads/External_review_2014.pdf

Mediegenomslag, konsultationer och offentliga utfrågningar

Finanspolitiska råd har inte likt centralbanker några policy-instrument till sitt förfogande och har därför sällan något direkt inflytande över finanspolitikens utformning. Däremot kan råden ha ett indirekt inflytande genom att deras granskningar publiceras offentligt och ger avtryck i den allmänna debatten. Baserat på uppskattningar av antalet rapporter och antalet referenser till dessa i media bedöms det svenska rådet ha stort mediegenomslag.

I flera länder förekommer det att de finanspolitiska råden håller formella konsultationer med regeringen eller deltar i offentliga utfrågningar i parlamenten. Det är viktigt för att dels få stor offentlig spridning av de bedömningar som de finanspolitiska råden gör, dels för att göra det möjligt att kontrollera rådens oberoende. De offentliga utfrågningarna får allmän spridning därför att de uppmärksammas av medierna i många länder, inklusive Sverige. Själva utformningen av utfrågningen gör det också ofta tydligt att råden inte är en intern angelägenhet för regeringarna. I Sverige har offentliga utfrågningar årligen hållits i riksdagen sedan Finanspolitiska rådet kom med sin första rapport 2008 (se även avsnitt 9.1.4).

Beslutsbefogenheter och sanktionsinstrument

I EU-modellen för oberoende finanspolitiska råd framhålls rådens betydelse för att starta en korrigeringsmekanism vid en målavvikelse. I Sverige har varken Finanspolitiska rådet eller Riksdagen några finanspolitiska beslutsbefogenheter eller sanktionsinstrument till sitt förfogande. Mattson & Håkansson menar dock att det är olämpligt att ge råden beslutsbefogenheter över finanspolitiken. I den demokratiska processen är det regering och riksdag som ansvarar för den ekonomiska politiken inför väljarna. Vidare har Finanspolitiska rådet inrättats i syfte att göra en oberoende uppföljning och granskning av finanspolitiken. I likhet med revision finns det en risk för rollsammanblandning, och till och med intressekonflikter, om man både deltar i beslut och i uppföljning av besluten. Däremot är en väl fungerande extern uppföljning i kombination med en bred uppslutning kring regelverket viktig för att hålla uppe den politiska kostnaden för att inte följa ramverket.

9.4 Områden där uppföljningen av överskottsmålet kan förbättras

Som framgick av avsnitt 4.3.1 har överskottsmålet inte uppnåtts under den period det varit giltigt. Av samma avsnitt framgick också att målet följts upp med ett varierande och stundtals stort antal indikatorer. Det faktum att överskottsmålet är definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör uppföljningen av måluppfyllelsen komplex, eftersom konjunkturcykeln inte är tydligt definierad ens i efterhand. Det finns betydande stabiliseringspolitiska fördelar med målets utformning eftersom ett strikt formulerat mål ökar risken för att anpassningen till konjunkturläget inte blir ändamålsenlig. Men samtidigt försvåras uppföljningen av målet. Här sammanfattas inledningsvis den kritik som framförts av externa granskare mot en otydlig uppföljning av målet. Därefter diskuteras möjliga sätt att stärka uppföljningen. Tonvikten i redogörelsen ligger på de förslag till stärkt uppföljning som finns i underlagsrapporten av Mattson & Håkansson (2016), men även synpunkter på uppföljningen från Finanspolitiska rådet, Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och EU-kommissionen tas upp.

9.4.1 Kritiken mot en otydlig uppföljning

Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen har flera gånger kritiserat regeringens uppföljning av överskottsmålet för att vara otydlig.¹³ Kritiken har handlat om att uppföljningen av målet redovisats på ett osystematiskt sätt, och att regeringen vid olika tidpunkter använt olika bedömningsgrunder för hur finanspolitiken förhåller sig till målet. Många olika indikatorer för måluppfyllelsen ger en svårtolkad och motsägelsefull bild. Också EU-kommissionen (2016c) säger i sin landrapport att det är oklart vilken vikt som läggs vid de olika indikatorerna, och efterfrågar en tydligare uppföljning av överskottsmålet. En prioritering bland indikatorerna eller att förlita sig till bara en indikator skulle vara att föredra, enligt kommissionen.

¹³ Se exempelvis Riksrevisionen (2011 och 2016) och Finanspolitiska rådet (2014, 2015 och 2016).

Enligt Finanspolitiska rådet (2014) har bristen på klara kriterier för hur målet ska följas upp bidragit till den avvikelse från överskottsmålet som uppstått. Rådet framhåller vidare i sin rapport 2016 att det är viktigt för målets funktion och trovärdighet att en sänkning av målets nivå kombineras med åtgärder för att säkerställa att målet nås. Ju lägre målet är desto mer angeläget är det enligt rådet att undvika negativa avvikelser eftersom ett för svagt sparande riskerar att leda till en icke önskvärd skuldtutveckling och till för små marginaler till gränserna i EU:s regelverk.

I Finansdepartementets utvärdering av överskottsmålet 2010 framhålls behovet av tydlighet, men man varnar också för en alltför mekanisk uppföljning (Ds 2010:04). Här förordas en uppföljning av överskottsmålet utifrån en samlad bedömning baserad på flera indikatorer. Det framhålls också att regeringen tydligt bör redogöra för alla de faktorer som den tar hänsyn till vid bedömningen av måluppfyllelsen. På så sätt skulle externa bedömare enklare kunna utvärdera regeringens samlade bedömning.

Även KI (2015a) menar att det finns goda skäl att undvika en mekanisk uppföljning, men understryker samtidigt att nuvarande ordning möjliggör olika tolkningar av måluppfyllelsen eftersom regeringen kan lyfta fram de indikatorer som för tillfället visar att målet nås, eller peka på att inga entydiga slutsatser kan dras. En nackdel med mångfalden av indikatorer är enligt KI att det kan uppstå oklarheter kring huruvida målet uppfylls och att det i förlängningen leder till osäkerhet kring den offentligfinansiella utvecklingen.

Riksrevisionen (2016) har visat att avvikelsen från målet kan beskrivas på helt olika sätt beroende på vilken indikator som används. Eftersom olika uppföljningsprinciper genererar så olika resultat är det svårt att säga när målet kan nås. Uppföljningen och beräkningen av målavvikelser bör därför stramas upp och bli mer mekanisk enligt Riksrevisionen, så att det tydligt framgår vad som krävs för att nå målet. Av detta följer dock inte att politiken för att återta dessa avvikelser bör utformas på ett mekaniskt sätt, framhåller Riksrevisionen. Det bör finnas frihetsgrader att utforma en effektiv finanspolitik som bidrar till hög tillväxt och sysselsättning. Samtidigt är det viktigt att skälen till avvikelserna motiveras utförligt för att bevara målets trovärdighet.

9.4.2 Framåtblickande och bakåtblickande uppföljning

Uppföljningen av överskottsmålet är huvudsakligen framåtblickande i den meningen att det i första hand handlar om att följa upp om målet kommer att nås med den föreslagna finanspolitiken, givet relevanta ekonomiska prognoser och med hänsyn till framtida konsekvenser av redan fattade beslut. Den ska därmed ge vägledning om budgetutrymmets storlek under budgetåret.

Riksrevisionen (2016) har kritiserat betoningen av det framåtblickande perspektivet och anser att uppföljningen av överskottsmålet bör vara bakåtblickande och finanspolitiken utformas så att hänsyn tas till tidigare avvikelser.

Finanspolitiska rådet (2014 och 2016) har i stället pekat på behovet av en klarare åtskillnad mellan en tillbakablickande utvärdering av om målet har uppnåtts, och en framåtblickande bedömning av budgetutrymmets storlek om målet ska nås i framtiden.

Mattson & Håkansson (2016) framhåller att ett tydligt mål som är enkelt att följa upp är eftersträvänsvärt, men konstaterar samtidigt att världen är komplex och sällan låter sig fångas i en enkel indikator. Det föreligger en målkonflikt mellan komplexitet, flexibilitet och relevans å ena sidan och enkelhet och uppföljningsbarhet å den andra. Utvärdering och revision är till sin natur bakåtblickande. En framåtblickande uppföljning kan därför uppfattas som motsägelsefull eftersom den då handlar om planering och bedömning av framtida möjligheter att nå målet snarare än utvärdering av måluppfyllelse. Likväl är en framåtblickande uppföljning relevant, anser Mattson & Håkansson. Synonymt med uppföljning i detta avseende är bevakning, vidareutveckling och fullföljande. En sådan uppföljning bör innehålla en avstämning av om överskottsmålet uppnås eller inte i ett framåtblickande perspektiv, med beaktande av såväl den beslutade som den föreslagna finanspolitiken. Om överskottsmålet ska kunna nås krävs det därför rutiner för en framåtblickande uppföljning. En central aspekt av uppföljningen är samtidigt frågan om det i efterhand går att säga om man har nått målet eller inte. I likhet med Finanspolitiska rådet anser Mattson & Håkansson därför att det finns skäl att tydligt hålla isär dessa båda aspekter av uppföljningen. Det kan göras genom att använda olika typer av indikatorer och tillämpa olika rutiner för uppföljningens två syften.

Den tioåriga utfallsindikatorn bör som i dag användas för en bakåtblickande uppföljning för att upptäcka systematiska avvikelser i tillämpningen av överskottsmålet, enligt Mattson & Håkansson. Ackumulerade avvikelser som leder till oönskade nivåer på stats-skuld eller förmögenhet bör kunna motivera en justering av målnivån för sparandet. Utfallsindikatorn bör alltid redovisas i Års-redovisning för staten och blir föremål för Riksrevisionens årliga granskning. I den framåtblickande uppföljningen används i stället det strukturella sparandet för att avgöra om det finns en målavvikelse, se avsnitt 9.4.3 nedan.

9.4.3 Definitionen av målavvikelse och planen för återgång

Strukturellt sparande som indikator för målavvikelse

Mattsons & Håkanssons (2016) föreslår att den framåtblickande uppföljningen görs effektivare genom en tydligare definition av en målavvikelse. Författarna föreslår följande definition:

En avvikelse bör anses föreligga om det aktuella finansiella sparandet har en betydande avvikelse från målnivån som inte är att hänföra till automatiska konjunkturreffekter (Mattson & Håkansson 2016, s. 57).

Detta sätt att definiera en målavvikelse innebär att tidigare ackumulerade avvikelser inte kompenseras. Om utgångspunkten är att överskottsmålet ska vara vägledande för finanspolitiken och passa in i en politisk miljö är det enligt Mattson & Håkansson troligen bäst att inte tillmäta tidigare målavvikelser någon betydelse så länge som skuld- och förmögenhetsstockarna är på rimliga nivåer. En utgångspunkt för att kunna avgöra om det föreligger en avvikelse enligt denna definition bör vara det strukturella sparandet beräknat enligt gängse metoder. Eftersom det inte finns någon institution som redovisar ett allmänt accepterat strukturellt sparande kan det enligt Mattson & Håkansson finnas skäl att tala om vems bedömning som ska användas, t.ex. Konjunkturinstitutets.

För att öka skärpan i uppföljningen bör också innebörden av ordet "betydande" (avvikelse) klargöras, även om det innebär ett mått av godtycke, enligt Mattson & Håkansson. En möjlig gräns skulle kunna vara mer än 0,5 procent av BNP. Gränsen bör vara symmetrisk och alltså även gälla för positiva avvikelser. Att det

föreligger en avvikelse i det finansiella sparandet från målnivån bör inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket. I en djup lågkonjunktur kan det vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar det strukturella sparandet. Tillfälliga utgiftsökningar eller inkomstförsvagningar som ligger utanför regeringens och riksdagens direkta kontroll bör också temporärt tillåtas påverka det finansiella sparandet, särskilt om de varit svårförutsägbara. Däremot bör en avvikelse leda till att regeringen förklarar vad som förorsakat denna och hur den avser att återgå till målet. Om man på förhand definierar under vilka omständigheter en avvikelse får ske minskar risken för att trovärdigheten påverkas enligt Mattson & Håkansson.

Finanspolitiska rådet (2016) menar att det behövs en tydligare koppling mellan överskottsmålet och den aktuella finanspolitiken. För att åstadkomma en sådan koppling måste information om målavvikelser föras in i beslutsprocessen i realtid. En målavvikelse existerar enligt rådet om det aktuella finansiella sparandet skiljer sig betydligt från målnivån och detta inte beror på konjunkturer. I likhet med Mattson & Håkansson menar rådet att en rimlig gräns kan vara en avvikelse som överstiger 0,5 procent av BNP. Också rådet förordar att det strukturella sparandet används som utgångspunkt för att bedöma målavvikelse. Trots de mät- och beräkningsproblem som finns med att bedöma det strukturella sparandet menar rådet att det är det mest rimliga måttet för att i realtid bedöma om finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet. Detta ska emellertid inte tolkas som att det strukturella sparandet alltid ska uppgå till den målsatta nivån, påpekar rådet. Inte bara det faktiska utan även det strukturella sparandet varierar under normala konjunkturfluktuationer och ska tillåtas göra det. Det väsentliga är att avvikelsen kan motiveras och att regeringen redovisar en trovärdig plan för hur sparandet ska återgå till målet.

Europeiska kommissionen (2016c) resonerar på ett liknande sätt då man menar att en prioritering mellan indikatorerna, eller att utgå från endast en indikator, skulle reducera risken för godtycke vid bedömningen av måluppfyllelse. Formuleringen av överskottsmålet som ett "genomsnitt över konjunkturcykeln" är svår att definiera och ökar risken för att målet blir rörligt. I den bemärkelsen har det

strukturella sparandet fördelen att göra målet förutsebart varje enskilt år, enligt kommissionen.

Konjunkturinstitutet (2015a) menar att det strukturella sparandet är en teoretiskt tilltalande indikator för att kvantifiera en målavvikelse, men säger samtidigt att det finns problem med ett ensidigt fokus på denna indikator. Osäkerheten i beräkningarna av det strukturella sparandet riskerar att göra målet mindre stramt än det var tänkt, eller att tvärtom tvinga fram onödiga åtstramningar.¹⁴

Problem med asymmetriska konjunkturcykler

En väl fungerande indikator ska peka rätt i genomsnitt, dvs. den får inte uppvisa några systematiska fel. Det strukturella sparandet får exempelvis inte systematiskt över- eller underskatta det faktiska sparandet över en konjunkturcykel, vilket kräver att negativa BNP-gap ska motsvaras av lika stora positiva gap över en konjunkturcykel. Det genomsnittliga BNP-gapet måste vara noll.

Konjunkturinstitutet (2015a) pekar på att konjunkturcykler ofta är asymmetriska. Historiskt har konjunkturcykler vanligen kännetecknats av mer lågkonjunktur än högkonjunktur, vilket innebär att BNP-gapen i genomsnitt varit negativa. Ett sätt att kompensera för denna asymmetri är att det strukturella sparandet ska överstiga målnivån för det genomsnittliga faktiska sparandet. Konjunkturinstitutet menar därför att ett strukturellt sparande på 1,2 procent av BNP är förenligt med ett genomsnittligt faktiskt sparande på 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. Ett alternativt sätt att beakta denna asymmetri som redovisas i utvärderingen av överskottsmålet 2010 (Ds 2010:04) är att ha en asymmetrisk hållning till risken för att sparandet kan bli lägre än väntat. Ett ytterligare alternativ är att justera de BNP-gap som används i beräkningen av det strukturella sparandet så att de i genomsnitt är noll. Det strukturella sparandet blir därmed en statistiskt sett rättvisande indikator för det genomsnittliga faktiska sparandet, vilket onödiggör anpassningar av riktvärdet eller politikutformningen.

¹⁴ Problem med att använda det strukturella sparandet för att utvärdera finanspolitiska åtgärder har också framförts av t.ex. Hers och Suyker (2014) på CPB, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Planen för att återgå till målet vid en målavvikelse

Regeringens skyldighet enligt budgetlagen att redogöra för hur en återgång vid en målavvikelse ska ske innebär att den ska redovisa en trovärdig plan. Mattson & Håkansson menar att det i syfte att skärpa uppföljningen av överskottsmålet bör bli tydligare vad en återgångsplan ska innehålla. Det räcker inte att som i dag redovisa en prognos för sparandet vid oförändrad politik, utan det behövs ett politiskt åtagande, exempelvis för det strukturella sparandet ett antal år framåt. Det bör vidare tydliggöras att den målsatta nivån för sparandet i normala fall ska nås när resursutnyttjandet är i balans. Detta bör ses som ett nödvändigt villkor för att målet ska nås i genomsnitt över konjunkturcykeln. Korrigeringar kan ske med diskretionära åtgärder och/eller genom den budgetförstärkning som normalt sker om reglerna för skatter och offentliga utgifter är oförändrade. När det gäller hur snabbt en avvikelse ska återtå kan man utgå från de anpassningskrav som gäller inom EU för de länder som avviker från sitt MTO, dvs. 0,5 procent av BNP per år i ett normalt konjunkturläge (se avsnitt 2.2.1). Även Finanspolitiska rådet (2016) framhåller att regeringens plan för återgång vid en målavvikelse behöver bli mer konkret.

9.4.4 Finanspolitiska rådets roll i uppföljningen av överskottsmålet

Bedömningen av en målavvikelse

Konjunkturinstitutet (2015a) och Europeiska kommissionen (2016c) har framhållit att Finanspolitiska rådet bör ges en tydligare roll i uppföljningen av överskottsmålet. Ett förslag på en sådan ordning finns i underlagsrapporten av Mattson & Håkansson (2016). Där föreslås att Finanspolitiska rådet ges en uttrycklig uppgift att i sin årliga rapport uttala om det finns en avvikelse från överskottsmålet, och om den i så fall är motiverad. En sådan bedömning ska ha stöd i en uppdaterad ramverksskrivelse eller motsvarande där en bedömningsnorm för en avvikelse preciseras. Rådet föreslås även uttryckligen i sin instruktion ges i uppgift att bedöma hur snabbt en målavvikelse ska korrigeras. Även här bör det finnas en tydlig norm i ramverksskrivelsen.

Samtidigt är det enligt Mattson & Håkansson viktigt att understryka att det handlar om en bedömning. Bedömningen ska vara välgrundad och byggd på ekonomisk analys. Det handlar inte om att enbart mekaniskt registrera om en enskild indikator är uppfylld eller inte. Skälet till att Finanspolitiska rådet ges uppgiften är att den är komplex och bör utföras av erfarna personer med kunskap om ekonomi och ekonomiskpolitiskt beslutsfattande. Det krävs en bedömning av en mängd relevanta omständigheter, inte minst vilken hänsyn som bör tas till en utdragen, djup lågkonjunktur eller omfattande oväntade utgifter.

Mattson & Håkansson menar att för att Finanspolitiska rådets bedömningar ska få genomslag måste regering och riksdag beakta dem på något sätt. Det kan regeringen göra genom att följa bedömningarna när den lägger sina ekonomisk-politiska propositioner. I annat fall kan den förklara varför den väljer att föreslå riksdagen en annan finanspolitisk inriktning. Det kan enligt Mattson & Håkansson ligga nära till hands att föreslå en lagreglerad skyldighet för regeringen att redovisa ett svar på rådets bedömningar till riksdagen. Här föreligger dock konstitutionella aspekter som bör beaktas. Så länge som Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen är det något bakvänt att införa bestämmelser som, i en politisk beslutsprocess, gör regeringen formellt förklaringskyldig inför riksdagen för bedömningar som gjorts av en av dess egna myndigheter. Ett alternativ till en lagreglerad skyldighet är att regeringen självmant åtar sig att svara på rådets bedömningar. Ett sådant åtagande skulle kunna manifesteras i ramverksskrivelsen. Det är naturligt att regeringen svarar på rådets uttalanden i budgetpropositionen. Vid en betydande målavvikelse bör propositionen även innehålla en plan för dess korrigerande. Den ordning Mattson & Håkansson föreslår på detta område kan ses som en vidareutveckling och skärpning av nu gällande ordning. Regeringen kommenterar i dag rådets synpunkter i budgetpropositionen och det framgår också av ramverksskrivelsen att regeringen gör det (skr. 2010/11:79, s. 31).

Utöver den öppna utfrågningen av finansministern med anledning av Finanspolitiska rådets rapport på våren menar Mattson och Håkansson att finansutskottet skulle kunna kalla finansministern till en öppen utfrågning om möjligheterna att nå överskottsmålet och klara utgiftstaket, efter det att budgetpropositionen presente-

rats i riksdagen. Det skulle i så fall ske när utskottet påbörjat beredningen av propositionen och dess följdmotioner för det s.k. rambetänkandet (FiU1). I rambetänkandet bör finansutskottet förhålla sig till hur överskottsmålet klaras, vilket blir naturligt om regeringen presenterar en plan för återgång i budgetpropositionen och begär riksdagens godkännande av planen tillsammans med riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Om en sådan plan saknas får man utgå från att regeringen inte anser att det föreligger någon betydande avvikelse.

9.4.5 Ramverksskrivelsen som bedömningsnorm

Ramverksskrivelsen från 2011 beskriver det finanspolitiska ramverket och hur regeringen tillämpar detta (skr. 2010/11:79). Den innehåller bland annat principer för uppföljning av överskottsmålet. Principerna är kopplade till målavvikelsernas storlek och konjunkturläget. När skrivelsen behandlades i riksdagen ställde sig en bred majoritet i riksdagen bakom denna. Finansutskottet skrev att skrivelsen var ett led i att göra ramverket tydligare, öppnare och stramare i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara finanser (bet. 2010/11:FiU42, s. 5).

Förändringar av uppföljningen bör enligt Mattson & Håkansson (2016) avspglas i en uppdatering av ramverksskrivelsen. Den skulle innehålla en definition av en målavvikelse tillsammans med en redovisning av vilka faktorer som bör ingå vid en bedömning av om en avvikelse bör anses motiverad, och tydliggöra innebörden av återgång till målet. På så sätt skulle skrivelsen stärka sin funktion som bedömningsnorm mot vilken riksdag och regering och myndigheter som Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet och Konjunkturinstitutet, samt övriga kan bedöma finanspolitiken. I nuvarande ramverksskrivelse anges att även om syftet med det finanspolitiska ramverket är att vara en övergripande styråra för politiken kan sättet att bedriva finanspolitik behöva utvecklas i takt med att nya erfarenheter nås och politiken får nya förutsättningar. Därför antogs att ramverksskrivelsens innehåll skulle revideras en gång per mandatperiod (skr. 2010/10:79, s. 10).

9.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken i förhållande till överskottsmålet förstärks.

I den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet ska (1) en målavvikelse definieras med utgångspunkt i det strukturella sparandet, (2) innebörden av att återgå till målet vid en målavvikelse tydliggöras, och (3) Finanspolitiska rådet tilldelas en mer tydlig roll i uppföljningen. Ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet ska användas för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet nåtts.

Finanspolitiska rådet bör tydligare än i dag fokusera sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Rådets verksamhet bör också utvärderas regelbundet. I syfte att stärka rådets oberoende från regeringen ska en valberedning för val av rådsmedlemmar tillsättas, där ledamöter från riksdagens finansutskott ingår. Rådet ges en instruktionsenlig uppgift att genomföra regelbundna utvärderingar av regeringens prognoser.

Regeringen ska lämna en uppdaterad ramverksskrivelse till riksdagen där förändringar i ramverket och uppföljningen framgår.

En viktig förutsättning för det finanspolitiska ramverkets trovärdighet är att det följs upp på ett transparent och tydligt sätt. Det faktum att överskottsmålet definieras som ett genomsnitt över en konjunkturcykel försvårar uppföljningen. Externa granskare av finanspolitiken har återkommande pekat på att uppföljningen har varit otydlig. Det finansiella sparandet i offentlig sektor har heller inte nått upp till överskottsmålets nivå på 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. Kommittén bedömer att en ny lägre nivå på överskottsmålet gör det än mer angeläget att undvika negativa målavvikelser. Det gäller inte minst då marginalen till EU:s gränsvärde minskar.

Efter Budgetprocesskommitténs förslag ändrades budgetlagen 2014 i syfte att stärka uppföljningen av överskottsmålet. Inom ramen för nuvarande bestämmelser föreslår vi nu ytterligare steg mot ökad tydlighet. Förslagen syftar således inte till att omstöpa

det nuvarande uppföljningssystemet utan endast till att förstärka det.

I vårt förslag tydliggörs åtskillnaden ytterligare mellan den bakåtblickande utvärderingen av om överskottsmålet har uppnåtts och den framåtblickande uppföljningen som syftar till att bedöma om målet kommer att nås med den finanspolitik som regeringen föreslår. Det åstadkoms genom att olika rutiner och indikatorer används för uppföljningens två syften.

En målavvikelse definieras med utgångspunkt i det strukturella sparandet

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske om en målavvikelse konstateras. Enligt lagkommentaren ska analysen *tydligt* indikera en målavvikelse för att regeringens skyldighet ska gälla. För att göra den framåtblickande uppföljningen mer effektiv och klargöra innebörden av en målavvikelse i budgetlagens mening föreslår kommittén följande definition:

En avvikelse från överskottsmålet föreligger om det strukturella sparandet under det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret, tydligt avviker från målnivån.

En avvikelse bör tolkas symmetriskt och alltså gälla både positiva och negativa avvikelser från målnivån. Trots osäkerheten i bedömningen av det strukturella sparandet bedömer vi att detta mått, beräknat enligt allmänt vedertagna metoder, är bäst lämpat för att bedöma om finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet. Att avvikelsen ska vara *tydlig* innebär att osäkerheten i bedömningen av konjunkturläget och i beräkningen av det strukturella sparandet beaktas.

Den föreslagna definitionen av målavvikelse innebär i princip att historiska avvikelser inte behöver kompenseras. Detta är inget problem om avvikelserna inte är systematiska. Det vore dock problematiskt om expansiva åtgärder vid ett lågt resursutnyttjande normalt inte följs av motsvarande kontraktiva åtgärder vid ett högt resursutnyttjande. Sparandet riskerar då att systematiskt underskrida målet och skulden att utvecklas på ett inte önskvärt sätt. Vi

återkommer till denna fråga nedan i diskussionen om återgångstakt vid målavvikelse.

Att det föreligger en målavvikelse betyder inte nödvändigtvis att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket. Både det faktiska och det strukturella sparandet bör tillåtas variera under normala konjunkturfuktuationer. I en djup lågkonjunktur kan det därtill vara motiveerat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar det strukturella sparandet. Däremot ska regeringen vid en målavvikelse förklara vad som motiverar avvikelsen och hur regeringen avser att återgå till målet.

Att målavvikelsen definieras utifrån det strukturella sparandet under innevarande år och budgetåret ska inte tolkas som att det medelfristiga perspektivet tillmäts mindre vikt i budgetprocessen. Avgränsningen till dessa två år i bedömningen av målavvikelsen tydliggör dock att det är i beslutet om budgeten som regering och riksdag i praktiken avgör om överskottsmålet nås över tid.

Genom att en målavvikelse definieras utifrån det strukturella sparandet åstadkoms en större överensstämmelse med uppföljningen av det medelfristiga budgetmålet (MTO) på EU-nivå.

