

Från överskottsmål till balansmål

*Betänkande av Kommittén om
översyn av nivån på målet för den offentliga
sektorns finansiella sparande*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:76

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1051-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1052-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Elisabeth Svantesson

Regeringen beslutade den 30 november 2023 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgiften att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2023:162). Den 27 juni 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2024:62).

Som ordförande förordnades fr.o.m. den 20 november 2023 Hans Lindberg, vd på Svenska Bankföreningen. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 8 januari 2024 riksdagsledamoten Fredrik Olovsson, kommunstyrelsens ordförande Katrin Stjernfeldt Jammeh, riksdagsledamoten Eric Westroth, riksdagsledamoten David Perez, riksdagsledamoten Edward Riedl, riksdagsledamoten Ida Drougge, riksdagsledamoten Ida Gabrielsson, riksdagsledamoten Martin Ådahl, riksdagsledamoten Hans Eklind, riksdagsledamoten Janine Alm Ericsson och riksdagsledamoten Cecilia Rönn.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. 24 januari 2024: ämnesrådet Karl Bergstrand, avdelningschefen Erika Färnstrand Damsgaard, seniora rådgivaren Ida Häkkinen Skans, departementsrådet Erik Höglin, generaldirektören Albin Kainelainen, föredraganden Katarina Stenmark, professor Anna Seim. Den 15 april 2024 entledigades Anna Seim från sitt uppdrag som sakkunnig i kommittén och i stället förordnades professor John Hassler som sakkunnig. Den 16 september 2024 förordnades rättssakkunnige Johan Hedström som expert.

Som huvudsekreterare i kommittén förordnades fr.o.m. den 7 december 2023 ämnesrådet Philip Löf. Ämnesrådet Jonas Norlin förordnades fr.o.m. den 7 december 2023 som sekreterare i kommittén. Från och med den 12 februari 2024 förordnades även kanslirådet Tehminah Malik som sekreterare i kommittén. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 16 september 2024 t.o.m. den 31 oktober 2024 juristen Ulrika Dackeby.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande Från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76).

Kommitténs arbete är därmed slutfört.

Stockholm i november 2024

Hans Lindberg
Fredrik Olovsson
Katrín Stjernerfeldt Jammeh
Eric Westroth
David Perez
Edward Riedl
Ida Drougge
Ida Gabrielsson
Martin Ådahl
Hans Eklind
Janine Alm Ericsson
Cecilia Rönn

Ulrika Dackeby
Philip Löf
Tehminah Malik
Jonas Norlin

Innehåll

Definitioner	11
Sammanfattning	27
1 Författningsförslag	33
1.1 Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)	33
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet	36
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.....	42
2 Kommitténs uppdrag och arbete	45
2.1 Uppdraget.....	45
2.2 Utredningsarbetet.....	46
2.3 Dispositionen av betänkandet.....	46
3 Det finanspolitiska ramverket	47
3.1 Det nationella finanspolitiska ramverket.....	47
3.1.1 Överskottsmålet för den offentliga sektorn.....	48
3.1.2 Ett ankare för den konsoliderade bruttoskulden	50
3.1.3 Utgiftstaket för staten och ålderspensionssystemet	50
3.1.4 Det kommunala balanskravet	52

3.1.5	Den statliga budgetprocessen.....	53
3.2	Nuvarande ordning för uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken	54
3.2.1	Budgetlagens krav på regeringens uppföljning.....	54
3.2.2	Uppföljningen av skuldankaret	57
3.2.3	Årsredovisningen för staten	57
3.2.4	Återkommande översyn av saldomålet.....	58
3.3	Ramverksskrivelsen som bedömningsnorm	61
3.3.1	Finanspolitiska rådets roll i uppföljningen av överskottsmålet	62
3.3.2	Riksrevisionen	63
3.3.3	Andra myndigheters granskning.....	64
3.4	Den ekonomiska styrningen i EU	64
3.4.1	Den finanspolitiska övervakningen i den förebyggande delen	65
3.4.2	Den finanspolitiska övervakningen i den korrigerande delen.....	68
3.4.3	Europeiska unionens uppföljning av överskottsmålet	70
4	Den ekonomiska utvecklingen i Sverige sedan 2000.....	71
4.1	Tillväxt och sysselsättning	71
4.2	De offentliga finansernas utveckling.....	76
4.3	Offentliga investeringar	88
4.4	Finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll.....	91
4.4.1	Konjunktorens utveckling sedan 2000.....	92
4.4.2	Finanspolitisk konjunkturstabilisering.....	95
4.5	I vilken mån har de finanspolitiska reglerna följts?	101
4.5.1	Målet för det finansiella sparandet	101
4.5.2	Skuldankaret	104
5	Saldomålets roll i det finanspolitiska ramverket	107
5.1	Sambanden mellan ett saldomål, utgiftstaket och det kommunala balanskravet	107

5.2	De offentliga investeringarna och saldomålet	113
5.3	Saldomålet och utgiftstaket	117
5.4	Saldomålet och den offentliga förvaltningens bruttoskuld	118
5.5	Pensionssystemet och saldomålet	120
5.6	Saldomålet, budgetprocessen och budgetutrymmet	124
5.6.1	Saldomålet och budgetutrymmet	124
6	Det finanspolitiska ramverket och stabiliseringspolitiken	127
6.1	Stabiliseringspolitiska principer	127
6.2	Kapitlets innehåll	128
6.3	Ansvar för konjunkturstabiliseringen.....	129
6.3.1	Balansen mellan finans- och penningpolitik	129
6.3.2	Former för samspel mellan finans- och penningpolitik.....	133
6.4	Stabiliseringspolitik med finanspolitik	135
6.4.1	Saldomålet är utformat för att beakta konjunktursvängningar	135
6.4.2	Automatiska och semi-automatiska stabilisatorer.....	136
6.4.3	Aktiv finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte	138
6.4.4	Stabiliseringspolitik kräver marginaler	142
6.4.5	Principer för samverkan och hantering av konjunkturstörningar	143
7	Konsekvenser av olika nivåer på saldomålet och förslag om ny målnivå	149
7.1	En ny nivå för saldomålet	149
7.2	Kapitlets innehåll	151
7.3	Tidigare bedömningar av överskottsmålets nivå.....	151

7.3.1	En analys av sparande och skuldutveckling under den pågående saldomålsperioden.....	153
7.4	Vad kan motivera en förändring av saldomålets nivå?.....	155
7.5	Vad är en lämplig skuldkvot?.....	157
7.6	Behovet av säkerhetsmarginaler.....	162
7.6.1	Säkerhetsmarginaler till EU:s finanspolitiska ramverk.....	162
7.6.2	Stabiliseringspolitiska säkerhetsmarginaler.....	163
7.7	Effekter på primärt sparande och budgetutrymme av ändrade nivåer på saldomålet.....	165
7.8	Effekter på den offentliga förvaltningens finansiella ställning och bruttoskuld av olika nivåer på saldomålet.....	170
7.8.1	Hur säkra är beräkningarna?	177
7.9	Lämplig nivå på skuldankaret	181
7.10	Konsekvenser av olika nivåer på saldomålet	182
7.10.1	Konsekvenser för långsiktig hållbarhet, generationsfördelning och effektivitet	182
7.10.2	Konsekvenser för samhällsutmaningar.....	185
7.10.3	Stabiliseringspolitiska konsekvenser.....	185
7.10.4	Konsekvenser för efterlevnaden av stabilitets och tillväxtpakten	185
7.11	Ny nivå på saldomålet från och med 2027	186
8	Förstärkt uppföljning och utvärdering av saldomålet	187
8.1	Kapitlets innehåll.....	187
8.2	Områden där uppföljningen och utvärderingen av saldomålet bör förbättras.....	187
8.2.1	Saldomålet.....	188
8.3	Genomförande av ändringar i direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.....	195
8.3.1	EU:s krav på medlemsstaternas budgetramverk	195
8.3.2	Ändringar som påverkar Finanspolitiska rådet ...	200

9	Konsekvenser och ikraftträdande.....	211
9.1	Alternativa lösningar och konsekvenser av en oförändrad målnivå.....	212
9.2	Ekonomiska konsekvenser av förslagen	212
9.3	Andra konsekvenser av förslagen.....	215
9.4	Konsekvenser för uppföljningen av finanspolitiken i Europeiska unionen	216
9.5	Förslagets konsekvenser för företag och andra enskilda....	218
9.6	Ikraftträdande	218
10	Författningskommentar	219
10.1	Förslaget till lag med ändring i budgetlagen (2011:203)	219
	Referenser	223
	Reservationer	233
	Särskilt yttrande	247
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:162	253
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:62	259
Bilaga 3	Genomförande av direktiv 2024/1265 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.....	263

Definitioner

Aktiv finanspolitik

Finanspolitik som kräver aktiva beslut för att träda i kraft. Det kan t.ex. handla om att en skatt eller utgift höjs eller sänks.

Allmänningarnas tragedi (eng. common pool problem)

Allmänningarnas tragedi är ett begrepp som beskriver en situation där ett antal individer agerar i sitt eget intresse och därmed överutnyttjar en gemensam resurs. Överutnyttjandet leder i förlängningen till att resursen förstörs eller utarmas. Begreppet kan appliceras på en rad olika områden, från miljöförstöring till överfiske. Allmänningarnas tragedi kan även illustrera hur intressegrupper inom ett land agerar för att maximera sin egen nytta, även om det riskerar att skada landets långsiktiga ekonomiska stabilitet. Finanspolitiken blir i det sammanhanget "allmänningen" som olika grupperingar konkurrerar om.

Anslag

Medel på statens budget som riksdagen anvisar för ett visst ändamål och för viss tid och som regeringen disponerar och tilldelar en myndighet.

Automatiska stabilisatorer

Variationer i skatteinkomster och utgifter som beror på variationer i konjunkturen, och som stabiliserar hushållens disponibla inkomster utan att nya politiska beslut fattas.

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. Enligt ett utredningsförslag ska pensionerna öka i snabbare takt om balanstalet blir större än 1,1. En ”gas” införs då i systemet.

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, osv. inte ska ändras över tiden. 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.

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.

Brutto national inkomst (BNI)

Summan av alla inkomster till inhemska enheter, dvs. företag, organisationer eller privatpersoner, i ett land.

Brutto national produkt (BNP)

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

Procentuell skillnad mellan faktisk och potentiell BNP.

Budgetelasticitet

Anger hur det offentliga sparandet som andel av BNP påverkas av konjunkturvariationer, dvs. en förändring av BNP-gapet. Om budgetelasticiteten 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.

Budgetutrymme

Omfattningen av de budgetförsvagande åtgärder (positivt budgetutrymme) eller behovet av budgetförstärkningar (negativt budgetutrymme, besparingsbehov) som är förenliga med att överskottsmålet nås.

Bytesbalans

Skillnaden mellan ett lands samlade inkomster och utgifter i förhållande till omvärlden. Den omfattar export och import av varor och tjänster, samt inkomster från och utgifter till utlandet. Bytesbalansen är förenklat uttryckt ett mått på en ekonomis nettosparande gentemot omvärlden.

Effektiv nedre gräns (eng. zero lower bound)

Den lägsta nominella styrränta som en centralbank bedömer är möjlig utan att det får oönskade effekter.

Egna medel

Är de inkomster som finansierar EU:s budget. De består huvudsakligen av BNI-baserade avgifter, momsbaseade avgifter, tullar och övriga inkomster.

ENS2010

Det redovisningssystem som används i de svenska nationalräkenskaperna. Det är ett av EU fastställt internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av en hel ekonomi, av dess komponenter och av dess samband med andra hela ekonomier. Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen.

Europeiska planeringsterminen

En årlig cykel för samordning av ekonomisk och finanspolitik inom EU.

EU-direktiv

Lagstiftning inom EU-rätten som bestämmer vilka mål som medlemsstaterna ska uppnå. Ett EU-direktiv är rättsligt bindande, men medlemsstaterna får själva bestämma hur lagstiftningen ska genomföras i nationell rätt. I Sverige genomförs direktiven genom svenska författningar.

EU-förordning

Lagstiftning inom EU-rätten som är direkt bindande för medlemsstaterna utan att behöva införlivas i svensk lagstiftning.

Ex ante

Ex ante är ett latinskt uttryck som betyder ”på förhand”. Det används inom nationalekonomi för att beskriva analyser eller bedömningar som görs innan ett beslut fattas, baserat på prognoser och förväntningar om framtiden.

Ex post

Ex post är ett latinskt uttryck som betyder ”efteråt”. Inom nationalekonomi används det för att beskriva analyser eller bedömningar som görs i efterhand, baserat på faktiska utfall.

Finansiellt sparande

Den del av disponibel inkomst brutto som inte konsumeras eller används som bruttoinvestering. Det representerar de finansiella nettoresurser som en enhet eller sektor ställer till förfogande för andra enheter eller sektorer (om det är positivt), eller mottar från andra sektorer eller enheter (om det är negativt).

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 mål

Är numeriska, fleråriga bindande restriktioner för den offentliga förvaltningens finanser eller delsektorer. Begreppet används synonymt med numeriska finanspolitiska regler och budgetpolitiska mål.

Finanspolitiska regler

Ett vidare begrepp än finanspolitiska mål som även innefattar restriktioner och gränser för offentliga finanser. Begreppet ”finanspolitiska regler” används synonymt med budgetpolitiska regler.

Finansräkenskaper

En del av nationalräkenskapssystemet som behandlar de finansiella aktiviteter som sker i ekonomin. Har som syfte att ge information om olika delsektorer 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 minskat konjunkturjusterat sparande indikerar att finanspolitiken är expansiv, dvs. bidrar till att öka resursutnyttjandet i ekonomin (minska BNP-gapet i en lågkonjunktur). På motsvarande sätt indikerar ett ökat konjunkturjusterat sparande att finanspolitiken är åtstramande. Neutral finanspolitik föreligger då det konjunkturjusterade sparandet är oförändrat som andel av potentiell BNP.

Förebyggande delen

En av två delar av Stabilitets- och tillväxtpakten. Den ska försäkra en hållbar finanspolitik över konjunkturcykeln i samtliga medlemsstater genom kalibrering och sedan uppföljning av nettoutgiftsbanor.

Högkonjunktur

När resursutnyttjandet är högre än normalt (balanserat). BNP-gapet är positivt.

Kapitalförslitning

Motsvarar värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under en aktuell period till följd av normal användning och förutsebar föråldring, inklusive en avsättning för förlust av materiella fasta tillgångar genom oförutsedda skador, vilka man kan försäkra sig mot. (ENS, § 6.02) Kapitalförslitningen värderas till återanskaffningspris.

Kommunala balanskravet

Lagreglerad bestämmelse att varje enskild kommun och landsting ska upprätta en budget där kostnaderna inte ska överskrida intäkterna, enligt det kommunala räkenskapssystemet.

Kommuninvest

Ett kommunalt ägt kreditmarknadsbolag som erbjuder finansiering till kommuner och regioner i Sverige. Kommuninvest fungerar som en gemensam plattform för upplåning och ger kommunsektorn tillgång till kapital till konkurrenskraftiga villkor.

Kontrollkonto

Registrering av de observerade nettoutgifternas ackumulerade avvikelser uppåt eller nedåt från den av rådet fastställda nettoutgiftsbanan i en medlemsstat.

Korrigerande delen

En av två delar i Stabilitets- och tillväxtpakten. Den ska se till att EU:s medlemsstater vidtar korrigerande åtgärder om det nationella budgetunderskottet eller skuldkvoten för Maastricht skulden överstiger fördragets referensvärden på 3 procent respektive 60 procent av BNP.

Kvantitativa lättnader

En form av okonventionell penningpolitik som främst använts när styrrentan nått den effektiva nedre gränsen. I stället för att sänka räntan ytterligare köper centralbanken finansiella tillgångar, t.ex. statsobligationer, för att stimulera ekonomin.

Lågkonjunktur

När resursutnyttjandet är lägre än normalt (balanserat). BNP-gapet är negativt.

Nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer

Det dokument som innehåller en medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och som omfattar en period på fyra eller fem år, beroende på den normala längden på den medlemsstatens valperiod.

Nationalräkenskaper

Ett internationellt standardiserat räkenskapssystem som sammanfattar och beskriver ett lands ekonomiska aktiviteter och utveckling. I nationalräkenskaperna beräknas bl.a. bruttonationalprodukt (BNP), reala sektorräkenskaper och finansräkenskaper (se vidare finansräkenskaper). I Sverige ansvarar SCB för nationalräkenskaperna.

Nerifrån-och-upp

En budgeteringsmetod där departement upprättar sina budgetförslag med utgiftsökningar eller inkomstsänkningar utan någon överordnad restriktion. Förslagen sammanställs sedan och justeras eventuellt centralt.

Nettoutgiftsbana

Den fleråriga utvecklingsbanan för en medlemsstats nettoutgifter.

Neutral realränta

Den realränta som är förenlig med fullt resursutnyttjande och med inflationsmålet.

Next Generation EU (NGEU)

Ett tillfälligt återhämtningsinstrument i EU som medlemsstaterna enades om 2020 för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av coronapandemin. NGEU består av ett stödpaket på 750 miljarder euro som ska användas mellan 2021 och 2026. Medlemsstaterna kan få stöd genom bidrag och lån.

Numeriska finanspolitiska regler

Är numeriska, fleråriga bindande restriktioner för den offentliga förvaltningens finanser eller delsektorer. Begreppet förekommer oftast i internationella sammanhang och används synonymt med budgetpolitiska mål och finanspolitiska mål.

Oberoende finanspolitiska institutioner

Myndigheter som granskar regeringens ekonomiska politik. De ska ge opartiska råd och analysera hur politiken påverkar samhällsekonomin, t.ex. saldomålet, skuldkvoten och arbetslösheten. Uppgifter för och storlek på oberoende finanspolitiska institutioner varierar mellan olika

länder. Institutionerna är oberoende, vilket betyder att de arbetar utan att regeringen kan styra vad de ska tycka och säga. I Sverige är Finanspolitiska rådet en oberoende finanspolitisk institution. Att en sådan institution ska finnas är ett krav för medlemsstater i EU.

Offentligt finansiellt sparande

Finansiellt sparande i offentlig förvaltning, dvs. skillnaden mellan (periodiserade) inkomster och utgifter i offentlig förvaltning under en angiven period, t.ex. ett år.

Offentlig förvaltning

Delas upp i statlig förvaltning, kommunal förvaltning (primärkommuner och landsting) och sociala trygghetsfonder (ålderspensionsystemet). Sedan övergången hösten 2014 till det nya nationalräkenskapssystemet ENS2010 benämner SCB det som tidigare kallades ”offentlig sektor” för ”offentlig förvaltning”.

Offentlig förvaltnings konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden)

Konsoliderad bruttoskuld i offentlig förvaltning. Summan av skulder i statlig och kommunal förvaltning och i sociala trygghetsfonder (ålderspensionssystemet) minus skulder mellan dessa delsektorer

Offentlig sektor

Utgörs i nationalräkenskaperna av offentlig förvaltning och offentliga bolag. Med offentliga bolag avses bolag som till minst 50 procent ägs av offentliga myndigheter. Sedan övergången till ENS2010 benämns det som tidigare kallades ”offentlig sektor” för ”offentlig förvaltning”.

Offentlig förvaltnings finansiella nettoförmögenhet

Är skillnaden mellan offentlig förvaltnings finansiella tillgångar och skulder. Den kallas även för finansiell nettoställning. Om tillgångarna överstiger skulderna är nettoförmögenheten positiv. Om skulderna överstiger tillgångarna är nettoförmögenheten negativ, vilket innebär en nettoskuld. Nettoförmögenheten kan ses som ett mått på den offentliga förvaltningens soliditet, men kopplingen till betalningsförmåga är inte lika direkt som för företag. SCB beräknar nettoförmögenheten i sina finansräkenskaper.

Offentlig förvaltnings primära sparande

Den offentliga förvaltningens finansiella sparande med undantag för kapitalinkomster och kapitalutgifter (i praktiken ränteutgifter).

Oförändrade regler

Antagande om att inga ytterligare budgetpåverkande åtgärder vidtas av regering och riksdag utöver vad som redan beslutats eller aviserats.

Potentiell BNP

Den nivå på produktionen som skulle uppnås om tillgängliga produktionsfaktorer i form av arbete och kapital utnyttjades på ett normalt (balanserat) sätt.

Referensbana (för Stabilitets- och tillväxtpakten)

EU-kommissionens förslag på flerårig nettoutgiftsbana. Används som ram i kommissionens dialog med de medlemsstater vars offentliga skuld överstiger 60 procent av BNP eller vars offentliga underskott överstiger 3 procent av BNP, när dessa medlemsstaters upprättar nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer.

Referensvärden (för Stabilitets- och tillväxtpakten)

Fördragsfästa värden för statsskuldens och budgetunderskottets storlek i förhållande till BNP, som medlemsstater i EU ska sträva efter att uppfylla. Referensvärdena är kärnan i av Stabilitets- och tillväxtpakten, som syftar till att säkerställa sunda offentliga finanser inom EU.

Regleringsbrev

Årligt regeringsbeslut som reglerar resurstilldelning och formulering av uppdrag till en myndighet. Brevet anger även villkor för användningen av anslagen och krav på återrapportering. Regeringen kan även besluta om ändringar i regleringsbrevet under året.

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.

Saldomål

Siffersatt mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Anges ofta som procent av BNP. Kan vara ett överskottsmål, balansmål, eller underskottsmål.

Skattebas

Ekonomisk faktor som beskattas (t.ex. arbete, kapital, konsumtion).

Skattekvot

Skatteintäkterna som andel av BNP.

Skuldankare

Riktlinje för Maastrichtskulden. Uppgår till 35 procent av BNP ± 5 procentenheter.

Stabilitets- och tillväxtpakten

En uppsättning regler för samordning av finanspolitiken i EU:s medlemsstater. Pakten består av två delar: en förebyggande och en korrigerande.

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 statens finansiella sparande och budgetsaldot är bl.a. 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, dvs. 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 Riksgäldskontoret 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. Liksom Maastrichtskulden redovisas statsskulden enligt det officiella måttet till nominellt värde. Statsskulden är en bruttoskuld, som inte tar hänsyn till statens finansiella tillgångar.

Stock-flödes förändringar (eng. stock-flow adjustment)

Förändring av skulder eller tillgångars värde av andra anledningar än under- eller överskott i sparandet. Det kan t.ex. bero på växelkursförändringar, eller hur stora lån Riksbanken har i Riksgälden.

Strukturellt sparande

En bedömning av den offentliga förvaltningens finansiella sparande justerat för konjunkturen och engångseffekter. Det visar hur stort sparandet skulle vara om ekonomin befann sig i konjunkturell balans och inte påverkades av olika engångseffekter. 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 statsskuldräntorna men med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet. Se även utgiftstak.

Uppifrån-och-ned

Olika utgifter och inkomster ställs mot varandra och utgiftsökningar eller inkomstsänkningar prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Denna process bidrar till att summan av alla budgetförslag inte blir större än vad som är förenligt med en hållbar finanspolitik.

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 är budgeteringsmarginalen. Utgiftstaket beslutas i nominella termer. De takbegränsade utgifterna utgörs enligt praxis av statsbudgetens alla 27 utgiftsområden, förutom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m., samt utgifterna i ålderspensionssystemet.

Årsredovisning för staten

Årsredovisningen för staten lämnas av regeringen till riksdagen och ska innehålla dels det slutliga utfallet på inkomstitlar och anslag på statens budget, dels resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys och noter.

Åtstramande finanspolitik

Finanspolitiska åtgärder som stärker det strukturella sparandet.

Sammanfattning

I Sverige finns en bred politisk uppslutning bakom det finanspolitiska ramverket. Ramverket har sitt ursprung i den djupa ekonomiska kris Sverige genomgick i början av 1990-talet. Under krisen ökade den offentliga skulden snabbt vilket tvingade fram en drastisk omläggning av finanspolitiken. Statens budgetprocess ändrades för att stärka budgetdisciplinen och ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande infördes. Ett viktigt verktyg för att vända utvecklingen och uppnå överskottsmålet var ett flerårigt utgiftstak för statens och pensionssystemets utgifter. Det finanspolitiska ramverket och den breda politiska uppslutningen bakom det har bidragit till en gynnsam utveckling av Sveriges ekonomi och offentliga finanser.

Den parlamentariska kommittén för översyn av den offentliga sektorns finansiella sparande föreslår nu mindre förändringar i ramverket för att anpassa det till aktuella förhållanden och de förändringar av Europeiska unionens finanspolitiska regler som nyligen beslutats.

Kommittén föreslår följande förändringar av ramverket.