Innebörden av att återgå till målet tydliggörs

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske vid en målavvikelse. För att öka trovärdigheten i en sådan plan tydliggörs att den ska vara tidssatt och normalt inledas budgetåret, dvs. påverka finanspolitiken i budgetförslaget för nästkommande år. Om regeringen bedömer att en avvikelse inte kan korrigeras under det närmast följande budgetåret ska regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för året eller åren efter budgetåret. Det medelfristiga perspektivet är således av central betydelse i en återgångsplan för en eventuell avvikelse från överskottsmålet. En återgångsplan bör normalt utformas så att målsatt nivå för sparandet nås när konjunkturen är i balans. När ekonomin är i en högkonjunktur bör det strukturella sparandet ligga över målnivån på samma sätt som det bör ligga under målnivån under en lågkonjunktur. En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge, som

en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut, men mer i bra tider och mindre i dåliga tider (se tabell 9.1). Med ett normalt konjunkturläge avses här ett BNP-gap mellan på 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Tabell 9.1 Konjunktürhänsyn vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när resursutnyttjandet minskar	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
Normalt resursutnyttjande*	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
Lågt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar

* BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Som nämndes ovan behöver inte tidigare målavvikelser kompenseras, förutsatt att de inte leder till systematiska avvikelser och en därmed oönskad skuldutveckling. Om skulden till följd av systematiska avvikelser från överskottsmålet skulle hamna utanför skuldankarets toleransmarginaler är det emellertid rimligt att detta får betydelse för bedömningen av hur snabb återgångstakten ska vara vid en avvikelse från överskottsmålet.

Erfarenheten visar att nedgången i det finansiella sparandet i samband med en lågkonjunktur som regel är kraftigare än motsvarande uppgång när konjunkturen återhämtar sig. Konjunkturcykler är i det avseendet vanligtvis inte symmetriska. Dessa förhållanden motiverar en beredskap för att sparandet oftare blir lägre än högre än förväntat.

Finanspolitiska rådet ges en tydligare roll i uppföljningen av överskottsmålet

Finanspolitiska rådet ska i sin instruktion uttryckligen få i uppgift att bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad, och i vilken takt en återgång bör genomföras. Rådets uppgift ska vara

att göra en välgrundad bedömning av relevanta omständigheter utifrån de principer för uppföljningen som regering och riksdag ställt sig bakom. Bedömningen ska vara välgrundad och bygga på ekonomisk analys. Den går inte att förenkla till att enbart fastställa ett indikatorvärde eller en i alla situationer giltig återgångstakt. Detta kräver bedömningar av flera relevanta omständigheter, inte minst det aktuella konjunkturläget. Bedömningen av måluppfyllelsen ska redovisas i Finanspolitiska rådets årliga rapport.

Finanspolitiska rådet bör tydligare än i dag fokusera sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Rådet utgör en central del i den förstärkta uppföljningen av överskottsmålet, och avsikten är att förskjuta tyngdpunkten i rådets arbete utan att för den skull begränsa rådets mandat i förhållande till dagens uppgifter.

Formen för riksdagens uppföljning av överskottsmålet

I och med att Finanspolitiska rådet fokuserar sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till ramverket, bör även den årliga offentliga utfrågningen i riksdagens finansutskott med anledning av rådets rapport få ett ökat fokus på de finanspolitiska målen och ramverket.

Regeringens förslag till återgångsplan vid en avvikelse från överskottsmålet behandlas av finansutskottet i det s.k. rambeslutet om budgeten. Rambetänkandet bör innehålla en tydlig bedömning av måluppfyllelsen och en värdering av planen för att återgå till den målsatta nivån, när så är aktuellt. Det bör tydligt framgå när riksdagen tar del av bedömningen av måluppfyllelsen. Det bör även tydligt framgå om riksdagen ställer sig bakom regeringens plan för att återta en eventuell avvikelse.

Ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet för att utvärdera om överskottsmålet nåtts

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser ska ett bakåtblickande genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet användas. Ackumulerade avvikelser i det finansiella sparandet som leder till oönskade skuld-

nivåer kan motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet. Det skuldankare som kommittén föreslår tydliggör vilken nivå på skulden som eftersträvas.

För den bakåtblickande uppföljningen bör endast utfallsdata användas. Vi föreslår att ett åttaårigt genomsnitt används i stället för det nuvarande tioåriga genomsnittet i syfte att skapa överensstämmelse med intervallet för översynen av överskottsmålet. Med ett åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet kan man anta att merparten av konjunkturvariationerna faller bort. Ett genomsnitt av de senaste årens utfallsdata för sparandet har fördelen att man inte är beroende av bedömningar av resursutnyttjandet som för det strukturella sparandet, eller av prognosvärden som för sjuårsindikatorn. Den bakåtblickande indikatorn redovisas i *Årsredovisning för staten* och omfattas därmed av Riksrevisionens årliga granskning. På detta sätt åstadkoms en tydligare åtskillnad mellan en framåtblickande uppföljning i syfte att bedöma budgetutrymmets storlek, och en tillbakablickande utvärdering av uppfyllelsen av överskottsmålet.

Ramverksskrivelsen bör avspegla förändringar i ramverket

Den förstärkning av uppföljningen av överskottsmålet som vi här föreslår bör avspeglas i en ny ramverksskrivelse som regeringen ska lämna till riksdagen. Ramverksskrivelsen (skr. 2010/11:79) innehåller i dag gällande uppföljningsprinciper för överskottsmålet och behöver uppdateras när förändringar genomförs för att behålla och stärka sin status som den bedömningsnorm mot vilken riksdagen och granskare som Finanspolitiska rådet, Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och andra kan följa upp finanspolitiken. En uppdaterad skrivelse till riksdagen bör exempelvis innehålla en definition av en målavvikelse och en redovisning av principerna för bedömningen av den takt med vilken en målavvikelse normalt ska korrigeras. En tydlig och aktuell beskrivning av regeringens syn på finanspolitikens regler och mål ökar transparensen och minskar osäkerheten kring finanspolitikens framtida utformning. En ny ramverksskrivelse bör även innehålla en beskrivning av skuldankaret och principerna för uppföljning därav, samt av formerna för en återkommande översyn av överskottsmålet varannan man-

datperiod, i enlighet med vad kommittén föreslår i avsnitt 8.4 respektive avsnitt 10.2.

Ytterligare förslag för att stärka Finanspolitiska rådet

En analys av Finanspolitiska rådet i ett internationellt perspektiv visar att rådet uppfyller merparten av de rekommendationer för oberoende och opartiskhet som internationella organisationer framför. På några punkter föreslår kommittén förändringar i syfte att ytterligare stärka rådet i dess roll att följa upp och utvärdera finanspolitiken i förhållande till ramverket.

Rådets sammansättning är av stor betydelse för att rådet ska vara oberoende och trovärdigt. Den svenska modellen för att utse rådsmedlemmar är unik internationellt sett. Det är visserligen regeringen som formellt utser ledamöterna i rådet, men det är rådet som nominerar nya ledamöter när vakanser uppstår. Det framgår av rådets instruktion att det måste beakta aspekter som akademiska meriter och könsbalans när det lämnar sitt förslag. Kommittén har inte funnit att rådets sammansättning skulle vara bristfällig, men kan samtidigt konstatera att det finns en potentiell nackdel med att rådet förnyar sig själv. I syfte att garantera rådets bredd och kompetens bör regeringen tillsätta en valberedning för val av rådsmedlemmar. I en sådan valberedning bör ledamöter från riksdagens finansutskott ingå för att stärka rådets oberoende i förhållande till regeringen.

Vi anser också att ledamöter av Finanspolitiska rådet ska kunna utses för ytterligare en treårsperiod, dvs. kunna sitta högst sex år i följd. En sådan ordning överensstämmer med vad som i dag gäller för rådets ordförande, och ger enligt vår bedömning större möjligheter till successiv förnyelse och bevarad kontinuitet i arbetet i rådet.

I dag har Finanspolitiska rådet med stöd av sin instruktion möjlighet att följa upp regeringens prognoser. I instruktionen står att rådet *får* granska och bedöma kvaliteten i prognoser och prognosmodeller. Vi föreslår att rådets uppgift på denna punkt skärps genom att det anges i instruktionen att rådet *ska* göra detta. Finanspolitiska rådet bör genomföra regelbundna utvärderingar, t.ex. vart tredje år, av regeringens prognoser över den ekonomiska utveck-

lingen, det offentliga sparandet, och kostnadsredovisningar av reformförslag till riksdagen.

Ett av de områden där Sverige inte lever upp till bästa praxis internationellt rör externa utvärderingar av det finanspolitiska rådet och dess arbete. Vi föreslår att sådana utvärderingar ska göras regelbundet. Fokus för utvärderingarna kan variera, men ett stående inslag bör vara en bedömning av rådets översyn av uppfyllelsen av de finanspolitiska målen. En utvärdering bör göras ungefär vart femte år och vara offentlig. Regeringen ska ansvara för att externa utvärderingar av Finanspolitiska rådet genomförs. Sådana utvärderingar bör göras med inslag av utländsk expertis.

Enligt internationella riktlinjer för finanspolitiska råd ska regeringen säkerställa att rådet får tillgång till den information det anser sig behöva för att fullfölja sina uppdrag. En sådan rätt är viktig för rådets funktionella oberoende. Någon sådan författningsreglerad rättighet till information finns inte i Sverige. Vi har dock inte uppfattat att Finanspolitiska rådet har haft problem att få tillgång till nödvändig information, och har därför inte föreslagit någon förändring på denna punkt.

Vi har även tittat på frågan om Finanspolitiska rådet borde ligga under riksdagen snarare än under regeringen, då det skulle kunna öka rådets oberoende. Även här bedömer vi att nuvarande ordning fungerar bra. Den bästa garanten för rådets oberoende är sannolikt att rådet presenterar relevanta rapporter och sakligt välgrundade analyser, oavsett rådets organisatoriska placering.

10 En återkommande översyn av överskottsmålet

Kommittédirektivet säger att en återkommande analys bör göras av överskottsmålet för att se till att den valda nivån understödjer de övergripande målen för finanspolitiken. Direktivet ger dock inget explicit uppdrag till kommittén att utreda tidpunkterna eller formerna för en sådan återkommande analys. Vi har dock valt att ta upp frågan eftersom den hänger samman med såväl bedömningen av överskottsmålets nivå som med den löpande uppföljningen av målet och en förstärkning av ramverket med ett skuldankare.

I avsnitt 10.1 redogörs för vad som tidigare sagts om behovet av en återkommande översyn av överskottsmålet. Kommitténs överväganden redovisas därefter i avsnitt 10.2.

10.1 Tidigare bedömningar om behovet av en återkommande översyn

Här diskuteras hur en återkommande översyn av överskottsmålet motiverats och vad som sagts om frekvensen för en sådan översyn. En jämförelse görs även med hur ofta Sveriges medelfristiga budgetmål (MTO) på EU-nivån ses över samt hur det ser ut i andra länder.

10.1.1 Hur har en återkommande översyn motiverats?

Behovet av en regelbunden återkommande översyn av överskottsmålet har lyfts fram tidigare i flera sammanhang. IMF (2015e) påpekade i sin s.k. artikel IV-granskning av Sverige 2015 att överskottsmålet bör ses över med jämna mellanrum för att hålla det

konsistent med en väl avvägd nivå på skuld och förmögenhet. Också Finanspolitiska rådet (2009 och 2014) har efterfrågat en process för regelbundna omprövningar av överskottsmålets nivå. Att överskottsmålet bör vara stabilt över längre perioder bör inte hindra att målnivån kan omprövas i ljuset av ändrade bedömningar av finansernas långsiktiga hållbarhet eller andra strukturella förändringar av ekonomin, enligt rådet. På liknande sätt har Konjunkturinstitutet (2015a) argumenterat för att det bör utarbetas ett system för framtida revideringar av målet. En förutsägbar process minskar enligt KI risken för att en eventuell revidering av överskottsmålet tolkas som att den görs för att uppnå kortsiktiga vinster. Ett tidsmässigt förutsebart system för översyn som har bred förankring i riksdagen skulle gagna trovärdigheten för målet och underlätta förväntningsbilden hos hushåll, företag och andra aktörer i svensk ekonomi. I departementspromemorian om översyn av överskottsmålet 2010 angavs osäkerheten i bedömningen av vad som är en lämplig målnivå som skäl till en återkommande översyn (Ds 2010:4). I ramverksskrivelsen från 2011 framhöll regeringen att det var viktigt att återkommande göra en analys av överskottsmålets nivå för att se till att den valda nivån stödjer de motiv för målet som anges (skr. 2010/11:79). Regeringen menade också att bedömningen av lämplig målnivå kan ändras beroende på vilken vikt som läggs vid de olika motiven bakom målet.

Sammanfattningsvis har i huvudsak följande motiv för en återkommande översyn lyfts fram av olika bedömare:

- Ny information om t.ex. demografin och/eller de offentliga finanserna ändrar förutsättningarna jämfört med när den aktuella nivån på överskottsmålet beslutades.
- De bakomliggande motiven till överskottsmålet prioriteras annorlunda, t.ex. till följd av förändrade politiska värderingar eller ändrade ekonomiska förhållanden.
- Osäkerheten kring bedömningen av vad som är lämplig nivå på överskottsmålet är stor.

Principskisser för hur en översyn av överskottsmålet kan utformas har presenterats av Finanspolitiska rådet (2009), i departementspromemorian om överskottsmålet 2010 (Ds 2010:04) och av Konjunkturinstitutet (2015a).

10.1.2 Hur ofta bör en översyn göras?

Att bedöma hur ofta överskottsmålet bör ses över handlar till stor del om att väga behovet av att målet är stabilt och förutsägbart mot att det är flexibelt och anpassat till rådande omständigheter. Ett mål som ständigt revideras förlorar i styrka och trovärdighet och går inte att följa upp. Konjunkturinstitutet (2015a) nämner vart tionde år som ett lämpligt intervall för en regelbunden översyn av överskottsmålet. Också i översynen av överskottsmålet 2010 nämns tioårsintervall som en tänkbar frekvens för översyn (Ds 2010:04). I ramverksskrivelsen 2011 framhöll regeringen att det är viktigt med en återkommande översyn, men att den inte bör göras allt för ofta, utan att närmare precisera hur ofta som kunde vara lämpligt (skr. 2010/11:79).

En närliggande fråga handlar om hur man ska undvika att det uppstår osäkerhet om vilken målnivå som gäller när tidpunkten för översyn närmar sig. Konjunkturinstitutet (2015a) anser exempelvis att när man fastställer en målnivå för en tioårsperiod ska samtidigt en preliminär bedömning göras av målnivån för nästkommande period.

Ytterligare en aspekt som kan vägas in är betydelsen av bred politisk uppslutning kring ramverket. Mattson & Håkansson (2016) påpekar att om man vill uppnå bred politisk enighet bör tidpunkterna för översyn väljas med hänsyn till mandatperioderna. Till exempel kan en översyn göras i början av en mandatperiod och en eventuell revidering av målnivån gälla direkt efter nästa ordinarie val. Intervall om 8–12 år (2 eller 3 mandatperioder) skulle enligt rapporten kunna vara lämpligt för att fånga en konjunkturcykel.

Översyn av MTO vart tredje år

Som EU-medlem ser Sverige över sitt medelfristiga landsspecifika budgetmål (MTO) vart tredje år (se avsnitt 2.2.1). Bestämmelsen om en återkommande översyn av MTO motiverades med att målnivån kan behöva justeras till följd av exempelvis nya bedömningar av den demografiska utvecklingen som påverkar hållbarheten. Frekvensen för översyn sammanfaller med att Europeiska kommissionen vart tredje år publicerar en åldranderapport och en analys av finanspolitikens hållbarhet, med ny information om de

demografiska utmaningar medlemsstaterna har att hantera. Kommissionens senaste uppdatering av den lägsta nivån för Sveriges MTO gjordes 2015 för perioden 2017–2019.

Översyn av saldomål i andra länder

Som framgår av länderjämförelsen i bilaga 4 har andra länder reviderat sina saldomål vid ett eller flera tillfällen. Ofta har översynen föranletts av att den offentliga skulden nått för höga nivåer. Alternativt har det handlat om revideringar av nationella mål till följd av förändrade överstatliga regler för EU- och euroländer. Att döma av det urval av länder vi tittat närmare på verkar det däremot inte vara vanligt att länder har uttalade bestämmelser, utöver det som gäller för MTO, om regelbundna översyner av saldomål. Ett undantag är Finland där regeringen i sin första plan för de offentliga finanserna för varje mandatperiod ska ställa upp mål för det strukturella saldot. Finlands bestämmelse innebär att regeringen kan revidera gällande mål i början av varje mandatperiod, givet att de nya målen är förenliga med euroområdet MTO-bestämmelser. Ett annat exempel är Nya Zeeland där regeringen enligt lag ska redogöra för sina finanspolitiska mål varje år. Om saldomålen på kort och lång sikt ändras ska detta motiveras.

10.2 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare men ses över varannan mandatperiod. Att översynen förankras brett bland riksdagspartierna är centralt för att värna ramverkets stabilitet och trovärdighet. Ett eventuellt nytt överskottsmål träder i kraft första året efter ett ordinarie val. Vid översynen beaktas hur skulden har utvecklats i relation till skuldankaret. Också skuldankarets nivå ses över i samband med översynen av överskottsmålet.

Kommittén bedömer att ett förutsebart och brett politiskt förankrat system för en regelbunden översyn av överskottsmålet gagnar trovärdigheten för målet. Ett överskottsmål för det offent-

liga finansiella sparandet har inte något egenvärde utan syftar till att uppnå mer övergripande mål i finanspolitiken, mål som är nära kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer. Som vi sett i föregående avsnitt finns det flera skäl till att överskottsmålets nivå kan behöva justeras med vissa mellanrum. Det kan exempelvis handla om att ny information om demografin, skuldnivåer eller sparandets utveckling i olika delar av offentlig sektor, skapar förändrade förutsättningar jämfört med när gällande nivå på överskottsmålet beslutades.

Överskottsmålet gäller tills vidare men ses över varannan mandatperiod

Att bedöma hur ofta en översyn behöver göras innebär att väga värdet av att målet är stabilt och förutsebart mot att det är anpassat efter rådande omständigheter. Ett mål som ständigt revideras förlorar å ena sidan i styrka och trovärdighet och blir också svårt att följa upp. Ett mål som aldrig revideras tappar å andra sidan i relevans i takt med att de ekonomiska förutsättningarna förändras. Att bestämma ett lämpligt tidsintervall innebär oundvikligen ett visst mått av godtycke. En översyn vart tionde år har tidigare ofta nämnts som ett lämpligt intervall för en återkommande översyn. Ett sådant intervall har emellertid nackdelen att tidpunkten för översynen förflyttas i förhållande till mandatperioderna. För att skapa bättre förutsättningar för bred politisk förankring kring ramverket menar vi att det är lämpligt att tidpunkten för översynen väljs med hänsyn till mandatperioderna. Exempelvis innebär ett intervall om 8 eller 12 år att tidpunkten för översynen ligger fast i förhållande till mandatperioderna.

Med ett tätare översynsintervall minskar sårbarheten till följd av felaktiga prognoser. Som tidigare diskuterats kompliceras valet av en lämplig nivå på överskottsmålet av att prognosen för sparandet i pensionssystemet är osäker. Om exempelvis sparandet i pensionssystemet blir högre än vad som antogs när överskottsmålet beslutades, kan det leda till ett motsvarande lägre statligt sparande och därmed högre statsskuld och Maastrichtskuld än förväntat. Prognososäkerheten talar således för att en återkommande översyn inte bör ske alltför sällan. En ytterligare aspekt är att det kan vara svårare att etablera och upprätthålla rutiner för översynerna om

dessas genomförs mer sällan. Med ett tätare översynsintervall ökar samtidigt risken för att målets nivå sätts utifrån kortsiktiga överväganden. För att minska risken för att sådana kortsiktiga hänsyn dominerar i bedömningen av lämplig målnivå bör målet beslutas med visst avstånd till dess ikraftträdande.

Kommitténs samlade bedömning är att en översyn av överskottsmålet bör göras i slutet av varannan mandatperiod för att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft det första året efter ett ordinarie riksdagsval.

För att motverka att det uppstår osäkerhet om vilken målnivå som gäller när tidpunkten för översyn närmar sig bör det fastslås att ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare. Det är också viktigt att understryka att en regelbunden översyn av överskottsmålet inte nödvändigtvis betyder att målnivån ändras lika ofta, utan endast att den på nytt analyseras på ett förutsägbart sätt.

Översynen av MTO vart tredje år skulle endast undantagsvis sammanfalla med de tidpunkter som i vårt förslag är aktuella för att se över det nationella överskottsmålet, men bör beaktas i sammanhanget.

En återkommande översyn av överskottsmålets nivå ger ett naturligt tillfälle att också se över principerna för uppföljning. I föregående avsnitt har kommittén föreslagit att regeringen bör lämna en ny ramverksskrivelse till riksdagen, där de nya principerna för uppföljning av överskottsmålet framgår. Om en framtida översyn av överskottsmålet resulterar i ändrade uppföljningsprinciper är det lämpligt att regeringen lämnar en uppdaterad ramverksskrivelse till riksdagen. En sådan skrivelse lämnas lämpligen senast året innan ett nytt överskottsmål träder i kraft och en ny åttaårsperiod inleds.

En översyn ska förankras brett med riksdagspartierna

Att översynen av ramverket förankras brett bland riksdagspartierna är centralt för att värna ramverkets stabilitet och trovärdighet. Utöver att tidpunkten för översynen väljs med hänsyn till mandatperioderna på det sätt som ovan beskrivits, bör ett brett politiskt stöd för eventuella förändringar eftersträvas.

Även skuldankarets nivå utvärderas i samband med översynen

En central faktor när nivån på överskottsmålet beslutas är vilka skuld- och förmögenhetsnivåer den valda sparnivån väntas leda till. Kommittén har i föregående avsnitt föreslagit ett skuldankare för att tydliggöra vad som är en önskvärd nivå på Maastrichtskulden på medellång sikt. Om skulden vid en framtida översyn av överskottsmålet inte utvecklats i linje med skuldankaret, och inte heller förväntas göra det under den kommande åttaårsperioden, kan det motivera en ändring av överskottsmålet. I den bemärkelsen innebär skuldankaret att det blir tydligt vilken skuldnivå man strävar efter att uppnå med det valda överskottsmålet. Men i likhet med överskottsmålet kan bedömningen av önskvärd nivå på skulden komma att förändras till följd av exempelvis den demografiska utvecklingen, eller att behovet av säkerhetsmarginaler ändrats. Därför är det rimligt att också skuldankarets nivå utvärderas vid översynen varannan mandatperiod.

Hur en avvikelse från skuldankaret bör hanteras måste bedömas utifrån en samlad analys av dess orsak och konsekvenser för finanspolitikens hållbarhet och handlingsutrymme i en kris.

Exempel på frågeställningar vid en översyn

Nedan redovisas exempel på frågeställningar som kan vara relevanta att utgå från vid en återkommande översyn.

- a) Har demografi, sparande, skulder och tillgångar utvecklats som förväntat sedan gällande överskottsmål beslutades?
- b) Har gällande överskottsmål inneburit att goda marginaler till referensvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt upprätthållits?
- c) Är gällande nivå på överskottsmålet ändamålsenlig under den kommande perioden utifrån bakomliggande motiv, nya bedömningar av demografi, sparande samt skulder och tillgångar?
- d) Är överskottsmålet och skuldankaret fortfarande sinsemellan konsistenta utifrån antaganden om ränta och tillväxt m.m.?
- e) Har uppföljningen av överskottsmålet fungerat väl eller behövs förändringar inför nästa period?

Tabell 10.1 illustrerar de centrala momenten i en översyn som äger rum varannan mandatperiod. De översyner som visas i tabellen är den innevarande och de två nästkommande. Om vi betecknar första året efter ett riksdagsval som år t beslutas ett reviderat mål på hösten år $t-2$ för att träda i kraft år t , dvs. beslutet om ett nytt överskottsmål tas drygt ett år innan det träder i kraft. Den nu pågående översynen kan betecknas "mål2019" osv. I exemplet nedan används den nuvarande översynen, "mål2019", som illustration.

År 2017:

1. I 2017 års ekonomiska vårproposition presenterar regeringen resultatet av den nyligen genomförda översynen och aviserar vilket överskottsmål som föreslås gälla från och med 2019.
2. I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen ett överskottsmål för 2019 och tills vidare.
3. I samband med beslutet om budgeten för 2018 beslutar riksdagen om ett nytt överskottsmål som ska gälla från och med 2019.

År 2018:

1. Regeringen lämnar en uppdaterad ramverksskrivelse till riksdagen.
2. Riksdagen behandlar skrivelsen och lägger den till handlingarna.

År 2019:

1. Överskottsmålet för 2019 träder i kraft och gäller tills vidare.

Tabell 10.1 Översikt tidpunkter för beslut och ikraftträdande av överskottsmål samt uppdatering av ramverksskrivelse

År	Mål2019	Mål2027	Mål2035
2016 ⁺			
2017	Beslut mål2019		
2018*	Uppdaterad ramverksskrivelse		
2019 ⁺	Mål2019 träder i kraft		
2020			
2021			
2022 ⁺⁺			
2023			
2024			
2025 ⁺		Beslut mål2027	
2026*		Uppdaterad ramverksskrivelse	
2027		Mål2027 träder i kraft	
2028 ⁺			
2029			
2030*			
2031 ⁺			
2032			
2033			Beslut mål2035
2034 ⁺⁺			Uppdaterad ramverksskrivelse
2035			Mål2035 träder i kraft

Anm. År markerade med stjärna (*) är valår. År markerade med plustecken (+) är året efter EU-kommissionen har genomfört översyn av lägstanivåerna för MTO och det år medlemsstaterna ska se över sina MTO i sina stabilitets- och konvergensprogram.

11 Hantering av vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess

Budgetprocesskommittén behandlade i sitt betänkande några frågor om hur man ska hantera vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess (SOU 2013:73, avsnitten 6.2.1, 6.2.5 och 6.3.2). Frågorna rör (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget. Budgetprocesskommittén uppnådde inte enighet i sina bedömningar, och därmed råder fortfarande viss oklarhet i hur man ska se på dessa frågor. Frågorna ingår inte i kommittédirektivet, men tas ändå upp här då vi anser att det är angeläget att bringa större klarhet i hur denna typ av förslag ska behandlas i riksdagens budgetprocess.

I avsnitt 11.1 sammanfattas Budgetprocesskommitténs bedömningar från slutbetänkandet. Därefter i avsnitt 11.2 presenteras kommitténs överväganden i dessa frågor.

11.1 Budgetprocesskommitténs bedömningar

I detta avsnitt sammanfattas Budgetprocesskommitténs bedömningar om hur vissa förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess. Det handlar om lagstiftning med budgetpåverkan, budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, samt om

förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget.¹

11.1.1 Lagstiftning med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess

Budgetprocesskommittén menar att lagförslag som har en tydlig påverkan på statens budget och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen, i enlighet med praxis, bör beslutas inom ramen för rambeslutsprocessen. Överensstämmelse bör råda mellan konsekvenserna av ny eller ändrad lagstiftning och statens budget. För att intentionerna med rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det enligt Budgetprocesskommittén också viktigt att riksdagen inte i efterhand genom separata beslut bryter sönder eller reverserar en beslutad budget.