- Överskottsmålet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande ändras från dagens målnivå om en tredjedels procent av BNP till ett balansmål, där inkomster och utgifter är lika stora i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande anpassas till terminologin i nationalräkenskaperna enligt ENS2010. I budgetlagen och regeringens skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket, ändras begreppet till målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Samtidigt föreslås att termen ”överskottsmål” stryks i budgetlagen. Dessa förslag ändrar ingenting i ramverkets funktion utan är endast en anpassning till nya nivåer på målet och rådande redovisningsprinciper.

- Uppföljningen av saldomålet förtydligas genom att en tydlig avvikelse från målet föreligger när det strukturella sparandet bedöms avvika från målet, uppåt eller nedåt, med en halv procent av BNP. Vidare föreslås att innebörden av begreppet ”budgetutrymme” definieras som det strukturella sparandets positiva avvikelse från saldomålet. Om avvikelsen är negativ föreligger ett besparingsbehov.
- Finanspolitiska rådet får fler uppgifter och en något förändrad roll i enlighet med EU direktivet 2011/85.

Den nya målnivån föreslås gälla tills vidare från och med den 1 januari 2027 men ska ses över under den mandatperiod som följer efter den mandatperiod då förändringarna träder i kraft. Ett så brett politiskt stöd som möjligt för framtida förändringar av saldomålet bör eftersträvas.

Den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen av de offentliga finanserna

Det finanspolitiska ramverket och det breda politiska stödet för det har bidragit till att Sveriges ekonomi och offentliga finanser har utvecklats väl. Den offentliga förvaltningens finansiella sparande har varit positivt i genomsnitt sedan 2000 och förvaltningens finansiella ställning är avsevärt starkare i dag än vid seklets början. Däremot har sparandet varit lägre än målsatt nivå. Ramverket har bidragit till att finanspolitiken varit långsiktigt hållbar och förutsägbar, samt skapat marginaler till Stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärden. Ramverkets ambitiösa regler och begränsade avvikelser från dessa gör att Sverige aldrig varit föremål för Stabilitets- och tillväxtpaktens underskotts-förfarande, och klarat flera konjunkturedgångar utan att statens kreditbetyg sänkts. Ramverket har skapat finanspolitiskt handlingsutrymme i lågkonjunkturer så att finanspolitiken kunnat användas i konjunkturstabiliserande syfte.

Saldomålets roll i det finanspolitiska ramverket

Ett saldomål uttryckt som en fast procentsats av BNP över en konjunkturcykel leder på sikt till att även den offentliga förvaltningens finansiella nettoförmögenheten förändras i takt med BNP. På så sätt är ett mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande en kraft som automatiskt leder till en stabil förmögenhetsställning. En finanspolitik som inriktas på att nå ett oförändrat sparande i relation till BNP är därmed långsiktigt hållbar.

En ändrad nivå på saldomålet ändrar inte ramverkets fundamentala samband men påverkar budgetutrymmet som är centralt i budgetprocessen på kort och medellång sikt. En högre (lägre) nivå på saldomålet innebär att den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld minskar (ökar), allt annat lika.

Det finns argument både för och emot att ålderspensionssystemets finansiella sparande ska ingå i saldomålet. Sparandet i pensionsystemet och kommunsektorn styrs av egna regelverk som inte påverkas av saldomålets nivå. Ålderspensionssystemets regler gör systemet finansiellt hållbart, och osäkerheten om den framtida utvecklingen ökar när pensionssystemets sparande omfattas av saldomålet. Trots det överväger argumenten för att behålla nuvarande ordning att saldomålet omfattar pensionssystemet. Det bidrar till enkelhet och transparens och överensstämmer med EU:s regelverk och de definitioner som tillämpas inom ramen för det.

Staten har ett övergripande ansvar för att saldomålet nås och måste beakta sparandet i övriga delar av offentlig sektor när finanspolitiken utformas för att målet ska uppnås. Vad som ingår i den bindande restriktionen som saldomålet utgör är definierat i budgetlagen. Därmed går det inte att exkludera inkomster och utgifter som ingår i räkenskapssystemet när finanspolitikens relation till saldomålet beskrivs.

En ändrad nivå på saldomålet kräver ingen lagändring i sig, men innebär att riksdagen måste fatta beslut om en ny målnivå i rambeslutet om budgeten. Inte heller beredningen och genomförandet av statens budget i Regeringskansliet och riksdagen påverkas av ett ändrat saldomål.

Det finanspolitiska ramverket och stabiliseringspolitiken

Finanspolitikens viktigaste bidrag till konjunkturstabilisering är att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser. Vid normala konjunkturvariationer bedrivs stabiliseringspolitiken via penningpolitiken och finanspolitiken bidrar i huvudsak genom en långsiktigt hållbar finanspolitik som låter de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut. I en djupare konjunkturrell nedgång eller i en situation där styrrentan nått sin effektiva nedre gräns kan finanspolitiken behöva spela en mer aktiv stabiliseringspolitisk roll.

Erfarenheterna från de senaste åren, som Covid19-pandemin och dessförinnan finanskrisen, visar att det finanspolitiska ramverket skapar goda förutsättningar för en aktiv finanspolitisk konjunkturstabilisering i djupa kriser. Det finns goda argument för starka automatiska stabilisatorer. Det beror på att de i hög grad uppfyller önskemålen om tajming, träffsäkerhet, temporär effekt och transparens. En balanserad och samspelt ekonomisk politik där finans- och penningpolitik bidrar utan att motverka varandra är viktigt för att hantera ekonomiska utmaningar effektivt.

Att upprätthålla allmänhetens förtroende för de offentliga finanserna är en viktig förutsättning för att finanspolitiken ska kunna stabilisera konjunkturen. Att stabilisera konjunktursvängningarna med finanspolitik kräver goda marginaler till en skuldutveckling som skulle kunna uppfattas som ohållbar, och till skuld- och underskottgränserna i EU:s finanspolitiska ramverk. Det är viktigt att målnivån för saldo-målet sätts så att dessa marginaler säkerställs. De automatiska stabilisatorerna måste få verka utan begränsningar.

Till skillnad från penningpolitiken har finanspolitiken även en särskild roll att spela i hanteringen av problem som kan uppstå under en konjunkturredgång, t.ex. genom fördelningspolitiska åtgärder. Finanspolitiken har även en viktig roll i att hantera strukturella utmaningar och ansvara för reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt.

Konsekvenser av olika nivåer på saldomålet och förslag till ny målnivå

Att fastställa en lämplig nivå på saldomålet bygger på avvägningar mellan flera faktorer som inte kan göras i en allmänt accepterad beslutsmodell. Nivån på målet för det finansiella sparandet bestäms därför inom ramen för det politiska systemet.

Både ett överskottsmål och ett balansmål leder till en stabil nettoförmögenhet i relation till BNP på lång sikt. Det innebär att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Valet av målnivå görs i stället utifrån en avvägning mellan en bedömning av vilka säkerhetsmarginaler som behövs i en djup lågkonjunktur och i förhållande till EU:s finanspolitiska restriktioner avseende skuld och underskott, i relation till värdet av de högre utgifter och/eller lägre skatter som ett lägre saldomål möjliggör under en längre övergångsperiod.

Ett balansmål och en skuldkvot i storleksordningen 30–40 procent av BNP bedöms ge tillräckliga marginaler för att möta en djup konjunkturedgång med aktiva finanspolitiska åtgärder och tillräckliga marginaler till stabilitets och tillväxtpaktens skuld- och underskottsgränser. Samtidigt bedöms denna skuld vara tillräckligt stor för att inte statens förutsättningar att låna kostnadseffektivt ska försämrats.

Att sänka målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande, från ett överskott motsvarande en tredjedels procent av BNP till ett balansmål där inkomster och utgifter är lika stora, ger under en längre övergångsperiod ett utrymme att öka utgifterna eller sänka skatterna med motsvarande en tredjedels procent av BNP, eller cirka 25 miljarder kronor. På lång sikt behöver dock sådana nya åtaganden finansieras fullt ut via omprioriteringar av andra utgifter och inkomster.

De framskrivningar av skulden som analysen i betänkandet baseras på visar att ett balansmål leder till att den offentliga bruttoskulden ökar något från dagens nivå till drygt 35 procent av BNP 2034. Det är i linje med ett oförändrat riktmärke för skuldankaret på 35 procent av BNP. Den offentliga nettoförmögenheten är i stort sett oförändrad som andel av BNP vid denna målnivå. Ett balansmål innebär följaktligen en fortsatt hållbar utveckling av den offentliga förvaltningens finansiella ställning och bruttoskuld samt tillräckligt utrymme för stabiliseringspolitiken. Samtidigt ger det ett ökat utrymme att hantera viktiga samhällsutmaningar på ett konstruktivt sätt.

Förstärkt uppföljning och utvärdering av saldomålet

Nuvarande ordningen för uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken har bidragit till en god utveckling av Sveriges offentliga finanser. Men det finns områden där uppföljningen kan förbättras. Ändringar i Europeiska unionens direktiv 2011/85 om krav på medlemsstaternas budgetramverk föranleder vissa ändringar av uppföljningen av finanspolitiken i Sverige.

Om det strukturella sparandet avviker mer än 0,5 procent av potentiell BNP från saldomålet är det en tydlig avvikelse som ska hanteras av regeringen. Regeringens bedömning av budgetutrymmet bör alltid innehålla en redovisning av hur det strukturella sparandet förhåller sig till saldomålet och hur de förslag som lämnas i budgeten förändrar det förhållandet.

Finanspolitiska rådets roll stärks med anledning av ändringar i EU-direktivet. Rådets behov av och rätt till tillräcklig kapacitet och stabila resurser för att effektivt utföra sina analyser och andra uppgifter, samt att det har tillgång till nödvändig information utan onödiga dröjsmål, bör förtydligas i regeringens ramverksskrivelse. Finanspolitiska rådets instruktion bör ändras så att de får uppgiften att bedöma om de makroekonomiska prognoserna i de ekonomiska propositionerna är rimliga. Finanspolitiska rådet, bör även få i uppgift att bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt. Det Finanspolitiska rådet bör så snart som möjligt utvärderas av en oberoende expertgrupp. Senast den 31 december 2025 bör regeringen tillsätta en extern oberoende utredning som ska utvärdera rådet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om budgetlagen (2011:203) att 2 kap. 1 och 1 a §§, 9 kap. 3 och 5 §§, 10 kap. 6 § och rubriken närmast före 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande

Mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande

1 §

Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (*överskottsmål*).

Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande.

1 a §²

Om riksdagen har beslutat om ett sådant *överskottsmål* som avses i 1 §, ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås. Regeringen ska då beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder.

Om riksdagen har beslutat om ett sådant *mål* som avses i 1 §, ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås. Regeringen ska då beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder.

¹ Jfr rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, i lydelsen enligt rådets direktiv (EU) 2024/1265.

² Senaste lydelse 2014:866.

Regeringen ska vid en bedömd avvikelse från målet även redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

9 kap.

3 §³

Regeringen ska i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen, statens inkomster och utgifter, statens lånebehov, utgifterna under utgiftstaket och den offentliga *sektorns* inkomster, utgifter och skulder.

Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar.

Regeringen ska i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen, statens inkomster och utgifter, statens lånebehov, utgifterna under utgiftstaket och den offentliga *förvaltningens delsektors* inkomster, utgifter och skulder.

Regeringen ska i budgetpropositionen jämföra prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och budgetprognoser med Europeiska kommissionens senaste prognoser och förklara väsentliga skillnader mellan prognoserna.

5 §⁴

Regeringen ska *regelbundet* redovisa en utvärdering av de prognoser som anges i 3 §.

Regeringen ska *säkerställa* att en utvärdering av de prognoser som anges i 3 § *första stycket genomförs regelbundet.*

10 kap.

6 §

Årsredovisningen för staten ska innehålla

1. en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga *sektorns* finansiella sparande (*överskotts-*

1. en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga *förvaltningens* finansiella sparande, ut-

³ Senaste lydelse 2013:1015.

⁴ Senaste lydelse 2013:1015.

målet), utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål, giftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål,

2. utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt av statens lånebehov,

3. en redovisning av hur regeringen har utnyttjat bemyndiganden som den fått med stöd av 6 kap. 1 § första stycket och 6 kap. 3 §,

4. en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter,

5. en redovisning av utvecklingen av statsskulden,

6. upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier som beslutats enligt 6 kap. 3 §,

7. en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser,

8. en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar avseende in- och utbetalningar till och från EU, samt

9. ett uttalande av regeringen om huruvida

– räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild, och

– det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

Regeringen ska i anslutning till redovisningen enligt första stycket 2 förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet.

Denna lag träder i kraft den 31 december 2025.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet

dels att 3 § ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 3 §, 5 § och 11 § ska utgå,

dels att 1 §, 4–6 §§, 8–12 §§ och rubrikerna närmast före 4 § och 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 a och 7 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Finanspolitiska rådet har *till* uppgift att sköta administrativa och handläggande uppgifter åt *ett särskilt* råd som ska finnas vid myndigheten.

1 §
Finanspolitiska rådet har *ett kansli med* uppgift att sköta administrativa och handläggande uppgifter åt *det* råd som ska finnas vid myndigheten.

Särskilda rådet

Särskilda organ

Sammansättning

Finanspolitiskt råd

4 §
Vid myndigheten finns ett råd. Rådet har uppgifter som en oberoende finanspolitisk institution ska ha enligt Europeiska rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Rådet ska bestå av högst sex ledamöter. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

¹ Jfr rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, i lydelsen enligt rådets direktiv (EU) 2024/1265.

Rådet är beslutfört när minst fem av ledamöterna, bland dem ordförande eller vice ordförande, är närvarande.

5 §

Rådet ska följa upp och *bedöma* måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet.

Rådet ska följa upp och *publicera en bedömning av* måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet.

6 §²

Rådet ska

1. *publicera en bedömning av de prognoser över den makroekonomiska utvecklingen som regeringen redovisat i budgetpropositionen och utifrån annan relevant information som regeringen utan dröjsmål ger rådet tillgång till,*

Rådet ska, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen, särskilt *överskottsmålet* och utgiftstaket, men också skuldankaret och vid behov det kommunala balanskravet. *Rådet ska även* bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen.

2. med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen, särskilt *målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande* och utgiftstaket, men också skuldankaret och vid behov det kommunala balanskravet, *och*

² Senaste lydelse 2017:1316.

Om rådet vid sin bedömning av finanspolitiken konstaterar att det finns en tydlig avvikelse från *överskottsmålet*, ska rådet även bedöma de skäl som regeringen anfört för avvikelsen samt *överväga och redogöra för i vilken takt en återgång till målet bör ske*.

3. bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen.

Om rådet vid sin bedömning av finanspolitiken konstaterar att det finns en tydlig avvikelse från *målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande*, ska rådet även bedöma de skäl som regeringen anfört för avvikelsen samt *bedöma regeringens redogörelse för hur en återgång till målet ska ske*.

7 a §

Rådet ska publicera ett yttrande om prognosen över den makroekonomiska utvecklingen och de makroekonomiska antaganden som ligger till grund för nettoutgiftsbanan i den nationella medelfristiga finans- och reformplanen.

7 b §

Rådet ska bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt.

Rådet ska publicera sin bedömning inför den översyn av nivån på målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande som ska genomföras varannan mandatperiod.

8 §³

Rådet får

1. med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen bedöma om finanspolitiken ligger i linje med vad som krävs för en god, långsiktigt uthållig tillväxt och om politiken leder till en långsiktigt hållbar hög sysselsättning,

2. granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, *och*

3. analysera finanspolitikens effekter på välfärdens fördelning på kort och lång sikt,

2. granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder,

3. analysera finanspolitikens effekter på välfärdens fördelning på kort och lång sikt, *och*

4. *analysera finanspolitikens effekter på de offentliga investeringarna och den offentliga förvaltningens kapitalstock.*

9 §

Rådet ska vidare verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

Rådet ska vidare verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken *samt efter inbjudan delta i offentliga sammanträden och öppna utfrågningar i riksdagen.*

*Beslutsförhet**Anställningar och uppdrag*

10 §

Rådet är beslutfört när minst fem av ledamöterna, bland dem ordförande eller vice ordförande, är närvarande.

Vid myndigheten finns en kanslichef.

Kanslichefen är myndighetschef.

³ Senaste lydelse 2017:1316.

11 §⁴

Ordföranden, vice ordföranden och andra ledamöter utses av regeringen efter förslag från rådets valberedning. Förordnandena ges för en bestämd tid, högst sex år i följd för ordförande och *högst* tre år i följd för övriga ledamöter. En ledamot som inte är ordförande och som föreslås bli ordförande får förordnas för ytterligare högst tre år.

Ordföranden, vice ordföranden och andra ledamöter *i rådet* utses av regeringen efter förslag från rådets valberedning. Förordnandena ges för en bestämd tid, högst sex år i följd för ordförande och tre år i följd för övriga ledamöter, *med möjlig förlängning med högst tre år*. En ledamot som inte är ordförande och som föreslås bli ordförande får förordnas för ytterligare högst tre år.

Valberedningen ska lämna förslag som möjliggör att det inom rådet finns ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet ekonomi och ledamöter som har praktisk erfarenhet av ekonomisk-politiskt arbete. Jämn könsfördelning ska eftersträvas. Valberedningens förslag ska ges in till regeringen senast tre månader innan förordnandena går ut.

11 a §⁵

Valberedningen består av myndighetscheferna för Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering samt två andra ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid.

Valberedningen är beslutsför när samtliga ledamöter är närvarande.

Finanspolitiska *rådet* ska bistå valberedningen i dess arbete.

Finanspolitiska *rådets kansli* ska bistå valberedningen i dess arbete.

12 §

Det särskilda rådet ska senast den 15 maj varje år lämna en rapport till myndigheten. *De år när val hålls till Europaparlamentet ska dock rapporten lämnas senast den 10 maj.*

Rådet ska senast den 15 februari varje år *publicera* en rapport. *Rapporten lämnas till regeringen av myndighetens kansli.*

⁴ Senaste lydelse 2017:1316.

⁵ Senaste lydelse 2017:1316.

I rapporten ska rådet redovisa *de analyser och bedömningar som rådet har gjort*. Eventuellt avvikande meningar bland ledamöterna ska framgå av rapporten.

Myndigheten ska samma dag lämna det särskilda rådets rapport med eget yttrande till regeringen.

I rapporten ska rådet redovisa *bedömningar enligt 6 § första stycket 2 och 3 samt andra stycket*.

Eventuellt avvikande meningar bland ledamöterna ska framgå av rapporten.

Denna förordning träder i kraft den 31 december 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Konjunkturinstitutet har till uppgift att

1. följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet samt i anslutning till detta göra prognoser för den svenska ekonomin,
2. analysera finans- och penningpolitikens inriktning vid framtagandet av prognoser och medelfristiga kalkyler,
3. analysera den förda finanspolitikens effekter med särskild tonvikt på hur de offentliga finanserna förhåller sig till budget- och finanspolitiska mål,
4. genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet,
5. göra miljöekonomiska analyser, utvärdera den ekonomiska politikens kort- och långsiktiga effekter på riksdagens mål för miljö kvalitet och på en i övrigt miljömässigt hållbar utveckling, pröva olika strategier för att nå dessa mål samt utveckla miljöekonomiska modeller,
6. göra samhällsekonomiska analyser, som ska omfatta miljö- och klimatpolitiska styrmedel, och andra miljöekonomiska analyser av relevans för svensk miljö- och klimatpolitik,
7. följa den vetenskapliga diskussionen inom de områden som berör institutets verksamhet och bedriva forskning i syfte att utveckla analys- och prognosmetoder,
8. underhålla och utveckla metoder och modeller så att kvaliteten på prognoser, kalkyler och analyser förbättras,
9. bistå Regeringskansliet (Finansdepartementet) med utfalls- och prognosdata för Regeringskansliets makroekonomiska verksamhet, med prognosmodeller och med miljöekonomiska analyser,
10. framställa rapporter om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen,

¹ Senaste lydelse 2013:1012.

11. framställa en årlig rapport om miljöpolitikens samhällsekonomiska aspekter,

12. framställa månatlig statistik om svenska företags och hushålls syn på ekonomin,

13. varje månad upprätta och publicera en indikator som sammanfattar företagens och hushållens syn på ekonomin,

14. bistå Regeringskansliet (Finansdepartementet) vid bedömning av om kriterierna enligt 5 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda,

15. i samråd med sådana myndigheter och sammanslutningar som arbetar inom närliggande områden verka för att statistiskt material av betydelse för studiet av den ekonomiska utvecklingen samlas in och bearbetas,

16. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, *och*

17. inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag samt tillhandahålla varor och tjänster.

16. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

17. inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag samt tillhandahålla varor och tjänster, *och*

18. ta fram analysunderlag som Finanspolitiska rådet behöver för att bedöma regeringens prognoser över den makroekonomiska utvecklingen.

Denna förordning träder i kraft den 31 december 2025.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 30 november 2023 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdraget att se över överskotts-målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2023:162).

Kommittén ska bl.a.

- analysera vilka konsekvenser olika nivåer på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har 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 samt andra samhällsutmaningar,
- bedöma om det finns anledning att ändra nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och i så fall föreslå en ny nivå, och
- bedöma om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik och ett bättre samspel mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Regeringen beslutade den 28 juni om ett tilläggsdirektiv (Dir. 2024:62) där kommittén fick i uppdrag att analysera och ta ställning till hur det svenska finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att uppfylla kraven i EU:s ändringsdirektiv (EU) 2024/1265, och lämna förslag på åtgärder som behövs för att genomföra ändringsdirektivet.

2.2 Utredningsarbetet

Kommittén, som inledde sitt arbete i januari 2024, har sammanträtt vid 10 tillfällen. Arbetet har bedrivits i samråd med en sakkunnigkrets, som har beretts tillfälle att lämna synpunkter.

Kommittén har beställt ett beräkningsunderlag från Konjunkturinstitutet som innehåller konsekvensberäkningar för olika alternativa saldomål.¹

2.3 Dispositionen av betänkandet

Betänkandet innehåller 10 numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. I detta kapitel (kapitel 2) behandlas vårt uppdrag. Kapitel 3 innehåller en beskrivning av det finanspolitiska ramverket. I kapitel 4 redovisas den ekonomiska utvecklingen i Sverige sedan 2000. Kapitel 5 innehåller en redogörelse av saldomålets roll i det finanspolitiska ramverket. I kapitel 6 redovisas principer för stabiliseringspolitiken. Kapitel 7 innehåller konsekvenser av olika nivåer på saldomålet och förslag om ny målnivå. I kapitel 8 återfinns våra bedömningar avseende förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet. I betänkandets två sista kapitel (9 och 10) behandlas frågor om konsekvenserna av våra förslag, ikraftträdande och övergångsbestämmelser samt författningskommentarer.

¹ Konjunkturinstitutet (2024).

3 Det finanspolitiska ramverket

Finanspolitiken regleras både av EU:s regler för ekonomisk styrning och genom det nationella finanspolitiska ramverket. De ramar som sätts i EU:s ekonomiska styrning definieras av stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden om underskott och skuld, som Sverige i egenskap av medlem i EU är bunden av.

Det nationella ramverket består av övergripande finanspolitiska mål och restriktioner, samt en stram och fokuserad statlig budgetprocess. Det övergripande målet är ett mål för det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen, överskottsmålet. Därtill finns ett tak för statens och ålderspensionssystemets utgifter, samt ett krav på att kommuner och regioner ska budgetera för ett resultat i balans. Till ramverket räknas även ett riktmärke för den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld, det s.k. skuldankaret, samt extern uppföljning och granskning av oberoende finanspolitiska institutioner.

I kapitlet beskrivs det nuvarande finanspolitiska ramverket på nationell nivå och EU-nivå.

3.1 Det nationella finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket syftar till att finanspolitiska beslut fattas på ett ordnat och förutsägbart sätt som bidrar till att nå ett antal övergripande mål. De mål som brukar anges är:

- **Att de offentliga finanserna är hållbara på lång sikt.** Finanspolitiken ska utformas så att den offentliga skulden inte ökar på ett okontrollerat sätt.
- **Samhällsekonomisk effektivitet.** Förutsägbarhet och ett jämnt skatteuttag minskar osäkerhet och skapar förutsättningar för en väl fungerande samhällsekonomi.

- **En jämn fördelning av inkomster och andra resurser mellan generationer.** Offentligfinansiell stabilitet ökar förutsättningarna att beakta intertemporala fördelningsaspekter i beslutsfattandet.
- **Utrymme att möta större konjunkturedgångar med aktiva åtgärder.** Ett starkt finansiellt utgångsläge ger möjligheten att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik i djupa lågkonjunkturer utan att det leder till en oroande skuldutveckling.
- **Att upprätthålla marginaler till stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden.** Striktare regler i det nationella finanspolitiska ramverket än i stabilitets- och tillväxtpakten har bidragit till att Sverige aldrig har varit föremål för ett förfarande om allt för stort underskott.