Skatteförslag har i förarbetena till riksdagsordningens bestämmelser om rambeslutsprocessen ansetts ligga till grund för inkomstberäkningen och inkomstberäkningen har setts som en ram för regeländringar. Att inkomstberäkningen utgör en ram för regeländringar är också Budgetprocesskommitténs utgångspunkt. Genom att besluten om skatteförslag med en tydlig påverkan på skatteinkomsterna fattas tillsammans med inkomstberäkningen i rambeslutsprocessens första steg, under förutsättning att förslagen inte har lämnats och beslutats tidigare under året, kommer inkomstberäkningen att vila på en tydlig grund och risken för motstridiga beslut att minska. I likhet med vad som framförts i förarbetena till rambeslutsprocessen bör principen enligt Budgetprocesskommittén vara att de för inkomstberäkningen avgörande besluten slutligt fattas under rambeslutsprocessens första steg, medan inkomstförslag av helt marginell budgetmässig betydelse kan avgöras vid sidan av rambeslutet. Motsvarande bör gälla för budgetens utgiftssida.

Exakt var gränsen bör gå för när ett lagförslag ska beslutas i rambeslutsprocessen eller inte bör bedömas av riksdagen, baserat bland annat på bedömningen av åtgärdens budgetpåverkan och osäkerheten i denna bedömning i det enskilda fallet, enligt Budgetprocesskommittén.

¹ Förslagen framgår i sin helhet i Budgetprocesskommitténs slutbetänkande, SOU 2013:73, i avsnitten 6.2.1, 6.2.5 och 6.3.2.

Budgetprocesskommittén framhåller samtidigt att lagförslag som saknar en tydlig koppling till statens budget inte bör omfattas av besluten i rambeslutsprocessen även om förslaget lämnas i budgetpropositionen.

Budgetprocesskommittén tar även upp exempel på situationer där förslag om ny eller ändrad lagstiftning med budgetpåverkan bör kunna lämnas vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen. Den diskuterar vad som då ska krävas för att inte förslagen ska anses komma i konflikt med riksdagsordningens bestämmelse om att propositioner om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret endast får lämnas efter budgetpropositionen om det föreligger synnerliga ekonomisk-politiska skäl (9 kap. 5 § tredje stycket, RO).

11.1.2 Budgetrelaterade tillkännagivanden

Budgetprocesskommittén framhåller att ett viktigt syfte med rambeslutsprocessen är att minska risken för motstridiga beslut. Den anser därför att förslag till tillkännagivanden som innehållsmässigt sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ, och som väckts under den allmänna motions tiden, bör beslutas inom rambeslutsprocessen.

För att undvika beslut som kan uppfattas som motstridiga är det vidare önskvärt att en sådan ordning tillämpas oavsett vem som väckt förslaget till tillkännagivande. Det innebär att förslag till tillkännagivanden som innehållsmässigt sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ ska beslutas inom rambeslutsprocessen oavsett om de väckts i en parti-, kommitté- eller enskild motion, enligt Budgetprocesskommittén.

11.1.3 Förslag väckta utanför den ordinarie budgetprocessen

Det är sällsynt att riksdagen på eget initiativ beslutar om förslag med effekt på statens budget utanför den ordinarie budgetprocessen. Anslagsbeslut och ny eller ändrad lag initieras nästan uteslutande genom propositioner från regeringen. Undantagen rör så gott som alltid rena rättelser eller lagändringar av enkel beskaffenhet som kräver skyndsamhet. Samtidigt saknas det bestämmelser som säker-

ställer att principen om ett samlat prioriteringstillfälle upprätthålls i förhållande till förslag med effekt på statens budget som väcks inom riksdagen, dvs. främst motioner och utskottsinitiativ.

Budgetprocesskommittén framhåller vikten av att förslag som väcks inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på statens budget för det löpande eller närmast följande budgetåret avgörs inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen. Det betonas att kärnan i den nya budgetprocess som bidragit till en ansvarsfull finanspolitik är att förslagen till statens budget ställs mot varandra som jämförbara paket, där varje riksdagspartis förslag representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. Rambeslutsprocessen inklusive processen om ändringsbudgetar säkerställer att besluten om dessa paket fattas samlat. För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det enligt Budgetprocesskommittén därför viktigt att riksdagen vidmakthåller ordningen att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget.

Utskottsinitiativ handlar i de flesta fall om att vidta rättelser och beslutas i allmänhet av ett enigt utskott. Det förekommer också att utskott tar initiativ med anledning av en kris, ekonomisk eller annan, där syftet är att snabbt lösa en uppkommen situation. Budgetprocesskommittén anser att dessa typer av initiativ, som för övrigt tas av eniga eller så gott som eniga utskott, även fortsättningsvis bör kunna behandlas vid andra tidpunkter än i samband med den ordinarie budgetbehandlingen.

11.2 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: För att skapa ökad tydlighet i fråga om hur vissa förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställer sig kommittén bakom de principer som presenterades av Budgetprocesskommittén, men där man inte uppnådde bred politisk enighet. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess hanterar: (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget. Regeringen ska inleda ett arbete för att genom lagstiftning reglera (1) ovan, och för att se över i vilken utsträckning även (2) och (3) kan regleras på detta sätt. Detta arbete ska avslutas senast 2018.

Sverige har en lång tradition av bred samsyn när det gäller det politiska systemets grundläggande struktur och funktionssätt, inklusive de betydelsefulla regler som styr budgetprocessen. Att budgetpropositionen bereds och beslutas som en helhet är viktigt för att upprätthålla syftet med rambeslutsprocessen. Att vidare alternativa budgetförslag ställs mot varandra som jämförbara paket där samtliga förslag med budgetkonsekvenser ingår skapar en stor öppenhet och tydlighet kring de politiska alternativen. Dessa egenskaper hos budgetprocessen bidrar till kontroll över statens inkomster och utgifter. Genom ett samlat beslut om budgeten skapas en helhetssyn som motverkar att tillfälliga riksdagsmajoriteter kan lägga till eller ta bort utgifts- eller inkomstposter ur budgeten utan att ta ansvar för helheten.

I huvudsak är dagens budgetprocess densamma som den som infördes i mitten på 1990-talet, även om en del förändringar skett efterhand. I överensstämmelse med Budgetprocesskommitténs förslag gjordes exempelvis en del förtydliganden 2014 om vilka förslag som ska behandlas i rambeslutsprocessens två steg. Det fastställdes då i riksdagsordningen att beslutet i det första steget i budgetprocessen, utöver förslaget till inkomstberäkning och utgiftsramar, även ska omfatta förslag till andra beräkningar som påverkar statens lånebehov samt förslag med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

Dessa tydliggöranden omfattar dock inte hur lagstiftning med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess. De anger heller inte hur budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, respektive förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget, ska beslutas. Principer om detta presenterades visserligen av Budgetprocesskommittén, men den uppnådde inte bred politisk enighet på dessa punkter.

För att skapa ökad tydlighet kring hur dessa förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställer sig kommittén bakom de principer som presenterades av Budgetprocesskommittén. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess hanterar: (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget. Kommittén föreslår vidare att regeringen inleder ett arbete för att genom lagstiftning reglera (1) ovan, och för att se över i vilken utsträckning även (2) och (3) kan regleras på detta sätt. Detta arbete ska avslutas senast 2018.

12 Konsekvensutredning

Kommitténs uppdrag har beskrivits i avsnitt 1, och kommitténs fem huvudsakliga förslag i avsnitt 7–11. I detta avsnitt 12 redogörs för förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Avsnitt 12.1 presenterar de alternativa lösningar som finns, och vilka effekterna blir om ingen förändring görs. Avsnitt 12.2 beskriver de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, samt av de alternativa förslagen. Avsnitt 12.3 går igenom andra konsekvenser av förslaget. Avsnitt 12.4 bedömer om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU). Avsnitt 12.5 kommenterar konsekvenserna för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Enligt kommittédirektivet (dir. 2015:63) ska kommittén analysera vilka konsekvenser olika målnivåer för det finansiella sparandet får för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, särskilt nivåernas betydelse för möjligheterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att kunna hantera framtida kraftiga konjunktur nedgångar. Dessa konsekvenser av olika målnivåer, däribland den målnivå som kommittén föreslår, redogörs för i avsnitt 7 i betänkandet. I föreliggande avsnitt diskuteras även konsekvenserna av betänkandets övriga förslag, dvs. förslagen om ett skuldankare, stärkt uppföljning, återkommande översyn av överskottsmålet och hanteringen av vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess.

12.1 Alternativa lösningar och konsekvenserna av ingen förändring

Kommittén har analyserat vilka konsekvenserna skulle bli av olika nivåer på överskottsmålet, däribland konsekvenserna av att inte ändra överskottsmålets nuvarande nivå samt konsekvenserna av den nivå som föreslås. Den analysen finns i avsnitt 7.

Kommittén har vidare analyserat för- och nackdelar med att komplettera ramverket med en skuldregel, och om det finns andra sätt att uppnå samma syfte. Olika tänkbara utformningar på en skuldregel har också analyserats. Den analysen framgår av avsnitt 8.

Kommittén har analyserat om det är motiverat att på något sätt förändra uppföljningen av överskottsmålet, och i så fall hur det på bästa sätt kan göras. Denna analys framgår av avsnitt 9.

Kommittén har analyserat om det finns anledning att föreslå att överskottsmålet återkommande ses över, och hur det i sådant fall bör gå till. Denna analys görs i avsnitt 10.

Kommittén har analyserat om riksdagens hantering av lagförslag som har budgetpåverkan bör lagregleras, och hur riksdagen hanterar budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen och sådana förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen. Kommitténs förslag och analys framgår av avsnitt 11.

12.2 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Förslagets konsekvenser för svensk ekonomi

I avsnitt 7.2.5 diskuterar kommittén effekterna på sysselsättning och BNP-tillväxt av en förändrad nivå på överskottsmålet. Slutsatsen är att den långsiktiga effekten på sysselsättning och BNP-tillväxt av en övergång till ett överskottsmål på föreslagna en tredjedels procent bedöms vara försumbar.

Förslaget om att komplettera ramverket med ett skuldankare, som säger att en önskvärd nivå på Maastrichtskulden är 35 procent av BNP, är konsistent med förslaget om att ändra nivån på överskottsmålet till en tredjedels procent av BNP. Konsekvenserna av förslaget om skuldankaret på svensk ekonomi bedöms därmed vara desamma som förslaget om den nya nivån på överskottsmålet.

Förslagen om hur uppföljningen av överskottsmålet ska stärkas syftar till att säkerställa att överskottsmålet följs. I avsnitt 4 beskrivs att ramverket har haft en positiv påverkan på svensk ekonomi och offentliga finanser sedan det infördes. Att förstärka ramverket och skapa bättre förutsättningar för att ramverket följs bedöms i enlighet med den slutsatsen ha en långsiktigt positiv men svårkvantifierbar inverkan på svensk ekonomi och offentliga finanser. Även förslaget om en återkommande översyn av överskottsmålet och tydliggjorda principer för hanteringen av vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess bedöms ha en positiv men svårkvantifierbar effekt på ekonomin och de offentliga finanserna på lång sikt.

Förslagens ekonomiska konsekvenser för svenska offentliga finanser

I avsnitt 7.2.4 och 7.5 redogör kommittén för vår bedömning av effekterna på de offentliga finanserna, mätt som förändringen av den offentliga finansiella nettoställningen, statsskulden och den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) vid en förändrad nivå på överskottsmålet. Tabell 7.3 illustrerar vilka nivåer på dessa variabler olika nivåer på överskottsmålet ger på medellång sikt, fram till 2026, och lång sikt. Förslaget om skuldankare utgår från att den målsatta nivån på Maastrichtskulden nås 2026.

På liknande sätt som beskrivits i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna för svensk ekonomi väntas förslagen om stärkt uppföljning, återkommande översyn och tydliggjorda principer om riksdagsarbetet med budgeten att ha en positiv men svårkvantifierbar effekt på de offentliga finanserna.

Förslagens ekonomiska konsekvenser för staten

Överskottsmålet omfattar sparandet i hela den offentliga sektorn, dvs. sparandet i staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. I avsnitt 6 beskrivs hur överskottsmålet förhåller sig till ramverkets övriga delar. Det är staten som har ansvar för att överskottsmålet nås och som måste ta hänsyn till sparandet i övriga delar av offentlig sektor för att så ska bli fallet. Sparandet i kom-

munsektorn och ålderspensionssystemet är inte beroende av nivån på överskottsmålet. Överskottsmålet upprätthålls i stället genom att staten ändrar sitt sparande. Tabell 7.4 redovisar vilket sparande staten skulle behöva ha för att olika nivåer på överskottsmålet skulle nås, och hur statsskulden skulle förändras från nuvarande nivåer fram till 2026 vid olika nivåer på överskottsmålet. Däremot säger förslaget ingenting om detta sker genom förändrade statliga utgifter eller intäkter. Kommittén lämnar inga sådana förslag som påverkar enskilda inkomster eller utgifter.

Den nya nivån på överskottsmålet är konsistent med det föreslagna skuldankaret. De ekonomiska konsekvenserna för staten av det föreslagna skuldankaret kan därmed antas vara desamma som förslaget om den nya nivån på överskottsmålet.

På liknande sätt som beskrivits i avsnitten om de ekonomiska konsekvenserna för svensk ekonomi och offentliga finanser väntas förslagen om stärkt uppföljning, återkommande översyn av överskottsmålet och tydliggjorda principer om riksdagsarbetet med budgeten att ha en positivt stärkande effekt på statens ekonomi, om än en svårkvantifierbar sådan.

Förslagens ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Kommitténs förslag bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting. Som beskrivs i avsnitt 6.1.2 kan däremot det förändrade sparande som blir resultatet av en ändrad nivå på överskottsmålet påverka kommunsektorns inkomster och utgifter på olika sätt, beroende på hur sparandet ändras. Kommittén lämnar dock inga förslag om hur sparandet ska ändras. Kommitténs förslag innebär heller inga förändringar i de finanspolitiska regler som styr kommunsektorn, dvs. det kommunala balanskravet eller principen om god ekonomisk hushållning.

Förslagens ekonomiska konsekvenser för ålderspensionssystemet

Kommitténs förslag bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för ålderspensionssystemet. Som beskrivs i avsnitt 6.2.2 är ålderspensionssystemets inkomster och utgifter, i ännu större utsträckning än kommunsektorns, oberoende av nivån på överskottsmålet. Kommitténs förslag innebär heller inga förändringar i ålderspensionssystemets regler.

12.3 Andra konsekvenser av förslagen

Förslagens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommitténs förslag bedöms inte ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Förslagens konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Kommitténs förslag bedöms inte innebära någon påverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Som har beskrivits i avsnittet ovan om de ekonomiska konsekvenserna för staten säger förslagen ingenting om hur staten anpassar sitt sparande för att nå den nya nivån på överskottsmålet. Anpassningen av sparandet kan ske genom ändrade utgifter och/eller ändrade inkomster. Kommittén lämnar dock inga förslag som påverkar enskilda statliga inkomster eller utgifter.

Förslagens konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Ett finanspolitiskt ramverk syftar i sig till att finanspolititiken utformas på ett sätt som stöder sysselsättning och tillväxt i hela landet. De förändringar av ramverket som föreslås syftar till att stärka ramverkets förmåga att göra så även i framtiden. Kommitténs förslag bedöms däremot inte ha någon direkt effekt på sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet. Som har

beskrivits i avsnittet tidigare om konsekvenserna för svensk ekonomi bedöms för övrigt effekterna på sysselsättning och BNP-tillväxt för riket som helhet av att överskottsmålet ändras vara försumbara.

Förslagens konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Kommitténs förslag bedöms inte innebära några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Jämställdhetsperspektivet är relevant om utredningen berör individers villkor. Som har beskrivits i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna för staten säger förslagen ingenting om hur staten anpassar sitt sparande för att nå den nya nivån på överskottsmålet. Anpassningen av sparandet kan ske genom ändrade utgifter och/eller ändrade inkomster. Kommittén lämnar dock inga förslag som påverkar enskilda statliga inkomster eller utgifter.

Förslagens konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Kommitténs förslag bedöms inte innebära några konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Som har beskrivits i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna för staten säger förslagen ingenting om hur staten anpassar sitt sparande för att nå den nya nivån på överskottsmålet. Anpassningen av sparandet kan ske genom ändrade utgifter och/eller ändrade inkomster. Kommittén lämnar dock inga förslag som påverkar enskilda statliga inkomster eller utgifter.

Förslagens konsekvenser för personlig integritet

Kommitténs förslag förutsätter inte någon behandling av personuppgifter och bedöms därmed inte innebära några konsekvenser för den personliga integriteten.

12.4 Förhållandet till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen innebär skyldigheter för finanspolitiken. Dessa skyldigheter har beskrivits i avsnitt 2.2. Förslaget om att nivån på överskottsmålet ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel kan sägas gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det föreslagna överskottsmålet är högre än det medelfristiga budgetmål (MTO) för det strukturella sparandet på -1 procent av potentiell BNP som Sverige har åtagit sig att följa enligt EU-rätt. Rådets direktiv (2011/85/EU) innehåller minimiregler för medlemsstaternas budgetramverk. Ett minimidirektiv kan ge medlemsstaterna en möjlighet att införa regler som ställer högre krav än vad direktivet föreskriver. Att det svenska överskottsmålet ställer högre krav än vad direktivet föreskriver är därmed förenligt med EU-rätten.

Förslaget om att införa ett skuldankare för Maastrichtskulden på 35 procent av BNP skulle också kunna sägas gå utöver Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten, som anger att Sverige ska respektera den skuldregel som anges av EUF-fördraget. Enligt rådets direktiv (2011/85) artikel 9.2 framgår dock att medlemsstaternas budgetramverk ska innehålla bland annat budgetmål för skulder. Kommittén bedömer därför att det är väl förenligt med direktivet att komplettera ramverket med ett skuldankare.

Att använda strukturellt sparande som huvudindikator i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet överensstämmer med EU-rätten. Nackdelarna med att följa upp överskottsmålet med flera indikatorer påpekades av kommissionen i 2016 års landrapport för Sverige (se avsnitt 9.4.1 och Europeiska kommissionen 2016c, s. 42).

Även förslaget om återkommande översyn av överskottsmålet går utöver men är förenligt med EU-rätten. Sverige ska enligt EU-rätten se över sitt MTO vart tredje år. Enligt den rutin för översyn som föreslås i avsnitt 10 skulle översynen av överskottsmålet endast undantagsvis överensstämma tidsmässigt med översynen av MTO. Däremot bör som framgår av avsnitt 10 översynen av MTO beaktas vid dessa tillfällen. Syftet med de återkommande över-

synerna av MTO är förenliga med förslagets syften med de återkommande översynerna av överskottsmålet.

Förslaget om att det ska genomföras ett arbete om att lagreglera delar av principerna för hur vissa förslag, som lagförslag med budgetpåverkan, hanteras i riksdagens budgetprocess går utöver Sveriges skyldigheter enligt EU-rätt, men bedöms vara förenliga med EU-rätten.

Sverige omfattas särskilt av följande EU-rätt när det gäller reglering av finanspolitiken (se vidare avsnitt 2.2):

Primärrätt:

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 121 och 126 med protokoll 12.

Sekundärrätt:

Förordningar:

Rådet (1997a), rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 209 av den 2 augusti 1997, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1055/2005 av den 27 juni 2005 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011.

Rådet (1997b), rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, Europeiska gemenskapernas officiella tidning L 209 av den 2 augusti 1997, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1056/2005 av den 27 juni 2005 och rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011.

Europeiska rådet (1997), resolution om stabilitets- och tillväxtpakten, Amsterdam den 17 juni 1997, Europeiska gemenskapernas officiella tidning C 236 av den 2 augusti 1997.

Direktiv:

Rådet (2011b), rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, november.

Rekommendationer och yttranden (vägledande, inte rättsligt bindande):

Rådet (2015b), Council of the European Union (2015), Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact, ECOFIN 888/UEM 422, november.

Europeiska kommissionen och rådet (2012), European Commission and Council (2012a), Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes, september ("Code of Conduct").

Europeiska kommissionen (2016c), Commission Staff Working Document, Country Report Sweden 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, SWD(2016) 95 final, februari.

Europeiska kommissionen (2016e), Assessment of the 2016 Convergence Programme for Sweden, maj.

Rådet (2016), rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2016, 9230/16, juni.

12.5 Förslagets konsekvenser för företag och andra enskilda

Kommitténs bedömer inte att några enskilda företag berörs av förslaget eller att förslagen kan komma att medföra några konsekvenser för företag och andra enskilda på något av de sätt som anges i kommittéförordningen.

Reservation

Av riksdagsledamoten Oscar Sjöstedt (SD)

Sverigedemokraternas ekonomiska politik baseras på en social-konservativ utgångspunkt. Det innebär ansvarstagande i budgetpolitiken och värnande om stabila statsfinanser, men också att det fiskala synsättet sträcker sig avsevärt längre fram i tiden än vad som är fallet hos de partier som träffat en överenskommelse om en lägre ambitionsnivå för det finanspolitiska ramverket.

Sverigedemokraterna är i grunden anhängare av det ramverk som utvecklades på 1990-talet. Under kommitténs utredning har det inte framkommit några skäl för att luckra upp detta ramverk. Det förefaller tvärtom som tämligen uppenbart – givet regeringens försök att ensidigt slopa hela överskottsmålet – att själva grundsyftet med en kraftig ambitionssänkning aldrig har varit att rätta till någon ”felaktighet” i de grundläggande principerna. I stället har, till följd av en oansvarigt förd politik med synnerligen kostnadsdrivande reformer, behovet av ett utökat budgetutrymme på kort sikt varit så pass omfattande. Detta synsätt – där man resonerar sig fram till beslut med beaktande av nästa val och mandatperiod, snarare än nästa eller nästnästa generation, är främmande för en socialkonservativ ekonomisk politik.

Konsekvensen av den överenskomna ambitionssänkningen blir obönhörligen en viss ökning av konsumtionsutrymmet idag men, till följd av högre räntekostnader, ett lägre konsumtionsutrymme imorgon.

Sverigedemokraterna reserverar sig således mot överenskommelsen till förmån för nu gällande regler och principer inom det finanspolitiska ramverket, vilka sammantaget har tjänat Sverige väl.

Sverigedemokraterna är försiktigt positiva till själva grundprincipen om ett så kallat skuldankare. Ett dylikt bör dock härledas

rationellt och inte fastställas godtyckligt. En utgångspunkt kan vara att ett ankare fastställs till en så låg nivå på statsskulden som möjligt, men inte så låg att det medför påfrestningar för likviditeten på de finansiella marknaderna.

Särskilda yttranden

Av riksdagsledamoten Jakob Forssmed (KD)

Om ålderspensionssystemet och överskottsmålet

Jag står bakom utredningens slutsatser då jag anser att de i allt väsentligt är väl avvägda. Dessutom menar jag att bred politisk enighet i sig är centralt när det gäller ramverket. Ett ramverk måste samtidigt vara transparent och ge rätt styrsignaler till finanspolitiken. Med detta sagt anser jag att det hade varit välmotiverat att lyfta ut ålderspensionssystemet och dess finansiella sparande ur överskottsmålet. Det är ett synsätt som delas av såväl Finanspolitiska rådet som IMF.

Att överskottsmålet även inkluderar ålderspensionssystemet gör målet mindre transparent. Valet av nivå på överskottsmålet har gjorts utifrån bedömningar av vilken nivå på offentlig finansiell nettoförmögenhet och bruttoskuld som bedöms ge tillräckliga säkerhetsmarginaler. Dessa framskrivningar bygger på prognoser över hur sparandet fördelas mellan den offentliga sektorns olika delar. Överskott i ålderspensionssystemet riskerar dock att ge sken av att det finns mer ”torrt krut” i ladorna, dvs. större stabiliseringspolitiska säkerhetsmarginaler i offentlig sektor, än vad som i praktiken är fallet. De tillgångar som byggs upp i vårt autonoma pensionssystem är öronmärkta för framtida pensioner och utgör inte på något sätt en buffert för att på kort sikt aktivt möta en ekonomisk kris. En av de centrala poängerna med vårt nya pensionssystem är att det är finansiellt autonomt. Det säger sig då närmast självt att detta system blir mindre lämpligt att inkludera i ett överskottsmål som syftar till att skapa en säkerhetsmarginal för att uppnå ett visst aktivt finanspolitiskt handlingsutrymme vid konjunkturedgångar. Pensionssystemets pengar kan ju inte användas för stimulanser i ett sådant läge. Det är min övertygelse att inte

något av partierna bakom pensionsöverenskommelsen tänker sig att pensionssystemets tillgångar skulle lyftas ut och användas för finanspolitiska stimulanser vid ens en kraftig konjunkturnedgång.

Det har hävdats att om utvecklingen i pensionssystemet är både stabil och förutsebar är det relativt oproblematiskt att inkludera systemet i överskottsmålet. Det är ett defensivt argument ("det blir inte sämre"), men inget egentligt skäl för att pensionssystemet bör inkluderas i överskottsmålet. Och nu är det inte heller så att pensionssystemet är stabilt i meningen att det ständigt ger samma finansiella sparande år från år. Också därför hade det varit väl-motiverat att exkludera pensionssystemet ur överskottsmålet. Historiken visar att pensionssystemet sedan det infördes och fram till 2015 har haft ett överskott i det finansiella sparandet. Eftersom detta räknats in i överskottsmålet har det alltså gett en för stark bild av vilket finanspolitiskt handlingsutrymme som i praktiken har funnits. För de kommande åren väntas ålderspensionssystemet, enligt Konjunkturinstitutets prognos, i stället uppvisa ett obefintligt eller lågt finansiellt sparande. Även nettotillgångarna i pensionssystemet, inklusive dess buffertfonder, har visat sig kunna variera påtagligt och betydligt mer än vad som kunnat förutses. Regeringen, Konjunkturinstitutet och Pensionsmyndigheten gör därtill olika bedömningar av den långsiktiga utvecklingen av sparandet i ålderspensionssystemet. Det råder med andra ord en inte obetydlig osäkerhet om pensionssystemets sparande på lång sikt. Det blir därför i praktiken även oklart vilket sparmål för staten, och därmed vilken utveckling av statens finansiella nettoförmögenhet som bör följa av ett visst sparmål för den offentliga sektorn. Osäkerheten om pensionssystemets sparande på lång sikt leder därmed till en osäkerhet om statsskuldens utveckling så länge pensionssystemet inkluderas i överskottsmålet.

I dag använder både Sverige och EU mål som avser hela den offentliga sektorn. Så kan man givetvis fortsätta att jämföra på EU-området, även om pensionssystemet inte ingår i det svenska överskottsmålet. Det är en mycket enkel räkneoperation att exempelvis addera pensionssystemets finansiella sparande till statens. Det bör också understrykas att de flesta länder, till skillnad från Sverige, saknar ett autonomt pensionssystem, och att bakgrunden till att EU valt att inkludera hela den offentliga sektorn i sina stabilitets-mått är att många länder har pensionssystem som, återigen till

skillnad från Sverige, inte är långsiktigt hållbara. Argumentet om jämförbarhet på EU-nivå som skäl för att låta bli att ändra det svenska överskottsmålets avgränsning är därför svagt. Det är också redan i dag så att de båda regelsystemen måste hanteras parallellt, och att följa upp det svenska ramverket betyder inte med automatik att man också lever upp till EU:s budgetregler. Att de nationella ramverken inte är identiska med EU:s är heller inget unikt, vilket framgår av jämförelsen av regelverken i olika länder utredningen redovisar i bilaga 4 i betänkandet.

Sammanfattningsvis anser jag att både de principiella och praktiska argumenten för att lyfta ut ålderspensionssystemet ur överskottsmålet är starka, och att de argument som presenterats mot denna hållning är väsentligt svagare.