Begreppen ”offentlig sektor”, ”offentlig förvaltning”, ”överskottsmål” och ”saldomål”

I samband med att Statistiska centralbyrån (SCB) anpassade redovisningen i nationalräkenskaperna till ENS2010 ändrades benämningen offentlig sektor till offentlig förvaltning.¹ Trots att ändringen genomfördes redan 2014 har benämningen ”offentlig sektor” fortsatt används i definitionen av överskottsmålet i budgetlagen och i de ekonomiska propositionerna. I betänkandet används begreppet ”överskottsmål” för att beteckna de mål för det finansiella sparandet som har styrt finanspolitiken från att det infördes i slutet av 1990-talet till och med 2026, medan den mer generella beteckningen ”saldomål” används i diskussionen av det mål som kommer att gälla från och med 2027, se förslag i kapitel 8. Båda målbegreppen avser den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Se avsnittet med definitioner för mer om olika begrepp, samt kapitel 1 och 7 för förslag om ändring av budgetlagen.

3.1.1 Överskottsmålet för den offentliga sektorn

Dagens överskottsmål är formulerat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.² Vilken nivå överskottsmålet ska

¹ SCB (2014).

² Prop. 2017/18:1.

ha, regleras inte i budgetlagen. Lagen anger endast att regeringen ska lämna förslag till riksdagen om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.³ Av författningskommentaren 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 balans eller visa ett mindre underskott.⁴ Vidare framgår att målet ska avse hela den offentliga sektorn, dvs. staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet. I motiveringen står det att målet ska ha en styrande roll för finanspolitiken, och att det därför bör omfatta alla sektorer som kan påverka finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Överskottsmålet fungerar som ett riktmärke för det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn och följs i ett framåtblickande perspektiv upp med det strukturella sparandet i den offentliga sektorn. Det finansiella sparandet ett enskilt år påverkas av konjunkturläget. I en högkonjunktur tenderar de offentliga inkomsterna och därmed det finansiella sparandet att förstärkas, för att sedan försvagas i en lågkonjunktur. Sparandet kan också påverkas av engångseffekter, dvs. inkomster eller utgifter som är av engångskaraktär och som inte återkommer senare år. För att få en indikator på hur det finansiella sparandet ligger till relativt överskottsmålet när hänsyn tas till de faktorerna beräknas därför ett underliggande *strukturellt sparande*. Om det strukturella sparandet bedöms vara högre än vad överskottsmålet anger finns ett utrymme för nya ofinansierade utgifter eller inkomstsänkningar, och om det ligger under indikerar det ett besparingsbehov (se kapitel 8 för en diskussion om budgetutrymmet). Överskottsmålet är inte en begränsning av det offentliga åtagandet i sig. Regeringen kan alltid lägga fram förslag som ökar de offentliga utgifterna om det finansieras genom åtgärder som ökar inkomsterna.

Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redovisa för riksdagen hur överskottsmålet efterlevs vid minst två tillfällen per år, och ska vid en bedömd målavvikelse redogöra för hur en återgång till målet ska ske.⁵ Därutöver ska regeringen säkerställa att den förda politiken utvärderas i förhållande till målet.

³ 2 kap. 1 §, budgetlagen (SFS 2011:203).

⁴ Prop. 2009/10:100, s. 94.

⁵ 2 kap. 1a§, budgetlagen (SFS 2011:203).

3.1.2 Ett ankare för den konsoliderade bruttoskulden

Ett viktigt syfte med det finanspolitiska ramverket är att förhindra underskott som leder till skulduppbyggnad och en försvagad finansiell ställning i den offentliga sektorn. Finanspolitisk hållbarhet och utrymmet för en aktiv stabiliseringspolitik är snarare relaterat till skuldkvotens nivå och utveckling, än till över- eller underskott ett enskilt år. Av det skälet är relationen mellan överskotts målet och den offentliga skuldsättningen viktig. Även om överskotts målet är mer lämpat som ett operativt mål i budgetprocessen spelar inte minst den offentliga bruttoskulden en central roll i värderingar av finanspolitiken. Mot den bakgrunden kompletterades det finanspolitiska ramverket 2019 med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden. Nivån på skuldankaret, dvs. den önskvärda kvoten för den konsoliderade bruttoskulden, är 35 procent av BNP vilket bedömdes vara förenligt med ett överskotts mål om en tredjedels procent av BNP.

I den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om den avviker från skuldankaret med mer än fem procentenheter av BNP ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen. Det gäller en avvikelse uppåt eller nedåt enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den. Riksdagens finansutskott kan vid sin behandling av skrivelsen besluta om en offentlig utfrågning av finansministern om skuldsituationen. Även Finanspolitiska rådet har till uppgift att följa den konsoliderade bruttoskuldens utveckling i förhållande till skuldankaret, och analyserar vilka faktorer som förklarar avvikelser.

3.1.3 Utgiftstaket för staten och ålderspensionssystemet

Utgiftstaket sätter en övre gräns för statens och ålderspensionssystemets utgifter och bestäms i nominella termer tre år innan budgetåret inleds. Utgiftstaket är budgetprocessens övergripande restriktion i termer av totala utgifter, och regeringens primära verktyg för att säkerställa att överskotts målet nås. Utgiftstaket tydliggör behovet av priori-

teringar 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 utgiftstak som avser det tredje tillkommande året.⁶ Riksdagen fastställer utgiftstaket i sitt beslut om budgetramen, det s.k. rambeslutet. 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. Om det uppstår en risk för att ett beslutat utgiftstak överskrids är regeringen skyldig att vidta åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.⁷

Budgetlagen reglerar inte vilka utgifter som utgiftstaket ska omfatta. Det har däremot i princip omfattat samma utgifter sedan det infördes. Enligt en etablerad praxis utgör de takbegränsade utgifterna av statsbudgetens alla 27 utgiftsområden, utom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. Även ålderspensionssystemets utgifter omfattas av utgiftstaket. Att statsskuldsräntorna inte ingår förklaras med att riksdag och regering endast i begränsad omfattning kan påverka de på kort sikt, samt att staten måste kunna fullgöra sina åtaganden även om det inträffar ränte- eller valutakursjusteringar som påverkar statens räntebetalningar.

Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Den ska främst fungera som en buffert om utgifterna skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat på grund av konjunkturutvecklingen. Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål, men budgeteringsmarginalen kan stegvis tas i anspråk för utgiftsreformer och andra utgifter som inte är en följd av konjunkturutvecklingen i takt med att behovet av säkerhetsmarginal minskar.⁸ Det gäller under förutsättning att de förändrade utgifterna är förenliga med överskotts-målet.

⁶ 2 kap. 2§, budgetlagen (SFS 2011:203).

⁷ 2 kap. 4§, budgetlagen (SFS 2011:203).

⁸ Skr. 2017/18:207, s. 20.

Normalt ska de utgiftstak riksdagen har beslutat inte ändras annat än för tekniska justeringar.⁹ Beslutade utgiftstak har däremot vid ett par tillfällen ändrats av riksdagen (både uppåt och nedåt) och därmed ändrat finanspolitikens inriktning. T.ex. reviderades utgiftstaket under covid-19 pandemin för att rymma finansiering av temporära finansiella stöd. I avsnitt 5.1 finns en närmare redogörelse för sambandet mellan utgiftstaket och överskottsmålet.

3.1.4 Det kommunala balanskravet

Varje enskild kommun och region ska enligt kommunallagen upprätta en budget där kostnader inte överskrider intäkter.¹⁰ Om resultatet i efterhand blir negativt ska det regleras under de närmast följande tre åren. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunallagen ställer också krav på god ekonomisk hushållning, som är överordnat det kommunala balanskravet.¹¹ Kravet på god ekonomisk hushållning innebär att varje kommun och region ansvarar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi.

Definitionen av god ekonomisk hushållning skiljer sig åt mellan enskilda kommuner och regioner. En definition som ofta används är att resultatet ska uppgå till två procent av kommunens totala skatteintäkter och generella statsbidrag. Om resultatet i en kommun eller region ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år, om det inte föreligger synnerliga skäl. Då kan en kommun eller en region besluta att inte återställa hela eller delar av ett negativt resultat. Det finns även en möjlighet för kommuner och regioner att använda sig av resultatreserver. De möjliggör att överskott kan sparas i goda tider för att senare användas i sämre tider och därmed uppnå en god ekonomisk hushållning.

Det kommunala balanskravet stödjer, enligt beskrivning i ramverkskrivelsen, överskottsmålet genom att välskötta finanser i kommuner

⁹ 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 ändringar av olika slag som ändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett i sak ändrat offentligt åtagande. Omvänt kan ändringar 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 budgetändringar av detta slag neutraliseras. Detta sker genom s.k. tekniska justeringar.

¹⁰ 11 kap. 5 § kommunallagen (SFS 2017:725).

¹¹ 11 kap. 1 § kommunallagen (SFS 2017:725).

och regioner bidrar till att nå överskottsmålet.¹² I avsnitt 5.1 redogörs närmare för sambandet mellan balanskravet och överskottsmålet.

3.1.5 Den statliga budgetprocessen

Den statliga budgetprocessen utgår från ett uppifrån- och ned perspektiv där olika utgifter ställs mot varandra och prövas mot ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme utifrån överskottsmålet och utgiftstaket.

Budgetprocessen kan delas in i tre faser som omfattar beredning, beslut och genomförande. Av de är riksdagen ansvarig för beslut om utgiftsområden och anslag, medan regeringen är ansvarig för beredning av budgetförslaget, genomförande av riksdagens beslut, vilket inkluderar beslut om den närmare verksamheten. Det går också att tala om en fjärde fas 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 annan proposition som påverkar statens inkomster eller utgifter det följande året lämnas efter budgetpropositionen.¹³ Begränsningen är till för att minimera antalet budgetpåverkande förslag som presenteras vid sidan av förslagen i budgetpropositionen och ska 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.¹⁴ 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

¹² Skr. 2017/18:207, s. 21.

¹³ 9 kap. 5 § tredje stycket riksdagsordningen (SFS 2014:801).

¹⁴ 11 kap. 18 § riksdagsordningen (SFS 2014:801).

före beslutet om utgiftsramar i rambeslutsprocessens första steg. Finansutskottet är beredande utskott för det första steget i rambeslutsprocessen.

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

Rambeslutsprocessen innebär att man främjar ett helhetsperspektiv i regeringens och oppositionspartiernas budgetförslag. Beslutsprocessen kännetecknas av att jämförbara budgetförslag ställs mot varandra, där varje riksdagspartis förslag representerar en helhetssyn på budgetpolitiken. En sådan process innebär att det går att undvika växlande majoriteter i beslut om enskilda budgetfrågor som riskerar att försvaga statens budget.

När riksdagens budgetbehandling avslutats ska regeringen verkställa och genomföra riksdagens beslut om budgeten. Den viktigaste delen handlar om att utfärda regleringsbrev till myndigheter under regeringen. Andra grundläggande åtgärder är bl.a. att lagbeslut fullföljs med utfärdanden och att bemyndiganden tas i anspråk. Efter det att budgetåret avslutats ingår kontroll och utvärdering av resultaten som en fjärde fas i budgetprocessen. Regeringen ska senast den 15 april året efter budgetåret lämna en skrivelse med årsredovisning för staten till Riksdagen. Genom finansiell revision genomför Riksrevisionen granskning av årsredovisningen. Riksrevisionens revisionsberättelse över granskningen som delges regeringen överlämnas också till riksdagen.

3.2 Nuvarande ordning för uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken

3.2.1 Budgetlagens krav på regeringens uppföljning

Regeringen är skyldig att vid minst två tillfällen per år till riksdagen redovisa om och hur överskottsmålet efterlevs.¹⁵ Regeringen ska då beakta effekterna av beslutade och, för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder.

¹⁵ 2 kap. 1a § budgetlagen (SFS 2011:203).

För att öka tydligheten i uppföljningen av överskottsmålet gjordes 2014 ändringar i budgetlagen.¹⁶ I förarbetena framhålls att det krävs en transparent uppföljning för att systemet med överskottsmål ska fungera väl.¹⁷ En sådan uppföljning bör innehålla en avstämning av om målet nås 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 överskottsmålet förklaras tydligt. Beräkningen av budgeteffekter visar vilket budgetutrymme som finns i ett medelfristigt perspektiv. Regeringen ska även i budgetpropositionen lämna förslag till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje tillkommande budgetåret.

Att budgeteffekterna tillmäts betydande vikt avspeglas i att budgeteringen 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 normalt med förhållandevis små årliga ändringar.

Regeringen måste utvärdera hur de budgetpolitiska målen uppfylls

Regeringen är skyldig att se till att det utförs regelbundna utvärderingar av hur de budgetpolitiska målen efterlevs.¹⁸ Regeringen kan uppfylla sin skyldighet genom att ge myndigheter, exempelvis Finanspolitiska rådet, i uppgift att genomföra en sådan utvärdering. Därför har rådet i uppgift att utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling.¹⁹ 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.²⁰ Genom en kvalificerad analys av finanspolitiken, och specifikt av hur de finanspolitiska målen nås, 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 externa övervakningen ökar transparensen och bidrar till att det

¹⁶ Prop. 2013/14:173.

¹⁷ SOU 2013:73, s. 109.

¹⁸ 2 kap. 5 § budgetlagen (SFS 2011:203).

¹⁹ 7§ förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

²⁰ Prop. 2013/14:173, s. 24.

är förenat med politiska kostnader för regeringen att inte klara de beslutade finanspolitiska målen.²¹

Regeringen ska presentera en plan för en återgång till överskottsmålet vid en målavvikelse

Det finns ett formellt krav på regeringen att vidta åtgärder om det finns risk för att statens utgiftstak överskrids. I budgetlagen finns ett motsvarande krav för överskottsmålet. Av budgetlagen framgår att regeringen ska redogöra för hur en återgång till överskottsmålet ska ske, när den bedömer att en avvikelse från målet uppstått.²² Eftersom en sådan bedömning är förenad med osäkerhet bör enligt lagens förarbeten en tydlig indikation på en målavvikelse föreligga för att regeringens skyldighet ska gälla. Planen för hur en målavvikelse ska hanteras bör ha ett medelfristigt perspektiv och ange hur riskerna kring målavvikelsen ska hanteras. Någon precisering av hur avvikelsen ska mätas anges inte i budgetlagen. Vidare säger förarbetena att en avvikelse ska korrigeras efter en samlad bedömning av stabilitets-, fördelnings- och strukturpolitiska faktorer. Budgetutrymmet för det kommande året är därför inte nödvändigtvis detsamma som behovet av korrigerande av det finansiella sparandet för att nivån för målet ska efterlevas.

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.²³ 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.²⁴

²¹ Prop. 2013/14:173, s. 31.

²² 2 kap. 1a § budgetlagen (SFS 2011:203).

²³ 9 kap. 1 § budgetlagen (SFS 2011:203).

²⁴ Prop. 1995/96:220, s. 108.

3.2.2 Uppföljningen av skuldankaret

Skuldankaret är fastställt som ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, på medellång sikt. Skuldankaret är bestämt till 35 procent av BNP under perioden 2019–2027. I den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om skuldkvoten avviker från skuldankaret med mer än fem procent av BNP ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. Avvikelsen beräknas utifrån utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera den. En sådan skrivelse behandlas i finansutskottet, som kan besluta om en offentlig utfrågning av finansministern om skuldsituationen.

3.2.3 Årsredovisningen för staten

Årsredovisningens innehåll regleras i budgetlagen.²⁵ Där framgår bl.a. 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.

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 årsredovisningen för staten är en utvärdering av hur väl målet har nåtts, medan den framåtblickande uppföljningen i de ekonomiska propositionerna är ett underlag för utformningen av kommande års finanspolitik.²⁶

Finansutskottet behandlar regeringens skrivelse med årsredovisning för staten tillsammans med Riksrevisionens revisionsberättelse. Finansutskottet har i flera betänkanden understrukit att årsredovisningen för staten är ett viktigt komplement till budgetpropositionen

²⁵ 10 kap. 6 § budgetlagen (SFS 2011:203).

²⁶ Bet. 2009/10:KU39, s. 42.

som ger riksdagen en möjlighet att följa upp och kontrollera de beslut riksdagen fattat om statens budget.²⁷

3.2.4 Återkommande översyn av saldomålet

I nationalräkenskaperna definieras överskottsmålet som ett mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande.²⁸ Det finansiella sparandet är den del av den offentliga förvaltningens disponibla bruttoinkomst som inte konsumeras eller används för bruttoinvesteringar, dvs. totala inkomster minus totala utgifter. Det är därmed det belopp som är tillgängligt för att finansiera andra sektors utgifter vid ett överskott, eller det belopp som måste lånas från andra sektorer vid ett underskott. Regeringen ska enligt budgetlagen lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande till riksdagen, och vid en bedömd avvikelse från målet redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

Ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare, men ses över varannan mandatperiod. Ordningen upprättades i samband med 2016 års översyn av överskottsmålet och nämns även i regeringens skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket.²⁹ För att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie riksdagsval bör översynen göras under den andra mandatperioden efter det att ett tidigare beslut om ett överskottsmål fattats. Ett överskottsmål för de offentliga finanserna ska vara stabilt över längre tidsperioder. Det utesluter inte att målet ska kunna omprövas vid ändrade bedömningar av exempelvis skuldutvecklingen eller behovet av säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Det kan exempelvis röra sig om ny information om den demografiska utvecklingen, eller att tidigare bedömningar ändrats av vilken skuldutveckling som är förenlig med en given nivå på överskottsmålet. Osäkerheten i bedömningen av ekonomins tillväxttakt och hur sparandet kommer att utvecklas i kommuner och ålderspensionssystemet, m.m. är stor. Ett annat motiv till att återkommande se över ramverket är ändrade politiska prioriteringar.

Även bedömningen av vad som är en önskvärd skuldkvot kan ändras med anledning av faktorer som den demografiska utvecklingen eller en ny syn på behovet av säkerhetsmarginaler. Skuldankaret är en indi-

²⁷ Se t.ex. bet. 2015/16:FiU12, s. 12–13.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning ([EU] 549/2013), indikator S13.

²⁹ SOU 2016:67, s. 272; skr. 2017/18:207, s. 3.

kator på den skuldkvot som eftersträvas med det valda saldomålet. Skuldens utveckling är osäker och beror på flera andra faktorer än det finansiella sparandet. Därför omprövas även skuldankarets nivå vid översynen varannan mandatperiod.

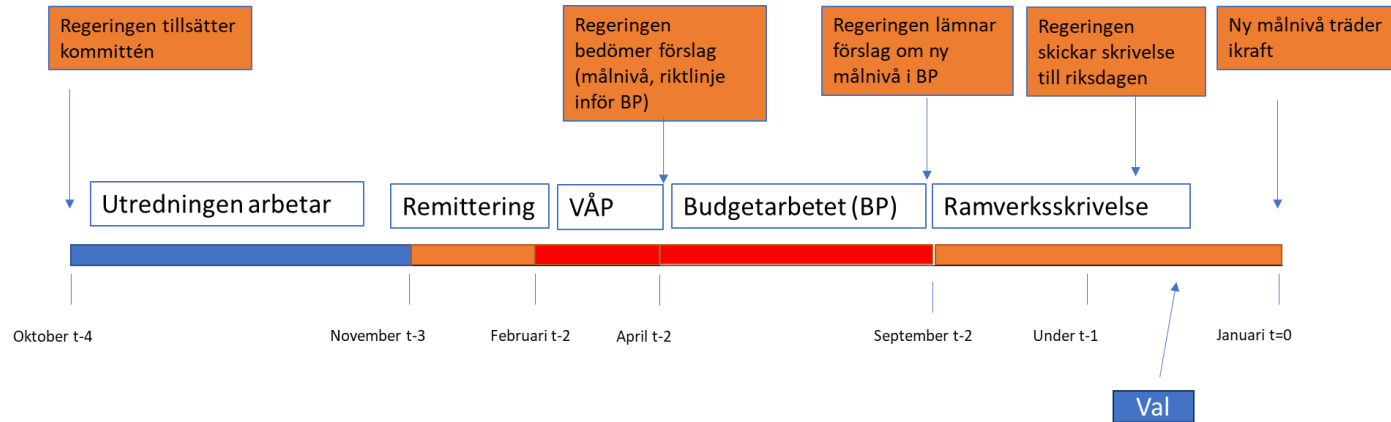
För att undvika att revideringar av målnivån sker på ett sätt som minskar målets trovärdighet är det viktigt att de genomförs på ett förutsägbart sätt. Dessutom ska ett brett politiskt stöd för eventuella ändringar eftersträvas.

Tidplanen för beredning och revidering sträcker sig över flera år

Översynen varannan mandatperiod följer en fastlagd tidplan som syftar till att en eventuellt reviderad målnivå ska träda i kraft det första året efter ett ordinarie riksdagsval. Beredningen av en ändring är tidskrävande, vilket gör att tidplanen för översynen sträcker sig över flera år. I figur 3.1 redovisas tidplanen för en översyn och en revidering av målnivån. Om en ändring av det finanspolitiska ramverket ska träda i kraft den 1 januari år t måste en parlamentarisk kommitté tillsättas redan tre år före det datumet, under hösten år $t-4$. Det är då regeringen senast behöver besluta om direktiv till kommittén som ska analysera behovet av ändringar och förordnanden av ordförande och utredningssekreterare. Kommitténs arbete, med deltagare från samtliga riksdagspartier, sträcker sig vanligtvis över ett år för att kunna lämna ett slutbetänkande tidigast under hösten år $t-3$.

Kommitténs förslag ska remissbehandlas för att regeringen ska ha ett underlag för att avisera sin syn på eventuella ändringar av det finanspolitiska ramverket i vårpropositionen år $t-2$. Budgetpropositionen för år $t-1$, som lämnas till riksdagen under hösten år $t-2$, innehåller sedan förslag på eventuella ändringar. Eventuella ändringsförslag av regeringen beslutas av riksdagen under hösten. Det för att det ska vara tydligt vilken målnivå som gäller för år t redan ett år före, eftersom finanspolitiken för år t bestäms i vårproposition år $t-1$ respektive budgetpropositionen för år t . Under hösten år $t-1$ är det också riksdagsval.

Figur 3.1 Tidplan för översynen av målnivån



Anm. BP avser budgetpropositionen. VÅP den ekonomiska vårpropositionen. Eftersom den här översynen även omfattar implementeringen av ett EU-direktiv kan ramverksskrivelsen behövas lämnas tidigare än vad som anges i figuren.

Källa: Egen illustration.

3.3 Ramverksskrivelsen som bedömningsnorm

Regeringens skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket (ramverksskrivelsen) från 2018 beskriver det finanspolitiska ramverket.¹ Skrivelsen innehåller bl.a. principer för uppföljning av målnivån. Principerna är kopplade till målavvikelseernas storlek och konjunkturläget, men förtydligar även på vilket sätt EU:s krav och regler för hur nationella budgetramverket ska hanteras. Vid behandlingen i riksdagen av skrivelsen ställde sig en bred majoritet bakom denna. När regeringen lämnar en ny skrivelse till riksdagen utgör den regeringens aktuella bedömningar och tillämpning av det finanspolitiska ramverket.

För att skapa stabilitet och förtroende kring det finanspolitiska ramverket är det av vikt med en bred parlamentarisk förankring bakom regeringens bedömningar och slutsatser i ramverksskrivelsen. När bred enighet råder, minskar osäkerheten kring hur finanspolitiken kommer att utformas. Det är särskilt viktigt när det gäller hanteringen av de principer och regler som styr den nationella budgetpolitiken i relation till EU:s krav. Dessutom ger det en stabil grund för de regelbundna översynerna av målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande, vilket säkerställer att finanspolitiken kan anpassas effektivt till ändrade ekonomiska förhållanden utan att äventyra målen för den offentliga ekonomin.

Ändringar av målnivån, dess uppföljning och andra typer av konkretiseringar av det finanspolitiska ramverket bör avspeglas i en ny ramverksskrivelse som därmed gäller tills vidare. Den ska innehålla en definition av en målavvikelse tillsammans med en redovisning av vilka faktorer som ingår vid en bedömning av om en avvikelse kan anses motiverad, och göra det tydligt hur en återgång till målet ska gå till. På så sätt är skrivelsen en bedömningsnorm (eng. code of conduct) utifrån vilken riksdag och myndigheter som Finanspolitiska rådet, Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket och andra som t.ex. Europeiska kommissionen, kan granska finanspolitiken.

I senaste ramverksskrivelsen 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 nya erfarenheter och att politiken får nya förutsättningar.² Det understryker

¹ Skr. 2010/11:79; skr. 2017/18:207.

² Skr. 2017/18:207, s. 7.

betydelsen av att regeringen lämnar en ny skrivelse efter varje översyn av överskottsmålet.