Särskilt yttrande av kommitténs expert Lars Calmfors

Om Finanspolitiska rådet

Enligt kommitténs förslag ska Finanspolitiska rådet ges en tydligare roll i uppföljningen av överskottsmålet. Rådet ska få en uttrycklig uppgift att bedöma om det föreligger en avvikelse från målet. Det ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad och i vilken takt en återgång bör genomföras. Förslaget innebär att Finanspolitiska rådet tydligare än i dag bör ”fokusera sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket”. Enligt kommittén är avsikten ”att förskjuta tyngdpunkten i rådets arbete utan att för den skull begränsa rådets mandat i förhållande till dagens uppgifter”.

Jag har på två punkter en annan uppfattning än kommittén och på en tredje vill jag tillfoga bedömningar som saknas i betänkandet.

Utseende av ledamöter

I dag utser regeringen rådsmedlemmar efter förslag från rådet självt. Regeringen har alltid följt förslagen. Denna ordning har hittills fungerat väl: de ledamöter som utsetts på detta sätt har haft hög professionell kompetens. Ordningen är dock svår att motivera på principiella grunder och skulle i någon situation kunna leda till att rådsmedlemmar hämtas från en alltför smal krets. Det kan motivera kommitténs förslag om att det bör tillsättas ”en valberedning för val av rådsmedlemmar där ledamöter i riksdagens finansutskott ingår”.

För att få bästa möjliga bedömning av potentiella rådsmedlemmar och säkerställa att utnämningar görs på grundval av kompetens (och inte andra kriterier som till exempel geografisk representation) är det helt centralt att valberedningen utnyttjar professionell sakkunskap. Det gäller inte minst för att också kunna utse utländska ledamöter som kan tillföra viktiga utifrånperspektiv. Det säkraste sättet att garantera en bra urvalsprocess är om det, förutom ledamöter från riksdagens finansutskott, också ingår nationalekonomer med professionell kompetens i valberedningen. Man kan också tänka sig att valberedningen använder sig av en kommitté av sakkunniga som lämnar förslag på rådsmedlemmar.

Finanspolitiska rådets kansli

Formellt består Finanspolitiska rådet av två delar: det särskilda rådet, vars medlemmar ansvarar för rådets årsrapport, och en myndighetsdel (ett kansli) med den enda uppgiften att biträda det särskilda rådet.

Tidigare var ordföranden för (det särskilda rådet) samtidigt kanslichef för myndigheten. Från och med 2011 utser i stället regeringen en särskild kanslichef som är ansvarig bland annat för rekrytering och ledning av rådets tjänstemän. Detta strider mot de generella principer för finanspolitiska råd som OECD ställt upp enligt vilka "chefen för rådet ska kunna råda över sin personal" (OECD 2014c). Arrangemanget kan visserligen normalt antas fungera bra genom att rekryterings- och arbetsledningsbeslut tas i samarbete med (det särskilda) rådets ordförande och ledamöter. Men man kan också tänka sig undantagssituationer då arrangementet skulle kunna missbrukas genom att en regering som är missnöjd med kritik från rådet väljer att försöka påverka verksamheten genom att utse en kanslichef med andra uppfattningar än rådets ledamöter. Det bör därför enligt min mening stadgas att kanslichefen utses efter förslag från (det särskilda) rådet.

Finanspolitiska rådets uppgifter

Enligt nu gällande instruktion ska Finanspolitiska rådet förutom att bedöma om finanspolitiken är förenlig med "långsiktigt hållbara offentliga finanser, och de budgetpolitiska målen, i synnerhet överskottsmålet och utgiftstaket" även "med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen:

2. bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen,
3. bedöma om finanspolitiken ligger i linje med god långsiktigt uthållig tillväxt samt leder till långsiktigt hållbar hög sysselsättning,
4. granska tydligheten i dessa propositioner, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, och
5. analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt."

Dessutom finns en allmän instruktion om att rådet ska ”verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken”.

Finanspolitiska rådet har alltså i dag ett betydligt vidare uppdrag än att enbart granska hur väl finanspolitiken uppfyller budgetmål och mål om långsiktig hållbarhet. Detta är inget ovanligt för motsvarande oberoende finanspolitiska institutioner i andra länder. Tvärtom har flera av de mest välrenommerade institutionerna av detta slag sådana bredare uppgifter. Det gäller till exempel Danmarks Ekonomiska råd, Tysklands Sachverständigenrat, Nederländernas Central Planning Bureau och USAs Congressional Budget Office (se Calmfors och Wren-Lewis 2011).

Inom ramen för sitt mandat har Finanspolitiska rådet gjort kvalificerade och uppmärksammade analyser av bland annat effekterna av sysselsättningspolitiska åtgärder (särskilt jobbskatteavdraget samt förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadsprogrammen), integrationen av flyktinginvandrare på arbetsmarknaden, skattesystemets ändamålsenlighet, de offentliga investeringarnas utveckling, klimatpolitiken samt hur inkomstfördelningen utvecklats och påverka(t)s av olika skatteförändringar. Dessutom har rådet bidragit till att höja kvaliteten på den ekonomisk-politiska debatten genom att i enlighet med sitt uppdrag granska de anförda motiven för olika ekonomisk-politiska förslag (inte minst på det sysselsättningspolitiska området) och forskningsstödet för dem. Rådet har med andra ord fungerat som en ”vakthund” inte bara för den ekonomiska politiken utan också för den ekonomisk-politiska debatten.

Många av de fördjupade analyser som rådet utfört på andra områden än de rent finanspolitiska skulle inte annars ha kommit till stånd. Rådet har skaffat sig en analyskapacitet på områden som arbetsmarknad, skatter och inkomstfördelning som bör tas till vara.

Rådet har byggt upp ett anseende för kompetent arbete på de nämnda områdena. Analyserna har därför haft hög trovärdighet och fått stort genomslag i debatten. Även i bästa fall skulle det ta tid för andra aktörer – om sådana tillskapas – att förvärva motsvarande anseende.

Uppdragets bredd har spelat en stor roll för att rekrytera kompetenta ekonomer till rådet. Den har gjort rådet attraktivt också för ekonomer som inte i första hand specialiserat sig på finanspolitiska

frågor och därigenom fått också dessa att intressera sig för området. Detta är viktigt eftersom poolen av kvalificerade akademiska ekonomer som sysslar med finanspolitik är liten.

Jag vill mot denna bakgrund understryka vikten av att rådet behåller de vidare uppgifter än att enbart bedöma hur finanspolitiken förhåller sig till överskottsmålet som man nu har. Ett sätt att förena önskemål om såväl tillräcklig fokusering på budgetmål och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som om bevarad bredd i rådets verksamhet skulle vara att uppdra åt rådet att årligen publicera två rapporter: en bredare rapport som nu i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och en smalare rapport med inriktning på budgetmålen i anslutning till budgetpropositionen.¹ Den senare rapporten skulle då utgöra en del av behandlingen av budgetpropositionen och syfta till att ge riksdagen ett bättre underlag för de direkta budgetbesluten och inte bara en utvärdering i efterhand.

¹ Denna idé framförs i Mattson och Håkanssons underlagsrapport till kommittén (Mattson och Håkansson 2016).

Referenser

Riksdagstryck

Budgetpropositioner (åååå/åå:1), ekonomiska vårpropositioner (åååå/åå:100), höst- och vårandringsbudgetar (åååå/åå:2, åååå/åå:99) och konvergensprogram perioden 1997–2016.

Bet. 1996/97:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m.*

Bet. 2004/05:FiU1 *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna (prop. 2004/05:1).*

Bet. 2006/07:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.*

Bet. 2009/10:KU39 *Indelning i utgiftsområden m.m.*

Bet. 2010/11:FiU42 *Ramverk för finanspolitiken.*

Bet. 2012/13:FiU28 *Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.*

Bet. 2013/14:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*

Bet. 2013/14:KU46 *Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess.*

Bet. 2015/16:FiU11 *Höständringsbudget för 2015.*

Bet. 2015/16:FiU12 *Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014.*

Bet. 2015/16:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken.*

Bet. 2015/16:SfU6 *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna.*

Budgetlag (2011:203).

Dir. 2015:63 *Översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.*

- Dir. 2015:130 *Tilläggsdirektiv till Kommittén om översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (Fi 2015:06).*
- Ds 1992:126 *Statsskulden och budgetprocessen.*
- Ds 2009:10 *Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak.*
- Ds 2010:4 *Utvärdering av överskottsmålet.*
- Ds 2012:30 *Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen.*
- Ds 2015:34 *Nya regler för AP-fonderna.*
- Förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
- Förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.
- Kommittéförordning (1998:1474).
- Kommunallag (1991:900).
- Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
- Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.
- Prop. 1994/95:25 *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*
- Prop. 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition).*
- Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*
- Prop. 2009/10:5 *Obligatoriskt utgiftstak.*
- Prop. 2012/13:39 *Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen.*
- Prop. 2013/14:173 *En utvecklad budgetprocess.*
- Prop. 2014/15:125 *En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna.*
- Prop. 2015/16:5 *Genomförande av krishanteringsdirektivet.*
- Regeringsformen (1974:152).
- Riksdagskommittén *Riksdagen inför 2000-talet* (2000/01:RS1).
- Riksdagsordning (2014:801).

Riksdagsutredningen *Reformera riksdagsarbetet!* (principbetänkandet i 1993/94:TK1, budgetprocessen i 1993/94:TK2 och slutbetänkandet i 1993/94:TK3).

Rskr. 1996/97:220.

Rskr. 2006/07:220.

Rskr. 2012/13:167.

Rskr. 2013/14:83.

Rskr. 2013/14:351.

Rskr. 2013/14:352.

Rskr. 2015/16:32.

Skr. 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken* ("ramverksskrivelsen").

SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*.

SOU 2000:61 *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*.

SOU 2002:16 *Stabiliseringspolitiken och EMU* ("STEMU-utredningen").

SOU 2004:105 *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet* ("UTÖ-utredningen").

SOU 2010:18 *En reformerad budgetlag*.

SOU 2011:59 *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*.

SOU 2013:32 *Budgetramverket – uppfyller det EU:s direktiv?*

SOU 2013:73 *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*.

SOU 2014:8 *Översyn av statsskuldproblematiken*.

EU rättsakter, utvärderingar m.m.

ECB (2013), *The importance and effectiveness of national fiscal frameworks in the EU*, ECB Monthly bulletin, februari.

Europaparlamentet och rådet (2013a), *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 472/2013 av den 21 maj 2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet*.

Europaparlamentet och rådet (2013b), *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma*

bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.

Europeiska kommissionen (2002), *Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Article 9 och Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the updated convergence programme of Sweden, 2001–2004*, SEC(2002) 41 final, januari.

Europeiska kommissionen (2006), *Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Article 9 och Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the updated convergence programme of Sweden, 2005–2008*, SEC(2006) 27 final, januari.

Europeiska kommissionen (2007a), *Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Article 9 och Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the updated convergence programme of Sweden, 2006–2009*, SEC(2007) 192 final, februari.

Europeiska kommissionen (2007b), *One currency for one Europe – The road to the euro*, ISBN 978-92-79-04810.

Europeiska kommissionen (2008), *Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Article 9 och Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the updated convergence programme of Sweden, 2007–2010*, SEC(2008) 65 final, januari.

Europeiska kommissionen (2009), *Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Article 9 och Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the updated convergence programme of Sweden, 2008–2011*, SEC(2009) 188 final, februari.

Europeiska kommissionen (2010a), *Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Article 9 och Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 On the updated convergence programme of Sweden, 2009–2012*, SEC(2010) 295, mars.

Europeiska kommissionen (2010b), *Public finances in EMU 2010*, juni.

- Europeiska kommissionen (2011), *Rekommendation till rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2011 och rådets yttrande om Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014*, SEK(2011) 735, slutlig.
- Europeiska kommissionen (2011b), European Commission European Forecasts Spring 2011, European Economy 1/2011.
- Europeiska kommissionen (2012a), *Rekommendation till rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2012 och om angivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2015*, SWD(2012) 328 final, maj.
- Europeiska kommissionen (2012b), *Meddelande från kommissionen – Gemensamma principer för nationella finanspolitiska korrigeringsmekanismer*, COM(2012) 342 final, juni.
- Europeiska kommissionen (2013a), *Rekommendation till rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2013, med angivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2016*, SWD(2013) 377 final, maj.
- Europeiska kommissionen (2013b), *Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact*, Occasional Papers 150, maj.
- Europeiska kommissionen (2014a), *Rekommendation till rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2014, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2014*, SWD(2014) 428 final, februari.
- Europeiska kommissionen (2014b), *Communication from the Commission Economic governance review, Report on the application of Regulations (EU) no 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*, COM(2014) 905 final, november.
- Europeiska kommissionen (2014c), *Public finances in EMU 2014*, december.
- Europeiska kommissionen (2015a), *Meddelande från kommissionen Att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler*, COM(2015) 12 final, januari.
- Europeiska kommissionen (2015b), *Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, Landsrapport Sverige 2015 inklusive en för-*

- djupad granskning av åtgärderna för att förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser*, SWD(2015) 46 final, februari.
- Europeiska kommissionen (2015c), *Commission Staff Working Document – Country Report Slovakia 2015*, SWD(2015) 44 final/2 Corrigendum, mars.
- Europeiska kommissionen (2015d), *Assessment of the 2015 Convergence Programme for Sweden*, maj.
- Europeiska kommissionen (2015e), *Rekommendation till rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2015, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2015 rådets rekommendation av den 14 juli 2015 om Sveriges nationella reformprogram 2015, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram*, COM(2015) 276 final, maj.
- Europeiska kommissionen (2015f), *Assessment of the 2015 Convergence Programme for United Kingdom*, maj.
- Europeiska kommissionen (2015g), *Assessment of the 2015 Stability Programme for France*, maj.
- Europeiska kommissionen (2015h), *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, juni.
- Europeiska kommissionen (2015i), *Commission decision of 21.10.2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board*, C(2015) 8000 final, oktober.
- Europeiska kommissionen (2015j), *Statistical Annex of European Economy Autumn 2015*, oktober.
- Europeiska kommissionen (2015k), *Report on Public Finances in EMU 2015*, Institutional Paper 014, december.
- Europeiska kommissionen (2016a), *Fiscal Sustainability Report 2015*, Institutional Paper 018, januari.
- Europeiska kommissionen (2016b), *Commission Staff Working Document, Country Report The Netherlands 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, SWD(2016) 87 final, februari.
- Europeiska kommissionen (2016c), *Commission Staff Working Document, Country Report Sweden 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, SWD(2016) 95 final, februari.

- Europeiska kommissionen (2016d), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, 2016 edition, Institutional Paper 021, mars.
- Europeiska kommissionen (2016e), *Assessment of the 2016 Convergence Programme for Sweden*, maj.
- Europeiska kommissionen och rådet (2012), European Commission and Council, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, september ("Code of Conduct").
- Europeiska rådet (1997), *Resolution om stabilitets- och tillväxtpakten*, Amsterdam den 17 juni 1997, Europeiska gemenskapernas officiella tidning C 236 av den 2 augusti 1997.
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt*, EUF-fördraget, konsoliderad version, Europeiska unionens officiella tidning C 326/279, 26 oktober 2012. (med protokoll)
- Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen*.
- Rådet och Europeiska kommissionen (1992), Council of the European Communities, Commission of the European Communities, *Treaty on European Union*. (med protokoll)
- Rådet (1997a), *rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken*, Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 209 av den 2 augusti 1997, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1055/2005 av den 27 juni 2005 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011.
- Rådet (1997b), *rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott*, Europeiska gemenskapernas officiella tidning L 209 av den 2 augusti 1997, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1056/2005 av den 27 juni 2005 och rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011.
- Rådet (2005), Council Regulation (EG) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, juni.

- Rådet (2006), *rådets yttrande av den 24 januari 2006 om Sveriges uppdaterade konvergensprogram 2005–2008*, 2006/C 55/06, januari.
- Rådet (2011a), *rådets rekommendation av den 12 juli 2011 om Sveriges nationella reformprogram 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2011–2014*, 2011/C 217/03, juli.
- Rådet (2011b), *rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk*, november.
- Rådet (2012), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Sweden and delivering a Council Opinion on the Convergence Programme of Sweden, 2012–2015*, 11274/12, juli.
- Rådet (2015a), *rådets rekommendation av den 14 juli 2015 om Sveriges nationella reformprogram 2015, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2015*, 2015/C 272/05, juli.
- Rådet (2015b), Council of the European Union, *Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact*, ECOFIN 888/UEM 422, november.
- Rådet (2016), *rådets rekommendation om Sveriges nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram 2016*, 9230/16, juni.

Övriga källor

- Andersson, F N G och Jonung, L. (2016), *Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?*, Ekonomisk Debatt, årgång 44, nr 4.
- Andrle, M. m.fl. (2015), *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, IMF Staff discussion note, SDN/15/09, maj.
- Ayuso-i-Casals, J. m.fl. (2007), *Beyond The SGP – Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules* Banca d'Italia (red.), Fiscal Policy: Current Issues and Challenges.
- Bergman, M. (2011), *Tidsbestämning av svensk konjunktur 1970–2010*, underlagsrapport till Finanspolitiska rådet 2011/2.

- Bi, H. och Leeper, E.M. (2010), *Sovereign Debt Risk Premia and Fiscal Policy in Sweden*, Studier i finanspolitik 2010/3, Finanspolitiska rådet.
- Bodmer, F. (2006), *The Swiss Debt Brake: How It Works and What Can Go Wrong*, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 3/142, s. 307–330.
- Bohn, H. och Inman, R.P. (1996), *Balanced Budget rules and Deficits: Evidence from the U.S. States*, Working Paper 5533, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA.
- Boije, R. och Fischer, J. (2006), *The Swedish budget "model": a genuine beauty or in need of a face lift?* Presenterad vid EU-kommissionens Workshop "The role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes" 24 november 2006.
- Bos, F. och Teulings, C. (2010), *CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Document No 218, december.
- Bova, E. m.fl. (2015), *Fiscal Rules at a Glance*, Background Paper, IMF, april.
- Burret, H.T. och Schnellenbach, J. (2013/2014), *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States*, German Council of Economic Experts, Working Paper 08/2013, november, partly updated in January 2014.
- Calmfors, L. (2005), *What Remains of the Stability and Growth Pact and What Next?* Swedish Institute for European Policy Studies, No. 8, Stockholm.
- Calmfors, L. och Wren-Lewis, S. (2011), *What should fiscal councils do?* Economic Policy, October 2011, CEPR, CES, MSH, 2011.
- Calmfors, L. (2013), *Sweden - From Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success*. I: Maguire, M. och Wilson, G. (red.), Business and Government, Volume IV: Challenges and Prospects, Routledge 2013.
- Calmfors, L. (2015), *The Swedish Macroeconomic Policy Framework*, IFN Working Paper No. 1075.
- Calmfors, L. (2016), *The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU integration*. I: Routledge Handbook on European Integration (red. Badinger, H. och Nitsch, V.).

- Cordes, T. m.fl. (2015), *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* IMF Working Paper, No. 29.
- Corsetti, G. och Müller, G.J. (2015), *Fiscal Multipliers: Lessons from the Great Recession from Small Open Economies*, Report to the Swedish Fiscal Policy Council 2015/2.
- Cwik, T. (2012), *Fiscal consolidation using the example of Germany*, Finance and Economics Discussion Series Division of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, D.C., oktober.
- Danninger, S. (2002), *A New Rule: "The Swiss Debt Brake"*, IMF Working Paper WP/02/18.
- Debrun, X.L. m.fl. (2008), *Tied to the Mast? The Role of National Fiscal Rules in the European union*, Economic Policy, Vol. 54, pp. 297–362, april.
- Debrun, X. och Schaechter, A. (2014), *Institutional Reforms and Fiscal Adjustment*, kapitel 18 i Post-crisis fiscal policy (red. Cottarelli, C., Gerson, P. och Senhadji, A.).
- Eyraud, L. och Wu, T. (2015), *Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe*, IMF Working Paper WP/15/67.
- Fall, F. m.fl. (2015), *Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks*, OECD Economic Policy Paper, No. 15, juli, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxmjmm9f7-en>
- Fall, F. och Fournier, J-M. (2015), *Macroeconomic Uncertainties, prudent debt targets and Fiscal Rules*, OECD Economic department working papers, No. 1230, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxv0bf2vmx-en>
- Finansdepartementet (2011), *Ny instruktion för Finanspolitiska rådet*, pressmeddelande 28 april.
- Finansdepartementet (2015), *Bytesbalans och finansiellt sparande*, Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet, oktober.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2011), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2012), *Svensk finanspolitik*.

- Finanspolitiska rådet (2013), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2014), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2015), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2016), *Svensk finanspolitik*.
- Fitch Ratings (2014), *Full Rating Report – Sweden*, december.
- Giavazzi, F. och Mishkin, F. S. (2006), *En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005*, 2006/07:RFR1.
- Guerguil, M., Mandon, P. och Tapsoba, R. (2016), *Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy*, IMF Working Paper WP/16/8.
- von Hagen, J. (2006) *Fiscal rules and fiscal performance in the EU and Japan*, GESY, Discussion Paper No. 147, juni.
- Hansson Brusewitz, U. och Lindh, Y. (2005), *Expenditure ceilings and fiscal policy: Swedish experiences*, Public Expenditure, Proceedings of the Banka D'Italia Workshop on Public Finance, 31 Marchs–2 April 2005.
- Heinemann, F. m.fl. (2013), *Will the German Debt Brake Succeed? Survey Evidence from State Politicians* (work in progress), Leibniz Information Centre for Economics, juni.
- Henriksson, J. (2007), *Ten lessons about budget consolidation*. Bruegel essay and lecture series.
- Hers, J. och Suyker, W. (2014), *Structural budget balance – A love at first sight turned sour*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Policy Brief 2014/07, juli.
- Iara och Wolff (2010), *Rules and risk in the euro area: does rules-based national fiscal framework contain sovereign bond spreads?* Economic Papers 433, European Commission, december.
- IMF (1998), *Sweden: Selected Issues*, IMF Staff Country Report No. 98/124, november.
- IMF (1999), *Sweden: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation*, IMF Staff Country Report No. 99/94, september.
- IMF (2000), *Sweden: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation*, IMF Staff Country Report No. 00/118, augusti.
- IMF (2001), *Sweden: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation*, IMF Staff Country Report No. 01/166, september.

- IMF (2007), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*.
- IMF (2013a), *Sweden – Staff Report for the 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 13/276, september.
- IMF (2013b), *Sweden – 2013 Article IV Consultation Selected Issues*, IMF Country Report No. 13/277, september.
- IMF (2014a), *Sweden – Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 14/261, augusti.
- IMF (2014b), *2014 Article IV 2014 Consultation – Statement by the Executive Director for Denmark*, december.
- IMF (2015c), *United States 2015 Article IV Consultation – Staff Report*, juni.
- IMF (2015d), *United States 2015 Article IV Consultation – Press Release No. 15/322, IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with United States*, juni.
- IMF (2015e), *Sweden – Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 15/329, december.
- Isberg och Mattson (2014) *Riksrevisionen 10 år: granskning, ansvar, lärande*, SNS Förlag.
- Klein, C., Price, R.W. och Wörgötter, A. OECD (2013), *Improving the Fiscal Framework to Enhance Growth in an Era of Fiscal Consolidation in Slovakia*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1018, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5k4c9kv6b7f2-en>
- Konjunkturinstitutet (2012), *Yttrande till betänkandet Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet SOU 2011:59 (Fi2011/3843)*, januari.
- Konjunkturinstitutet (2015a), *Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor*, Specialstudie 45, augusti.
- Konjunkturinstitutet (2015b), *Konjunkturläget*, augusti.
- Konjunkturinstitutet (2016a), *Konjunkturläget*, mars.
- Konjunkturinstitutet (2016b), *Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna*, Specialstudie 47, mars.
- Konjunkturinstitutet (2016c), *Rapportering till Kommittén om översyn av målet för det finansiella sparandet*, slutversion, augusti.

- Konjunkturinstitutet (2016d), *Konjunkturläget*, augusti.
- Kopits, G. och Symansky, S.A. (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162.
- Kumar, M.E. m.fl. (2009), *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Paper prepared by the Fiscal Affairs Department (in consultation with other departments), IMF, december.
- Lundback, E.J. (2008), *Medium-Term Budgetary Frameworks – Lessons for Austria from International Experience*, IMF Working Paper WP/08/163.
- Mattson, I. och Håkansson, M. (2016), *Vägar mot en starkare uppföljning av överskottsmålet*, Underlagsrapport till Kommittén om översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (Fi 2015:06), mars.
- Miyazaki, T. (2014), *Fiscal Reform and Fiscal Sustainability: Evidence from Australia and Sweden*, International Review of Economics & Finance, Vol. 33, Pages 141–151.
- Molander, P. och Holmquist, J. (2013), *Reforming Sweden's budgetary institutions - background, design and experiences*, Studier i finanspolitik 2013/1, Finanspolitiska rådet.
- Moody's (2014), *Credit Analysis – Government of Sweden*, december.
- Moody's (2015), *Credit Analysis – Sweden, Government of*, december.
- Nerlich, C. och Reuter, W.H. (2013), *The Design of National Fiscal Frameworks and their Budgetary Impact*, European Central Bank Working Paper Series, No. 1588.
- Nickel, C. och Andreas, T. (2014), *Fiscal Stimulus in Times of High Debt: Reconsidering Multipliers and Twin Deficits*, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 46, No. 7, oktober.
- OECD (1996), *OECD Economic Surveys: Sweden 1997*, OECD Publishing, Paris.
- DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-1997-en.
- OECD (1998), *OECD Economic Surveys: Sweden 1998*, OECD Publishing, Paris.
- DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-1998-en.
- OECD (2002), *Best Practices for Budgetary Transparency*.

- OECD (2005), *OECD Economic Surveys: Sweden 2005*, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2005-en.
- OECD (2008), *OECD Economic Surveys: Sweden 2008*, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2008-en.
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2011-en.
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*.
- OECD (2014a), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en>
- OECD (2014b), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>
- OECD (2014c), *OECD Principles for Independent Fiscal Institutions, Public Governance and Territorial Development Directorate*, februari.
- OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: Sweden 2015*, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-swe-2015-en.
- OECD (2015b) *OECD Economic Outlook*, Volume 2015 Issue 2, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2015-2-en
- Ostry, J.D., Ghosh, A.R. och Espinoza, R. (2015), *When Should Public Debt Be Reduced?* IMF Staff Discussion Note, SDN/15/10, juni.
- Pisani-Ferry, J. (2016), *The Eurozone's Zeno Paradox- and how to solve it*. I: Baldwin, R. och Giavazzi, F. How to fix Europe's monetary union: Views of leading economists, 2016. A VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Riksbanken (2015), *Finansiell stabilitet*, november.

- Riksgälden (2015a),
<https://www.riksdagen.se/sv/For-investerare/policy-regelverk/Rating/>. Hämtat 2015-09-10.
- Riksgälden (2015b), *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*, mars.
- Riksgälden (2016), *Statsupplåning – Prognos och analys 2016:2*, juni.
- Riksrevisionen (2007a), *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet* (RiR 2007:21).
- Riksrevisionen (2007b), *Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning* (RiR 2007:22).
- Riksrevisionen (2011), *Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011?* (RiR 2011:11).
- Riksrevisionen (2012), *Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser* (RiR 2012:25).
- Riksrevisionen (2016), *Transparensen i budgetpropositionen för 2016 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket* (RiR 2016:1).
- Schaechter, A.T. m.fl. (2012), *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation Rules. A New Dataset”*, WP/12/187, IMF.
- Standard and Poor’s (2012), *RatingsDirect – Sweden (Kingdom of)*, november.
- Sterzel, F. (2013), *Finansmakten i författningen*, Iustus förlag, ISBN 978-91-7678-849-3, Uppsala.
- Truger, A. och Will, H. (2012), *The German ‘debt brake’ – a shining example for European fiscal policy?* Institute for International Political Economy Berlin, Working Paper No. 15/2012.
- Vredin, A. m.fl. (2012), *Enkla regler, svåra tider – behöver stabiliseringspolitiken förändras?*, Konjunkturrådets rapport 2012, Stockholm: SNS förlag.
- Wyplosz, Ch. (2012), *Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences*, NBER, Working Paper 17884.

Andra länders rättsakter m.m.

Basic Law for the Federal Republic of Germany, 2012 (Deutscher Bundestag).

Budget Responsibility and National Audit Act 2011.

CPB (2015), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, <http://www.cpb.nl/en/what-does-cpb-do>. Hämtat 2015-10-15.

Federal Ministry of Finance (2015a), *Germany's Federal Debt Brake*, mars.

Federal Ministry of Finance (2015b), *German Stability Program – 2015 Update*, april.

Finansministeriet (2016), *Plan för de offentliga finanserna 2017–2020*, april.

Fiscal Responsibility Act 2010.

Government of the Netherlands (2015), *Stability Programme of the Netherlands*, april.

Lag 869/2012 om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna, december.

New Zealand Government (2015), *An Introduction to New Zealand's Fiscal Policy Framework*, mars.

Office for Budget Responsibility (2016), *Economic and fiscal outlook*, mars.

Public Finance Act 1989 (subst. 2005), *Part 2 Fiscal Responsibility (Part 2 substituted, on 25 January 2005, by section 7 of the Public Finance Amendment Act 2004 (2004 No 113))*.

Le Gouvernement (2015), *Stability Programme*, april.

Stability Council Act, Establishment of a Stability Council and Avoidance of Budgetary Emergencies Act (Deutscher Bundestag), Date of signature: 10 August 2009.

Statsrådets förordning 120/2014 om en plan för de offentliga finanserna, februari.

The Danish Government (2015), *Denmark's Convergence Programme 2015*, mars.

The Danish Government (2016), Denmark's *Convergence Programme 2016*, april.

Data

Europeiska kommissionen (2016), AMECO databas.

http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm. Senaste uppdatering 3 maj 2016, hämtat 2016-07-01.

Finansdepartementet (2016) (underlag till bl.a. figurer i 2016 års ekonomiska vårproposition).

IMF *Fiscal Rules Dataset 2015*.

Konjunkturinstitutet, Prognosdatabasen.

<http://prognos.konj.se/PXWeb/pxweb/sv/SenastePrognosen>. Hämtat 2016-05-13.

OECD, OECD.Stat. <http://stats.oecd.org/>. Hämtat 2015-05-13.

Riksbanken (2016), data räntor och valutakurser växelkurser.

<http://www.riksbank.se/sv/Rantor-och-valutakurser/Sok-rantor-och-valutakurser/>. Hämtat 2016-06-30.

Statistiska centralbyrån, statistikdatabasen

http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/ :
arbetskraftsundersökningarna, national- och
finansräkenskaperna (hämtat vid flera tidpunkter).

Kommittédirektiv 2015:63

Översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2015

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Kommittén ska

- se över vilka effekter det finanspolitiska ramverket, i synnerhet målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, har haft för den offentliga sektorns finansiella hållbarhet, den svenska ekonomins utveckling samt för att Sverige har kunnat respektera reglerna inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt,
- genomföra en komparativ analys av de finanspolitiska regelverken i olika länder,
- göra en bedömning av om det finns anledning att ändra nivån på målet för det finansiella sparandet och i så fall föreslå en ny nivå,
- analysera vilka konsekvenser olika målnivåer för det finansiella sparandet får för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, särskilt nivåernas betydelse för möjligheterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att kunna hantera framtida kraftiga konjunkturnedgångar,
- utreda hur en eventuellt förändrad målnivå skulle förhålla sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket,

- överväga om det nuvarande finanspolitiska ramverket, i samband med en eventuell förändrad målnivå för det finansiella sparandet, bör kompletteras med ytterligare komponenter för att säkerställa hållbara offentliga finanser, samt
- överväga om en eventuell förändrad målnivå för det finansiella sparandet bör föranleda en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken.

De delar av uppdraget som berör de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket och bedömningen av nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande framöver, samt målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi, ska redovisas senast den 1 april 2016. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 1 oktober 2016.

Bakgrund

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen att införa ett mål om överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 2006/07:220). Målet fasades in över en treårsperiod och började tillämpas fullt ut fr.o.m. 2000. Riksdagen beslutade därefter, efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition, att av tekniska skäl sänka målet för den offentliga sektorns finansiella sparande till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220). Förändringen var föranledd av att EU:s statistikorgan Eurostat hade beslutat att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket minskade det offentliga sparandet med ca 1 procent av BNP.

Den 1 januari 2010 blev det genom en ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten obligatoriskt för regeringen att till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande och att vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås (prop. 2009/10:100, bet. 2009/10:KU39,

rskr. 2009/10:332). I förarbetena till ändringen konstaterades bl.a. att utvecklingen av det finansiella sparandet var en viktig sammanfattande indikator på effekterna av den ekonomiska politik och budgetpolitik som riksdagen och regeringen för och att det därför var angeläget att regeringen ålades att för riksdagen föreslå vilket mål som ska gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande (prop. 2009/10:100 s. 93).

Den senaste analysen av den lämpliga nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande gjordes i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet som togs fram av Finansdepartementet (Ds 2010:4). Sammantaget visade analysen i denna promemoria att det var svårt att utifrån ekonomisk teori eller empiri entydigt lägga fast en optimal målnivå. I promemorian bedömdes ett mål någonstans i intervallet 0–2 procent av BNP vara väl avvägt fram till 2020. Eftersom det gällande överskottsmålet på 1 procent av BNP låg inom ramen för detta intervall, och var väl-etablerat, gjordes den sammantagna bedömningen att nivån på målet borde lämnas oförändrad.

Processen för att ändra den målsatta nivån

Av 11 kap. 18 § riksdagsordningen framgår att riksdagen som en del av rambeslutet, det första beslutssteget i behandlingen av regeringens budgetproposition, ska fatta beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda. Denna lagreglering av beslutsförfarandet, som tidigare varit praxis, togs fram av en enig parlamentarisk kommitté, Budgetprocesskommittén, i den översyn av budgetprocessen som avslutades 2013 (SOU 2013:73), och föreslogs sedermera i propositionen En utvecklad budgetprocess (2013/14:173). Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351). Av förarbetena till regleringen framgår att justeringar av nivåer på tidigare beslutade mål är ett exempel på sådana förslag som ska hanteras i det första steget av beslutsprocessen (prop. 2013/14:173 s. 43).

Uppdraget

Det bör återkommande göras en analys av nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande för att tillse att den valda nivån understödjer de övergripande målen för finanspolitiken. En parlamentarisk kommitté ges därför i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Effekterna av det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket tillkom i samband med saneringen av de offentliga finanserna efter 1990-talskrisen. Svensk ekonomi befann sig då i en allvarlig situation, med mycket stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande, en snabbt ökande statsskuld och en mycket hög arbetslöshet.

År 2000–2014 har den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt motsvarat 0,4 procent av BNP. Sparandet har därmed som genomsnitt legat under 1 procent av BNP. Det bör dock beaktas att ekonomin under denna tid har genomgått flera perioder med lågt resursutnyttjande. Under två perioder har den offentliga sektorn gått med underskott i det finansiella sparandet, dels 2002 och 2003, dels tiden efter 2009. Delvis som en följd av det långvarigt låga resursutnyttjandet avviker det finansiella sparandet i nuläget tydligt från den målsatta nivån om ett sparande på 1 procent över en konjunkturcykel. Detta gäller för alla de indikatorer som används för att följa upp målet.

Uppdelat på den offentliga sektorns delsektorer har kommunsektorn haft ett sparande nära noll, medan staten uppvisat underskott, 2000–2014. Sparandet inom ålderspensionssystemet har överlag varit positivt och i genomsnitt under samma period uppgått till 0,7 procent av BNP. Enligt regeringens senaste prognos i 2015 års ekonomiska vårproposition kommer dock det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet 2017–2019 att vara svagt negativt och förväntas vara lågt även på längre sikt, i takt med att andelen ålderspensionärer ökar.

Den offentliga sektorns bruttoskuld minskade från ca 70 procent av BNP när målet för den offentliga sektorns finansiella sparande infördes 1997 till drygt 40 procent 2006. I dag uppgår den offentliga sektorns skuldkvot till ca 40 procent av BNP. Den offentliga

sektorns finansiella nettotillgångar ökade från omkring -30 procent av BNP 1997 till ca 20 procent av BNP 2014.

Regeringen och ett antal externa granskare av svensk ekonomi gör bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. Syftet med dessa hållbarhetsbedömningar är att i god tid fånga upp tecken på om finanspolitiken kommer att behövas läggas om, så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas i god tid. Sverige är ett av få EU-länder där dessa hållbarhetsbedömningar visar på långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Utöver det nationella finanspolitiska ramverket är Sverige som medlem i EU även bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa regler utgör en övergripande ram som det svenska regelverket måste hålla sig inom. Stabilitets- och tillväxtpakten består av en förebyggande och en korrigerande del. Enligt den förebyggande delen av pakten ska varje medlemsstat ha ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, som för Sverige uppgår till -1 procent av potentiell BNP. Europeiska kommissionen bedömde i februari 2015 att Sveriges strukturella sparande 2014 uppgick till -1,3 procent av potentiell BNP, men kom dock i sin helhetsbedömning fram till att Sverige efterlevde den förebyggande delen av pakten 2014 och även förväntades göra det 2015. Enligt den korrigerande delen av pakten får underskottet i de offentliga finanserna inte vara större än 3 procent av BNP och den offentliga skulden inte överstiga 60 procent av BNP. För närvarande befinner sig 11 av EU:s 28 medlemsstater i underskottsförfarande. Sverige, Luxemburg och Estland är de enda EU-länderna som aldrig har varit föremål för ett sådant förfarande. Sverige har en viss marginal till underskottsgränsen och en god marginal till skuldgränsen.

Jämfört med när det finanspolitiska ramverket etablerades är läget i svensk ekonomi och för de offentliga finanserna sammanfattningsvis mycket gott. Det är rimligt att anta att det finanspolitiska ramverket och målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har bidragit till den positiva utvecklingen. Det har dock inte gjorts någon bred analys av ramverkets betydelse för svensk ekonomi och för de offentliga finanserna fram till i dag.

Kommittén bör mot denna bakgrund ges i uppdrag att göra en översyn av vilka effekter som det finanspolitiska ramverket, i synnerhet målet för den offentliga sektorns finansiella sparande,

har haft för de offentliga finansernas hållbarhet, den svenska ekonomins utveckling samt för att Sverige kunnat respektera reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten.

Lämplig nivå för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Som beskrivits ovan finns det inte någon enkel metod för att bedöma den lämpliga nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, utan detta är stor utsträckning en fråga om bedömning utifrån olika typer av överväganden. Det är därför lämpligt att bedömningen av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande görs inom ramen för det politiska systemet.

Vid etableringen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande angavs tre huvudsakliga motiv för målet (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 2006/07:220):

- att återställa förtroendet för de offentliga finanserna och minska behovet av utländsk upplåning,
- att ge utrymme för stabiliseringspolitik, och
- att bidra till att det offentliga skulle kunna möta den demografiska utmaningen framöver.

Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara finns risk för att de finansiella marknaderna, hushåll och företag tappar förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta leder i sin tur till en process där det till slut kan bli svårt, eller åtminstone mycket dyrt, för staten att låna medel för att finansiera sin verksamhet. Att upprätthålla hållbara offentliga finanser är därmed en förutsättning för ett högt välbefinnande och en hög sysselsättning.

Erfarenheten visar att små och öppna ekonomier med egen valuta ofta är särskilt utsatta i samband med större globala konjunkturedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna. Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bör därför bidra till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen. Det behövs en buffert både i

det offentlig-finansiella sparandet och i den offentliga skuldnivån för att kunna bedriva en stabiliserande finanspolitik.

Genom ett mål för det finansiella sparandet som varierar för olika tidsperioder är det möjligt att förfinansiera kommande utgiftsökningar orsakade av den demografiska utvecklingen utan stora variationer i skatteuttaget. Demografiska förändringar kan bero på förändringar av dels födelsetalen och nettomigrationen, dels medellivslängden. I Sverige har antalet födda och nettomigrationen varierat kraftigt mellan olika tidsperioder. Andelen äldre förväntas öka framöver och detta påverkar både den offentliga sektorns inkomster, genom att en mindre andel av befolkningen förvärvsarbetar, och utgifterna, till följd av att en större andel av befolkningen kommer att vara i behov av vissa välfärdstjänster. En konsekvens av den åldrande befolkningen är att sparandet i ålderspensionssystemet minskar. Sparandet förväntas vara markant lägre framöver än genomsnittet om 0,7 procent av BNP 2000–2014.

Ett mål för det finansiella sparandet kan främst bidra till en jämn fördelning av resurser mellan generationer och ekonomisk effektivitet i samband med hanteringen av temporära förändringar i antalet personer i olika åldersgrupper. Det är dock inte lämpligt att använda ett sådant mål för att på lång sikt förfinansiera framtida krav på en högre kvalitet i välfärden, eftersom framtida generationer kan antas ha högre inkomster än dagens generation.

Kommittén ska mot denna bakgrund analysera vilka konsekvenser olika målnivåer får för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, särskilt målnivåns betydelse för möjligheterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att kunna hantera framtida kraftiga konjunkturedgångar. Kommittén ska utifrån denna analys bedöma om det finns anledning att ändra nivån på målet för det finansiella sparandet och i så fall föreslå en ny nivå. Vid denna bedömning är det viktigt att kommittén beaktar samtliga motiv för målet, men även överväger vilka motiv som bör tillmätas störst betydelse.

Förhållandet till övriga delar av det finanspolitiska ramverket

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. Vid en eventuell

förändring av den målsatta nivån för det finansiella sparandet är det därför viktigt att analysera ändringens effekter för de andra delarna av det finanspolitiska ramverket.

Utredningen ska mot denna bakgrund överväga hur en eventuellt förändrad målnivå skulle förhålla sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket. Fokus för kommitténs arbete i denna del bör ligga på effekterna för utgiftstaket, det kommunala balanskravet och den statliga budgetprocessen.

Komplettering av det finanspolitiska ramverket

En förändrad målnivå för det finansiella sparandet kan innebära att riskerna för de offentliga finanserna ökar. Utredningen ska därför bedöma om det finns övervägande skäl för att komplettera det finanspolitiska ramverket för att motverka sådana risker. Utredningen kan t.ex. väga för- och nackdelarna med att till ramverket föra ett tak för den offentliga skuldkvoten som andel av BNP. Utredningen ska dock inte pröva andra delar av det befintliga finanspolitiska ramverket än målet för det finansiella sparandet. Uppdraget ska inte heller omfatta de förslag och bedömningar där enighet nåddes inom Budgetprocesskommittén.

Utvärdering av finanspolitiken

Regeringen ska enligt budgetlagen (2011:203) vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet för det finansiella sparandet uppnås. Utöver detta har bl.a. Finanspolitiska rådet i uppgift att bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser samt de budgetpolitiska målen, i synnerhet målet för det finansiella sparandet och utgiftstaket. En eventuell förändrad målnivå påverkar marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpakten, och kan även påverka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Utredningen ska därför överväga om en eventuellt ändrad målnivå bör föranleda en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken för att minska risken för framtida åtgärder inom stabilitets- och tillväxtpakten och säkerställa att de offentliga finanserna även fortsättningsvis är långsiktigt hållbara.

Uppdragets genomförande

Regeringen gav i mars 2015 Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera konsekvenserna av att ändra den målsatta nivån för det finansiella sparandet från 1 till 0 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (dnr Fi2015/1488). Analysen ska omfatta de kort- och långsiktiga effekterna på offentliga finanser, finanspolitikens hållbarhet samt möjligheterna att i framtiden möta större störningar i ekonomin med finanspolitiska åtgärder. Vidare ska eventuella effekter på sysselsättning, arbetslöshet och produktionsnivå på kort och lång sikt bedömas. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 14 augusti 2015. Kommittén ska vid utförandet av sitt uppdrag följa Konjunkturinstitutets arbete samt ta del av och beakta myndighetens slutsatser, i synnerhet dess scenarioanalyser av konsekvenserna för de offentliga finanserna på sikt av olika nivåer på den målsatta nivån. Utredningen bör även beakta andra externa analyser av de aktuella frågeställningarna. Det kan t.ex. handla om att beakta det arbete kring frågan om lämplig nivå på den offentliga skuldsättningen som pågår inom internationella organisationer. Vidare bör de internationella erfarenheterna av olika typer av mål för det finansiella sparandet beaktas i kommitténs arbete och en komparativ analys utföras av regelverken i olika länder. I synnerhet bör den utveckling som skett inom den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten beaktas.

Kommitténs analyser bör vara väl förankrade i aktuell forskning på området.

Redovisning av uppdraget

De delar av uppdraget som berör de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket och bedömningen av nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande framöver, samt målnivåns effekt för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, ska redovisas senast den 1 april 2016. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 1 oktober 2016.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:130

Tilläggsdirektiv till Kommittén om översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (Fi 2015:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2015

Redovisning av uppdraget

Regeringen beslutade den 11 juni 2015 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Enligt kommitténs direktiv skulle uppdraget delredovisas senast den 1 april 2016 och slutredovisas senast den 1 oktober 2016.

Kommittén har hemställt om att kravet på delrapportering ska utgå och att uppdraget i stället ska redovisas i sin helhet den 1 oktober 2016. Kommittén skulle på så sätt ges större möjlighet till att ta ett helhetsgrepp om frågeställningen.

Delredovisningen utgår. Uppdraget ska i sin helhet redovisas senast den 1 oktober 2016.

(Finansdepartementet)

Politisk överenskommelse 30 juni¹

Överenskommelse om skuldankare nytt överskottsmål och förstärkt uppföljning

Sammanfattning

Det finanspolitiska ramverket, med dess breda parlamentariska stöd, är och har varit till stor nytta för Sverige och den svenska ekonomins utveckling. Den parlamentariska utredningen föreslår nu mindre förändringar i ramverket. Ramverket förstärks med ett skuldankare. Principen om ett överskottsmål ligger fast, men målnivån och uppföljningen ses över.

Det centrala måttet på finanspolitikens hållbarhet, den offentliga skuldsättningen, ges en mer framträdande roll i ramverket genom att ett skuldankare på 35 procent av BNP för Maastricht-skulden införs. Med detta skuldankare tydliggörs att skuldnivån bör fortsätta att falla trendmässigt på medellång sikt.

Överskottsmålet justeras till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det är långsiktigt hållbart, konsistent med skuldankaret och ger utrymme för att möta en allvarlig konjunkturavmattning med en aktiv finanspolitik. En översyn av överskottsmålet och skuldankaret bör genomföras varannan mandatperiod för att bedöma om gällande nivåer fortsatt understödjer de övergripande målen för finanspolitiken.

Ramverket förstärks genom en mer stringent uppföljning av överskottsmålet och ett mer oberoende finanspolitiskt råd med fokus på att följa upp det finanspolitiska ramverket.

¹ Kommittéledamöterna för S, M, MP, C, V, L och KD stod bakom överenskommelsen.

1. Ett skuldankare på 35 procent av BNP för Maastrichtskulden införs

Dagens finanspolitiska ramverk växte fram som en följd av det svåra statsfinansiella läget i början av 1990-talet. De tidigare allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken ersattes med tydliga mål för budgetpolitiken. Inledningsvis var syftet att stabilisera statsskuldens utveckling, genom årliga sparmål. När detta uppnåts infördes ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande över konjunkturcykeln. Nuvarande överskottsmål, i dag formulerat som ett offentligt finansiellt sparande motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, har gällt sedan år 2000. Den offentliga sektorns nettoskuld på cirka 30 procent av BNP i slutet av 1990-talet har övergått i en finansiell nettoförmögenhet på närmare 20 procent av BNP 2015.

Överskottsmålets grundläggande motiv om hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme är i grunden kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet ett givet ögonblick. Inte minst är den offentliga bruttoskuldens nivå en nyckelfaktor för att bedöma säkerhetsmarginalerna. Även om överskottsmålet är mer lämpat som operativt mål och styråra i budgetprocessen, spelar nivåerna på skulden och den finansiella förmögenheten en central roll i valet av lämplig nivå på överskottsmålet.

Som EU-medlem är Sverige bundet av EU:s skuldkriterium som säger att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. För att ytterligare förstärka ramverket och lyfta fram skuldens grundläggande betydelse för finanspolitisk hållbarhet införs ett skuldankare, formulerat som en önskvärd nivå för Maastrichtskulden på medellång sikt. Skuldankarets nivå sätts till 35 procent av BNP. Den ger en mycket god marginal till EU:s skuldgräns och de kritiska gränser för skulden som identifierats i aktuella internationella studier. Det är också en lägre skuldnivå än i många andra länder med högsta kreditvärdighet. Med detta skuldankare tydliggörs att skuldnivån bör fortsätta att falla trendmässigt på medellång sikt.

I den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen årligen redogöra för skuldutvecklingen i relation till skuldankarets nivå. Om Maastrichtskulden avviker med mer än 5 procent av BNP från

skuldankaret ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen, samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur man avser att hantera denna. Skrivelsen behandlas i finansutskottet, som även håller en offentlig utfrågning med finansministern om skuldsituationen. Skuldankaret binds med riksdagen genom ett riktlinjebeslut, vilket innebär ett tydligt politiskt åtagande från regeringens sida. Skuldankaret införs 2019, dvs. samma år som den nya nivån på överskottsmålet (se avsnitt 2).

2. Principen om ett överskottsmål ligger fast men målet ska uppgå till en tredjedels procent av BNP från 2019

Principen om ett överskottsmål i de offentliga finanserna ligger fast. Nivån på överskottsmålet justeras dock mot bakgrund av lägre skuldnivåer och en förändrad demografisk situation jämfört med när nuvarande mål infördes. Med ett överskottsmål om en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel kommer den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet fortsätta att öka något jämfört med dagens nivå, samtidigt som både Maastrichtskulden och statsskulden förväntas minska med cirka 8 procent av BNP till 2026. På lång sikt och med rimliga antaganden om ränta och tillväxt konvergerar den finansiella nettoförmögenheten mot cirka 23 procent av BNP och Maastrichtskulden mot cirka 35 procent av BNP.

Ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP innebär således att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i betydelsen att offentlig finansiell nettoförmögenhet och skuld inte förväntas nå kritiska nivåer varken under det närmaste decenniet eller på lång sikt. Maastricht- och statsskulden kommer även med detta överskottsmål att ligga på nivåer som gör det fortsatt möjligt att aktivt motverka en djup konjunkturavmattning. Målnivån är också förenlig med nivån på skuldankaret.

Överskottsmålet bör även fortsättningsvis omfatta hela den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs. staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn sammantaget. Även om pensionssystemet teoretiskt sett är finansiellt hållbart ökar risken för en svagare finansiell utveckling om en del av den offentliga sektorn inte omfattas av målet. Nuvarande omfattning är också konsistent med

mål och rapportering inom EU, och underlättar därmed internationella jämförelser.

För att minska risken för systematiska avvikelser från överskottsmålet förstärks ramverket med ett skuldankare, samtidigt som den löpande uppföljningen av överskottsmålet skärps (se avsnitt 1 och 4).

3. Överskottsmålets och skuldankarets nivå ses över varannan mandatperiod

Ett överskottsmål för de offentliga finanserna bör vara stabilt över längre tidsperioder. Målet bör dock kunna omprövas till följd av exempelvis ändrade bedömningar av demografin eller skuldutvecklingen. Detta gäller även skuldankaret, då dess nivå ska vara fortsatt förenlig med överskottsmålets grundläggande motiv och ge en god marginal till kritiska nivåer på skulden.

För att undvika att revideringar av målnivån minskar målets trovärdighet är det viktigt att sådana genomförs på ett förutsägbart sätt. Dessutom bör ett brett politiskt stöd för eventuella förändringar eftersträvas för stabiliteten i ramverket. Förutsättningarna för en ordnad översyn av målets nivå förbättras om tidpunkterna för översyn väljs med hänsyn till mandatperioderna.

Här föreslås att ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare, men ses över vart åttonde år. En översyn görs mot slutet av varannan mandatperiod för att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie val.

4. Den löpande uppföljningen av överskottsmålet skärps

Den löpande uppföljningen av överskottsmålet skärps genom att (1) en målavvikelse definieras, och (2) innebörden av återgång till målet tydliggörs. Dessutom ges Finanspolitiska rådet en mer uttalad roll i uppföljningen av överskottsmålet.

Definition av målavvikelse

Den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet handlar om att följa upp om målet kommer att nås med den finanspolitik rege-

ringen föreslår, givet dess aktuella prognoser. Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske vid en målavvikelse. För att göra den framåtblickande uppföljningen mer effektiv föreslås följande definition av en målavvikelse.

En avvikelse från överskottsmålet föreligger om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året (som är budgetåret).

Trots den osäkerhet som finns kring måttet bedöms det strukturella sparandet beräknat enligt gängse metoder vara bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet. Samtidigt ska understrykas att det är målets beslutade nivå regeringen måste sikta på för att sparandet ska nå målet i genomsnitt över konjunkturcykeln.

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet.

Att det föreligger en målavvikelse ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket. Däremot ska regeringen vid en målavvikelse förklara vad som motiverar avvikelsen och hur regeringen avser att återgå till målet.

En återgång till överskottsmålet inleds i normalfallet budgetåret

Regeringen är i nuläget skyldig att vid en målavvikelse redovisa en trovärdig plan för en återgång till målet. För att ytterligare strama upp uppföljningen tydliggörs att en denna plan bör vara tidssatt och i normalfallet inledas budgetåret (dvs. i budgetpropositionen för nästkommande år). Det är i det årliga beslutet om budgeten för nästkommande år som det i praktiken avgörs hur regering och riksdag efterlever överskottsmålet. Om en avvikelse inte kan återtars under det närmast följande budgetåret ska regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för året eller åren efter budgetåret. En återgångsplan bör normalt ut-

formas så att målsatt nivå för sparandet nås när konjunkturen är i balans.

En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut

Om överskottsmålet ska nås över tid krävs att en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik i en lågkonjunktur motsvaras av aktiva konsoliderande åtgärder när resursutnyttjandet normaliseras och i en högkonjunktur. En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge², som en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut (mer i bra tider, mindre i dåliga tider), se tabell.

Tabell. Konjunkturhänsyn vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Bra tider/högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när resursutnyttjandet minskar	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
Normala tider/resursutnyttjande*	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
Dåliga tider/lågt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar

* BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Finanspolitiska rådets oberoende stärks och det ges i uppgift att bedöma om det föreligger en målavvikelse, och om den är motiverad

Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen, och det är regeringen som formellt utser rådets ledamöter. För att stärka rådets oberoende införs en valberedning för val av rådsmedlemmar, där ledamöter från riksdagens finansutskott ingår.