3.3.1 Finanspolitiska rådets roll i uppföljningen av överskottsmålet

Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen som bildades den 1 augusti 2007. Myndigheten har formen av en enrådighetsmyndighet med en kanslichef som myndighetschef. I myndigheten finns ett särskilt råd som i myndighetens instruktion benämns ”rådet”.³ Rådet ska bestå av sex ledamöter som bistås av ett kansli med fem heltidsanställda medarbetare som utgör själva myndigheten. Enligt Finanspolitiska rådets instruktion utser regeringen ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter baserat på förslag från rådets valberedning. Processen är utformad för att kunna uppfylla kravet på transparens och för att säkerställa att ledamöterna har lämplig erfarenhet och kompetens. Enligt rådets instruktion ska ledamöter ha ”hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet ekonomi och praktisk erfarenhet av ekonomisk-politiskt arbete”. Förordnanden beslutas för högst sex år för ordföranden och tre år för övriga ledamöter.

Det särskilda rådet i Finanspolitiska rådet verkar under principen om funktionellt oberoende. Det innebär att rådet har fullständig frihet att utföra sina uppgifter, såsom att granska och utvärdera regeringens finanspolitik, utan inblandning från regeringen eller andra politiska aktörer. Genom det funktionella oberoendet säkerställs att rådets analyser och bedömningar är objektiva och sakliga, vilket i sin tur bidrar till en mer välinformerad och transparent debatt om den ekonomiska politiken.

Finanspolitiska rådet har ett särskilt ansvar vid uppföljningen av det finanspolitiska ramverket. Syftet är att öka transparensen kring regeringens beräkningar och politikens finanspolitiska konsekvenser. Rådet har i uppgift att årligen bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet.⁴ Om rådet menar att en tydlig avvikelse föreligger analyserar det regeringens skäl för avvikelsen samt överväger och redogör för i vilken takt en återgång till målet bör ske. Rådets uppgift är att göra en välgrundad samlad bedömning av relevanta omständigheter utifrån de

³ 4 § förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

⁴ 6 § förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

principer för uppföljning av överskotts målet som riksdagen och regeringen har ställt sig bakom.⁵

Rådet granskar finanspolitiken med utgångspunkt i både den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen. En av dess centrala uppgifter är att bedöma om finanspolitiken överensstämmer med en långsiktigt hållbar finanspolitik och de budgetpolitiska målen. Dessutom utvärderar rådet hur lämplig finanspolitikens inriktning är i förhållande till konjunkturutvecklingen.

Utöver det ska rådet utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling och dess redovisning till riksdagen av de offentliga finanserna samt kostnader för nya reformer. Utvärderingen bygger också på både den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, och sker enligt de krav som ställs på medlemsstaternas budgetramverk.⁶

I regeringens ramverksskrivelse anges att det regelbundet ska göras externa utvärderingar av Finanspolitiska rådet. Även om inriktningen för utvärderingarna kan variera bör en bedömning av rådets granskning av hur de budgetpolitiska målen inom det finanspolitiska ramverket uppfylls alltid ingå. En sådan utvärdering har hittills inte genomförts.

Rådet ska även verka för en ökad offentlig diskussion och offentligt kommunicera sina bedömningar utan onödigt dröjsmål.⁷ Riksdagens finansutskott kallar finansministern varje år i maj till en utfrågning med anledning av Finanspolitiska rådets rapport. Utfrågningen fokuserar på det finanspolitiska ramverket, i enlighet med de krav som specificeras i ramverksskrivelsen.

3.3.2 Riksrevisionen

Riksrevisionen är en självständig myndighet under riksdagen vars huvudsakliga uppgift är att granska statens ekonomi och effektiviteten i statlig verksamhet. Myndigheten bildades 2003 i samband med att Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket slogs samman.

Riksrevisionen lämnar granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen.⁸ Riksrevisorn har en lagstadgad rätt att själv avgöra vad som ska granskas, hur det ska granskas och vilka slutsatser som ska

⁵ Prop. 2016/17:100; skr 2017/18:207, s. 13.

⁶ 7§ förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

⁷ Skr. 2017/18:207; 9 § förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet, s. 23.

⁸ 9 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. (SFS 2002:1022).

dras.⁹ Myndigheten har återkommande granskat regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket. Granskningen har gjorts genom att analysera regeringens ekonomiska propositioner och andra relevanta dokument. Resultatet redovisas i granskningsrapporter som innehåller slutsatser och rekommendationer till regeringen.¹⁰ Genom att lämna granskningsrapporter till riksdag och regeringen säkerställer Riksrevisionen öppenhet och transparens i den statliga ekonomiska förvaltningen.

3.3.3 Andra myndigheters granskning

Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket ska enligt sina instruktioner publicera bedömningar av den offentliga sektorns finanser och förhållandet till det finanspolitiska ramverkets mål och restriktioner.¹¹ Konjunkturinstitutet ska även publicera en årlig bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar och de prognosjämförelser som myndigheten gör löpande.

3.4 Den ekonomiska styrningen i EU

Som medlem i EU är Sverige bunden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Stabilitets- och tillväxtpakten utgörs sedan 1997 av en förebyggande och en korrigerande del.¹²

De har som syfte att verka för att undvika att medlemsstater över-skrider de i EUF-fördraget sedan 1992 fastställda referensvärden som reglerar underskott och skuldkvot. Underskottskriteriet anger att underskottet i finansiellt sparande inte får överstiga 3 procent av BNP.¹³ Skuldkriteriet föreskriver att den offentliga konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) inte får överstiga 60 procent av BNP, eller bör minska mot det värde i lämplig takt. Sverige är en av två medlemsstater i EU som aldrig har varit föremål för ett förfarande om allt för stort underskott. Sverige har inte heller varit föremål

⁹ 13 kap, 8 § regeringsformen (SFS 1974:152).

¹⁰ Riksrevisionen (2023).

¹¹ 1 § förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet; 2 § förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning ([EU] 2024/1263); rådets förordning ([EU] 1467/97).

¹³ Artikel 1, protokoll 12 till Fördraget om Europeiska unionen.

för något anpassningsförfarande i den förebyggande delen. Våren 2024 avslutades förhandlingarna om översynen av EU:s ekonomiska styrning mellan Europeiska rådet, Europeiska kommissionen och EU-parlamentet.¹⁴ Genomförandet i det nationella ramverket diskuteras i kapitel 8.

3.4.1 Den finanspolitiska övervakningen i den förebyggande delen

Den europeiska planeringsterminen (terminen) är ett årligt förfarande som syftar till att samordna den ekonomiska politiken, finans-, sysselsättnings- och socialpolitiken inom EU. Inom ramen för terminen sker en övervakning av kommissionen om hur medlemsstaterna följer EU:s finanspolitiska ramverk. Övervakningen sker främst genom kommissionens granskning av de medelfristiga nationella finans- och strukturpolitiska planerna (plan) som ska sträcka sig över fyra- eller fem år. Sverige lämnade in sin första plan hösten 2024 och gäller för 2025–2028.

En ny fyra- eller femårig plan ska lämnas till rådet och kommissionen senast den 30 april det sista året den föregående planen omfattar. Vid ett regeringsskifte kan en ny tillträd regering lägga fram en reviderad nationell finans- och strukturpolitisk plan.

En s.k. utgiftsbana för primära nettoutgifter (nettoutgiftsbana) är huvudindikatorn i budgetövervakningen.¹⁵ Intuitionen bakom indikatorn är att medlemsstater med höga skuldkvoter ska bedriva en finanspolitik där inkomsterna ökar snabbare än utgifterna och skuldkvoten därmed minskar. Nationellt finansierade nettoutgifter definieras som offentliga utgifter minus ränteutgifter. De justeras för diskretionära inkomståtgärder, utgifter för unionens program som helt finansieras av unionens fonder, nationella utgifter som finansieras av unionen, samt automatiska stabilisatorer. Även utgifter av engångskaraktär och andra tillfälliga åtgärder exkluderas. Vilka de är kan bli föremål för diskussion mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Värt att notera är att eftersom utgiftsbanan är ett netto kan ändringar ske både genom att höja eller sänka utgifter eller att höja eller sänka skatter.

I planen ska medlemsstaten även redogöra för reform- och investeringsåtaganden över en planeringshorisont på fyra eller fem år, be-

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning ((EU] 2024/1263); rådets förordning ((EU] 2024/1264); rådets direktiv ((EU] 2024/1265).

¹⁵ Artikel 10 Europaparlamentets och rådets förordning ((EU] 2024/1263).

roende på mandatperiodens längd. För medlemsstater med skuldkvoter över 60 procent ska åtagandena dessutom vara förenliga med en gradvis minskning av skuldkvoten, samt leda till en hållbar tillväxt.

Alla medlemsstater ska i sina planer redovisa en utgiftsbana som beaktar de makroekonomiska konsekvenserna av den planerade finanspolitiken. Utgiftsbanan är bindande och samtliga medlemsstaters utgiftsbanan antas i rådet. Däremot vidtas inga åtgärder mot medlemsstater som bryter mot sin utgiftsbana men klarar referensvärdena för underskott och skuldkvot (figur 3.2).

Medlemsstater med för hög skuld eller för stort underskott måste klara kommissionens referensbana för utgifter

Den medlemsstat som inte lever upp till stabilitets och tillväxtpaktens referensvärden måste begränsa sina nettoutgifter till kommissionens referensbana. Den ska vägleda medlemsstaten när den utarbetar sin plan och säkerställa att skuldkvoten följer en nedåtgående trend, eller håller sig på sunda nivåer (figur 3.2). Medlemsstaten har därefter en anpassningsperiod på fyra år för att ställa om till en hållbar finanspolitik. Det är möjligt att ansöka om en förlängning av anpassningsperioden till högst sju år. En sådan förlängning baseras på att medlemsstaten förbinder sig till att genomföra omfattande strukturreformer eller investeringar som innebär att anpassningen förskjuts.

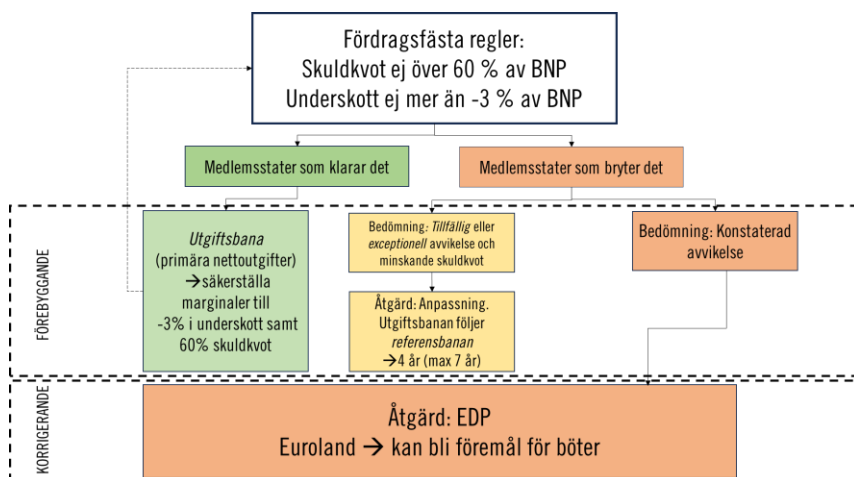
För en medlemsstat vars offentliga underskott och skuldkvot är lägre än referensvärdena kan kommissionen, om landet så begär, tillhandahålla teknisk information om en bana som ser till att underskottet ligger kvar under tre procent av BNP även på medellång sikt.

Kommissionens referensbana innehåller ett antal säkerhetsmekanismer

För att säkerställa en god skuldutveckling finns två säkerhetsmekanismer för kommissionens framtagande av referensbanan. Den första mekanismen innebär att referensbanan sätts så att skuldkvoten minskar med en procent av BNP per år i genomsnitt under anpassningsperioden om skuldkvoten initialt överstiger 90 procent av BNP. Om skuldkvoten är mellan 60 och 90 procent av BNP ska den i stället minska med minst 0,5 procent av BNP per år i genomsnitt.

Den andra säkerhetsmekanismen innebär att det strukturella sparandet som ligger till grund för referensbanan ska ha en marginal om minst 1,5 till 3 procent av BNP. För att nå marginalen ska det primära strukturella sparandet, dvs. det strukturella sparandet exklusive räntebetalningar, årligen förbättras med 0,4 procent av BNP.

Figur 3.2 Schematisk beskrivning av stabilitets- och tillväxtpaktens funktionssätt



Anm. Kommissionens referensbana sätts antingen så att skuldkvoten trendmässigt minskar eller det strukturella sparandet stärks (0,4–0,5 procent av BNP per år). Bedömningen mot de fördragsfästa reglerna sker kontinuerligt.

Källa: Egen redovisning.

Kommissionen bedömer och följer upp, rådet godkänner planerna

Kommissionen bedömer och följer upp medlemsstaternas planer. Bedömningen består bl.a. av analys om planen leder till hållbara offentliga finanser, och hur medlemsstaten avser att hantera de utmaningar som identifierats. Rådet godkänner planen baserat på kommissionens bedömning. Medlemsstaten ska i sin plan föreslå den styrande indikatorn, utgiftsbanan, som kommissionen bedömer och som rådet därefter beslutar. Om kommissionen anser att medlemsstaten inte lever upp till kraven i förordningen kan rådet be medlemsstaten skicka in en reviderad plan. I övrigt finns inga sanktionsförfaranden eller tvingande åtgärder för medlemsstater som lever upp till referensvärdena. Misslyckas en medlemsstat med det, eller om utgiftsbanan inte

uppfyller de landspecifika kriterierna, så beslutar rådet i stället att anta kommissionens referensbana.

Genomförandet av planen ska redovisas i årliga framstegsrapporter som medlemsstaten skickar till kommissionen senast den 30 april varje år. I rapporten ska medlemsstaten följa upp genomförandet av de reformer som återges i planen, och redovisa hur utgiftsbanan eller, i förekommande fall referensbanan, följs.

Kommissionens uppföljning av utgiftsbanan sker genom ett ”kontrollkonto” för varje medlemsstat. På kontot ackumuleras positiva och negativa avvikelser från nettoutgiftsbanan. Endast medlemsstater som inte klarar referensvärdena för underskott och skuld kan åläggas att vidta åtgärder för att korrigera avvikelser.

3.4.2 Den finanspolitiska övervakningen i den korrigerande delen

Den korrigerande delen av pakten syftar till att åtgärda underskott och skuldkvoter som överstiger referensvärdena. Genomförandet av den korrigerande delen förtydligas i en reviderad förordning. Förfarandet vid alltför stora underskott (eng. Excessive Deficit Procedure, EDP) förblir i stort sett oförändrat. Bedömningen baseras på avvikelser från den landspecifika utgiftsbanan som definieras i den förebyggande delen av ramverket.

Vägen till sanktioner i den korrigerande delen har förtydligats. Det gäller framför allt möjligheten att inleda ett förfarande baserat på allt för höga skuldkvoter. Det anses vara fallet om medlemsstaten inte följer sin utgiftsbana så som den definieras i den förebyggande delen (figur 3.2).

Innan EDP inleds förbereder kommissionen en rapport där den bedömer om det korrigerande förfarandet bör aktiveras eller inte.¹⁶ För att öppna ett förfarande baserat på allt för hög skuld ska;

- skuldkvoten överstiga referensvärdet 60 procent,
- det finansiella sparandet inte vara i balans eller överskott och,
- kontrollkontot överstiga 0,3 procent av BNP per år eller 0,6 procent av BNP kumulativt.

¹⁶ Artikel 126.3. i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Baserat på kommissionens rapport gör Europeiska rådet och kommissionen en balanserad övergripande bedömning av ”alla faktorer av betydelse” där både förmildrande och försvårande faktorer beaktas i beslutet om EDP ska inledas. Till skillnad från tidigare är hög skuld-hållbarhetsrisk nu den viktigaste faktorn. Det betyder att om risken för en ohållbar skuldutveckling är hög i en medlemsstat beaktas *inte* övriga faktorer.

Om rådet i ett yttrande konstaterar att ett alltför stort underskott existerar, ska kommissionen föreslå när det alltför stora underskottet senast ska vara korrigerat. Rådet antar förslaget som en rekommendation till den berörda medlemsstaten. Rekommendationen ska innehålla en tidsfrist för när tillräckliga åtgärder ska ha vidtagits av medlemsstaten (högst sex månader), och när det alltför stora underskottet senast ska vara korrigerat. Vid särskilt allvarliga överträdelser kan tidsfristen för att vidta tillräckliga åtgärder bli tre månader. I sin rekommendation kan rådet också kräva att medlemsstaten följer en nettoutgiftsbana som säkerställer att underskottet inte överskrider referensvärdet innan tidsfristen går ut.

Vid förfaranden med anledning av ett allt för stort underskott ska den korrigerande nettoutgiftsbanan vara förenlig med ett riktmärke för årlig justering av det strukturella sparandet om minst 0,5 procent av BNP enligt kommissionens bedömning. Vid en allt för hög skuldkvot ska den korrigerande nettoutgiftsbanan vara åtminstone lika krävande som den landspecifika utgiftsbanan i den förebyggande delen. Den ska även leda till en korrigerig av den kumulativa avvikelserna på kontrollkontot innan tidsfristen som satts av rådet löpt ut. Rådet ska också ange åtgärder som främjar att målen efterlevs.

Rådet kan besluta om att förlänga tidsfristen för korrigerig med i regel ett år i taget. Det kan göras t.ex. om medlemsstaten vidtagit tillräckliga åtgärder eller en nationell undantagsklausul aktiveras. Tidsfristen kan också förlängas om en generell undantagsklausul aktiveras, på sätt som gjordes under coronapandemin.

Kommissionen övervakar och rådet beslutar om medlemsstaten har vidtagit tillräckliga åtgärder inom tidsfristen. Om så är fallet avslutas förfarandet. Förutsättningarna för att avsluta ett förfarande förtydligas i den reviderade förordningen. För underskott krävs att medlemsstaten på ett trovärdigt sätt redovisar att underskottet inte kommer att överstiga tre procent av BNP under innevarande och nästkommande

budgetår. För skuldbaserade förfaranden måste medlemsstaten visa att finanspolitiken är förenlig med nettoutgiftsbanan.

Kommer rådet däremot fram till att medlemsstaten inte vidtagit tillräckliga åtgärder så ska det omedelbart offentliggöras när tidsfristen löper ut. Förfarandet trappas då 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 innebära böter som förs in i EU budgeten som allmänna inkomster.

3.4.3 Europeiska unionens uppföljning av överskottsmålet

Europeiska unionen granskar om Sverige följer såväl EU:s finanspolitiska ramverk som det nationella ramverket. Den 29 april 2024 beslutade Europaparlamentet och rådet om ändringar i EU:s ramverk för ekonomisk styrning. I och med det ska uppföljningen framöver baseras på den information som medlemsstaterna redovisar i sina nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer.¹⁷ Kommissionen och Europeiska unionens råd bedömer och övervakar genomförandet av planerna, och därmed även överskottsmålet, genom årliga framstegsrapporter. De förtydliganden i det nationella ramverket som föranleds av ändringarna beskrivs närmare i avsnitt 8.3

En avvikelse från det nationella överskottsmålet kommer inte leda till åtgärder från Europeiska kommissionen så länge stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden respekteras. I stället får de nationella oberoende finanspolitiska institutionerna, till vilka Finanspolitiska rådet räknas, en mer framträdande roll än tidigare i uppföljningen av både det nationella ramverket och ramverket för länder som är med i EU men står utanför Eurosamarbetet. Rollen regleras både i förordning 2024/1263 och det ändrade direktivet 2011/85/EU.

Rådets direktiv 2011/85/EU ställer krav på hur nationella ramverk ska vara utformade för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden, och därmed undviker alltför stora underskott. Översynen av EU:s ekonomiska styrning resulterade i ändringar av direktivet (avsnitt 8.3).

¹⁷ Artikel 2(6), artikel 11, Europaparlamentets och rådets förordning ([EU] 2024/1263).

4 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige sedan 2000

Kommittén ska enligt utredningens direktiv analysera hur olika nivåer på målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande påverkar de offentliga finanserna och svensk ekonomi. Som en del i analysen beskrivs i kapitlet utvecklingen av svensk ekonomi och de offentliga finanserna översiktligt under åren 2000–2023.

4.1 Tillväxt och sysselsättning

Följande avsnitt beskriver den makroekonomiska utvecklingen i Sverige 2000–2023.

BNP har ökat i relativt god takt i Sverige

Figur 4.1 visar BNP:s genomsnittliga reala tillväxttakt över 2000–2023 i ett urval EU-medlemsstater.¹ Sedan sekelskiftet har Sveriges BNP i genomsnitt ökat med cirka 2,2 procent per år. Det är mer än genomsnittligt i EU, och även högre än i Danmark och Finland.

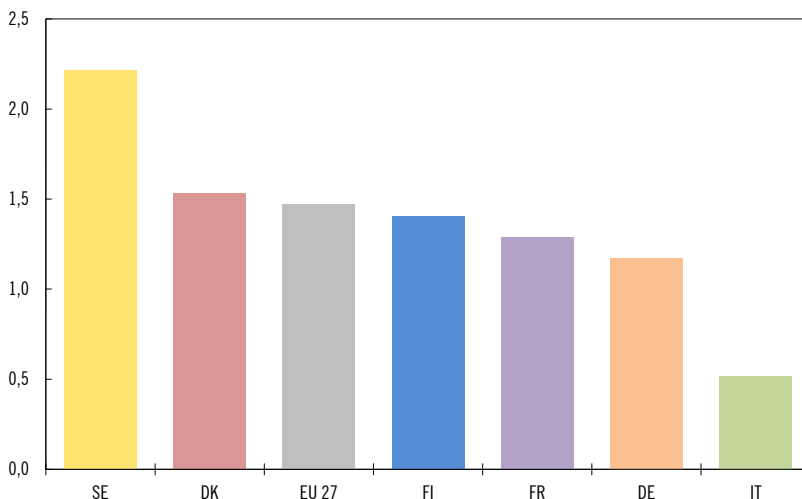
I såväl Sverige som i övriga medlemsstater i EU minskade BNP i samband med finanskrisen 2008–2009 och under covid-19-pandemiet 2020. Nedgången i världshandeln under de åren hade stor inverkan på en liten öppen exportberoende ekonomi som Sveriges. När världshandeln åter tog fart ökade BNP snabbt i Sverige, och utvecklingen under åren mellan de två kriserna var starkare än genomsnittligt i EU (figur 4.2). Sveriges snabbare återhämtning under de två perioderna var också kopplade till inhemska faktorer som coronapandemihanter-

¹ De landskoder som används baseras på Eurostats landskoder. Medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU) och andra länder har tilldelats en landskod på två bokstäver, som alltid skrivs med versaler och ofta används som en förkortning i statistiska analyser, tabeller, figurer eller kartor.

ingen, penning- och finanspolitiken. Sammantaget var BNP i Sverige cirka 60 procent högre 2023 än 2000, medan BNP i EU i genomsnitt endast ökade med cirka 36 procent. I Italien var BNP endast drygt 8 procent högre 2023 än 2000.

Figur 4.1 BNP:s genomsnittliga reala tillväxttakt 2000–2023

Procentuell förändring



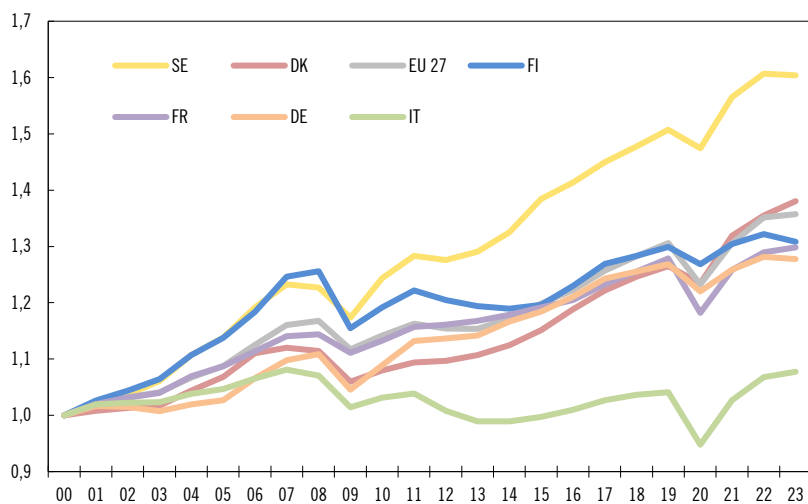
Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2023.

Källa: Eurostat.

En del av tillväxten beror på att Sveriges befolkning ökade mellan 2000 och 2023, vilket gör att BNP per capita växte långsammare än BNP under samma period, eller med cirka 35 procent (figur 4.3). Sverige hade en snabbare tillväxt i BNP per capita än genomsnittet i EU från 2000 fram till krisen 2008–2009. Endast i Finland av de jämförda länderna ökade BNP per capita snabbare. Efter 2010 har BNP per capita ökat i ungefär samma takt som genomsnittet för EU-länderna. I medeltal ökade BNP per capita i Sverige med cirka 1,3 procent per år 2000–2023, medan den genomsnittliga tillväxttakten i hela EU var cirka 1,1 procent. I Italien var BNP per capita mer eller mindre oförändrad.