Vidare ska rådet regelbundet utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling och redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag.

² Normalt konjunkturläge definieras som BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Finanspolitiska rådet får en uttrycklig uppgift i sin instruktion att årligen bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motive-rad, och i vilken takt en återgång bör genomföras. Rådets uppgift är att göra en välgrundad samlad bedömning av relevanta omständigheter utifrån de principer för uppföljningen av överskottsmålet som regering och riksdag ställt sig bakom. Finanspolitiska rådet ska tydligare än i dag fokusera sin analys på hur finanspolitiken, både framåt- och bakåtblickande, förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Därmed kommer den finanspolitiska debatten att fokusera på det offentliga sparandet och skulden.

En extern utvärdering av Finanspolitiska rådet bör göras med regelbundna intervall. Fokus för utvärderingarna kan variera, men en bedömning av rådets översyn av uppfyllelsen av de budgetpolitiska målen bör vara ett stående inslag.

Den utfrågning finansutskottet regelmässigt håller med anledning av Finanspolitiska rådets rapport i maj, bör få ett ökat fokus på de budgetpolitiska målen och ramverket.

5. Riktlinjer för hantering av vissa förslag med budgetpåverkan i budgetprocessen

För att skapa tydligare riktlinjer för hur förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställer sig kommittén bakom de principer som presenterades av Budgetprocesskommittén, men där man inte uppnådde bred politisk enighet. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess hanterar (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på statens budget.³ Ett arbete inleds för att genom lagstiftning reglera (1) ovan, och för att se över i vilken utsträckning även (2) och (3) kan regleras på detta sätt. Detta arbete avslutas 2018.

³ Se SOU 2013:73 avsnitten 6.2.1, 6.2.5 och 6.3.2.

Finanspolitiska regler i tio länder

I denna bilaga redovisas de finanspolitiska regelverken i tio länder. Länderna är Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Nya Zeeland, Schweiz, Slovakien, Storbritannien, Tyskland och USA. Längst bak i bilagan finns en tabellöversikt över reglerna i länderjämförelsen.

B4 1. Danmark

Utöver EU:s finanspolitiska regler har Danmark nationella regler för den offentliga sektorns saldo och utgifter. Danmark tillämpar inte någon skuldregel men har tidigare tillämpat en inkomstregel.¹

En saldoregel med korrigeringsmekanism infördes i lag 2012

Redan 1992 började Danmark sätta mål för det strukturella sparandet som andel av BNP på medellång sikt. Först baserades dessa på koalitionsöverenskommelser (1992–2006), därefter på politiska åtaganden (2007). Den nuvarande saldoregeln började gälla 2014 och anges av budgetlagen från 2012 (Budget Law). Enligt lagen får den offentliga sektorns strukturella underskott inte vara större än 0,5 procent av BNP vid tidpunkten när budgetförslaget läggs. Denna regel motsvarar Danmarks MTO. Danmark, som inte har euron som valuta, har till skillnad från Sverige ändå frivilligt bundit sig till delar av finanspaktens bestämmelser. I 2016 års konvergens-

¹ Danmark blev EU-medlem den 1 januari 1973. Danmark har också frivilligt bundit sig till finanspaktens bestämmelser. Centrala källor i redogörelsen för Danmarks regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, IMF 2014b, The Danish Government 2015 och The Danish Government 2016.

program förklarade den danska regeringen att det strukturella sparandet successivt skulle stärkas för att år 2020 åtminstone vara i balans.

En undantagsklausul i budgetlagen tillåter avvikelser från saldomålet om det råder exceptionella omständigheter. Saldomålet har också en bindande automatisk korrigeringsmekanism som aktiveras om en betydande avvikelse från målet förutspås. En avvikelse är betydande om det strukturella sparandet avviker med minst 0,5 procent av BNP från MTO, dvs. om det strukturella underskottet är större än 1 procent av BNP.

Budgetlagen från 2012 innehåller även en utgiftsregel

Åren 1994–2001 tillämpades en utgiftsregel som sa att den reala offentliga konsumtionen inte fick öka med mer än 0,5 procent per år. Denna begränsning höjdes till 1,0 procent per år 2002–2005. Åren 2007–2008 uttrycktes målet för den offentliga konsumtionen både i termer av real tillväxt och som andel av konjunkturjusterad BNP. I 2009 års konvergensprogram angavs att offentlig konsumtion skulle minska till 26,5 procent av konjunkturjusterad BNP 2015. Inga mål specificerades för de mellanliggande åren.

Enligt budgetlagen från 2012 gäller sedan 2014 ett utgiftstak som begränsar utgifterna inom stat, kommuner och regioner.² Utgiftstaket antas i parlamentet och är juridiskt bindande under en rullande fyraårsperiod, dvs. varje år tillkommer ett nytt fjärde år samtidigt som utfallsåret faller bort. Utgiftstaket sätts i reala termer och räknas regelbundet om till innevarande budgetårs pris- och lönenivåer. Utgiftstaket omfattar merparten av de offentliga utgifterna, men undantar offentliga investeringar, ränteutgifter och arbetslöshetsrelaterade utgifter. Budgetlagen säger också att finanspolitiken ska föras enligt en försiktighetsprincip, som innebär att den planerade utvecklingen för utgifterna endast kan baseras på de reformer och initiativ som redan har stöd av en majoritet i parlamentet. Liksom saldoregeln har utgiftstaket en korrigeringsmekanism som säger att om statens utgifter överskrider taket ska

² Enligt Bova m.fl. IMF 2015, anges Danmarks saldoregel och utgiftsregel i landets grundlag. Enligt the Danish Government 2015 förefaller det dock vara så att saldoregeln och utgiftsregeln anges i budgetlagen.

taket sänkas året därpå. För kommuner och regioner anges att om utgifterna överskrider budget kommer ramanslagen att minska året därpå.

En inkomstregel under åren 2001–2011

Åren 2001–2011 tillämpades i Danmark även en inkomstregel som sa att indirekta och direkta skatter inte fick höjas. Inkomstregeln baserades på ett politiskt åtagande. Undantag från inkomstregeln kunde tillåtas för skattehöjningar i miljövårdssyfte, för att uppfylla krav från EU, eller om de extra inkomsterna användes för att sänka andra skatter.

Extern granskning

De Økonomiske Råd har sedan 2012 i uppdrag att årligen utvärdera om den ekonomiska politiken följer saldomålet, vilket är i enlighet med finanspaktens krav om att ett nationellt oberoende organ ska övervaka att regeln följs. De Økonomiske Råd följer också upp utgiftstaket och om det är förenligt med de medelfristiga prognoserna för de offentliga finanserna. Planeringshorisonten i Danmarks budgetprocess är upp till fyra år, vilket är i enlighet med EU:s krav att medlemsstaternas budgetramverk ska ha en planeringshorisont på minst tre år. Under perioden 2010–2014 var Danmark föremål för ett korrigerande förfarande på grund av alltför stort underskott inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser.

B4 2. Finland

Finlands finanspolitiska regler växte likt Sveriges fram som en följd av det svåra statsfinansiella läget i början av 1990-talet. Finland har nationella saldomål, utgiftsregler och skuldregler som uppfyller kriterierna för euroländer.³ Finland tillämpar inte någon inkomst-

³ Finland blev EU-medlem den 1 januari 1995 och euomedlem den 1 januari 1999. Centrala källor i redogörelsen för Finlands regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, Schaechter m.fl. IMF 2012, lag 869/2012, Statsrådets förordning 120/2014, Finansministeriet 2016, Burret och

regel. Budgettramverket har en planeringshorisont på upp till fyra år, vilket är i enlighet med EU:s krav på minst tre år. Planeringsperioden sammanfaller med mandatperioden, och förlängs därför inte rullande.

Saldomålet anges enligt lag i regeringens plan för hela mandatperioden

Sedan 1999 tillämpar Finland ett mål för statens strukturella sparande. Målets nivå har dock ändrats ett antal gånger. Under åren 2007–2011 skulle staten ha ett strukturellt sparande motsvarande 1 procent av potentiell BNP.⁴ Statens faktiska underskott fick inte ens vid lågkonjunktur överskrida 2,5 procent av BNP. I februari 2009 beslöt regeringen att tillfälligt avvika från denna regel för att genomföra strukturreformer som syftade till att förbättra statens finanser på medellång och lång sikt.

I enlighet med finanspaktens bestämmelser framgår det av gällande finsk lag att regeringen ska ange ett MTO (lag 869/2012). På grund av att Finlands offentliga skuld överstiger 60 procent av BNP får det som euroland inte ha ett mindre stramt medelfristigt budgetmål (MTO) än 0,5 procent av potentiell BNP för det strukturella underskottet i offentlig sektor. Sedan våren 2013 är Finlands MTO satt på denna lägsta nivå. Av lagen framgår att det i förordning anges hur det mål ska formuleras som ska användas vid regeringens fleråriga budgetplanering för den offentliga sektorn och dess undersektorer. Enligt förordningen (Statsrådets förordning 120/2014) ska planen fungera som ett stöd i besluten kring de offentliga finanserna, och bidra till att det medelfristiga målet för det strukturella offentliga sparandet (MTO) nås. Regeringen ska upprätta planen för hela mandatperioden och se över planen för de följande fyra åren varje år före utgången av april. Planen ska omfatta mål för sparandet i förhållande till BNP och en uppskattning av de viktigaste utgifts- och inkomstposterna för hela den offentliga sektorn, dvs. stat, kommuner, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. Det är i den första (fyra-

Schnellenbach 2013/2014, Europeiska kommissionen 2014c och Europeiska kommissionen 2015k.

⁴ Konjunkturrella och andra kortsiktiga avvikelser var tillåtna, givet att de inte äventyrade minskningen av statens skuldsättning.

åriga) planen för mandatperioden som regeringen ställer upp mål för det strukturella saldot i de offentliga finanserna och dess undersektorer, samt anger nödvändiga åtgärder för att uppnå målet för det strukturella saldot. I planerna under resten av mandatperioden följer regeringen upp dessa mål.

Gällande saldoregler enligt regeringens plan för 2017–2020 är att underskottet i såväl statsfinanserna och i den kommunala ekonomin högst får motsvara 0,5 procent av BNP, att arbetspensionsfondernas överskott ska motsvara cirka 1 procent av BNP och saldot för övriga socialskyddsfonder cirka 0 procent av BNP.

Utgiftstak och skuldregel enligt koalitionsöverenskommelse

Enligt regeringens plan för 2017–2020 har regeringen förbundit sig till ett utgiftstak som innebär att statens utgifter inte får överstiga cirka 80 procent av utgifterna i statsbudgeten. Utgifter som inte omfattas av utgiftstaket är bl.a. konjunkturberoende utgifter och finansiering (som utkomstskydd för arbetslösa, lönegaranti, bostadsbidrag), ränteutgifterna för statsskulden och mervärdesskatteutgifter. Beslutet om ramarna betraktas som bindande för regeringen under mandatperioden, och årligen går det endast att göra behövliga korrigeringar av pris- och kostnadsnivån samt strukturella korrigeringar. Planen innehåller också en begränsning för de kommunala utgifterna.

Åren 1995–2006 tillämpade Finland en regel om att statens skuld måste minska under mandatperioden. Sedan 2011 finns en koalitionsöverenskommelse om att en märkbar minskning i statsskulden som andel av BNP ska uppnås till slutet av mandatperioden 2015. Regeringen åtog sig också att vidta åtgärder om statsskulden inte minskar, eller om statens underskott överskrider 1 procent av BNP. Enligt regeringen som tillträdde våren 2015 ska skuldsättningen i förhållande till BNP sluta öka före utgången av valperioden, och efter 2021 ska inga ytterligare lån tas. Utgifts- och skuldreglerna är inte lagreglerade utan endast koalitionsöverenskommelser. De har inte heller några specificerade undantagsklausuler.

Saldoregelns korrigeringsmekanism

Finlands saldomål är lagstadgat sedan den 1 januari 2013 (lag 869/2012). Lagen innefattar även en korrigeringsmekanism, i enlighet med finanspaktens och tvåpackets bestämmelser. Om regeringen eller Europeiska unionens råd bedömer att det finns en betydande avvikelse i det strukturella saldot som kan äventyra uppfyllandet av det medelfristiga målet, ska regeringen enligt lagen vidta de åtgärder som den anser behövs för att korrigera de offentliga finansernas stabilitet och hållbarhet. Regeringen ska i budgetpropositionen varje år också motivera eventuella avvikelser från den föregående planen och utvärdera de ekonomiska konsekvenserna av dessa (Statsrådets förordning 120/2014).

Lagen anger vidare att om Europeiska unionens råd rekommenderar Finland att korrigera en avvikelse ska regeringen bedöma om det är motiverat att ge riksdagen en redogörelse för hur stor avvikelsen är från det medelfristiga målet eller från anpassningsbanan mot detta mål, samt vilka åtgärder som behövs för att korrigera avvikelsen före utgången av följande kalenderår. Om Europeiska unionens råd beslutar att Finland inte vidtagit effektiva åtgärder ska regeringen, enligt lagen, utan ogrundat dröjsmål lämna riksdagen en bedömning av avvikelsens storlek samt vilka åtgärder som behövs för att korrigera denna före nästa kalenderårs slut.

Lagen innehåller en undantagsklausul som säger att åtgärder för att korrigera en avvikelse inte behöver göras om rådet slagit fast att det råder exceptionella omständigheter. När undantagsklausulen inte längre gäller måste regeringen vidta åtgärder samma år eller senast året därpå som förbättrar det strukturella saldot med minst 0,5 procent av BNP.

Extern granskning med krav på att "följa eller förklara"

Statens revisionsverk övervakar enligt lagen hur väl regeringen följer reglerna för saldomålet och fyller därmed den roll som oberoende organ som Finland som euroland enligt finanspaktens och tvåpackets bestämmelser måste ha. Revisionsverket bedömer också om de åtgärder regeringen presenterar är tillräckliga för att korri-

gera en målavvikelse.⁵ Om regeringen inte följer Revisionsverkets råd måste den förklara varför den inte gör det. Revisionsverkets anger dock inte budgetantaganden och övervakar heller inte implementeringen av utgifts- och skuldreglerna.

*Finland och stabilitets- och tillväxtpaktens skuldkriterium
2015 och 2016*

Under perioden 2010–2014 var Finland föremål för ett korrigerande förfarande på grund av alltför stort underskott inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser. Under våren 2015 diskuterades om ett sådant skulle inledas igen, då kommissionen bedömde att Finland bröt mot underskotts- och skuldkriteriet. Finland hörde därmed till de första länder som varit nära att bli föremål för ett korrigerande förfarande p.g.a. skuldkriteriet. På vintern tog kommissionen fram en s.k. artikel 126.3-rapport för Finland då skuldkvoten förväntades överstiga gränsvärdet under året. Slutsatsen blev dock att kriteriet uppfylldes då den höga skulden till stor del gick att förklara med Finlands åtgärder för att främja den finansiella stabiliteten i euroområdet. Efter en ny prognos våren 2015 tog kommissionen fram en ny rapport som sa att Finland bröt mot både underskotts- och skuldkriteriet. Efter valet i april lämnade den nya regeringen in ett nytt stabilitetsprogram och utkast till budget för 2016 till kommissionen. Kommissionens slutsats hösten 2015 blev att sparandet stärktes tillräckligt och att inget EDP behövde öppnas. På våren 2016 konstaterade kommissionen återigen att Finlands skuldkvot hade överstigit gränsvärdet 2015 och skulle göra det också 2016 och 2017. Kommissionen tog därför återigen fram en 126.3-rapport. Efter att ha vägt in flera faktorer, som att det strukturella sparandet förväntades följa den rekommenderade anpassningsbanan för att nå MTO, blev rapportens slutsats att Finland ändå följde skuldkriteriet.

⁵ Enligt Bova m.fl. IMF 2015 saknar dock Finland oberoende institutioner som övervakar implementeringen av regeln, vilket kan tolkas som att det är en bedömnings- och värderingsfråga hur väl den fungerar.

B4 3. Frankrike

Utöver EU:s och euroområdet finanspolitiska regler har Frankrike ett saldomål, utgiftsregler och intäktsregler, men inte någon skuldregel.⁶ Som euroland är Frankrike bundet av finanspaktens regler. I och med att Frankrikes offentliga skuld överstiger 60 procent av BNP får de inte ha ett mindre stramt medelfristigt budgetmål (MTO) än 0,5 procent av potentiell BNP för det strukturella underskottet i offentlig sektor. I december 2014 sänkte Frankrike sitt MTO från balans till ett underskott på 0,4 procent.

Frankrike tillämpar sedan 1998 en regel som anger hur mycket utgifterna i stat och pensionssystem som mest får öka. Den lägsta av utgifterna i reala termer och utgifterna exklusive räntebetalningar och pensioner i nominella termer är den begränsning som gäller. Sedan 2006 ska det på förhand anges hur de av statens och pensionssystemets skatteinkomster som överstiger förväntad nivå ska fördelas. Sedan 2011 tillämpar Frankrike också en inkomstregel i form av målsatta lägstanivåer för hur mycket inkomster i stat och pensionssystem ska öka. Från och med 2016 gäller också en ny utgiftsregel på lokal nivå som indikativt anger hur mycket kommunernas utgifter som mest får öka.

Frankrikes saldomål och utgiftsregel regleras i lag. Saldomålet anges i lagen Constitutional Bylaw (Loi organique) från december 2012 som införlivar finanspaktens bestämmelser i fransk lag. Inkomstregeln från 2006 regleras i grundlag och inkomstregeln från 2011 i vanlig lag. Det finns ett korrigeringsförfarande för hantering av avvikelse från saldomålet. I lagen Public Finance Planning Act (Loi de programmations des finances publiques) specificeras anpassningsbanan för hur mycket det strukturella sparandet ska stärkas årligen för att återgå till målet. I enlighet med EU:s krav på att medlemsstaterna ska ha ett budgetramverk på minst tre år, har Frankrikes budgetramverk en planeringshorisont på fyra år.

År 2012 etablerades High Council on Public Finances (Haut Conseil des Finances Publiques, HCFP) med uppdraget att övervaka hur regeringen följer saldomålet och korrigeringsmekanismerna vid

⁶ Frankrike blev motsvarande EU-medlem den 1 januari 1958 och euromedlem den 1 januari 1999. Centrala källor i redogörelsen för Frankrikes regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, Europeiska kommissionen 2014c, Europeiska kommissionen 2015g, Le Gouvernement 2015, och Burret och Schnellenbach 2013/2014.

avvikelse från detta. HCFP ger även ett utlåtande över regeringens makroekonomiska prognoser i stabilitetsprogrammet och utkast till budgetplan, och hur de överensstämmer med de fleråriga bedömningarna av strukturellt sparande som framgår av Public Finance Planning Act. Om regeringen inte följer HCFP:s råd måste den förklara varför den inte gör så.

Frankrike är sedan 2009 föremål för ett korrigerande förfarande på grund av alltför stort underskott inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser. Senast 2017 ska Frankrike ha korrigerat underskottet.

B4 4. Nederländerna

Utöver EU:s och euroområdet finanspolitiska regler har Nederländerna ett saldomål, utgiftsregler och inkomstregler för den offentliga sektorns finanser.⁷ Nederländerna tillämpar inte någon nationell skuldregel. I och med att Nederländernas offentliga skuld överstiger 60 procent av BNP får de enligt finanspaktens bestämmelser inte ha ett mindre stramt medelfristigt budgetmål (MTO) än 0,5 procent av potentiell BNP för det strukturella underskottet.

Sedan 2014 tillämpas ett saldomål som är formulerat i strukturella termer. Regeln infördes i The Sustainable Public Finance Law, som antogs i april 2013. Under perioden 2009–2014 var Nederländerna föremål för ett korrigerande förfarande på grund av alltför stort underskott.

Nederländerna började 1994 tillämpa reala tak för utgifterna i staten, hälsovården och sjukförsäkringen, vilket tillsammans utgör omkring 90 procent av de totala offentliga utgifterna. Omfattningen ändrades 2007–2010 och 2009–2010 då ränteutgifterna respektive de konjunktürkänsliga utgifterna arbetslöshetsersättning och sociala understöd exkluderades. Om taket sannolikt kommer att överträdas ska finansdepartementet föreslå korrigerande åtgärder.

⁷ Nederländerna blev motsvarande EU-medlem den 1 januari 1958 och euomedlem den 1 januari 1999. Centrala källor i redogörelsen för Nederländernas regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, Schaechter m.fl. IMF 2012, Bos och Teulings 2010, Burret och Schnellenbach 2013/2014, CPB 2015, Government of the Netherlands 2015, Europeiska kommissionen 2014c och 2016b.

Som ett av relativt få länder tillämpar Nederländerna sedan 1994 en inkomstregel. I början av varje mandatperiod kommer koalitionen överens om den önskade utvecklingen av skattebaser och skattenivåer. Hur den fleråriga banan utvecklas beror på den ekonomiska utvecklingen. Varje skattesänkning behöver kompenseras med en skattehöjning.

Efter en koalitionsöverenskommelse infördes 2011 en regel att ytterligare konsolideringsåtgärder krävdes om underskottet avvek från den planerade anpassningsbanan med mer än 1 procent av BNP. Omfattningen på denna regel ändrades på liknande sätt som för utgiftsregeln. När det gällde oväntade inkomster bestämdes att 50 procent av dessa ska användas till att minska skulden (gäller endast när MTO har nåtts och det offentliga sparandet visar på överskott under flera år) och återstående del till att minska skatte-trycket och bidrag.

I enlighet med finanspaktens bestämmelser är Nederländernas saldomål sedan 2014 reglerat i lag, dock inte i grundlag. Utgifts- och inkomstregeln är dock endast koalitionsöverenskommelser, vilket är mindre bindande än lag men mer bindande än ett ensidigt politiskt åtagande.

Den nederländska centralplanebyrån (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB) tar fram oberoende makroekonomiska prognosantaganden som används i budgetarbetet. I CPB:s uppdrag ingår också att analysera de ekonomiska effekterna av nederländska politiska partiers valmanifest och koalitionsöverenskommelser. Samtliga partiers valmanifest analyseras på samma sätt.

Saldomålet har en korrigeringsmekanism, som dock inte är tydligt automatisk. De finanspolitiska reglerna har inte någon undantagsklausul, vilket har påtalats av kommissionen som en svaghet. Hur saldomålet och övriga finanspolitiska regler följs övervakas av the Advisory Division of the Council of State (Raad van State, RvS). I RvS uppdrag ingår att granska om statens budget är i enlighet med EU:s finanspolitiska regler. RvS har också en framträdande roll i bedömningen av om det föreligger en betydande avvikelser enligt EU:s regler. RvS gör den normativa bedömningen av statens

budget medan CBS tar fram oberoende makroekonomiska prognosantaganden.⁸

I enlighet med EU:s direktiv har Nederländernas budgetramverk en planeringshorisont på upp till fyra år. Planeringen gäller en fast period bortom budgetåret och förlängs inte rullande.

B4 5. Nya Zeeland

Nya Zeeland är exempel på ett land som har ett finanspolitiskt ramverk som bygger på principer för en ansvarsfull finanspolitik i stället för siffersatta finanspolitiska regler.⁹ Principerna gäller den offentliga sektorns saldo, skuld och nettoförmögenhet och finns sedan 1994 angivna i lag (the Fiscal Responsibility Act, som 2004 blev del av the Public Finance Act). Principerna säger att det offentliga sparandet måste vara positivt till dess man nått en ansvarsfull nivå på den offentliga skulden. När väl en sådan skuldnivå har nåtts ska nivån behållas i genomsnitt under en rimlig tidsperiod. Vidare ska den totala nettoförmögenheten hållas på en sådan nivå att den kan fungera som buffert mot sådant som kan påverka nettoförmögenheten negativt.¹⁰ Eftersom ramverket endast anger principer kan regeringen själv precisera vad en ansvarsfull skuldnivå är. År 2013 gjordes ett tillägg till lagen för att bredda definitionen av en bra finanspolitik, från att fokusera på hållbarhetsaspekten till att också understryka konjunkturstabilisering.

I avsaknad av siffersatta regler, som är relativt lätta att övervaka, blir betydelsen av transparens i finanspolitiken desto viktigare i ett ramverk som Nya Zeelands. Nya Zeelands regering framhåller själva att deras ramverk utgår från transparens och delning av in-

⁸ Enligt Burret och Schnellenbach 2013/2014 klassificeras dock inte RvS som ett oberoende finanspolitiskt råd.

⁹ På grund av detta har Nya Zeeland av t.ex. OECD (2014b) inte bedömts ha några finanspolitiska regler. Australien finanspolitiska ramverk från 1998 fungerar på liknande sätt som Nya Zeelands (se Bova m.fl. IMF 2015), men har av t.ex. OECD (2014b) ändå bedömts ha finanspolitiska regler. Andra centrala källor i redogörelsen för Nya Zeelands regler har varit The Public Finance Act 1989 (subst. 2005), New Zealand Government 2015 och Kumar m.fl. IMF 2009.

¹⁰ Utöver principerna om saldo, skuld och nettoförmögenhet anger lagen principer om att finanspolitiken på ett väl avvägt sätt ("prudently") ska hantera finanspolitiska risker, beakta effektivitets- och rättviseaspekter när skattepolitiken utformas, beakta interaktionen mellan finans- och penningpolitik, beakta sannolik inverkan på nuvarande och framtida generationer, och säkerställa att statens resurser hanteras på ett effektivt sätt. Samtliga principer framgår av Public Finance Act 1989 (subst. 2005), Part 2, 26G.

formation snarare än att följa detaljerade regler. Utformningen av ramverket ställer särskilda krav på återkommande rapportering. Regeringen ska enligt lag årligen för parlamentet i en finanspolitisk strategirapport redogöra för sina finanspolitiska avsikter och mål på kort sikt (minst tre år) och lång sikt (minst tio år). Rapporten måste innehålla bedömningar och regeringens långsiktiga mål för totala utgifter, totala inkomster, saldot, total skuld och total nettoförmögenhet. Regeringen måste motivera om de kort- och/eller långsiktiga målen har ändrats från föregående år.¹¹ Målnivåerna ska i den kortsiktiga redogörelsen för varje variabel anges explicit i termer av intervall, kvoter eller på andra sätt (Public Finance Act 1989 subst. 2005). Nivåerna på dessa avsikter och mål kan liknas vid vad som i flera andra länder i stället anges i lag. Nya Zeelands bestämmelser förutsätter således att målen varje år anges av regeringen och att eventuella förändringar av målen från ett år till annat måste motiveras.

Lagen tillåter att regeringen ibland måste avvika från principerna för saldo- och skuldnivå. Dock får avvikelsen endast vara tillfällig, och regeringen måste ange orsaken till avvikelsen och hur och när principerna åter ska vara uppfyllda. Nya Zeeland har inte något oberoende organ som granskar budgetantaganden eller övervakar implementeringen av de finanspolitiska reglerna.

B4 6. Schweiz

Schweiz finanspolitiska ramverk baseras på en saldoregel, som skrevs in i grundlagen 2000 och trädde i kraft 2003.¹² Syftet med regeln var att stabilisera den nominella statsskulden, som hade ökat för mycket under 1990-talet. Regeln innebär att statens utgifter för nästkommande år inte får överstiga de beräknade inkomsterna, som justerats för förväntade konjunkteffekter. Utmärkande för Schweiz saldoregel är dess korrigeringsmekanism ("debt brake" eller "skuldbroms"). Mekanismen innebär att om de faktiska ut-

¹¹ Statens budgetår sträcker sig från den 1 juli till och med den 30 juni. Med budgetåret exempelvis 2018/19 avses kalenderperioden 1 juli 2018 till och med 30 juni 2019.