Figur 4.2 Real BNP 2000–2023

Index, 2000 = 1

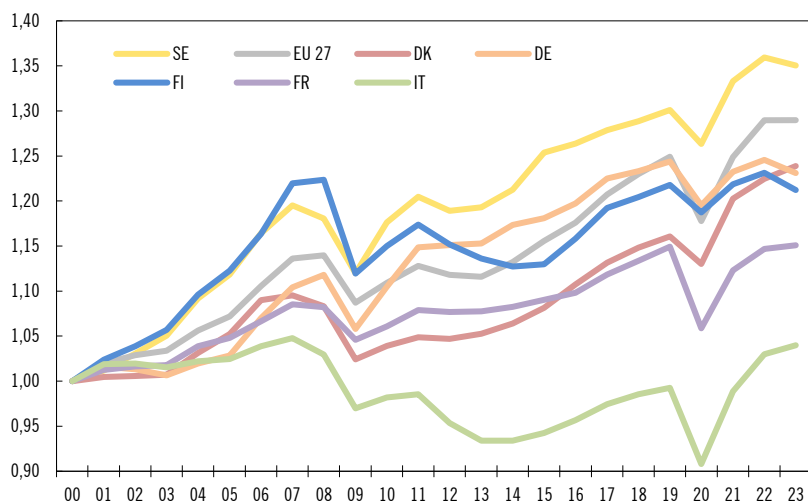


Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2024.

Källa: Eurostat.

Figur 4.3 Real BNP per capita 2000–2023

Index, 2000 = 1



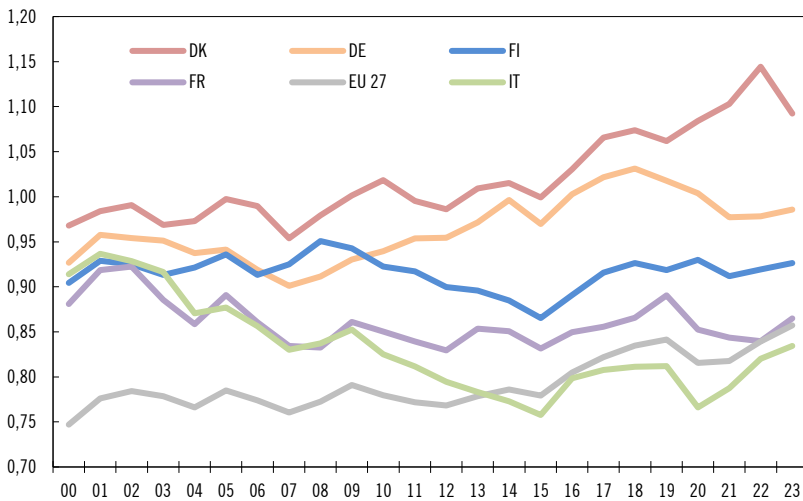
Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2024.

Källa: Eurostat.

Figur 4.3 visar hur BNP per capita förändrades i volymtermer mellan 2000 och 2023 i nationella valutor. En sådan jämförelse tar inte hänsyn till att nivån på ländernas BNP per capita skiljde sig åt i utgångsåret. Även om BNP per capita växer snabbare i ett land än ett annat så kan nivån i landet med den lägre tillväxten vara högre alla år än i det snabbväxande landet. Aktuella växelkurser speglar inte heller skillnader i prisnivå mellan olika länder. Ett land med en högre BNP per capita uttryckt i gemensam valuta kan ha en lägre produktion per invånare om hänsyn tas till att prisnivån är högre i det förstnämnda landet. Av det skälet görs ofta en köpkraftjustering i jämförelser av BNP per capita nivåer. Köpkraftjusteringen görs genom att sammanställa priser på ett stort antal varor och tjänster i nationell valuta och jämföra de med priserna på samma varor och tjänster i ett jämförelseområde. BNP i löpande pris kan sedan justeras för att uttryckas i en enhetlig prisnivå.

Figur 4.4 Köpkraftjusterad BNP per capita 2000–2023

Index, Sverige = 1



Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2024.

Källa: Eurostat.

Figur 4.4 visar köpkraftjusterad BNP per capita i nivå i ett antal EU-länder i relation till BNP per capita i Sverige. Om värdet är mindre än 1 innebär det att BNP per capita i landet är lägre än i Sverige när hänsyn tagits till skillnader i prisnivå. En kurva som lutar uppåt innebär att BNP

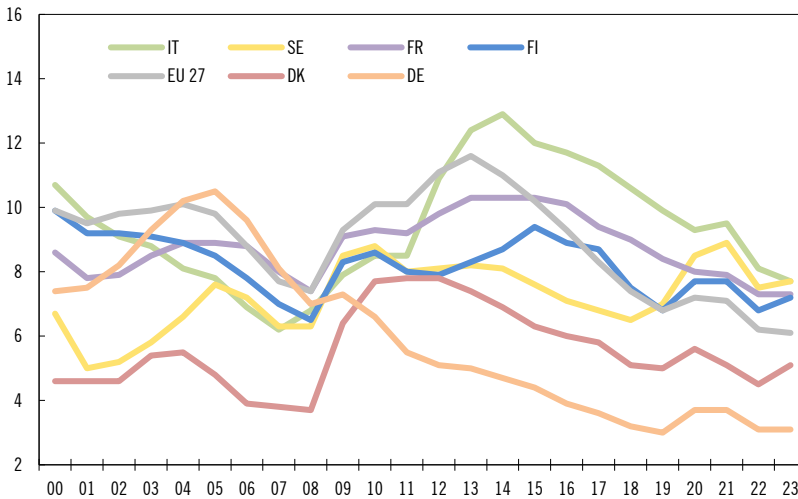
per capita i landet ökar snabbare än i Sverige, och tvärtom. År 2000 var BNP per capita lägre än i Sverige i samtliga jämförda länder. Nivån varierade då från cirka 75 procent av svensk BNP per capita i genomsnitt för alla EU-länder, till cirka 97 procent i Danmark. År 2023 är BNP per capita nivån cirka 9 procent högre i Danmark än i Sverige, medan den ligger under svensk nivå i alla andra jämförda länder och regioner. I EU27, Tyskland och Finland har avståndet till Sverige minskat, även om Sveriges BNP per capita fortfarande är högre, och i Italien och Frankrike har den relativa nivån sjunkit.

Även om arbetslösheten är relativt hög i internationell jämförelse är en stor del av Sveriges befolkning sysselsatt

Figur 4.5 visar hur arbetslösheten utvecklades i Sverige mellan 2000 och 2023. Arbetslösheten uppvisar en svagt ökande trend så att Sverige går från att ha en jämförelsevis låg nivå i början av 2000-talet till en hög nivå i slutet av den redovisade perioden. Samtidigt utvecklas arbetslösheten mer gynnsamt i övriga EU-länder från mitten av 2010-talet så att arbetslösheten i Sverige ligger över genomsnittet i slutet av perioden.

Figur 4.5 Arbetslöshet 2000–2023

Procent av arbetskraften



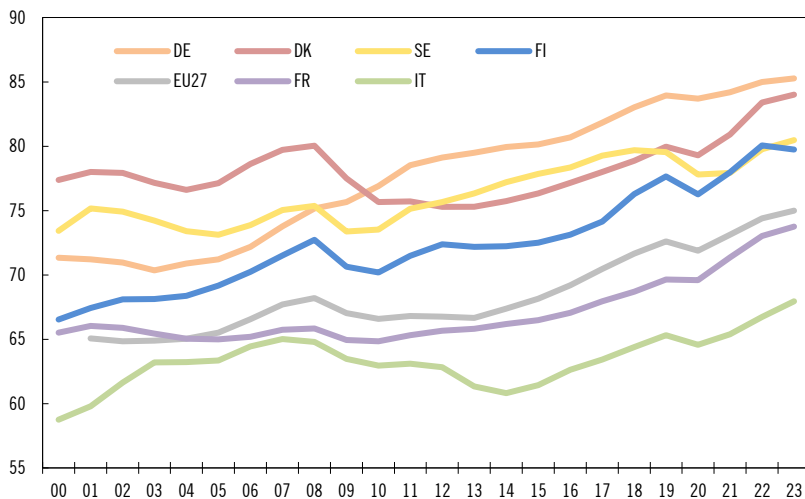
Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2024.

Källa: Eurostat.

Sysselsättningsgraden, andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder som är sysselsatt, utvecklas på ett bättre sätt (figur 4.6). Fram till cirka 2010 motsvarar de sysselsatta cirka tre fjärdedelar av befolkningen i åldrarna 15–64 år, för att sedan öka så att de mot slutet av perioden motsvarar över 80 procent.

Figur 4.6 Andel sysselsatta 2000–2023

Procent av befolkningen i åldrarna 15 – 64 år



Källa: Eurostat.

Sammanfattningsvis har Sveriges ekonomi utvecklats väl i jämförelse med liknande EU medlemsstater. Den övergripande ekonomiska utvecklingen talar därmed inte för att överskotts målet eller andra delar av det finanspolitiska ramverket har haft en tillbakahållande effekt på utvecklingen relativt andra EU medlemsstater.

4.2 De offentliga finansernas utveckling

Följande avsnitt beskriver utvecklingen i de offentliga finanserna de senaste dryga 20 åren.

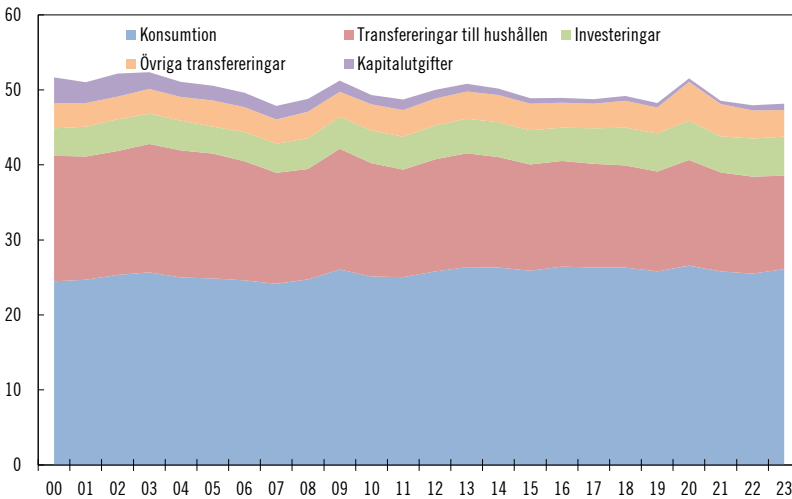
Sveriges offentliga finanser har stärkts de senaste årtiondena

Figur 4.7 visar hur den offentliga förvaltningens utgifter fördelade på de viktigaste utgiftsslagen utvecklats sedan 2000 som andel av BNP. Figuren visar att det är den offentliga konsumtionen, dvs. tillhandahållandet av skattefinansierade tjänster som skola, sjukvård och omsorg, som står för den största kostnadsmassan, mer än hälften av de totala offentliga utgifterna vilket motsvarar drygt 25 procent av BNP. De offentliga konsumtionsutgifterna har också varit mer eller mindre oförändrade som andel av BNP sedan 2000, och ökat som andel av de totala offentliga utgifterna, då de har minskat som andel av BNP.

Den näst största kostnadsposten, drygt 25 procent av de totala offentliga utgifterna och något mindre än 12,5 procent av BNP 2023, är de offentliga transfereringarna till hushållen. De utgörs av pensioner och andra överföringar relaterade till ohälsa, föräldraskap, studier, arbetslöshet, m.m. De utgifterna har minskat både som andel av de totala offentliga utgifterna och som andel av BNP sedan 2000.

Figur 4.7 Den offentliga förvaltningens utgifter 2000–2023

Procent av BNP



Källa: SCB.

De offentliga investeringarna och övriga transfereringar, till utlandet och näringslivet, är mindre än konsumtionen och transfereringar till hushållen men har båda ökat något som andel av de totala utgifterna och BNP. Ytterligare en utgiftspost som tvärtom minskat betydligt de senaste 20 åren är räntor för den offentliga förvaltningens skulder. Det är i huvudsak statens och kommunsektorns ränteutgifter, eftersom pensionssystemets ränteutgifter är små. År 2000 utgjorde ränteutgifterna cirka 7 procent av de totala utgifterna, eller närmare 3,5 procent av BNP, medan de i genomsnitt under de tre senaste åren motsvarat mindre än 0,7 procent av BNP.

De offentliga inkomsterna har under samma tidsperiod minskat trendmässigt som andel av BNP, från cirka 53 procent av BNP under de tre första åren av 2000-talet, till i genomsnitt cirka 48 procent av BNP 2020–2023. Minskningen har framför allt drivits av en lägre beskattning på arbete.

Det bör understrykas att de trendmässiga förändringar som sker mellan 2000 och 2023, fallande inkomster och transfereringar till hushållen i relation till BNP, etc., inte beror på det finanspolitiska ramverkets utformning. Det finanspolitiska ramverket är fullt förenligt med en stigande inkomstkvot, högre transfereringar till hushållen, högre investeringar eller andra möjliga utvecklingar. Det ramverket reglerar är relationen mellan inkomster och utgifter, inte nivån på det offentliga åtagandet eller sammansättning hos inkomster och utgifter. Den enda förändring i diagrammet som mer direkt beror på ramverket är de offentliga ränteutgifternas fall som andel av BNP, vilket både är en funktion av en sjunkande skuldkvot och lägre marknadsräntor.

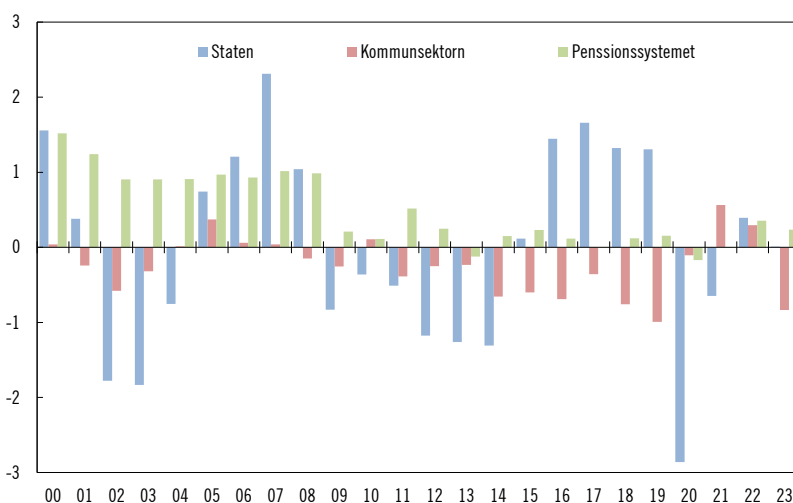
Överskotten i pensionssystemet gör att den offentliga förvaltningens sparande varit positivt

Den offentliga förvaltningens finansiella sparande är summan av sparandet i staten, kommunsektorn och pensionssystemet (figur 4.8). Sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn påverkas inte av saldomålet utan bestäms av sektorernas egna regler. Pensionssystemet har efter 2008 uppvisat ett negativt primärt sparande, dvs. pensionsutbetalningarna har varit större än avgiftsinkomsterna. Trots det har det finansiella sparandet varit positivt eftersom kapitalavkastningen i AP-fonderna varit större än de primära underskotten. När antalet pensionärer inte förväntas öka lika snabbt framöver, av demografiska skäl och då

den lägsta åldern för pensionsuttag höjs, förväntas sparandet i pensionssystemet stärkas än mer. Det gäller i synnerhet om reglerna för utdelning av allt för stora överskott i buffertfonderna inte ändras.² I genomsnitt har sparandet i pensionssystemet motsvarat cirka 0,5 procent av BNP 2000–2023, justerat för de kapitaltransfereringar som gjordes från pensionssystemet till staten 2000 och 2001 i samband med att staten tog över ansvaret för garantipensionen och sjuk- och aktivitetsersättningen.

Enligt kommunallagen ska varje enskild kommun och region uppvisa ett resultat som är i linje med kravet på god ekonomisk hushållning, formulerat enligt de kommunala redovisningsprinciperna. Ett sådant resultat innebär normalt att det finansiella sparandet i kommunsektorn är svagt negativt. Under 2000–2023 motsvarade det genomsnittliga finansiella sparandet i kommunsektorn cirka -0,2 procent av BNP.

Figur 4.8 Den offentliga förvaltningens finansiella sparande 2000–2023
Procent av BNP



Anm. Sparandet i staten och pensionssystemet 2000 och 2001 är justerat för de överföringar från pensionssystemet till staten som gjordes i samband med att staten tog över ansvaret för garantipensionen och sjuk- och aktivitetsersättningen.

Källa: SCB.

² Se (SOU 2004:105) för en diskussion om när en utdelning av överskott i pensionssystemet skulle vara möjlig.

Det är slutligen staten som har ansvaret att anpassa de statliga inkomsterna och utgifterna så att saldomålet efterlevs. Statens inkomster är konjunkturkänsliga, vilket gör att sparandet i staten har varierat mer över tiden än sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet, med tydliga underskott i samband med finanskrisen kring 2008 och coronapandemin 2020. I genomsnitt var statens finansiella sparande mer eller mindre i balans 2000–2023.

Sammanfattningsvis är det pensionssystemet som bidragit med ett positivt sparande, vilket gör att det genomsnittliga sparandet i den offentliga förvaltningen motsvarade cirka 0,2 procent av BNP 2000–2023, medan kommunsektorns sparande var svagt negativt och statens sparande mer eller mindre i balans.

En mindre skuld och lägre marknadsräntor innebär att den offentliga förvaltningens ränteutgifter minskat betydligt

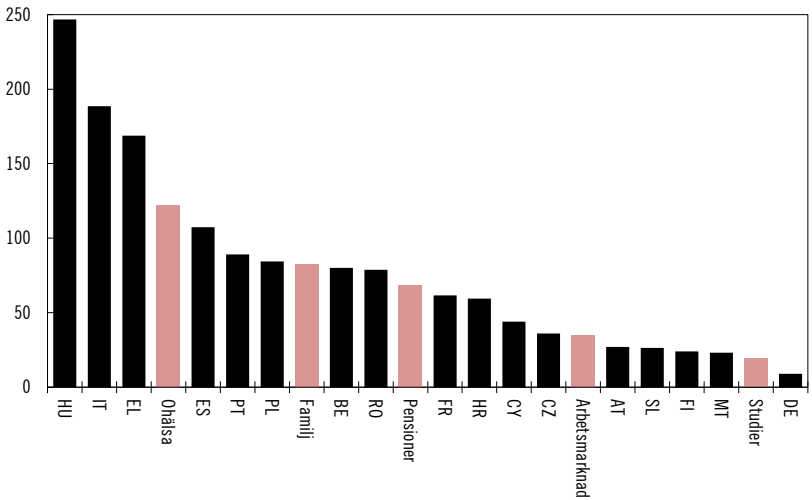
Som en följd av den offentligfinansiella krisen i början av 1990-talet ökade statens ränteutgifter från drygt 60 miljarder kronor 1990 till drygt 110 miljarder kronor 1996, eller från cirka 3,9 procent av BNP till cirka 5,7 procent av BNP. Ännu 2000 var utgiftsområde 26, Statskuldsräntor m.m., det tredje största utgiftsområdet på statsbudgeten med 81,8 miljarder kronor, endast passerat av utgiftsområdena 25, Bidrag till kommuner, om 97,7 miljarder kronor och utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, om 92,5 miljarder kronor. Som jämförelse kan nämnas att statsskuldsräntorna 2023 uppgick till drygt 26 miljarder kronor, eller cirka 0,4 procent av BNP. I statens budget för 2024 uppgår utgifterna på utgiftsområde 26 till cirka 20,5 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 12 respektive cirka 17,5 procent av utgifterna på utgiftsområdena 25 och 10.

Även i ett EU-perspektiv är den offentliga förvaltningens ränteutgifter låga i Sverige. Figur 4.9 visar hur stora den offentliga förvaltningens ränteutgifter skulle ha varit 2023 om de utgjorde samma andel av BNP som i de EU medlemsstater som har högre ränteutgifter som andel av BNP än Sverige. Exempelvis skulle den offentliga förvaltningens ränteutgifter vara cirka 60 miljarder kronor högre om de utgjorde samma andel av BNP som i Kroatien (HR), drygt 100 miljarder kronor högre med samma BNP-andel som Spanien (ES), och nästan 250 miljarder kronor högre med Ungerns (HU) BNP-andel.

Som jämförelse har utgifterna för ett antal statliga transfereringar till hushållen lags in i figuren. Exempelvis är utgifterna för alla statens pensionsrelaterade transfereringar, statliga avtalspensioner, garantipension, efterlevandepension, m.m., mindre än de extra offentliga ränteutgifter som uppkommit om Sverige hade haft lika stora ränteutgifter som andel av BNP som Rumänien (RO), medan alla statens ohälsorelaterade transfereringar till hushållen, sjukförsäkring, sjuk- och aktivitetsersättning, m.m., mer än väl kan finansieras med de räntebetalningar Sverige skulle haft om vi haft lika höga offentliga skuldräntor som Grekland (EL) i relation till BNP. En låg skuldbörda möjliggör därmed finansieringen av en betydande mängd mer prioriterade utgifter.

Figur 4.9 Ökning av den offentliga förvaltningens ränteutgifter om de skulle utgöra samma andel av BNP som i ett antal andra EU-länder 2023

Miljarder kronor



Källa: Eurostat.

Bytesbalansen har varit positiv alla år även om bidraget från olika delsektorer varierat

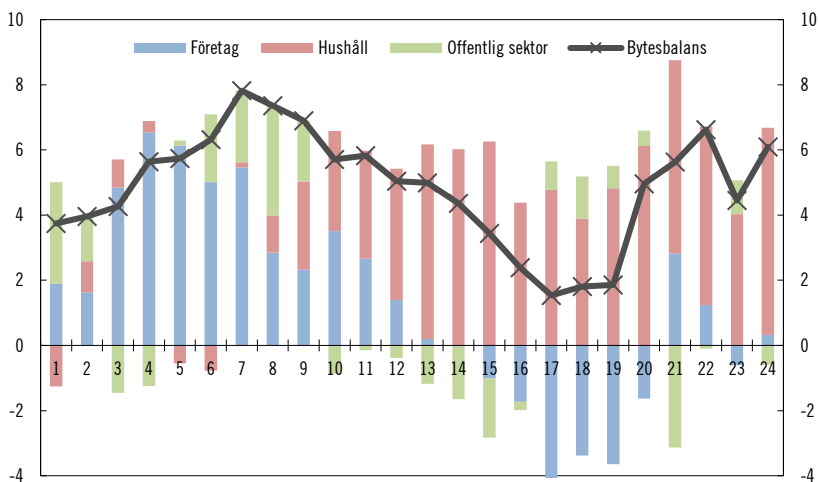
Summan av offentligt och privat finansiellt sparande i ekonomin är lika med bytesbalansen. Bytesbalansen är den del av de sammanlagda disponibla inkomsterna brutto som inte konsumeras eller används för bruttoinvesteringar, och visar skillnaden mellan hur mycket som pro-

duceras inom landet och hur mycket som används. Det är därmed de nettoresurser som Sverige totalt ställer till förfogande för utlandet. Sedan 1994 har bytesbalansen visat överskott och periodvis har överskottet varit mycket stora.

Figur 4.10 visar att det varit olika sektorer som bidragit till bytesbalansöverskottet sedan sekelskiftet, och att alla sektorer tidvis haft ett negativt finansiellt sparande. I genomsnitt är det hushållen som uppvisat det högsta finansiella sparandet under perioden (cirka 3,3 procent), följt av företagssektorn (1,4 procent), medan den offentliga förvaltningen bidragit minst till bytesbalansöverskotten (cirka 0,2 procent).

Figur 4.10 Bytesbalans 2000–2023

Procent av BNP



Källa: SCB.

Den offentliga förvaltningens finansiella nettoställning är betydligt starkare i dag än i början av 2000-talet

Den offentliga förvaltningens finansiella nettoställning har förbättrats påtagligt de senaste dryga tjugo åren enligt finansiella räkenskaper. Det är framför allt statens finansiella ställning som har förbättrats medan förändringen i pensionssystemet, en svag förbättring, och kommunsektorn, en svag försämring, är storleksmässigt betydligt mindre (tabell 4.1). Det är både tillgångarna som vuxit snabbare än BNP och skulderna som minskat. Statens skuld har minskat som andel av BNP

medan kommunsektorns och pensionssystemets skulder ökat. Statens skuld minskade särskilt snabbt mellan 2000 och 2009, för att sedan öka något när Riksbanken valde att finansiera en större valuta-reserv genom lån i Riksgälden. När Riksbanken sedan ändrade finansieringsstrategi och avvecklade lånen minskade statsskulden åter. Kommunsektorns större skulder förklaras till stor del av att de kommunala investeringarna ökade i snabb takt efter 2010.