¹² Centrala källor i redogörelsen av Schweiz regler har varit Bodmer (2006), Bova m.fl. IMF (2015), Danninger (2002), Eyraud och Wu (2015), Kumar m.fl. IMF (2009), Lundback (2008) och Wyplosz (2012).

gifterna överstiger den faktiska nivån på de konjunkturjusterade inkomsterna registreras denna avvikelse på ett fiktivt "kompensationskonto". Lagen säger att regeringen ska se till att saldot på kompensationskontot inte är negativt, men anger ingen tidsgräns när det senast måste göras. Om det ackumulerade negativa saldot på kontot överskrider 6 procent av föregående års utgifter måste dock åtgärder vidtas för att korrigera avvikelsen inom loppet av de nästkommande tre årsbudgetarna. Samtliga avvikelser ska kontoföras på kontot. Fördelen med detta är ökad transparens. Nackdelen är dock att det ger mindre flexibilitet att hantera avvikelser som är resultatet av händelser utanför regeringens kontroll.¹³ Det finns dock en undantagsklausul som säger att en kvalificerad majoritet i parlamentet kan godkänna en budget som avviker från saldoregeln om det råder extraordinära omständigheter. Extraordinära utgifter kan också läggas till genom tilläggsbudgetar. Utgifter som godkänts av parlamentet läggs inte till kompensationskontot.

Enligt Wyplosz (2012) är en viktig anledning till att regeln varit framgångsrik att den är så pass enkel. Kumar m.fl. (2009) menar att korregeringsmekanismen fram till den senaste krisen bidragit till att stabilisera skuldkvoten. Samtidigt har de identifierat några svagheter med regeln: 1) gränsnivån för saldot på kompensationskontot kan vara för stram; 2) svårt att korrekt konjunkturjustera utgifterna och inkomsterna, vilket kan göra regeln procyklisk; 3) att regeln endast gäller för statsbudgeten, exklusive socialförsäkring, gör att den inte är något "ankare" för den långsiktiga hållbarheten för finanspolitiken som helhet; 4) regeln kan kringgåas genom att undantagsklausulen kan tillåta ökade extraordinära utgifter. För att minska risken att undantagsklausulen missbrukas justerades regeln 2010. Justeringen innebär att underskott till följd av extraordinära utgifter kontoförs på ett "amorteringskonto" och måste korrigeras under de kommande sex åren genom strukturella överskott till följd av minskade utgifter. Underskottet på amorteringskontot behöver dock endast minska när väl "kompensationskontot" är i balans eller överskott. En annan svaghet med regeln som lyfts fram

¹³ Detta kan jämföras med motsvarande regel i Tyskland som innebär att avvikelsen över gränsvärdet endast behöver korrigeras i konjunkturuppgång. Gränsnivån kan jämföras med Tysklands på 1,5 procent av BNP (se Schaechter m.fl. IMF 2012).

är att korrigeringsmekanismen endast gäller för budgeten, inte finansplanen som omfattar de tre åren efter budgeten.

B4 7. Slovakien

Slovakien har en skuldregel och ett saldomål. Skuldregeln skrevs in i grundlagen 2011 och trädde i kraft 2012.¹⁴ Skuldregeln innebär att Maastrichtskulden inte får bli större än 60 procent av BNP. Kopplat till denna regel finns korrigeringsmekanismer som aktiveras om skulden överskrider vissa tröskelvärden och innebär krav på åtgärder för att minska skulden. När skulden närmar sig 50 procent av BNP måste finansministern för parlamentet förklara varför skulden ökat och föreslå åtgärder för att bromsa skuldökningen. Vid en skuldkvot på 53 procent av BNP ska kabinettet besluta om åtgärder som minskar skulden och fryser de offentliganställdas löner. Vid 55 procent ska utgifter automatiskt minskas med 3 procent och nästa års utgifter enligt budgeten frysas, med undantag för räntebetalningar, EU-medel och samfinansiering av EU-medel. Vid 57 procent av BNP ska kabinettet presentera en balanserad budget. Skulle skulden nå 60 procent av BNP kommer regeringen bli föremål för misstroendevotum. Från och med 2018 kommer skuldgränsen att sänkas från 60 till 50 procent av BNP. Den automatiska korrigeringsmekanismen kommer samtidigt att börja gälla när skulden närmar sig 40 procent av BNP (i stället för 50 procent av BNP). Skuldgränsen kommer att minskas med en procentenhet per år så att den per 2027 når 50 procent av BNP. Tröskelnivåerna dessförinnan kommer att sänkas 10 procentenheter på motsvarande sätt. Lagen har undantagsklausuler som tillåter avvikelser vid djup lågkonjunktur, behov av att ge bankstöd, naturkatastrofer och internationella garantiåtaganden.¹⁵

En OECD-studie av Klein, Price och Wörgötter (2013) välkomnade att Slovakien kompletterade sitt finanspolitiska ramverk med denna skuldregel 2011. Studien pekar på fördelarna med en

¹⁴ Slovakien blev EU-medlem den 1 maj 2004 och euromedlem den 1 januari 2009. Centrala källor i redogörelsen av Slovakiens regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, Klein, Price och Wörgötter 2013, Europeiska kommissionen 2015c och OECD 2014a.

¹⁵ Polen har en skuldregel som påminner om Slovakiens med mekanismer för att korrigera om skulden överskrider särskilda tröskelvärden (se vidare t.ex. Bova m.fl. IMF 2015).

skuldregel, bland annat att den kan ”backa upp” ett strukturellt saldomål och bidra till att ramverket blir mer transparent. Den framhåller dock att en skuldregel inte kan ersätta ett saldomål och att det borde införas bestämmelser om att det ska finnas ett utgiftstak i nationell lag. Under vissa omständigheter kan skuldregeln dessutom bli procyklisk om skulden är nära gränsnivån. Avsaknaden av ett utgiftstak, trots att det enligt grundlag ska finnas ett sådant, kritiserades av kommissionen så sent som 2015.

År 2012 undertecknade Slovakien finanspakten. För att införliva finanspaktens bestämmelser om saldomål och korrigeringsmekanism, gjordes 2013 tillägg i slovakisk lag (the Budgetary Rules Act), dock inte grundlag. Tilläggen trädde i kraft 2014. Ett oberoende finanspolitiskt råd följer två gånger per år upp hur väl reglerna efterlevs. Under perioden 2009–2014 var Slovakien föremål för stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande förfarande.

B4 8. Storbritannien

Utöver EU:s finanspolitiska regler har Storbritannien nationella regler för den offentliga sektorns saldo, utgifter och skuld.¹⁶ Någon inkomstregel tillämpas dock inte. Ett nytt saldomål och en därtill kopplad skuldregel infördes 2010, 2014 och 2015. År 2014 infördes en utgiftsregel.¹⁷

Åren 1997–2008 tillämpades en saldoregel (”gyllene regel”) som innebar att den offentliga sektorn endast fick lånefinansiera investeringar, men inte löpande utgifter. Hur väl regeln följdes mättes

¹⁶ Storbritannien har varit motsvarande EU-medlem sedan den 1 januari 1973. I juni 2016 genomfördes en folkomröstning i Storbritannien om landet skulle stanna kvar i eller lämna EU. Lämna-sidan vann. Enligt protokoll (nr 15) om vissa bestämmelser om Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, som är fogat till EUF-fördraget, anges dock bl.a. att Storbritannien endast ”ska bemöda” sig om att undvika ett alltför stort underskott, vilket något mildare än fördragets bestämmelser för övriga medlemsstater att de ”ska undvika” alltför stora underskott. Enligt protokoll 15 gäller heller inte bl.a. EUF art. 126.9 om att rådet till Storbritannien kan ge en tidsfrist för när senast sådana åtgärder som rådet ansett behövs för att komma tillrätta med situationen. Centrala källor i redogörelsen av Storbritanniens regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, Schaechter m.fl. IMF 2012, Fiscal Responsibility Act 2010, Budget Responsibility and National Audit Act 2011, Charter for Budget Responsibility: autumn 2015 update, Office for Budget Responsibility 2015, Office for Budget Responsibility 2016 och Europeiska kommissionen 2015f.

¹⁷ I Bova m.fl. IMF (2015) anges att reglerna omfattar ”public sector”, vilket enligt Schaechter m.fl. IMF (2012) är ett något vidare begrepp än ”general government”. ”Public sector” såväl som ”general government” har här dock översatts med ”offentlig sektor”.

med det genomsnittliga överskottet i den aktuella budgeten som andel av BNP över konjunkturcykeln. Under finanskrisen och den följande lågkonjunkturen 2008–2009 gjordes tillfälliga avsteg från saldomålet och skuldregeln. Då gällde i stället en tillfällig regel ("operating rule") som sa att en årlig förbättring av den offentliga sektorns sparande och skuld skulle ske när ekonomin återhämtat sig från lågkonjunkturen. År 2010 ändrades regeln till att det finansiella underskottet måste minska varje år från och med utgången av budgetåret 2010/11 till utgången av budgetåret 2015/16.¹⁸ Vid utgången av budgetåret 2013/2014 skulle underskottet som andel av BNP vara minst hälften så stort som vid utgången av budgetåret 2009/10. I maj 2010 bestämdes att den offentliga sektorns konjunkturjusterade sparande skulle vara i balans i slutet av en rullande femårig prognosperiod, till budgetåret 2016/17. I december 2014 ändrades regeln så att det konjunkturjusterade sparandet skulle nå balans i slutet av det tredje året av en rullande femårsperiod, dvs. till den 31 mars 2019. I oktober 2015 antogs en ny saldoregel. Enligt den nya saldoregeln ska det vara överskott i den offentliga sektorns sparande varje år från och med budgetåret 2019/20. Detta gäller vid normala konjunkturförhållanden till dess att The Office for Budget Responsibility bedömer att konjunkturen inte längre är i balans, vilket definieras som att reala BNP-tillväxten är lägre än 1 procent under en rullande fyra kvartalsperiod.

Trots att Storbritannien som EU-land ska ha haft ett medelfristigt budgetmål i strukturella termer (MTO) har ett sådant aldrig specificerats, vilket kommissionen påpekat.

Tillsammans med den "gyllene regeln" tillämpade Storbritannien under perioden 1997–2008 en skuldregel (sustainable investment rule).¹⁹ Skuldregeln har ändrats på ett liknande sätt som saldoregeln. Åren 1997–2008 sa regeln att den offentliga sektorns nettoskuld skulle hållas på en stabil och ansvarsfull (prudent) nivå över konjunkturcykeln, vilket preciserades som under 40 procent av BNP. Under åren 2009–2010 var målet att den offentliga net-

¹⁸ Budgetåret för staten sträcker sig från och med den 1 april till och med den 31 mars. Med budgetåret exempelvis 2018/19 avses kalenderperioden 1 april 2018 till och med 31 mars 2019.

¹⁹ Med referens till Storbritannien, menade Finanspolitiska rådet (2008) att det svenska saldomålet skulle kunna avse det totala, inte bara finansiella, sparandet. Ett sätt att minska risken att löpande utgifter omklassificerades som investeringar skulle vara att komplettera saldomålet med en gräns för hur hög den finansiella nettoskulden som mest fick bli.

toskulden som andel av BNP skulle minska under budgetåret 2015/16. Åren 2010–2013 gällde i stället regeln att nettoskuldkvoten skulle vara lägre i slutet på budgetåret 2015/16 än i slutet på föregående budgetår. I december 2014 förlängdes tidsfristen med ett år så att skuldkvoten skulle vara lägre än föregående budgetår först i slutet på budgetåret 2016/17. Enligt den nya skuldregeln från 2015, som fungerar som en tilläggsregel till saldoregeln, ska den offentliga nettoskulden varje år till 2019/20 minska som andel av BNP, och fortsätta att minska åren därefter givet att saldoregeln om överskott nås.

Sedan mars 2014 tillämpas också ett utgiftstak för ett antal välfärdstjänster (welfare cap). Nivån anges i senaste budgeten för en rullande femårsperiod.

De institutionella förändringar som genomfördes 2010 med ny saldo- och skuldregel framgick av lagen om finansiellt ansvar (Fiscal Responsibility Act 2010). År 2010 etablerades också en oberoende institution, The Office for Budget Responsibility (OBR). Lagen om finansiellt ansvar ersattes 2011 med en ny lag (Budget Responsibility and National Audit Act 2011). Av lagen framgår att regeringen är skyldig att ta fram ett dokument (Charter for Budget Responsibility) som ska redogöra för regeringens finanspolitiska mål. Dokumentet ska presenteras för och godkännas av parlamentet. Regeringen kan göra ändringar i dokumentet, men den nya versionen måste godkännas av parlamentet. Det är i den senaste versionen av detta dokument, från oktober 2015, som regeringens mål för sparandet samt skulden samt utgiftstak framgår. Lagen från 2011 reglerar också OBR:s uppdrag. OBR tar fram de ekonomiska och offentligfinansiella prognoserna som används i budgeten, följer upp hur regeringens finanspolitik förhåller sig till de finanspolitiska målen och granskar finanspolitikens hållbarhet.

Storbritannien har inga specificerade undantagsklausuler. Reglerna är inte heller kopplade till någon korrigeringsmekanism eller sanktioner om underskottet eller skulden avviker från reglerna. Budgetramverket har en planeringshorisont på upp till fem år. Planeringen avser en fast period bortom budgetåret och förlängs inte rullande.

Sedan 2008 är Storbritannien föremål för stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande förfarande på grund av alltför stort underskott med en tidsfrist för korrigerings till budgetåret 2016/17.

B4 9. Tyskland

Utöver euroområdet regler har Tyskland nationella regler för saldo och utgifter på statlig och förbundsländernivå. Ingen inkomst- eller skuldregel tillämpas.²⁰

Gyllene regel 1969–2011

Mellan åren 1969 och 2011 tillämpade Tyskland en grundlagsfäst gyllene regel för staten som begränsade nettoupplåningen till att motsvara investeringsnivån. I förbundsländerna fanns liknande bestämmelser. En undantagsklausul gjorde det möjligt att avvika från saldomålet och öka nettoupplåningen om det var för att avvärja en ”disturbance to the overall economic equilibrium”.

Grundlagsfäst saldoregel för staten 2009–

År 2009 infördes ett nytt saldomål, den så kallade skuldbromsen, i tyska grundlagen (Basic Law for the Federal Republic of Germany). Bakgrunden var att den offentliga skulden ökat från omkring 20 procent av BNP på 1950-talet till omkring 70 procent av BNP 2009. Efter lågkonjunkturen 2008–2009 var Tyskland ett av få länder som ansågs kunna bygga vidare på existerande regler i stället för att utforma helt nya. Enligt den reviderade grundlagen ska såväl den årliga federala (statliga) som förbundsländernas budgetar i princip vara i balans.

²⁰ Tyskland blev motsvarande EU-medlem den 1 januari 1958 och euomedlem den 1 januari 1999. Tysklands budgetramverk har en planeringshorisont på upp till fyra år. Centrala källor i redogörelsen av Tysklands regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Federal Ministry of Finance 2015a, Federal Ministry of Finance 2015b, Federal Ministry of Finance 2016, Schaechter m.fl. IMF 2012, Burret och Schnellenbach 2013/2014, Stability Council Act, Kumar m.fl. IMF 2009, Cwik 2012, Truger och Will 2012 och Heinemann m.fl. 2013.

I lagen anges att det strukturella underskottet i den federala budgeten inte får uppgå till mer än 0,35 procent av potentiell BNP, dvs. även nivån på målet framgår av lagen. Staten ska nå målet 2016 genom en successiv anpassning med början 2011. Enligt de nya reglerna ska finanspolitiken kunna ta stor hänsyn till konjunktursvängningar. Tidigare regler innehöll inget krav på att netto-upplåningen skulle minska under högkonjunktur, bara att finanspolitiken skulle kunna stabilisera ekonomin vid lågkonjunktur. Den exakta utformningen av den konjunkturrella komponenten har angetts i en förordning. Enligt nuvarande regler är de automatiska stabilisatorerna det enda verktyg som kan användas för att stabilisera ekonomin.

Jämfört med den tidigare gyllene regeln är undantagsklausulen till de nuvarande nationella saldoreglerna mer begränsade med mindre utrymme för tolkning. Numer tillåts endast avvikelse i händelse av naturkatastrofer eller ovanliga nödsituationer som är utanför regeringens kontroll, och som kommer att ha betydande påverkan på de offentliga finanserna. Enligt grundlagen, fordrar ett undantag stöd av en majoritet i parlamentet. Om undantagsklausulen tillämpas måste även en amorteringsplan godkännas, som gör att underskottet över 0,35 procent av BNP måste betalas av under en rimlig tidshorisont.

Statliga saldoreglens korrigeringsmekanism ("skuldbroms")

Till saldoregeln för staten finns en korrigeringsmekanism som påminner om den som tillämpas i Schweiz. Det är korrigeringsmekanismen som föranlett begreppet "skuldbroms". Korrigeringsmekanismen fungerar så att det upprättas ett kontrollkonto där sådana avvikelser från gränsvärdet för underskottet på 0,35 procent av potentiell BNP som inte går att förklara av konjunkturen, registreras. Här summeras positiva och negativa årliga prognosfel. Om det uppstår en negativ balans på mer än 1,5 procent av BNP säger grundlagen att den del som överskrider 1,5 procent måste minskas på ett sätt som tar hänsyn till konjunkturläget. Korrigeringsarna kan ske genom såväl minskade utgifter som ökade inkomster. I vanlig lag preciseras att kravet på korrigerings endast gäller under högkonjunktur och är begränsat till 0,35 procent av BNP per år. I och

med att dessa bestämmelser sprider ut återbetalningen över en längre period anger dock lagen att det ska ske en korrigering redan om underskottet på kontrollkontot är större än 1 procent av BNP. Det ackumulerade årliga saldot på kontrollkontot för anpassningsperioden 2011–2015 nollställdes i slutet på perioden.

Saldoregel för hela offentliga sektorn för att tillmötesgå EU:s krav

På grund av att Tysklands offentliga skuld överstiger 60 procent av BNP får Tyskland som euroland inte ha ett lägre medelfristigt budgetmål (MTO) än 0,5 procent av potentiell BNP för det strukturella underskottet. Saldomålet för staten från 2009 uppfyller inte helt finanspaktens och tvåpackets krav, då det bland annat inte omfattar hela den offentliga sektorn. För att åtgärda detta infördes ett kompletterande saldomål för hela offentliga sektorn 2013. Detta saldomål för hela den offentliga sektorn är reglerad i tysk lag, dock inte grundlag. Till skillnad från saldomålet för staten, har detta saldomål heller inga undantagsklausuler eller korrigeringsmekanismer. Lagen anger dock att sanktioner till följd av brott mot stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser ska fördelas mellan stat (65 procent) och förbundsländer (35 procent).

Under perioden 2009–2012 var Tyskland föremål för ett korrigerande förfarande på grund av alltför stort underskott inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser.

Förbundsländernas saldoregel

Den reviderade tyska grundlagen från 2009 anger också att förbundsländernas budgetar i princip ska vara i balans. Anpassningsbestämmelserna innebär att förbundsländernas budgetar ska ha ett strukturellt sparande i balans 2020 (art. 143d). Detaljerna kring budgetarna ska dock regleras i förbundsländernas egna respektive lagar, givet att grundlagens balansregel respekteras. Lagarna på ländernivå har löst definierade undantagsklausuler och saknar i de flesta fall korrektionsmekanismer.

Utgiftsregel

Enligt den utgiftsregel som tillämpats sedan 1982 får inte utgifterna öka snabbare än inkomsterna i genomsnitt. Till och med 2008 gällde att utgifterna inte fick öka med mer än 1 procent i genomsnitt per år. Utgiftsregeln gäller på statlig och förbunds nivå. Regeln är endast ett politiskt åtagande och inte lagfäst. Den har inte heller några specificerade undantagsklausuler.

Extern granskning

Sedan 1963 finns i Tyskland ett akademiskt råd (German Council of Economic Experts) som ger råd i ekonomisk-politiska frågor till alla ansvariga tyska myndigheter (Act on the Appointment of a Council of Experts on Economic Development). Tyskland har sedan 2010 även ett oberoende råd (Stability Council) som har som uppgift att regelbundet följa upp statens och förbundsländernas budgetar och övervaka efterlevnaden av det medelfristiga budgetmålet för den offentliga sektorn (MTO). År 2013 kompletterades Stability Council med ett oberoende rådgivande organ (Independent Advisory Board to the Stability Council) med uppgiften att assistera Stability Council i övervakningen av efterlevnaden av MTO. Som påpekats av kommissionen och Europeiska unionens råd har Tyskland inget oberoende organ som godkänner de makroekonomiska antagandena i budgeten, vilket är något tyska regeringen håller på att se över. Det finns för övrigt inga bindande sanktioner vid brott mot saldoregeln.

Sagt om "skuldbromsen"

I och med att regeln blir tvingande för staten först 2016 och förbundsländerna 2020 går det i nuläget bara att göra uppskattningar och tolkningar av hur regeln har fungerat. Tyska finansdepartementet ser dock att Tysklands Maastrichtskuld har minskat märkbart sedan högstanivån på drygt 80 procent av BNP 2010. Detta menar man kan förklaras av ett flertal faktorer, däribland hur tyska staten sedan 2012 har nått och till och med ibland överträffat det nya saldomålet, och att flera förbundsländer också lyckats nå sina

mål i god tid innan de blir tvingande. Särskilt som reglerna blir tvingande från 2016 respektive 2020 ser regeringen att Maastricht-skulden kommer att fortsätta minska.

Bedömare som Cwik (2012) menar att det går att se att den nya regeln stärker den finanspolitiska konsolideringen i högkonjunkturer utan att begränsa handlingsfriheten vid lågkonjunkturer, dvs. att regeln fungerar kontracykliskt på ett önskvärt sätt. Andra bedömare som Truger och Will (2012) menar däremot att regeln den inte är tillräckligt enkel och transparent. Bland annat är beräkningen av strukturellt sparande komplex och känslig för hur den specificeras, och kan därmed manipuleras av politikerna. Kritiker har också menat att regeln har procykliska effekter. Den gynnsamma offentligfinansiella utvecklingen hittills är enligt Truger och Will framför allt ett resultat av en oväntat stark och ihållande ekonomisk återhämtning. Enligt Heinemann (2013) verkar det ha funnits viss skepsis bland Tysklands politiker om i vilken utsträckning de nya reglerna faktiskt kommer följas.

B4 10. USA

USA:s finanspolitiska regler omfattar i nuläget en utgiftsregel på statlig nivå och en skuldregel. Tidigare har även ett saldomål använts.

Åren 1986–1990 tillämpades ett saldomål.²¹ Denna var ett resultat av lagförslaget The Gramm-Rudmann-Hollings (GRH) som antogs 1985. GRH specificerade ett antal årliga mål för statens underskott, vilket skulle leda till att sparandet var i balans 1991. Tidpunkten för när balans skulle nås flyttades 1987 fram till 1993. Högsta domstolen gjorde 1987 dock bedömningen att GRH inte var förenlig med grundlagen och lagen modifierades efter det.

Åren 1990–2002 fanns årliga tak för aktiva finanspolitiska utgiftsrelaterade åtgärder. I augusti 2011 antog kongressen åter utgiftstak för diskretionära utgifter.

²¹ USA:s budgetår (fiscal year, FY) för staten sträcker sig från och med den 1 oktober till och med den 30 september. Med budgetåret exempelvis FY2019 avses kalenderperioden 1 oktober 2018 till och med 30 september 2019. Centrala källor i redogörelsen av USA:s regler har varit Bova m.fl. IMF 2015, IMF 2015c och IMF 2015d.

Kongressen införde redan på 1930-talet en gräns för hur stor motsvarande statlig skuld fick bli. Gränsen har ändrats många gånger, 14 gånger bara sedan 2001. När skulden nådde gränsen 2011 löstes detta genom att presidenten undertecknade Budget Control Act of 2011. Gränsen nåddes igen 2012. Skuldregeln är grundlagsfäst så tillvida att det står i USA:s grundlag att det endast är USA:s kongress som kan låna upp pengar för den federala staten.

Till det saldomål som tillämpades 1986–1990 fanns en automatisk korrigeringsmekanism ("sequestration"). Denna fungerade genom automatiska obligatoriska utgiftsminskningar. I och med modifieringen av GRH 1987 modifierades också processen med de automatiska utgiftsminskningarna.

Den utgiftsregel som tillämpas sedan 2011 är också kopplad till en mekanism med automatiska utgiftsminskningar. Till följd av att det inte hade gått att anta en medelfristig plan för att minska underskottet aktiverades denna i mars 2013, vilket innebar ytterligare utgiftsminskningar. Den partiöverskridande budgetöverenskomsten i december 2013 ersatte delvis de automatiska utgiftsminskningarna under 2014 och 2015 med ett lägre sparande och nya inkomster från icke-skattegenererade åtgärder.

Enligt IMF (2015c och 2015d) behöver USA en trovärdig medelfristig finanspolitisk strategi för att förankra pågående konsolideringsåtgärder, stödja en hållbar skuldutveckling och minska osäkerheten kring finanspolitiken.

B4 11. Tabell Översikt finanspolitiska regler i olika länder och i EU

	Omfattning			Rättslig grund ¹			Automat. korr./ sanktioner	Ober. organ anger budget- antagande	Ober. organ/extern övervakar implementering	Väl spec. undantags- klausul
	Offentlig sektor	Stat	Regionalt /lokalt	Pens. system	Grundlag	Vanlig lag	Koalitions- ö-k	Pol. åtag.		
Saldoregel²	DK, FI, FR, NL, NZ, SK, UK, DE3, EU1, EU2	FI, CH, DE1	FI, DE2	FI	CH, DE1, DE2	DK, FI, FR, NL, NZ, SK, UK, DE3			DK, FI, FR, NL, SK, UK, EU1, EU2	DK, FI, FR, CH, SK, DE1, EU1, EU2
Utgiftsregel³	DK, NL, UK, EU	FI, FR1, DE, US	FR2, DE	FR1		DK, FR1, UK, US	FI, NL	DE	DK, FR1, UK, US, EU	DK
Inkomstregel⁴	NL	FR3, FR4		FR3, FR4	FR3	FR4	NL		FR3, FR4	
Skuldregel	NZ, SK, UK, EU	FI, US			SK	NZ, UK	FI		SK, UK, EU	SK, EU

¹Rättslig grund anges efter grad av rättslig bindning (från högsta till lägsta grad): grundlag, vanlig lag, koalitionsöverenskommelse och politiskt åtagande. Regler som anges enligt EU:s bestämmelser och som EU:s medlemsstater således ska följa enligt överstatliga bestämmelser är i förekommande fall markerade "EU". Regler som endast avser euroländer är markerade "EA".

²DE1 avser Tysklands saldomål för staten, DE2 saldomålet för förbundsländerna, DE3 saldomålet för hela den offentliga sektorn. EU1 avser underskottskriteriet, och EU2 avser MTO.

³FR1 avser Frankrikes utgiftsregel för stat och pensionssystem från 1998, och FR2 utgiftsregeln för kommuner från 2016.