Tabell 4.1 Den offentliga förvaltningens finansiella ställning, 2000–2023

Procent av BNP

	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Tillgångar	58,6	66,4	71,6	82,9	95,4	87,6
Staten	29,3	32,6	34,2	37,4	42,6	37,4
Pensionssystemet	30,8	27,2	27,1	31,8	37,2	34,8
Kommunerna	10,3	10,7	13,6	16,8	18,4	17,7
Skulder	68,5	67,4	55,1	65,7	67,6	59,0
Staten	70,4	59,7	44,1	48,9	45,5	37,6
Pensionssystemet	0,1	0,9	1,9	2,6	3,1	3,7
Kommunerna	9,9	10,9	12,4	17,4	21,8	19,8
Nettoställning	-9,9	-1,0	16,5	17,2	27,9	28,7
Staten	-41,0	-27,1	-9,9	-11,5	-2,9	-0,3
Pensionssystemet	30,7	26,3	25,2	29,3	34,1	31,1
Kommunerna	0,4	-0,2	1,2	-0,6	-3,4	-2,2

Källa: Finansräkenskaperna, SCB.

På tillgångssidan är bidragen till förbättringen mer jämnt fördelade. Både statens, kommunsektorns och pensionssystemets finansiella tillgångar ökade som andel av BNP mellan 2000 och 2023. Sammanfattningsvis innebär förändringarna att både pensionssystemet och staten har en positiv finansiell nettoställning 2023, medan kommunsektorn har en mindre nettoskuld.

Det är värdeförändringar snarare än sparande som gjort att den finansiella ställningen förbättrats

Även om det finansiella sparatet i den offentliga förvaltningen har varit positivt i genomsnitt de senaste dryga tjugio åren har den finansiella nettoställningen förbättrats mer än vad som förklaras av det posi-

tiva sparandet. I tabell 4.2 dekomponeras förmögenhetsförändringen i tre delar,

Tabell 4.2 Bidrag till förändringen i den offentliga förvaltningens nettoförmögenhet

Procent av BNP

	Offentlig förvaltning	Staten	Pensionssystemet	Kommunsektorn
Nettoförmögenhet	45,9	49,9	-2,0	-1,9
Finansiellt sparande	7,6	7,4	3,3	-3,1
Primärt sparande	-1,1	18,0	-13,6	-5,5
Kapitalinkomster netto	9,1	-11,1	17,7	2,5
BNP:s tillväxt	-11,2	16,7	-28,7	0,8
Värdeförändringar, m.m.	48,8	26,6	21,7	0,5

Anm. Värden i tabell 4.1 anger ställningen den 31/12 varje år, medan förändringen i tabell 4.2 är skillnaden mellan ställningen 31/12 2023 och 31/12 1999.

Källa: SCB och egna beräkningar.

- Det finansiella sparandet** där ett överskott tenderar att förbättra förmögenhetsställningen, och ett underskott försämra den. Det finansiella sparandet kan i sin tur delas upp i *ett primärt sparande*, nettot av de inkomster och utgifter som härrör från förvaltningens kärnverksamhet, och *kapitalinkomster netto*, som bestäms av förvaltningens finansiella tillgångar och skulder.
- BNP:s tillväxt.** När BNP växer så minskar en nominellt oförändrad skuld eller tillgång som andel av BNP. För att en positiv finansiella nettoställning ska vara oförändrad som andel av BNP när BNP ökar behöver det finansiella sparandet, eller värdeförändringarna, vara positiva.
- Värdeförändringar, m.m.** Finansiella tillgångar och skulder kan ändra marknadsvärde med tiden. Det gäller i första hand för tillgångar i form av aktier, men även för andra fordringar och skulder som handlas på en marknad eller omvärderas av andra skäl, exempelvis valutakursförändringar.

Tabellen visar att det främst är statens nettoförmögenhet som ökat mellan 2000 och 2023, medan pensionssystemets och kommunsektorns förmögenhet minskat något som andel av BNP. För pensionssystemet, som har haft en positiv förmögenhet hela perioden (tabell 4.1)

bidrar en växande BNP till att förmögenheten minskar som andel av BNP. För staten, och i någon mån kommunerna, som haft en negativ förmögenhet under en stor del av tiden, har tillväxten den motsatta effekten.

Det är vidare positiva värdeförändringar som främst bidragit till att statens och pensionssystemets förmögenhet ökat. I staten och pensionssystemet har sparandet varit positivt i genomsnitt, vilket bidrar till att öka förmögenheten, i kommunsektorn gäller det motsatta förhållandet.

Den offentliga förvaltningens kapitalinkomster är större än kapitalutgifterna

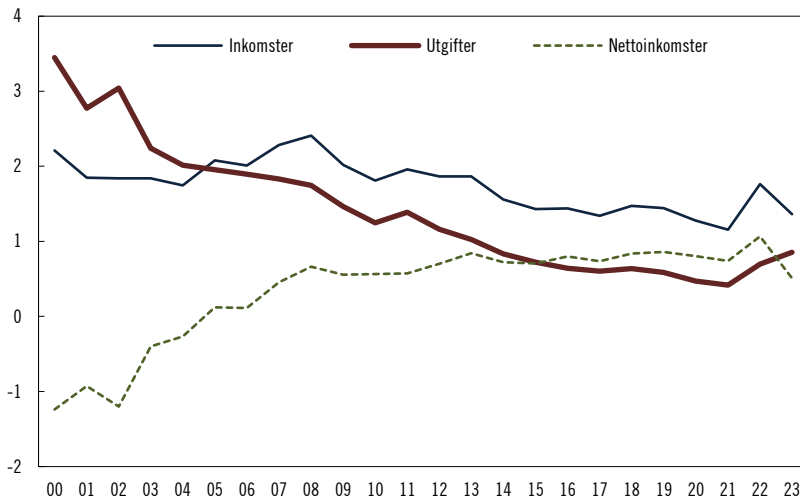
Från och med 2006 är den offentliga förvaltningens finansiella tillgångar större än skulderna, vilket också avspeglas i att inkomsterna av kapital är större än utgifterna (figur 4.11). Det är främst den offentliga förvaltningens skuldräntor som minskat som andel av BNP när skulden inte ökat i takt med BNP, samtidigt som marknadsräntorna sjunkit. Den offentliga förvaltningens inkomster av kapital består till en stor del av utdelningar av aktieinnehav, både i staten och i pensionssystemet. Det är en förklaring till att kapitalinkomsterna inte minskat på samma sätt som skuldräntorna när marknadsräntorna sjönk i början av 2000-talet.

Statens lånekostnader har minskat när förtroendet för finanspolitiken ökat

Sedan början av 2000-talet ger kreditvärderingsinstitut som Fitch, Moody's och Standard and Poor alla den svenska staten det högsta kreditbetyget med stabila utsikter. Ett ofta angivet skäl till bedömningen är att Sverige har ett stabilt finanspolitiskt ramverk som gör finanspolitiken ansvarsfull och förutsägbar. Det goda kreditbetyget har bidragit till att den s.k. riskpremien på statens upplåning, definierad som ränteskillnaden mellan svenska och tyska statsobligationer, varit mycket låg och tidvis till och med negativ.

Figur 4.11 Den offentliga förvaltningens inkomster och utgifter av kapital 2000–2023

Procent av BNP



Källa: SCB.

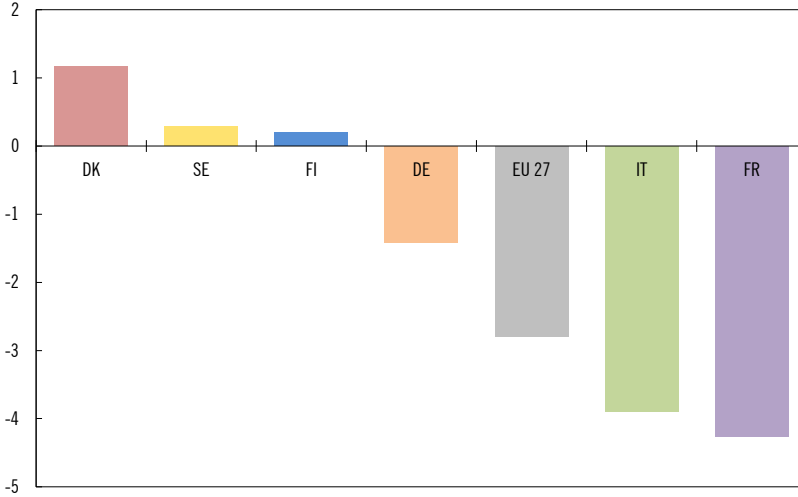
Sverige har starka offentliga finanser i jämförelse med de flesta andra EU länder

Figur 4.12 visar att det genomsnittliga underskottet i den offentliga förvaltningens finanser i EU var cirka 2,8 procent av BNP 2000–2023.

I Italien var underskotten i genomsnitt strax under 4 procent av BNP, dvs. väl över underskottsgränsen enligt EU:s Stabilitets- och tillväxtpakt. I Frankrike var underskotten i genomsnitt större än 4 procent av BNP. De nordiska EU-länderna hade alla överskott i sina offentliga finanser i genomsnitt, motsvarande cirka 0,3 procent av BNP i Sverige, cirka 0,2 procent av BNP i Finland och cirka 1,2 procent av BNP i Danmark.

Figur 4.12 Genomsnittligt finansiellt sparande i offentlig förvaltning 2000–2023

Procent av BNP



Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2024.

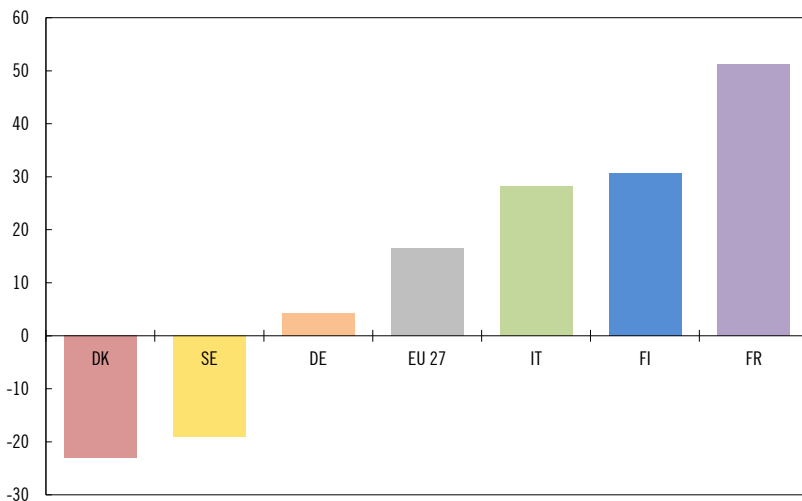
Källa: Eurostat.

Ett genomsnittligt över- eller underskott påverkar hur den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld förändrades mellan 2000 och 2023. I Danmark och Sverige har skuldkvoten minskat medan den har ökat i de andra redovisade länderna (figur 4.13). Störst är skuldökningen i Frankrike där skuldkvoten ökat med mer än 50 procent.

Det är inte bara sparandet som bestämmer hur skulden utvecklas. Trots att sparandet i Finland i genomsnitt varit positivt har skuldkvoten ökat med drygt 30 procent. En viktig förklaring till det är att Finland, precis som Sverige, har stora finansiella tillgångar i socialförsäkrings-systemen. Överskotten i de finska offentliga finanserna har resulterat i större finansiella tillgångar i den sektorn, vilka inte tillgodoräknas i bruttoskulden. Sparandet i andra delar av Finlands offentliga sektor har därmed inte varit tillräckligt högt för att bruttoskulden inte ska öka snabbare än BNP.

Figur 4.13 Förändring av den offentliga förvaltningens bruttoskuld 2000–2023

Procent av BNP



Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2024.

Källa: Eurostat.

Sammanfattningsvis har det faktum att den offentliga förvaltningens finanser i Sverige i genomsnitt visat överskott de senaste dryga tjugo åren, tillsammans med en god ekonomisk utveckling, bidragit till att den offentliga bruttoskulden minskat som andel av BNP. Sverige har starka offentliga finanser i jämförelse med de flesta andra EU-länder och är ett av endast två EU-länder som aldrig överskridit Stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden för den offentliga förvaltningens finansiella underskott och bruttoskuld.

4.3 Offentliga investeringar

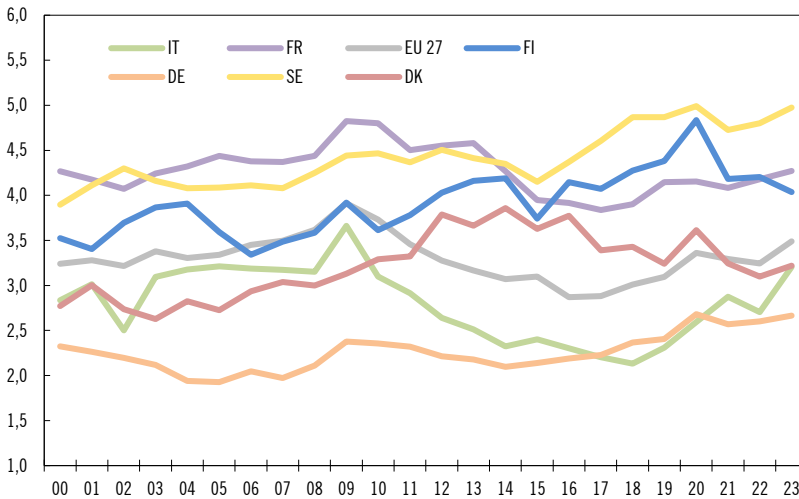
Av de totala investeringsutgifterna i Sverige var i genomsnitt drygt 80 procent näringslivets investeringar och resterande knappa 20 procent den offentliga förvaltningens investeringar. Både näringslivets och den offentliga förvaltningens investeringsutgifter har ökat snabbare än BNP de senaste fem åren. I genomsnitt ökade den offentliga förvaltningens investeringar med cirka 2 procent per år i volym mellan

2000 och 2022, och med cirka 2,7 procent per år i pris (vilket är cirka 1 procentenhet snabbare än KPI). Sammantaget ökade de totala investeringsutgifterna i den offentliga förvaltningen med cirka 4,8 procent per år.

Sverige har en i internationell jämförelse stor offentlig förvaltning. Flera verksamheter som i andra länder produceras i näringslivet och är en del av hushållens konsumtion, som vård, skola och omsorg, är i Sverige skattefinansierade och produceras i offentlig regi. Det gör att även de offentliga investeringarna bör vara större i Sverige än i andra länder. De offentliga investeringarna i relation till BNP är bland de högsta i EU.

Figur 4.14 Offentliga investeringar 2000–2023

Procent av BNP



Anm. Danmark (DK), Finland (FI), Frankrike (FR), Italien (IT), Sverige (SE), Tyskland (DE), EU 27 refererar till EU:s medlemsstater 2024.

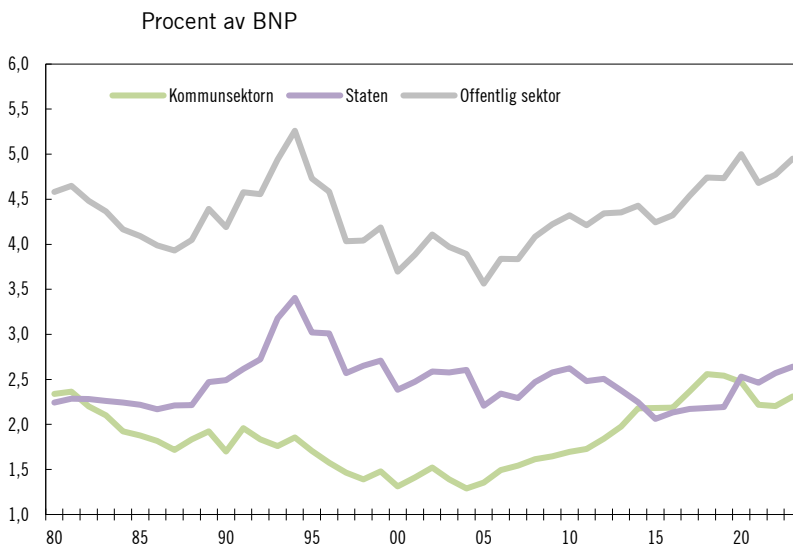
Källa: Eurostat.

Figur 4.14 visar de offentliga investeringsutgifterna i relation till BNP i ett urval länder. I genomsnitt under åren 2000–2022 uppgick de offentliga bruttoinvesteringarna i Sverige till cirka 4,4 procent av BNP, jämfört med cirka 3,2 procent av BNP i genomsnitt för alla EU-länder. Figuren visar även att länder med hög skuldsättning, och som drabbades hårt av finanskrisen och den efterföljande skuldskrisen, exempelvis Frankrike och Italien, minskade de offentliga investeringarna.

I Sverige och Finland har investeringsandelen i stället varit hög och stabil under hela perioden. I Sverige har den dessutom ökat sedan 2016 och har under hela perioden legat över EU-genomsnittet.

Trots att nittiotalskrisen drabbade de offentliga finanserna hårt så ökade framför allt statens investeringar som andel av BNP de åren då produktionen föll påtagligt, så att de offentliga investeringarna utgjorde mer än 20 procent av de totala investeringsutgifterna 1992–1997, och mer än 25 procent av investeringsutgifterna 1993 och 1994. Kommunsektorn står för cirka hälften av den offentliga förvaltningens investeringar (figur 4.15).

Figur 4.15 Offentliga investeringar 1980–2023



Källa: SCB.

Kommunsektorn investerar främst i byggnader som behövs för dess verksamheter, vägar och kollektivtrafik. Byggnader och anläggningar utgör cirka 70 procent av kommunsektorns totala investeringar. Cirka 20 procent av investeringsutgifterna går till investeringar i vatten- och avloppsnetet. En del av investeringarna i kommunala verksamheter görs i kommunala bolag, vilket redovisas som en del av näringslivets investeringar i nationalräkenskaperna. Även investeringsutgifter kan påverka den kommunala skuldsättningen om de kommunala bolagens investeringar finansieras genom lån från den kommunala verksamheten. En stor

del av den kommunala skulden utgörs av lån som tagits upp för de kommunala bolagens räkning. De motsvaras därmed av lika stora fordringar på de bolagen, som inte får räknas av när bruttoskulden beräknas. Om de kommunala bolagen lånar direkt och inte via den kommunala förvaltningen ligger skulden i näringslivet enligt nationalräkenskaperna.

I staten är den största investeringsposten vägar och järnväg. I början av 2000-talet utgjorde statens investeringsutgifter cirka två tredjedelar av de offentliga investeringsutgifterna (figur 4.15). Statens investeringar ökade snabbt som andel av BNP i början av 1990-talet och motsvarade som mest 3,4 procent av BNP 1994. Att investeringskvoten ökar i början av 1990-talet beror till stor del även på att BNP utvecklades mycket svagt i löpande priser år. Efter 2000 har statens investeringar varierat mellan cirka 2–2,5 procent av BNP.

Fram till och med mitten av 2010-talet var statliga investeringar större än kommunala investeringar. Kommunsektorns investeringar minskade från cirka 2,3 procent av BNP 1980 till som lägst cirka 1,3 procent av BNP 2004. Den trenden bröts mellan 2016–2018 när kommunsektorn genomförde stora investeringar inom infrastruktur och fastigheter, så att statens och kommunsektorns investeringsutgifter i dag är i det närmaste lika stora. Ökade statliga investeringar i infrastruktur och militärmateriel i kombination med en dämpning av kommunsektorns infrastruktursatsningar de senaste åren bidrog till att de statliga investeringarna återigen överstiger kommunsektorns investeringar i slutet av den redovisade perioden. I volymtermer ökade de statliga investeringarna med cirka 55 procent, medan de kommunala investeringarna mer än fördubblades mellan 2000 och 2022. Sammantaget har de offentliga investeringarna varierat mellan som mest 5,3 procent av BNP 1996 och 3,7 procent av BNP 2000.

4.4 Finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll

I avsnittet beskrivs finanspolitikens stabiliserande roll de senaste dryga tjugo åren.

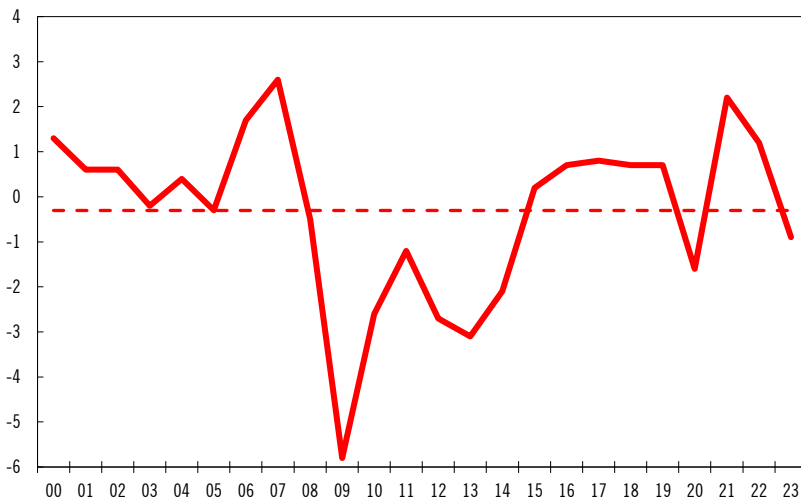
4.4.1 Konjunkturers utveckling sedan 2000

Sverige har genomgått ett antal lågkonjunkturer och kriser de senaste tjugo åren

Konjunkturers utveckling bedöms ofta med hjälp av det s.k. BNP-gapet, vilket är den procentuella avvikelser mellan faktisk och potentiell BNP. Med potentiell BNP avses den nivå på produktionen som skulle uppnås om tillgängliga produktionsfaktorer, arbete och kapital, utnyttjades i normal utsträckning. Potentiell BNP kan inte observeras utan är resultatet av en bedömning av potentiella timmar och potentiell produktivitet. Ett negativt BNP-gap innebär att det finns lediga resurser i ekonomin (lågkonjunktur) medan ett positivt gap innebär att resursutnyttjandet är högt (högkonjunktur). En uppfattning om resursutnyttjandet i ekonomin är viktigt för att bedöma vad som är en lämplig ekonomisk politik. Stabiliseringspolitiken har som mål att föra ekonomin mot ett normalt resursutnyttjande medan strukturpolitiken har som mål att påverka den potentiella produktionsnivån i ekonomin.

Figur 4.16 BNP-gap 2000–2023

Procent av potentiell BNP

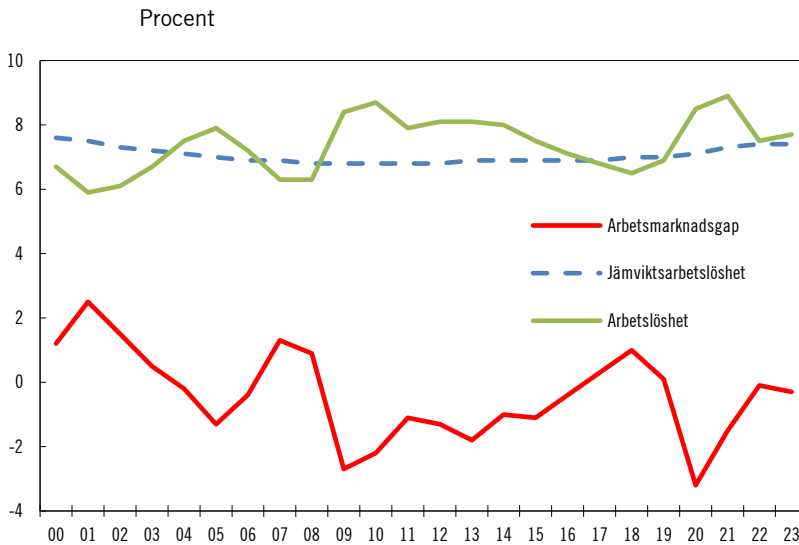


Källa: Konjunkturinstitutet (2024).

Vid två tillfällen sedan 2000 har Sverige haft tydliga högkonjunkturer, 2005–2007 samt 2016–2019. Den senare perioden utmärkte sig genom att den präglades av låg inflation, och låga räntor samtidigt som resursutnyttjandet var högt. Under samma tid har vi även haft tre tydliga lågkonjunkturer eller kriser. Det handlar om finanskrisen 2008–2010, Eurokrisen 2012–2014 samt coronapandemin 2020. I genomsnitt bedömer Konjunkturinstitutet att resursutnyttjandet var svag negativt, -0,3 procent av potentiell BNP (figur 4.16).