⁴FR3 avser Frankrikes inkomstregel för stat och pensionssystem från 2006, och FR4 inkomstregeln från 2011.

Källa: Bova m.fl. IMF (2015) samt övriga källor i länderredogörelsen i avsnitt B4 1–B4 10 i bilaga 4 samt avsnitt 2 och 5.

Det finanspolitiska ramverket på EU-nivå

B5 1. Tabell Maastrichtkriterierna (konvergenskriterierna)

Vad som mäts	Hur det mäts	Konvergenskriterium
Pristabilitet	Harmoniserat konsumentprisindex	Inte mer än 1,5 procentenheter högre nivå än den i de högst tre medlemsstater som har uppnått de bästa resultaten i fråga om pristabilitet
Sunda offentliga finanser	Offentliga sektorns förväntade eller faktiska finansiella underskott som % av BNP till marknadspris	Referensvärde: inte större än 3% om inte: - %-talet minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet eller - referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrids och %-talet fortfarande ligger nära referensvärdet
Hållbara offentliga finanser	Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som % av BNP till marknadspris	Referensvärde: inte mer än 60% om inte: - %-talet minskar i tillräcklig utsträckning och - närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt
Varaktighet i konvergens	Långfristig räntenivå	Inte mer än 2 procentenheter högre nivå än den i de högst tre medlemsstater som har uppnått de bästa resultaten i fråga om pristabilitet
Stabil växelkurs	Avvikelse från central nivå	Deltagande i ERM under minst 2 år utan större svårigheter
Källor: EUF-fördraget (art. 126.2) och ursprungligt Maastrichtfördrag (art. 104c) med tillhörande protokoll (nr 12 om förfarandet vid alltför stora underskott). Europeiska kommissionen (2007b).		

B5 2. Tabell Schematisk illustration av stabilitets- och tillväxtpaktens utveckling – den förebyggande delen

Syfte	Specificering	Anpassningsbara+tillfällig avvikelse	Mekanism för uppföljning
1997	Offentliga finanser nära balans eller i överskott	Medelfristigt, harmoniserat, budgetmål om offentliga finanser nära balans eller i överskott	
2005	Landsspecifika MTO i strukturella termer: * säkerhetsmarginal till att inte bryta mot 3 %-gränsen * säkerställa snabba framsteg mot hållbarhet * tillåta utrymme för budgetmanöver - nedre gräns för EA och EMU: -1 % av BNP	Årlig anpassning: * riktmarke (benchmark) på +0,5 % av BNP (strukturellt); * mer/mindre i bra/dåliga tider Tillfällig avvikelse möjlig * för större strukturreformer med kontrollerbara långsiktig hållbarhet (särskilt pensionsreform) ...forts. årlig anpassning: * >0,5 % när skulden >60 % av BNP eller uttalad risk överlag för ej hållbar skuld ...forts. tillfällig avvikelse möjlig: * vid ovanliga händelser som utanför landets kontroll med stor påverkan på de offentliga finanserna * vid djup lågkonjunktur i EA eller EU	Procedur för korrigering av betydande avvikelse (<i>significant deviation procedure, SDP</i>) Sanktioner möjliga för EA (rättestående insättning på 0,2 % av BNP, som regel) vid upprepad icke-efterlevnad
2011	Utgiftskriteriet (<i>expenditure benchmark</i>): utgifter, exklusive diskretionära inkomståtgärder, får endast öka motsvarande högst landets medelfristiga potentiella BNP-tillväxt		
2015	Riktlinjer om tillämpning av flexibilitet i paktens för: främjandet av <i>investeringar</i> (särskilt EFSI) och effektivt införande av <i>struktureller reformer</i> samt bättre hänsyn till <i>konjunktursvellen</i> i enskilda länder	Riktlinjer om tillämpning av flexibilitet i paktens för: främjandet av <i>investeringar</i> (särskilt EFSI) och effektivt införande av <i>struktureller reformer</i> samt bättre hänsyn till <i>konjunktursvellen</i> i enskilda länder	

¹ I bedömningen av förändringen av det strukturella sparandet bedöms en avvikelse, för en medlemsstat som inte uppnått sitt MTO, vara betydande om den uppgår till minst 0,5 % av BNP under ett enda år eller till i genomsnitt minst 0,25 % av BNP per år under två år i rad. I bedömningen av utgiftsutvecklingen efter diskretionära åtgärder på inkomstsidan bedöms en avvikelse vara betydande om den samlade effekten av avvikelsen på sparandet uppgår till minst 0,5 % av BNP under ett enda år eller sammantaget under två år i rad (rådets förordning 1466/97, art. 6.3). *Källa:* Europeiska kommissionen (2013b) och (2016d).

B5 3. Tabell Schematisk illustration av stabilitets- och tillväxtpaktens utveckling – den korrigerande delen

	Syfte	Specificering	Anpassningsbana + tillfällig avvikelse	Mekanism för uppföljning
1997	Korrigera för stora policymisstag	Tröskel-/gränsnivåer: Underskott: 3 % av BNP (faktiskt) (Skuld: 60 % av BNP eller minskar tillräckligt)	Anges inom EDP	Vid slutet av proceduren
2005			Årlig anpassning: minst + 0,5 % av BNP (strukturellt) Förlängd tidsfrist möjlig om (i) verk samma åtgärder vidtagits och (ii) vid oväntade ekonomiska händelser utanför regeringens kontroll med omfattande ofördelaktiga konsekvenser för de offentliga finanserna (jämfört med prognoserna bakom rekommendationen)	
2011		Definition av "minskar tillräckligt"=respektera skuldkriteriet Skuldkriteriet= minska avståndet till 60%-nivån med 5% per år i genomsnitt under 3 år med beaktande av konjunktur eller nå målet under de nästkommande 2 åren	...eller i händelse av allvarliga ekonomiska konjunkturnedgångar i EA eller EU givet att det inte äventyrar hållbarheten i offentliga finanserna på medellång sikt	För EA: tidigt och gradvis sanktionssystem aktiveras vid varje steg av EDP
2015		Riktlinjer om tillämpning av flexibilitet i paktens för: främjandet av investeringar (särskilt EFSI) och effektivt införande av strukturreformer samt bättre hänsyn till konjunkturcykeln i enskilda länder	Riktlinjer om tillämpning av flexibilitet i paktens för: främjandet av investeringar (särskilt EFSI) och effektivt införande av strukturreformer samt bättre hänsyn till konjunkturcykeln i enskilda länder	

Källa: Europeiska kommissionen (2013b) och (2016d).

B5 4. Tabell Matris för årlig finanspolitisk anpassning mot MTO i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Procent av BNP

		Anpassningskrav	
Villkor		Skuld $\leq$ 60 % och låg/medel hållbarhetsrisk	Skuld $>$ 60 % eller hög hållbarhetsrisk
Exceptionellt dåliga tider	Real BNP-tillväxt <0 eller BNP-gap <-4	Ingen anpassning behövs	
Mycket dåliga tider	$-4 \leq \text{BNP-gap} < -3$	0	0,25
Dåliga tider	$-3 \leq \text{BNP-gap} < -1,5$	0 om tillväxt $<$ potentiell, 0,25 om tillväxt $>$ potentiell	0,25 om tillväxt $<$ potentiell, 0,5 om tillväxt $>$ potentiell
Normala tider	$-1,5 \leq \text{BNP-gap} < 1,5$	0,5	$>0,5$
Bra tider	$\text{BNP-gap} \geq 1,5$	$>0,5$ om tillväxt $<$ potentiell, $\geq 0,75$ om tillväxt $>$ potentiell	$\geq 0,75$ om tillväxt $<$ potentiell, ≥ 1 om tillväxt $>$ potentiell

Källa: Europeiska kommissionen (2016d).

Nyckelbegrepp

Aktiv finanspolitik

Finanspolitik som kräver aktiva beslut för att träda ikraft. Det kan t.ex. handla om att en skatt eller utgift höjs eller sänks i stabiliseringspolitiskt syfte. Jämför **automatiska stabilisatorer**.

Anslag

Utgiftspost på statens budget som riksdagen fattar beslut om. Riksdagens anslagsbeslut innebär att regeringen bemyndigas att under viss tid och under vissa villkor använda anvisade medel till de av riksdagen angivna ändamålen. Därefter tilldelar regeringen anslagsmedel till myndigheter. Regeringen kan underindela anslagen i anslagsposter och delposter.

Automatiska stabilisatorer

Innebär att det offentligfinansiella sparandet varierar med konjunkturläget utan att aktiva beslut fattas. I lågkonjunkturer försvagas det finansiella sparandet utan att det beslutas om skattesänkningar eller utgiftsökningar. Detta beror dels på att skatteintäkterna är lägre när BNP är lägre än normalt, dels på att de arbetslöshetsrelaterade utgifterna är högre än normalt när arbetslösheten är högre än jämviktsarbetslösheten. Dessa variationer innebär att främst hushållens disponibla inkomster varierar mindre med konjunkturen, vilket bidrar till att dämpa svängningarna i efterfrågan. Jämför **aktiv finanspolitik**.

Balanstal

Kvoten mellan pensionssystemets tillgångar och skulder. Om kvoten är större än 1 är tillgångarna större än skulderna och systemet är i finansiell balans. En kvot mindre än 1 innebär att skulderna är större

än tillgångarna, vilket leder till att pensionstillgångarna räknas upp i en mer långsam takt än normalt till systemet åter är i balans.

Betalningsbalans

Summan av en ekonomis bytes-, kapital- och finansiella balans.

Bibehållet offentligt åtagande

Framskrivning av de offentliga utgifterna, och ibland även inkomsterna, som syftar till att den offentliga sektorns åtagande mot hushållen i form av skattefinansierade tjänster och transfereringar, etc. inte ska ändras över tiden. Innebär vanligen att den offentliga konsumtionen skrivs fram med demografin och oförändrad personaltäthet, statsbidragen till kommunerna skrivs fram med demografin och utgör därmed en fast del av den kommunala konsumtionen, offentliga investeringar ökar i takt med potentiell BNP, transfereringarna till hushållen skrivs fram med demografi och timlön så att de behåller sin relativa köpkraft. Eftersom ett bibehållet offentligt åtagande kan tolkas på olika sätt, kan resultatet av en sådan framskrivning variera även om man utgår från samma demografi, etc. Jämför **oförändrade regler**.

Bindande restriktion

De finanspolitiska reglerna utgör en bindande restriktion för finanspolitiken när det inte går att öka de offentliga utgifterna och/eller minska inkomsterna utan att bryta mot reglerna.

BNP

Bruttonationalprodukt. Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år. BNP per capita är samma sak som BNP per invånare.

BNP-gap

Skillnaden mellan BNP och potentiell BNP, som andel av potentiell BNP.

Budgetelasticitet

Anger hur det offentliga sparandet som andel av BNP påverkas av konjunkturvariationer, dvs. en förändring av BNP-gapet. Om bud-

getelasticiteten exempelvis är 0,5 försämras det offentliga sparandet med 0,5 procent av BNP när BNP-gapet ökar med 1 procentenhet.

Budgeteringsmarginal

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna. Budgeteringsmarginalen ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturutvecklingen.

Budgetpolitiska mål (och regler)

Med budgetpolitiska mål avses framför allt numeriska, fleråriga mål som avser den offentliga sektorns finanser och som används vid beredning och beslut om statens budget. Budgetpolitiska regler är ett vidare begrepp än budgetpolitiska mål. Medan ett budgetpolitiskt mål avser en *önskvärd* t.ex. nivå för ett offentligfinansiellt mått kan en budgetpolitisk regel avse en *önskvärd* såväl som en *restriktion* eller *gräns* för ett offentligfinansiellt mått. Exempelvis är överskottsmålet formulerat just som ett mål, en önskvärd nivå, på det offentliga sparandet, medan utgiftstaket däremot är formulerat som en övre gräns som inte får överskridas. I bägge fallen handlar det dock om en permanent restriktion för finanspolitiken, uttryckt i termer av en offentligfinansiell indikator eller mått (typiskt sett något mått på skuld, förmögenhet, sparande, utgifter eller inkomster). I betänkandet används begreppet **finanspolitiska regler** (jfr. eng. fiscal rules) synonymt med budgetpolitiska regler.

Budgetutrymme

Med budgetutrymme menas här omfattningen av budgetförsvagande åtgärder (positivt budgetutrymme) eller behovet av budgetförstärkningar (negativt budgetutrymme) som är förenliga med att överskottsmålet nås.

Bytesbalans

Ger en bild av en ekonomis reala flöden med omvärlden. Består av handels- och tjänstebalansen, dvs. skillnaden mellan export och import av varor och tjänster, faktorinkomster och löpande transfereringar. Bytesbalansen är förenklat uttryckt ett mått på en ekonomis nettosparande gentemot omvärlden.

ERM II

”The Exchange Rate Mechanism II”. Sattes upp 1999 som efterträdare till ERM för att försäkra att valutakursen i EU-länder som inte har euron som valuta inte varierar för mycket gentemot euron. Enligt konvergenskriteriet om stabil växelkurs förutsätts medlemskap i ERM II.

Finansiell (netto)ställning

Se offentlig sektors finansiella nettoförmögenhet.

Finanspolitik

De beslut om offentliga inkomster och utgifter som riksdag och regering fattar för att påverka samhällsekonomin. Syftet med finanspolitiska åtgärder kan vara strukturpolitiskt, fördelningspolitiskt eller stabiliseringspolitiskt.

Finanspolitiska regler (och mål)

(jfr. eng. fiscal rules) Används i betänkandet synonymt med **budgetpolitiska regler** (se **budgetpolitiska mål (och regler)**).

Finansräkenskaper

En del av nationalräkenskapssystemet som behandlar de finansiella aktiviteter som sker i ekonomin. Har som syfte att ge information om olika samhällssektors finansiella sparande och finansiella förmögenhet fördelat på olika finansobjekt. Visar var i samhällsekonomin finansiella överskott och underskott uppstår, hur överskotten placeras och underskotten finansieras. Baseras på uppgifter från olika statistiska undersökningar som i huvudsak produceras av Statistiska centralbyrån (SCB), men också på statistiska uppgifter från andra myndigheter, administrativt material och andra uppgifter.

Finanspolitikens inriktning

Bedömning av om finanspolitiken har en expansiv eller kontraktiv effekt på den ekonomiska aktiviteten. Bedöms ofta utifrån förändringen av det konjunkturjusterade offentliga sparandet. Ett minskande konjunkturjusterat sparande indikerar att finanspolitiken är expansiv, dvs. bidrar till att öka resursutnyttjandet i ekonomin (minska BNP-gapet i en lågkonjunktur). På motsva-

rande sätt indikerar ett ökande konjunkturjusterat sparande att finanspolitiken är åtstramande. Neutral finanspolitik föreligger då det konjunkturjusterade sparandet är oförändrat som andel av potentiell BNP.

Hållbar finanspolitik

Se långsiktigt hållbar finanspolitik.

Kapitalbalans

Omfattar EU-bidrag och U-bistånd för reala investeringar samt köp och försäljningar av rättigheter, såsom t.ex. patent. Utgör vanligen en mycket liten del av ekonomins totala betalningsbalans. Summan av en ekonomis kapitalbalans, bytesbalans och finansiella balans motsvarar dess betalningsbalans.

Kommunala balanskravet

Lagreglerad bestämmelse om att varje enskild kommun och lands-ting ska upprätta en budget där kostnaderna inte ska överskrida intäkterna.

Långsiktigt hållbar finanspolitik

Enkelt uttryckt innebär en hållbar finanspolitik att de regler som bestämmer de offentliga inkomsterna och utgifterna kan fortsätta att tillämpas utan att de ger upphov till en alltför stor eller alltför snabbt växande offentlig skuld. Så länge utgifterna på lång sikt motsvaras av lika stora inkomster behöver finanspolitiken inte ändras, vilket är detsamma som att den är hållbar. Finanspolitiken är långsiktigt hållbar om den s.k. intertemporala budgetrestriktionen är uppfylld för den offentliga sektorn. Formellt kan den intertemporala budgetrestriktionen uttryckas så att dagens värde av offentliga inkomster (i dag och i framtiden) är lika med summan av den offentliga skulden och dagens värde av offentliga utgifter (i dag och i framtiden). För att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar kan de offentliga utgifterna i längden inte underfinansieras utan att inkomster och utgifter förr eller senare måste anpassas så att skulden stabiliseras som andel av BNP.

Maastrichtskuld

Se offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld.

Nationalräkenskaper

Ett internationellt standardiserat räkenskapssystem som sammanfattar och beskriver ett lands ekonomiska aktiviteter och utveckling. I nationalräkenskaperna beräknas bland annat bruttonationalprodukt (BNP), reala sektorräkenskaper och finansiella räkenskaper (se vidare **finansiella räkenskaper**). I Sverige ansvarar SCB för nationalräkenskaperna som i huvudsak baseras på deras egna underlag, men också på underlag från andra statistikansvariga myndigheter, administrativt material och andra uppgifter.

Offentlig förvaltning

Utgörs av verksamheter inom offentliga myndigheter och andra institutioner inom stat och kommuner samt avgiftsfinansierad affärsverksamhet (t.ex. i form av vatten- och energiförsörjning och renhållning). Offentlig förvaltning delas upp i statlig förvaltning, kommunal förvaltning (primärkommuner och landsting) och sociala trygghetsfonder (älderspensionssystemet). Sedan övergången hösten 2014 till det nya nationalräkenskapssystemet ENS2010 benämner SCB det som tidigare kallades "offentlig sektor" för "offentlig förvaltning". Kommittén har valt att i likhet med regeringen och Konjunkturinstitutet använda beteckningen offentlig sektor. Se också **offentlig sektor**.

Offentlig sektor

Utgörs i nationalräkenskaperna av offentlig förvaltning (se d:o) och offentliga bolag. Med offentliga bolag avses bolag som till minst 50 procent ägs av offentliga myndigheter. Sedan övergången hösten 2014 till det nya nationalräkenskapssystemet ENS2010 benämner SCB det som tidigare kallades "offentlig sektor" för "offentlig förvaltning". Kommittén har valt att i likhet med regeringen och Konjunkturinstitutet använda beteckningen offentlig sektor. Se också **offentlig förvaltning**.

Offentligt finansiellt sparande

Finansiellt sparande i offentlig förvaltning, det vill säga skillnaden mellan (periodiserade) inkomster och utgifter i offentlig förvaltning under en angiven period, t.ex. ett år.

Offentlig sektors finansiella nettoförmögenhet

Offentlig sektors finansiella tillgångar minus dess skulder. Den finansiella nettoförmögenheten kallas ibland för finansiell nettoställning. Nettoförmögenheten med omvänt tecken kallas *nettoskuld*. Om tillgångarna är mindre än skulderna är nettoförmögenheten negativ och nettoskulden därmed positiv. Nettoförmögenheten kan sägas vara ett mått på offentlig sektors soliditet, eller långsiktiga betalningsförmåga. Eftersom stat och kommuner har möjlighet att finansiera sig med skattemedel är dock kopplingen mellan nettoförmögenhet och betalningsförmåga mindre direkt än i företagsekonomiska sammanhang. Den finansiella nettoförmögenheten beräknas i SCB:s finansräkenskaper. I finansräkenskaperna värderas skulder och finansiella tillgångar till marknadsvärde (och inte till nominellt värde). Detta innebär att statens bruttoskuld enligt finansräkenskaperna inte är direkt jämförbar med statsskulden eller Maastrichtskulden. Dessutom ingår flera slags skuldposter i finansräkenskaperna än i Maastricht- och statskulden. Slutligen konsolideras inte skulder i finansräkenskaperna, varken inom eller mellan sektorer.

Den finansiella nettoställningen påverkas av över- eller underskott i det offentliga sparandet, men ofta i större utsträckning av prisförändringar på olika finansiella tillgångar (aktiekurser, etc.), och skulder, (marknadsvärdering av utestående skuld i svenska kronor och utländsk valuta).

Offentlig sektors primära sparande

Det offentligfinansiella sparandet (finansiella sparandet) med undantag för kapitalinkomster och kapitalutgifter (i praktiken ränteutgifter).

Offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden)

Summan av de skulder som staten, kommuner, landstingen och ålderspensionssystemet har gentemot långivare utanför offentlig sektor. Skulden är konsoliderad i bemärkelsen att interna skulder inom offentlig sektor räknas bort. Dessa utgörs i huvudsak av ålderspensionssystemets innehav av statsobligationer (statens skuld till ålderspensionssystemet). Maastrichtskulden är en bruttoskuld i bemärkelsen att det inte tas hänsyn till finansiella tillgångar i beräkningen av skulden. Skuldinstrumenten summeras i nominella

värden, det vill säga till de belopp som ska betalas då skuld-instrumenten (lånen) förfaller. Maastrichtskulden definieras av Eurostat, vilket gör det jämförbart mellan samtliga EU-länder, och rapporteras två gånger per år av EU:s medlemsländer till EU-kommissionen.

Oförändrade regler

Antagande om att inga ytterligare budgetpåverkande åtgärder vidtas av regering och riksdag utöver vad som redan beslutats eller aviserats. Oförändrade regler är normalt förknippade med en viss automatisk budgetförstärkning som uppstår eftersom skatteintäkterna utvecklas ungefär i takt med BNP under oförändrade regler, medan utgifterna tenderar att falla som andel av BNP. Att utgifterna ökar långsammare än BNP vid oförändrade regler beror på att vissa transfereringar har tak eller inte är indexerade till pris- eller löneförändringar, eller att tidsbegränsade utgiftsprogram avslutas om det inte aktivt förlängs. Jämför **bibehållet offentligt åtagande**.

Potentiell BNP

Den nivå på produktionen som skulle uppnås om tillgängliga produktionsfaktorer i form av arbete och kapital utnyttjades på ett normalt (balanserat) sätt.

Resursutnyttjandet

Mått på i vilken grad produktionsfaktorerna arbete och kapital utnyttjas. Bedömningar av resursutnyttjandet görs exempelvis utifrån Konjunkturbarometerns frågor om brist på arbetskraft och hur befintlig kapacitet utnyttjas, samt statistik från Arbetsförmedlingen och SCB över vakanser och arbetslösa. Liten brist på arbetskraft och lågt kapacitetsutnyttjande i företagen indikerar ett lågt resursutnyttjande. Ett lågt resursutnyttjande dämpar i sin tur inflationstrycket.

S0

Indikator som visar risken för att finanspolitiken blir ohållbar det närmaste året, åren.

S1

Indikator som visar hur mycket det offentliga sparandet behöver ändras för att den offentliga bruttoskulden ska uppgå till 60 procent av BNP 2030. Ett värde på 1,0 betyder att det primära sparandet varaktigt måste stärkas med 1,0 procent av BNP för att den offentliga skulden inte ska överstiga 60 procent av BNP år 2030. Ett värde på -1,0 betyder att de offentliga finanserna varaktigt kan försvagas med 1,0 procent av BNP utan att den offentliga skulden år 2030 överstiger 60 procent av BNP.

S2

Indikator som visar hur stor varaktig (permanent) förändring av det offentliga sparandet som krävs för att den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion ska vara uppfylld. Ett värde på 1,0 betyder att det primära sparandet varaktigt måste stärkas med 1,0 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska vara i balans över en mycket lång tidshorisont. Ett värde på -1,0 betyder att de offentliga finanserna varaktigt måste försvagas med 1,0 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska vara i balans över en mycket lång tidshorisont.

Saldomål

Avser i betänkandet ett siffersatt budgetpolitiskt mål (se vidare d:o) för sparande. Kan avse sparandet i hela den offentliga sektorn eller olika offentliga delsektorer, t.ex. enbart staten eller kommunsektorn. Anges ofta som procent av BNP. Det svenska överskottsmålet är ett saldomål. Jfr **överskottsmål**.

Skattebas

Ekonomisk faktor som beskattas (t.ex. arbete, kapital, konsumtion).

Skattekvot

Skatteintäkterna som andel av BNP.

Statsbudgetens saldo = -statens lånebehov

Skillnaden mellan statsbudgetens inkomster och utgifter. Om saldot är negativt har staten ett budgetunderskott och därmed ett lånebehov. Ett positivt saldo, vilket är detsamma som ett budgetöverskott, innebär att det sker en amortering av statsskulden. Skillnaden mellan finansiellt sparande och budgetsaldo är bland annat att inkomster och utgifter redovisas periodiserat i det finansiella sparandet, medan budgetsaldot redovisas kassamässigt (dvs. när pengarna betalas in). En annan skillnad är att försäljningar av offentligt ägda bolag påverkar budgetsaldot och lånebehovet, men inte det finansiella sparandet.

Statsskuld (statens bruttoskuld)

Statens konsoliderade skuld, det vill säga statens skulder minus statens egna innehav av statspapper. Därmed avses den skuld staten har till övriga sektorer i Sverige och till utlandet. Statsskulden redovisas månatligen av Riksgälden och anges då enligt det officiella måttet, baserat på riktlinjer fastlagda på EU-nivå. Regeringen, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet redovisar statsskulden i konsoliderad form, vilket innebär att skulder *inom staten* räknas bort. Dessa inomstatliga skulder uppgick 2014 till ungefär 50 miljarder kronor och består i huvudsak av vissa statliga myndigheters innehav av statsobligationer. Liksom Maastrichtskulden redovisas statsskulden enligt det officiella måttet till nominellt värde. Statsskulden är en bruttoskuld, som inte tar hänsyn till statens finansiella tillgångar.

Strukturellt sparande

En beräkning av vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle vara i ett balanserat (neutralt) konjunkturläge och vid en normal sammansättning av skattebaser. Det strukturella sparandet justeras också för engångseffekter och extraordinära kapitalinkomster. Skillnaden mellan det strukturella sparandet och det finansiella sparandet motsvarar de automatiska stabilisatorerna och poster av engångskaraktär. Beräkningen av det strukturella sparandet är beroende av en bedömning av BNP-gapet (skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP som andel av potentiell BNP). Bedömningar av BNP-gapet ändras ofta även för historiska år och skiljer sig mellan olika bedömare.

Takbegränsade utgifter

De utgifter som begränsas av utgiftstaket, dvs. statsbudgetens samtliga utgifter med undantag för statsskuldsräntorna men med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet. Se även **utgiftstak**.

Utgiftsområde

En indelningsgrund för anslagen i statens budget. I budgeten finns 27 utgiftsområden vilka är reglerade i riksdagsordningen. Varje anslag på statens budget ingår i ett utgiftsområde.

Utgiftstak

En övergripande restriktion i termer av totala utgifter för statens och ålderspensionssystemets utgifter för ett visst år som normalt fastställs tre år i förväg av riksdagen. Budgetlagen säger att regeringen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret som ska användas i beredningen och genomförandet av budgeten. Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgör budgeteringsmarginal. Utgiftstaket beslutas i nominella termer. De takbegränsade utgifterna utgörs enligt praxis av statsbudgetens alla 27 utgiftsområden, förutom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m., samt utgifterna i ålderspensionssystemet.

Överskottsmål

Ett siffrersatt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Utgör tillsammans med utgiftstaket för staten och balanskravet för kommunsektorn de huvudsakliga finanspolitiska reglerna i ramverket. Budgetlagen säger att regeringen ska lämna ett förslag om ett sådant mål till riksdagen. *Nivån* på överskottsmålet anges dock inte av lagen. Överskottsmålet är sedan 2007 formulerat som att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Jfr **saldomål**.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Företsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
- Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
- Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
- En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygders utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
- En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
- Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
- Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
- Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]