Om vi i stället ser till arbetsmarknadsindikatorer som t.ex. arbetslösheten och arbetsmarknadsgapet, dvs. andelen arbetade timmar i förhållande till potentiellt antal arbetet timmar, syns ett liknande mönster. Arbetslösheten och arbetsmarknadsgapet steg kraftigt i samband med finanskrisen och coronapandemin och något under eurokrisen (figur 4.17).

Figur 4.17 Arbetsmarknadsindikatorer 2000–2023



Källa: Konjunkturinstitutet.

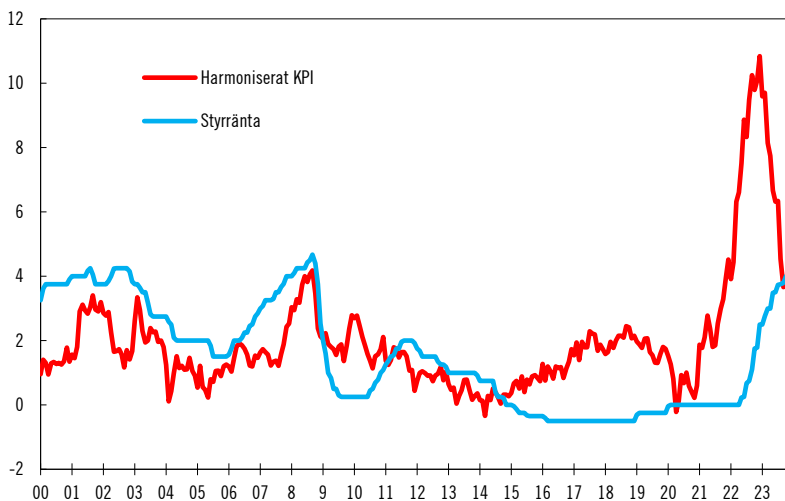
Låg inflation och låga räntor ändrades snabbt till sin motsats

Efter en period på 00-talet med relativ stabil utveckling för räntor och inflation har tiden efter finanskrisen präglats av två helt olika förutsättningar (diagram 4.18). Först en tid av låg inflation och mycket

låga räntor som ändrats snabbt och dramatiskt de senaste åren. Coronapandemin bröt en period av ekonomisk återhämtning efter eurokrisen. Konjunkturer hade dämpats något redan 2019 innan coronapandemin bröt ut 2020. Understödd av kraftig finans- och penningpolitik återhämtade sig ändå efterfrågan snabbt efter pandemin, men flaskhalsar på utbudssidan och hög efterfrågan ledde till att inflationen började öka. Sedan startade Ryssland sitt anfällskrig mot Ukraina med ytterligare inflation, stigande räntor och lågkonjunktur som följd.

Figur 4.18 Inflation och styrränta 2000–2023

Årlig procentuell förändring respektive procent



Källa: SCB

Under de senaste tjugo åren har realräntans utveckling, dvs. styrräntan justerad för inflation, haft en tydligt fallande trend. Den senaste tiden har realräntan ökat. En vanlig bedömning är att grundläggande strukturella faktorer talar för att realräntan, kommer att förbli låg framöver, om än förmodligen inte så låg som under det senaste decenniet.³

Det gäller även den s.k. neutrala realräntan. De är tätt sammankopplade så länge ingen riskpremie uppstår. Nationalekonomisk teori skiljer mellan de reala räntor som faktiskt uppmäts, och den nivå på den reala räntan som är förenlig med ett normalt resursutnyttjande. Kon-

³ SOU 2023:85, s. 79.

junkteurella störningar gör att resursutnyttjandet stiger över eller sjunker under den normala nivån, vilket skapar ett tryck uppåt respektive nedåt på inflationen. En centralbank som önskar att stabilisera resursutnyttjandet bör då sätta styrräntan till en nivå som, givet rådande inflationsförväntningar, styr resursutnyttjandet mot den normala nivån. Penningpolitiken är då neutral eftersom resursutnyttjandet varken stiger över eller sjunker under den normala nivån. På sikt innebär en sådan penningpolitik i regel att även inflationen stabiliseras nära inflationsmålet. Den reala ränta som är förenlig med ett normalt resursutnyttjande brukar kallas den neutrala eller naturliga räntan.

Trenderna i Sveriges realränta bestäms nästan uteslutande av strukturella förändringar i omvärlden. Den omständigheten, och att den framtida utvecklingen är mycket osäker, talar för institutioner och ekonomiskpolitiska ramverk som är robusta för både högre och lägre räntor.⁴

Det bör hållas i minnet att diskussionen ovan handlar om trendmässiga långsiktiga förhållanden, medan erfarenheten visar att relationen mellan ekonomins tillväxt och ränteläget snabbt kan förändras t.ex. i en kris. Tillväxten kan då bli negativ, samtidigt som misstro mot den ekonomiska politiken driver upp statskuldräntorna. I en sådan situation kan en offentlig skuld som bedömdes vara hanterbar visa sig vara ohållbar, vilket tvingar fram en snabb och oönskad omläggning av finanspolitiken.

4.4.2 Finanspolitisk konjunkturstabilisering

Varken konjunkturläget eller finanspolitikens stabiliserande effekt kan mätas på ett entydigt sätt

Det finns ingen vetenskaplig definition av hur finanspolitikens stabiliseringspolitiska inriktning mäts. Nedan redogörs för ett antal olika mått på finanspolitikens påverkan på efterfrågan. En vanlig uppdelning av hur de offentliga finanserna påverkar efterfrågan är i automatiska stabilisatorer och aktiv finanspolitik. 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. Det beror på att skatteintäkterna minskar när BNP är

⁴ Lundvall (2023), s. 66.

lägre än normalt, samtidigt som utgifterna har svagare koppling till BNP och därmed inte påverkas. Den stabiliserande effekten förstärks av att arbetslöshetsrelaterade utgifter ökar när arbetslösheten ökar. Det innebär i sin tur att främst hushållens disponibla inkomster och konsumtion varierar mindre än de annars skulle göra, vilket dämpar svängningarna i efterfrågan.

Aktiv finanspolitik är de finanspolitiska åtgärder som kräver ett aktivt beslut för att träda i kraft. Det kan t.ex. handla om att en skatt eller utgift höjs eller sänks i stabiliseringspolitiskt syfte. Storleken på åtgärderna approximeras ofta med förändringen av det strukturella sparandet.

Är det sparandets nivå eller förändring som avgör om finanspolitiken är expansiv?

Svaret på den frågan beror på vilken form av effekt vi vill mäta för vilket det förs ett resonemang i en bilaga till långtidsutredningen.⁵ Om syftet är att förstå om finanspolitiken ökar eller minskar den aggregerade efterfrågan, och därmed den ekonomiska aktiviteten i ekonomin, är det finansiella sparandets avvikelser från målet för sparandet ett bra mått. Ett sparande som är lägre än den långsiktiga nivån gör att den offentliga förvaltningen bidrar till högre efterfrågan än normalt, dvs. är expansiv. Det brukar definieras som att finanspolitikens ställning är expansiv.⁶

Om man i stället vill förstå hur finanspolitiken påverkar efterfrågan i förhållande till oförändrad politik från året före, är förändringen i det strukturella sparandet att föredra. Det definieras som finanspolitikens impuls till efterfrågan eller finanspolitikens inriktning. Måttet används ofta av organisationer såsom IMF och OECD. Det bakomliggande antagandet är att ett konstant strukturellt sparande speglar oförändrad politik, vilket innebär att en förändring i det strukturella sparandet indikerar en ändrad inriktning på finanspolitiken. I praktiken speglar förändringen i strukturellt sparande inte enbart aktiva beslut. Man kan därför ibland vilja titta på andra mått, t.ex. förändringen i primärt finansiellt sparande, eller direkt på ett nedifrån-och-upp mått. Ett exempel på ett nedifrån-och-upp mått med syftet att fånga aktiva beslut

⁵ SOU 2023:91.

⁶ Se Finanspolitiska rådets rapport 2023 för mer utförlig beskrivning av begreppen finansiell ställning och finanspolitikens inriktning.

inom staten är den summering av budgeteffekterna av beslut som årligen publiceras i budgetpropositionerna.

*Finanspolitikens ställning mätt som nivå
på sparandet i förhållande till saldomålet*

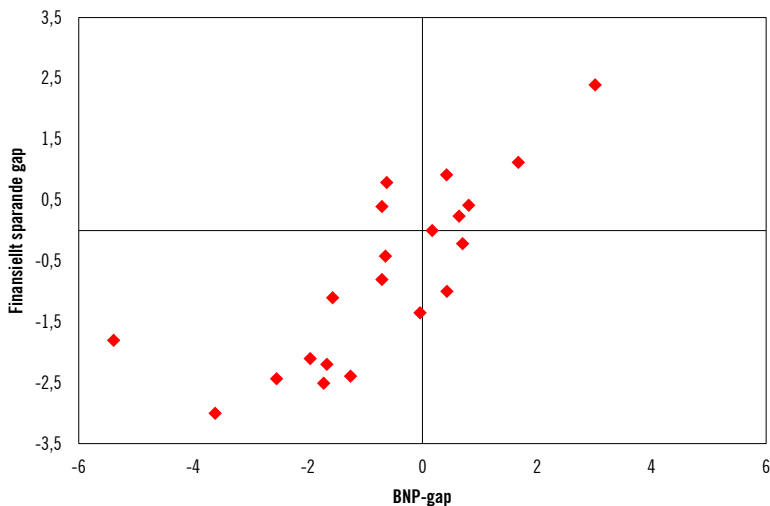
På längre sikt kan penningpolitiken förutsättas upprätthålla en efterfrågenivå som ger fullt resursutnyttjande. Dessutom kan *Ricardianska effekter* göra att en förändring i målnivån får försumbara effekter på aggregerad efterfrågan. Finanspolitiska rådet skriver t.ex. att om ett högre (lägre) saldomål skapar förväntningar om lägre (högre) skatter i framtiden kan det högre (lägre) offentliga sparandet innebära ett lägre (högre) sparande hos den privata sektorn och lämna aggregerad efterfrågan oförändrad. De empiriska beläggen för sådan så kallad Ricardiansk ekvivalens är inte starka. I ett läge där den neutrala räntan är så låg att centralbanken inte kan sänka styrräntan tillräckligt för att upprätthålla fullt resursutnyttjande kan ett s.k. varaktigt efterfrågeunderskott (demand deficiency) uppkomma. Ett lägre finansiellt sparande kan då höja efterfrågan under en längre period än normalt.⁷

Däremot kan tillfälliga avvikelser från ett givet saldomål få efterfrågeeffekter på kort sikt.

⁷ Blanchard (2023).

Figur 4.19 BNP-gap och finansiellt sparande gap 2001–2023

Procent av BNP respektive av potentiell BNP



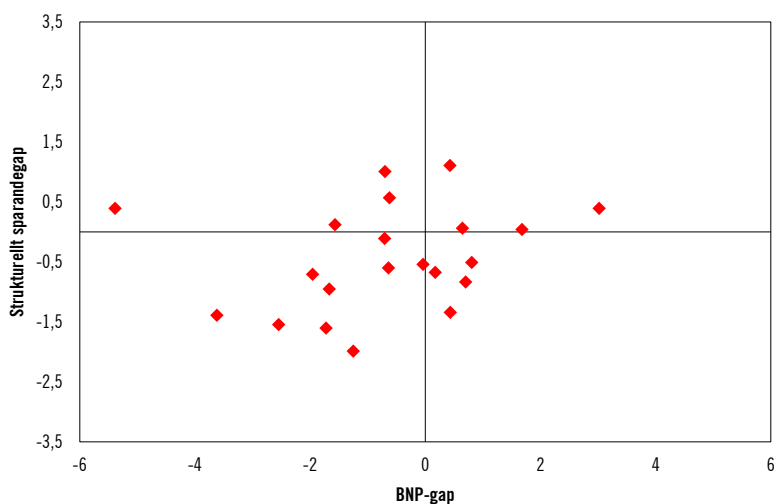
Källa: Lyhagen och Shahnazarian (2023).

Figur 4.19 visar sambandet mellan BNP-gapet på x-axeln och skillnaden i finansiella sparandet och saldomålet på y-axeln. Diagrammet är taget ur LU rapporten *Samspelet mellan finans och penningpolitik*. Ett positivt värde på y-axeln betyder att det finansiella sparandet är högre än saldomålet, vilket tolkas som en kontraktiv finanspolitik. Ett negativt värde på y-axeln betyder omvänt att det finansiella sparandet understiger saldomålet, och att finanspolitiken är åtstramande. Diagrammet visar en tydlig korrelation. I perioder med positiva BNP-gap, har det finansiella sparandet i regel överstigit saldomålet, vilket indikerar en kontraktiv finanspolitik.

Figur 4.20 visar i stället BNP-gapet på x-axeln och det strukturella sparandets avvikelse från saldomålet på y-axeln. Här är samvariationen svagare än i figur 4.19.

Figur 4.20 BNP-gap och strukturellt sparandegap 2001–2021

Procent av BNP respektive av potentiell BNP

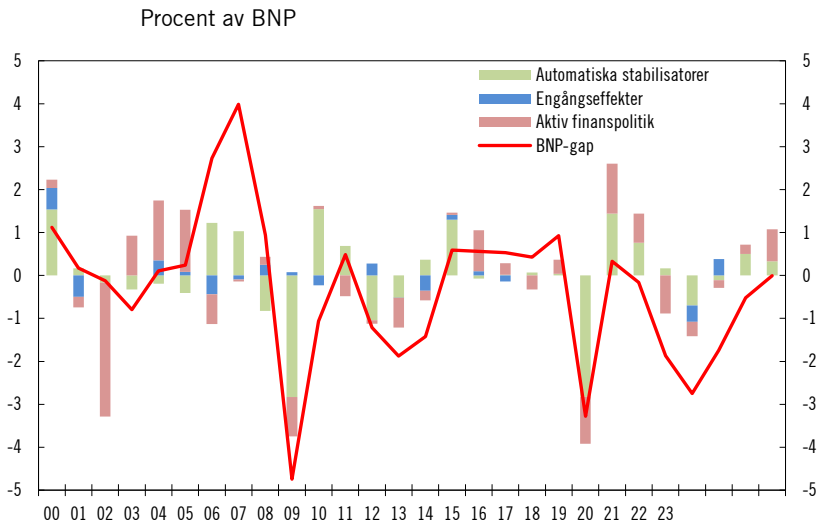


Källa: Lyhagen och Shahnazarian (2023).

Finanspolitikens inriktning

I diagram 4.21 redovisas förändringen av det finansiella sparandet uppdelat i effekten av de automatiska stabilisatorerna och aktiv finanspolitik, samt BNP-gapet. Diagrammet visar att sparandet försvagas tydligt, både via automatiska stabilisatorer och via aktiv finanspolitik, i tider av djupa lågkonjunkturer, t.ex. finanskrisen och coronapandemin. Även vid eurokrisen försvagades det strukturella sparandet, men inte lika mycket.

Figur 4.21 Finanspolitikens impuls till efterfrågan 2000–2023



Källa: Prop. 2024/25:1.

Flera studier har undersökt hur finanspolitiken förhållit sig till konjunkturerna.⁸ Samtliga har kommit fram till att de automatiska stabilisatorerna verkar konjunktursvaga, dvs. konjunkturdämpande. Både Lynhagen och Shahnazarian samt Finanspolitiska rådet finner att den aktiva finanspolitiken i huvudsak haft samma effekt.

Sammanfattningsvis har Sverige sedan 2000 haft tre lågkonjunkturer (finanskrisen, eurokrisen och coronapandemin) och däremellan relativt sett goda tider. Låga räntor och låg inflation under 2010-talet har snabbt ersatts av högre räntor och hög inflation de senaste åren. Finanspolitiken bedöms ha bedrivits konjunktursvagt under perioden, framför allt via de automatiska stabilisatorerna, men vid större kriser som finanskrisen och coronapandemin har även den aktiva finanspolitiken bidragit till att upprätthålla resursutnyttjandet i ekonomin. Liknande resultat har även andra studier kommit fram till. I kapitel 6, *Det finanspolitiska ramverket och stabiliseringspolitiken*, diskuteras frågan om finans- och penningpolitikens stabiliserade roll vidare.

⁸ Calmfors, Hassler och Seim (2023); Lynhagen och Shahnazarian (2023); Finanspolitiska rådet (2023).

4.5 I vilken mån har de finanspolitiska reglerna följts?

Målet för det finansiella sparandet, överskottsmålet, har gällt sedan 2000 i dess nuvarande form. Skuldankaret introducerades 2019 i samband med den översyn av målnivån som gjordes då. I avsnittet diskuteras och analyseras i vilken mån reglerna för överskottsmålet och skuldankaret har följts. En sådan analys är relevant för trovärdigheten för de finanspolitiska reglerna och ramverket i stort och knyter an till frågor om målnivån varit lämplig samt om efterlevnaden av de regler som beslutats.

4.5.1 Målet för det finansiella sparandet

Formuleringen av målet för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över konjunkturcykeln komplicerar på flera sätt bedömningen av måluppfyllelsen. Ska avvikelser från målnivån bedömas vid beslutstillfället (*ex ante*) eller i efterhand (*ex post*)? Båda ansatserna har för- och nackdelar och valet av bedömningsmetod kan påverka resultatet. Målnivån är formulerad i termer av det finansiella sparandet, men konjunkturreferensen antyder att det strukturella sparandet kan vara mer relevant för bedömningen. Att redovisa både finansiellt och strukturellt sparande ger därför en mer nyanserad bild. Därtill kan händelser som coronapandemin ha en betydande inverkan på efterlevnaden.

Tabellerna 4.4 till 4.6 presenterar den genomsnittliga måluppfyllelsen under olika perioder, med hänsyn tagen till ovanstående utmaningar. Perioderna som analyseras börjar 2000 eller 2003 och slutar 2019 eller 2023. Data för regeringens bedömning av strukturellt sparande finns tillgängligt från och med 2003, vilket motiverar att det året är ett startår. Som alternativt slutår används 2019, vilket ger en bild av den underliggande trenden för måluppfyllelse innan coronapandemin. Den genomsnittliga målnivån över de olika perioderna redovisas i tabell 4.3. Genomsnittet kan användas som jämförelsetal för de genomsnitt för måluppfyllelsen som redovisas i tabellerna 4.4 till 4.6.

Tabell 4.3 Genomsnittlig målnivå över olika perioder

Procent av BNP

Genomsnitt	2000–2019	2003–2019	2000–2023	2003–2023
Målnivå	1,37	1,25	1,19	1,08

Anm. I 2007 års ekonomiska vårproposition ändras målnivån från 2 procent av BNP till 1 procent av BNP då redovisningen av premiepensionssystemet flyttas från offentlig förvaltning till hushållssektorn. Siffrorna är avrundade.

Källa: Egna beräkningar baserat på budgetpropositionerna 2000–2023.

Tabell 4.4 redovisar genomsnitten för det finansiella sparandet och det strukturella sparandet vid beslutstillfället över flera år och olika perioder. Det innebär att för år 2010 baseras bedömningen på de värden för det finansiella och strukturella sparandet som redovisades i budgetpropositionen för 2010. I kolumnerna redovisas först genomsnitt över olika perioder, och sedan genomsnittliga differenser från målnivån.

Tabell 4.4 Bedömning av måluppfyllelsen vid beslutstillfället (ex ante)

Procent av BNP respektive potentiell BNP

Genomsnitt	Nivå	Nivå	Nivå	Nivå	Diff	Diff	Diff	Diff
	2000– 2019	2003– 2019	2000– 2023	2003– 2023	2000– 2019	2003– 2019	2000– 2023	2003– 2023
Finansiellt sparande	0,57	0,21	0,32	0,00	-0,80	-1,04	-0,88	-1,08
Strukturellt sparande		0,92		0,71		-0,34		-0,37

Anm. Det strukturella sparandet redovisas först i budgetpropositionen för 2003. Siffrorna är avrundade.

Källa: Egna beräkningar baserat på budgetpropositionerna 2000–2023.

Av tabell 4.4 framgår att målet, i genomsnitt, inte har uppfyllts ex ante. Måluppfyllelsen ex ante har varit sämre i termer av det finansiella sparandet än det strukturella sparandet. Bristande efterlevnad ex ante kan bero på flera olika saker. Ekonomiska nedgångar, naturkatastrofer eller pandemier kan leda till oväntade utgiftsökningar eller intäktsminskningar, vilket gör det svårt att uppnå uppsatta mål för finansiellt eller strukturellt sparande. Det kan också handla om brister i prognoser eller politiska incitament.

Förutom att bedöma om målet efterlevs vid beslutstillfället (ex ante) kan man även granska det i efterhand (ex post), vilket kan göras på flera olika sätt. Tabell 4.5 presenterar genomsnittliga värden för finansiellt

och strukturellt sparande året efter det att beslut fattades. Exempelvis baseras bedömningen av 2010 på de skattningar av finansiellt och strukturellt sparande som redovisades i budgetpropositionen för 2012, alltså hösten 2011.

Tabell 4.5 Bedömning av måluppfyllelsen i efterhand (ex post)

Procent av BNP respektive potentiell BNP

Genomsnitt	Nivå	Nivå	Nivå	Nivå	Diff	Diff	Diff	Diff
	2000– 2019	2003– 2019	2000– 2023	2003– 2023	2000– 2019	2003– 2019	2000– 2023	2003– 2023
Finansiellt sparande	1,16	0,78	0,85	0,49	-0,21	-0,48	-0,35	-0,59
Strukturellt sparande		1,17		0,99		-0,08		-0,12

Anm. Det strukturella sparandet redovisas först i budgetpropositionen för 2003.

Källa: Egna beräkningar baserat på budgetpropositionerna 2000–2025.

Tabellen visar genomsnittliga värden för olika perioder, följt av genomsnittliga differenser från målnivån. Tabellen visar att målet i genomsnitt inte efterlevdes ex post. Måluppfyllelsen ex post har varit sämre för det finansiella sparandet än för det strukturella sparandet, där målet uppfyllts vissa enskilda år. Samtidigt är måluppfyllelsen ex post bättre än måluppfyllelsen ex ante. Det beror troligtvis på att ex ante-bedömningen baseras på prognoser för det faktiska sparandet, vilket är förknippat med flera svårigheter som nämnts ovan, medan ex post-bedömningen baseras på utfallsvärden för sparandet.

En tredje metod för att bedöma måluppfyllelsen baseras på de senaste publicerade värdena för finansiellt och strukturellt sparande. Tabell 4.6 visar genomsnittliga värden för de två variablerna från budgetpropositionen för 2025. Tabellen visar att målet för det finansiella sparandet är uppfyllt i ett bakåtblickande perspektiv. Det beror troligtvis på flera faktorer, t.ex. starkare ekonomisk tillväxt än förväntat under de senaste åren. Mätt med det strukturella sparandet är målet inte uppfyllt och måluppfyllelsen är t.o.m. något sämre än den bakåtblickande bedömningen i tabell 4.5. Den skillnaden kan bero på en kombination av faktorer, bl.a. den frekventa revideringen av strukturellt sparande och bristande tillgång till utfallsdata. Skillnaden mellan tabell 4.5 och 4.6 belyser också utmaningen i bedömningen av måluppfyllelsen.

fyllelse och vikten av att beakta underliggande faktorer vid analys av måluppfyllelse.

Tabell 4.6 Bedömning av måluppfyllelsen enligt budgetpropositionen 2025 (ex post)

Procent av BNP respektive potentiell BNP

Genomsnitt	Nivå	Nivå	Nivå	Nivå	Diff	Diff	Diff	Diff
	2000– 2019	2003– 2019	2000– 2023	2003– 2023	2000– 2019	2003– 2019	2000– 2023	2003– 2023
Finansiellt sparande	0,46	0,36	0,29	0,18	0,67	0,84	0,64	0,77
Strukturellt sparande		0,21		0,20		-1,04		-0,88

Anm. Det strukturella sparandet redovisas först i budgetpropositionen för 2003.

Källa: Egna beräkningar baserat på budgetpropositionerna 2025

Sammanfattningsvis belyser analysen de utmaningar som finns med att bedöma hur finanspolitiska regler efterlevs, med fokus på målet för det finansiella sparandet. De tre metoderna som redovisas – ex ante, året efter och med senast tillgängliga data – bidrar var och en med värdefull information, men är också föremål för begränsningar. I genomsnitt har målet för det finansiella sparandet inte efterlevts, vare sig ex ante eller ex post. Bedömningarna av om målet efterlevs varierar beroende på metod och period, vilket belyser komplexiteten i att bedöma hur väl finanspolitiska regler efterlevs.

Även Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen har vid flera tillfällen konstaterat att överskottsmalet inte efterlevts i ett bakåtblickande perspektiv.⁹ Trots att sparandet varit lägre än målet har bruttoskulden minskat som andel av BNP vilket diskuteras i nästa avsnitt.

4.5.2 Skuldankaret

Den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld definieras av Eurostat och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsstaternas offentliga finanser inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten. Det är också det skuldbegrepp för vilket det finns ett skuldankare i det finanspolitiska ramverket. I Sverige består brutto-

⁹ Finanspolitiska rådet (2023), s. 97; Riksrevisionen (2020), s. 15.

skulden av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer. Skuldankaret, som är satt till 35 procent, säger att bruttoskulden bör ligga inom intervallet 30 till 40 procent av BNP.

Utvecklingen av skulden som andel av BNP beror dels på det finansiella sparandet i staten och kommunerna (som i sin tur består av ett primärt sparande och ränteutgifter), dels på andra faktorer. Som vi kan se i diagram 4.22. har skulden sedan 2000 minskat betydligt och motsvarade 2023 knappt 33 procent av BNP. Konjunkturinstitutet bedömer att den kommer att motsvara cirka 32 procent av BNP 2026.¹⁰ Gränserna för skuldankaret har inte överskridits men 2020 var skulden nära den övre gränsen och de senaste åren har skulden sjunkit ner mot den nedre gränsen.

De stora variationerna i skuldkvoten förklaras dels av konjunktorens effekt på de offentliga finanserna, som t.ex. effekterna av coronapandemin, dels den expansiva finanspolitik som fördes under perioden. Skuldkvoten påverkas även av andra faktorer än den ekonomiska utvecklingen och finanspolitiken som t.ex. s.k. stock-flödes förändringar och periodiseringar. Sådana förändringar kan t.ex. vara förändringar av redovisningsprinciper, eller hur stora lån Riksbanken har i Riksgälden.

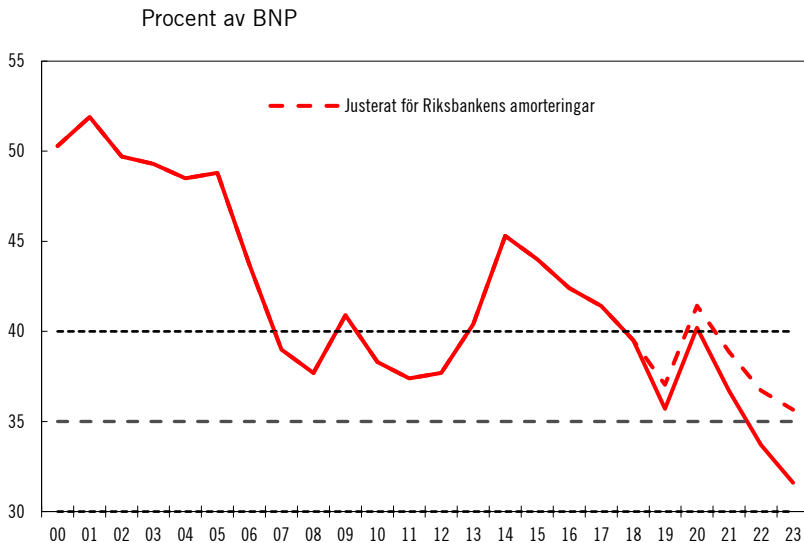
Riksbankens strategier för hur valutareserven finansieras påverkar t.ex. skulden mycket under den senare delen av perioden. Riksbanken finansierade tidigare en del av sin valutareserv genom att Riksgälden upptagit valutalån för Riksbankens räkning. Vid årsskiftet 2020 uppgick valutalånen till cirka 4 procent av BNP. Beslutet att egenfinansiera valutareserven genomfördes gradvis fram till och med 2023, vilket innebär att statens lånebehov och skulden blev mindre. Det är en förklaring till varför skuldkvoten de senaste åren närmat sig den nedre gränsen för skuldankarets toleransintervall, och har egentligen inget med utformningen av finanspolitiken att göra (diagram 4.22). Relationen mellan finansiellt sparande och bruttoskuld påverkas även av andra faktorer som t.ex. utvecklingen av sparandet i pensionssystemet. De diskuteras mer utförligt i kapitel 5.

Ytterligare en faktor som kan påverka den offentliga skuldkvoten är huruvida Kommuninvest AB ska klassificeras till den offentliga förvaltningen eller fortsatt som en del av näringslivet. En ändring av sektorstillhörigheten innebär att den offentliga bruttoskulden skulle

¹⁰ Konjunkturinstitutet (2023).

öka med 4–5 procent av BNP. Det är osäkert om en ändrad klassificering kommer att genomföras, och i sådana fall när i tiden detta sker.

Figur 4.22 Bruttoskulden som andel av BNP 2000–2023



Källor: SCB och egna beräkningar

Sammanfattningsvis har överskottsmålet inte efterlevts i ett bakåtblickande perspektiv. Sparandet har däremot varit positivt i genomsnitt under perioden och det är framför allt sparandet i pensionssystemet som bidragit till överskotten. Trots att sparandet i genomsnitt varit lägre än målet har bruttoskulden minskat som andel av BNP.

Bruttoskulden har sedan skuldankaret infördes 2019 legat inom toleransintervallet. Skulden som andel av BNP har varierat under de senaste åren och ligger just nu närmare den nedre gränsen för skuldankaret. Skuldkvoten påverkas däremot mycket av andra faktorer än finanspolitiken. En central faktor bakom att skulden hamnat nära den nedre gränsen för skuldankaret är att Riksbanken betalat tillbaka lån i Riksgälden vilket sänkt skuldkvoten. Amorteringarna påverkar däremot inte skuldållbarheten eftersom tidigare skuld motsvarades av dels en större valutareserv, dels en fordran som staten haft på Riksbanken.

5 Saldomålets roll i det finanspolitiska ramverket

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. I detta avsnitt beskrivs de principiella sambanden mellan ramverkets mål och restriktioner. Vidare diskuteras pensionssystemets betydelse i ramverket och för saldomålet. En fråga i detta sammanhang är om saldomålet bör omfatta sparandet i pensionssystemet, eller om ett mål för sparandet i endast staten och kommunsektorn skulle vara mer ändamålsenligt. Kommitténs slutsats är att saldomålet ska omfatta pensionssystemet.

5.1 Sambanden mellan ett saldomål, utgiftstaket och det kommunala balanskravet

Några grundläggande fakta om sambandet mellan sparande och skuld i den offentliga förvaltningen

Många läroböcker och andra dokument som beskriver hur den offentliga förvaltningens skuld påverkas av årliga över- och underskott i de offentliga finanserna utgår från en enkel skuldmodell.¹ Denna skuldmodell kan användas för att illustrera några centrala egenskaper i en stiliserad beskrivning av de offentliga finanserna och ett saldomål. Det kan vara illustrativt att inledningsvis kort redovisa några grundläggande resultat av en sådan modell innan man går in på komplicerande faktorer senare i detta avsnitt.

1. En given nivå på ett saldomål, uttryckt som en procentsats av BNP, leder på sikt till att även den offentliga förvaltningens finansiella nettoförmögenheten går mot en stabil andel av BNP. Det är således

¹ Konjunkturinstitutet (2015).

inte så att ett positivt saldomål leder till ständigt ökande finansiella tillgångar som andel av BNP, eller att ett negativt mål leder till en ständigt växande skuldkvot. På så sätt är ett mål för det offentliga förvaltningens finansiella sparande en stark kraft som automatiskt drar mot en stabil förmögenhetsställning.

2. Om saldomålet uppfylls är finanspolitiken långsiktigt hållbar, oavsett om målet är 1 procent av BNP eller -1 procent av BNP. Om målet är positivt skapas på lång sikt en stabil nettoförmögenhet som andel av BNP, och är det negativt en stabil nettoskuld som andel av BNP.
3. En enkel tumregel beskriver det långsiktiga sambandet mellan sparandet, nettoställningen och BNP:s tillväxt. Nettoställningens storlek som andel av BNP i jämvikt ges av saldomålets nivå delat med den nominella tillväxttakten. Exempelvis bygger stabilitets- och tillväxtpaktens begränsningar för underskott och skuld, 3 och 60 procent av BNP, på en antagen nominell BNP-tillväxttakt om 5 procent per år ($-0,03/0,05 = -0,6$). Om BNP växer i långsammare takt blir den finansiella ställningen svagare på sikt vid en oförändrad nivå på sparandet ($-0,03/0,04 = -0,75$). Detta enkla samband är en bra approximation av nettoskuldkvotens utveckling även i en mer komplicerad verklighet.
4. Så länge saldomålet klaras spelar inte räntan någon roll för den långsiktiga förmögenhetsställningen. Om marknadsräntorna stiger, så att den offentliga förvaltningens upplåning blir dyrare, måste staten sänka de primära utgifterna eller höja de primära inkomsterna för att klara målet. Det blir därmed svårare att finansiera den offentliga förvaltningens verksamhet till ett önskvärt skatteuttag om räntan stiger, men så länge saldomålet klaras påverkas inte den långsiktiga förmögenhetsutvecklingen av en ändrad statsskuld ränta.
5. Konvergensen mot den långsiktigt stabila nettoförmögenhetsställningen sker med BNP:s nominella tillväxttakt. Eftersom olika störningar påverkar ekonomins tillväxttakt och den offentliga förvaltningens förmögenhet sker inte konvergensen i en konstant takt, men ju mer förmögenhetsställningen avviker från det långsiktiga jämviktsläget, desto starkare är konvergenskraften och desto snabbare går anpassningen. Temporära störningar, även stora, är därmed inte ett hot mot långsiktig hållbarhet så länge som saldomålet klaras.

6. Fördelningen av den offentliga förvaltningens finansiella nettoställningen på tillgångar och skulder beror på var över och underskott uppkommer. Över- eller underskott i staten eller kommunsektorn innebär normalt att sektorns skulder minskar eller ökar. Över- eller underskott i pensionssystemets sparande innebär i stället att systems finansiella tillgångar i AP-fonderna ökar eller minskar. Det innebär att sparandets fördelning i den offentliga förvaltningen är betydelsefullt för den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden. Överskott i pensionssystemet påverkar normalt inte bruttoskulden.

De finanspolitiska målen definieras i olika redovisningssystem

Saldomålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet är de tre huvudsakliga restriktionerna i det finanspolitiska ramverket. De täcker olika delar av offentlig förvaltning och definieras i olika redovisningssystem, men har trots det starka samband sinsemellan. Saldomålet är ett mål för hela den offentliga förvaltningens finansiella sparande definierat i nationalräkenskapstermer (NR). Utgiftstaket begränsar statens och pensionssystemets utgifter (med vissa undantag) som dessa redovisas i statens budget. Det kommunala balanskravet gäller slutligen för en enskild kommuns eller regions resultat enligt den kommunala redovisningen. Både kommunernas redovisning och den i statsbudgeten skiljer sig från den redovisning som görs i NR av kommunsektorns respektive statens finanser.

Det finansiella sparandet enligt NR visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. NR styrs av riktlinjer från Eurostat, alltså Europeiska kommissionens avdelning för sammanställning och redovisning av officiell statistik, vilket gör att variabler i denna redovisning är jämförbara mellan EU:s medlemsstater och över tiden. För statsbudgeten och den kommunala redovisningen finns endast nationella principer, vilket komplicerar internationella jämförelser, och ofta även jämförelser över tiden.

Olika redovisningsprinciper innebär att variabler som summa utgifter och inkomster, eller nettot av dessa, inte är jämförbara mellan de olika redovisningssystemen. Det finansiella sparandet påverkas exempelvis inte av försäljning av aktier och andelar i offentliga företag eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten.

En finansiell tillgång i form av aktier omvandlas då endast till en annan finansiell tillgång, likvida medel, som i sin tur kan användas för att minska den offentliga skulden. Ökade investeringsutgifter minskar det finansiella sparandet medan försäljningar av mark och fastigheter (reala tillgångar) påverkar sparandet positivt. I den kommunala redovisningen är det avskrivningarna och inte investeringskostnaden som är en utgift.

Trots olika definitioner finns starka samband

Även om saldomålet, utgiftstaket och det kommunala balanskravet är formulerade i olika räkenskapssystem och täcker olika delar av den offentliga förvaltningen så finns starka samband mellan de olika restriktionerna. Saldomålet är bredast och omfattar inkomster och utgifter i alla tre delsektorer i offentlig förvaltning. Även om de inte är helt jämförbara så finns det ett starkt samband mellan de takbegränsade utgifterna i statsbudgeten och definitionen av statens och pensionssystemets primära utgifter i NR, som utgör mer än 60 procent av den offentliga förvaltningens totala utgifter. Ju högre utgiftstaket sätts, desto större kan de offentliga utgifterna enligt NR förväntas bli, och desto högre skatteuttag blir nödvändigt för att klara en given nivå på saldomålet. Ett balanserat resultat i kommunsektorn innebär på samma sätt att sektorns finansiella sparande enligt NR över tid inte kan avvika alltför mycket från balans.

Utgiftstaket och saldomålet

Utgiftstaket anger ett högsta belopp för statsbudgetens utgifter, inklusive pensionssystemets utgifter men exklusive statsskuldräntorna. Det är inte reglerat i lag vilka utgifter som utgiftstaket omfattar, men utgiftstaket har i princip samma omfattning år från år. Dessa utgifter skiljer sig från statens och pensionssystemets utgifter i NR på flera sätt. Statsskuldräntorna ligger exempelvis inte under utgiftstaket, men är en del av statens utgifter i NR. Inte heller Riksgäldens nettoutlåning begränsas av utgiftstaket, men påverkar det finansiella sparandet i den mån den avser statliga investeringsutgifter. Utgifter i form av kapitaltillskott till statliga bolag redovisas normalt under utgiftstaket, men påverkar inte det finansiella sparandet.

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. Enligt budgetlagen ska regeringen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret till riksdagen.² Det medelfristiga perspektivet minskar risken för att tillfälligt höga inkomster (t.ex. till följd av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter.

Kommunernas balanskrav och saldomålet

Merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna produceras och finansieras av kommuner och regioner. Närmare hälften av de offentliga investeringarna sker också i kommunal regi. Kommunsektorn är därmed nära sammankopplad med det samlade skatteuttaget och den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Det finns således goda skäl att kommunsektorns sparande ingår i ett saldomål för den offentliga förvaltningen.

De principer som styr den ekonomiska redovisningen i kommunsektorn överensstämmer i allt väsentligt med de som tillämpas inom företagssektorn. De skiljer sig från principerna för redovisningen i såväl NR som i statsbudgeten. I NR beräknas ett finansiellt sparande i kommunsektorn, vilket avspeglar förändringen av kommunsektorns finansiella förmögenhet, och är en del av det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen. 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).

En viktig skillnad mellan det finansiella sparandet i kommunsektorn och sektorns resultat är att kommunernas investeringar påverkar det finansiella sparandet direkt, medan resultatet påverkas av de årliga avskrivningarna. Det innebär att en investeringsutgift ett år endast minskar det finansiella sparandet med lika mycket samma år, medan resultatet minskar under flera år när investeringen skrivs av. Om investeringsutgifterna ökar försämras således det finansiella sparandet i kommunsektorn mer än sektorns resultat på kort sikt.

² 2 kap, 3 § budgetlagen (SFS 2011:203).

Balanskravet sätter en nedre gräns för det ekonomiska resultatet i kommunsektorn. Det innebär att så länge kommunsektorn uppfyller balanskravet är dess bidrag till det offentliga sparandet enligt NR relativt stabilt och förutsägbart. Det kommunala balanskravet stöder därmed saldomålet genom att välskötta finanser i kommuner och regioner begränsar storleken på underskott i denna sektor.

Staten har ett stort inflytande över kommunernas verksamhet genom lagstiftning och statsbidrag. Eftersom de kommunala verksamheterna finansieras genom statsbidrag på marginalen kan staten påverka dess omfattning genom att öka statsbidragen i snabbare eller långsammare takt. Ändrade statsbidrag påverkar utrymmet för övriga statliga utgifter under utgiftstaket. Om en förändring av saldomålets nivå eller andra preferenser resulterar i att statsbidragen ändras så kommer de kommunala utgifterna att anpassas till detta, så att resultatet och finansiellt sparande i sektorn blir detsamma.

Det kommunala skatteuttaget påverkas inte av nivån på saldomålet. Om kommuner och regioner höjer kommunalskatten för att klara balanskravet, kan det statliga skatteuttaget behöva anpassas för att det totala skatteuttaget i ekonomin ska förbli oförändrat. Detta innebär även att utrymmet för statliga utgifter minskar givet ett visst saldomål. Staten måste således beakta utvecklingen i kommunsektorn för att klara saldomålet, och det sätt de väljer att göra detta på har ofta effekt på kommunsektorns inkomster och utgifter.

Sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn påverkas inte av en ändrad nivå på saldomålet

Det faktum att kommunsektorns finansiella sparande omfattas av saldomålet innebär att regering och riksdag måste ta hänsyn till utvecklingen i kommunsektorn när finanspolitiken utformas. Hänsyn måste också tas till sparandet i pensionssystemet när förslaget till utgiftstak läggs och förhållandet till saldomålet bedöms. Förändringar i sparandet i kommunerna och pensionssystemet kan även vara viktiga när regeringen bedömer hur finanspolitiken bör utformas i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn styrs helt av respektive sektors egna regelverk vilka inte påverkas av en ändrad nivå på saldomålet. En förändring av saldomålets nivå påverkar således endast förutsättningarna för statens finansiella agerande direkt.

5.2 De offentliga investeringarna och saldomålet

En viktig fråga är om saldomålet bidrar till för låga offentliga investeringar eftersom målet endast omfattar det finansiella sparandet i stället för det totala sparandet inklusive realkapital. Det skulle då finnas en risk att investeringarna minskas om åtgärder behöver vidtas för att klara målet eftersom det uppfattas som mindre negativt på kort sikt än att sänka de löpande utgifterna eller höja skatterna. Det är också ett faktum att länder som tvingats till stora besparingar i konjunkturedgångar eller kriser minskat de offentliga investeringarna mer än utgifter inom andra områden.

Delvis mot bakgrund av detta publicerade regeringen en investeringsbilaga till 2012, 2014 och 2018 års ekonomiska vårpropositioner, samt ett särskilt avsnitt om investeringsutvecklingen i 2024 års ekonomiska vårproposition. En slutsats som drogs i dessa publikationer var att det inte fanns några tecken på att de offentliga investeringarna i Sverige minskat på grund av saldomålet. En liknande slutsats drogs i finanspolitiska rådets rapport 2022. I jämförelse med andra OECD länder är offentliga investeringar i Sverige som andel av BNP och som andel av totala offentliga utgifter högre än genomsnittet och stabila över tid, se avsnitt 4.3.

Den offentliga förvaltningens investeringar och kapitalstock är viktiga av flera skäl. För det första behövs den offentliga realkapitalstocken för att kunna producera offentliga tjänster inom bl.a. skola, vård och omsorg. Byggnader för förskolor, skolor, sjukhus och äldreboende är viktiga i produktionen av dessa välfärdstjänster. För det andra är offentliga investeringar ofta en förutsättning för aktiviteten i andra delar av ekonomin. En god transportinfrastruktur är exempelvis avgörande även för produktionen i näringslivet men skulle inte komma till stånd utan kommunala och statliga investeringar. En urholkning av den offentligfinansierade kapitalstocken kan därför bromsa tillväxten i hela ekonomin.

Ett lägre saldomål ökar inte investeringarna med automatik

Saldomålet utgör en begränsning av relationen mellan den offentliga förvaltningens sammanlagda utgifter och inkomster, men säger ingenting om storleken på dessa, eller till vad de ska användas. Högre investeringsutgifter skapar inte en avvikelse från saldomålet om det finan-

sieras genom ökade inkomster eller lägre utgifter inom andra områden. Det finanspolitiska ramverket utgör därmed inte per definition ett hinder för att öka de offentliga investeringarna eller andra angelägna utgifter om det bedöms vara önskvärt.

På motsvarande sätt behöver inte de offentliga investeringsutgifterna bli högre om saldomålet sänks. Det görs ingen uppdelning i driftkostnader och investeringsutgifter i finansieringen av statens budget. Staten lånar inte för att specifikt finansiera investeringsutgifter utan för att täcka underskott när de totala inkomsterna är mindre än de totala utgifterna. Även om en sänkning av målet innebär att statsskulden ökar när en större del av statens utgifter lånefinansieras så ökar inte statens investeringar med automatik. För det krävs särskilda beslut.

Saldomålet begränsar inte kommunsektorns investeringar ...

För kommunerna spelar saldomålet ingen roll vid investeringsbeslut. Här är det i stället överväganden om hur kommunen bäst klarar sina uppgifter som avgör om en investering är motiverad. Den demografiska utvecklingen och behovet av skola, sjukvård och omsorg är exempelvis viktig för den kommunala infrastrukturens utveckling. Kommunernas finansiella restriktion är årets resultat. I resultaträkningen tas inte investeringsutgiften upp som en kostnad, utan det gör i stället avskrivningarna. I beräkningen av det finansiella sparandet i kommunsektorn, som är en del av saldomålet, ingår däremot investeringsutgiften medan avskrivningarna (kapitalförslitningen) inte påverkar sparandet. Eftersom avskrivningen av en given investering sker över ett antal år, som skiljer sig beroende på investeringens ekonomiska livslängd, så är avskrivningsbeloppet lägre än investeringsutgiften.

Skillnaden i redovisning gör att om kommunerna ökar sina investeringar tenderar det finansiella sparandet i kommunsektorn att försämrans mer än resultatet eftersom hela den initiala investeringsutgiften påverkar sparandet omedelbart, medan de initiala avskrivningarna som påverkar resultatet är betydligt mindre. Om investeringsutgifterna ökar långsammare kan avskrivningar från tidigare års investeringar vara fortsatt höga, och sparandets relation till resultatet kan då förbättras. För att kommunsektorns reala kapitalstock inte ska minska måste nettoinvesteringarna vara positiva, dvs. bruttoinvesteringarna vara större än avskrivningarna. Det faktum att de kommunala investeringarna på-

verkar kommunernas resultat och det finansiella sparandet på olika sätt bidrar till att ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning implicerar ett svagt negativt finansiellt sparande i kommunsektorn.

En ytterligare komplicerande faktor är att kommuner och regioner kan välja att bedriva delar av sin förvaltning i företagsform. Det innebär att sektorns lånefinansiering kan se väldigt olika ut, och då också hur detta påverkar kommunsektorns finansiella sparande och Maastrichtskuld. Verksamheter som bedrivs i bolagsform är i nationalräkenskaper en del av näringslivet. Det betyder att investeringar och upplåning som sker i kommunala bolag normalt inte påverkar det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen. Det är däremot vanligt att regioner och större kommuner samordnar upplåningen. En ”internbank” ansvarar då för all extern upplåning och förmedlar sedan dessa medel till kommunala bolag och andra enheter som är i behov av dem. Om internbanken är en del av kommunens förvaltning blir hela koncernens låneskuld en del av Maastrichtskulden, vilket inte är fallet om skulden ligger direkt i det kommunala bolaget. Ungefär hälften av kommunsektorns Maastrichtskuld förklaras av vidareutlåning från kommuner och regioner till kommunsektorns företag.

Eftersom kommunal upplåning sker till en ränta som ligger cirka 0,5 procentenheter högre än den ränta staten lånar till är kapitalkostnaderna för kommunala investeringar högre än för statliga investeringar. Fortsatt stora kommunala investeringsbehov framöver kommer därmed att ha en viss skuldhöjande effekt, jämfört med om dessa investeringar i stället genomfördes i statlig regi. Vidare gäller att om en kommun bolagiserar verksamhet är bolagets skulder inte en del av den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld, medan den är det om samma verksamhet sker i förvaltningens egen regi. Sammanfattningsvis avgör kommunernas organisation av sin verksamhet och upplåning om deras investeringar påverkar det offentliga sparandet och skulden, eller ej. En eventuell förändring av saldomålets nivå har ingen direkt effekt på kommunsektorns sammanlagda investeringsaktivitet.

... men kommunernas investeringar påverkar statens sparande och bruttoskulden

Även om kommunala beslutsfattare inte väger in effekterna på kommunsektorns finansiella sparande och kommunernas del av den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld när de fattar investeringsbeslut, så påverkar besluten sektorns sparande och skuld. När de kommunala investeringsutgifterna ökar de senaste åren innebär det att sektorns finansiella sparande försämrats för ett givet resultat, och att kommunernas del av den konsoliderade bruttoskulden ökar. Kommunsektorns andel av Maastrichtskulden utgjorde cirka 10 procent av den totala skulden 2000 och ökade till drygt 40 procent 2023.

Det faktum att de kommunala investeringsutgifterna minskar det finansiella sparandet det år investeringen görs, medan resultatet endast försämras gradvis när avskrivningarna ökar, innebär vidare att sektorns finansiella sparande minskar allt annat lika när kommunernas investeringar ökar. På lång sikt är det rimligt att investeringsutgifterna är större än avskrivningarna om kapitalstocken ökar i takt med BNP. Det innebär att ett resultat som motsvarar 2 procent av kommunsektorns inkomster av skatter och generella statsbidrag, i linje med kravet på god ekonomisk hushållning, leder till ett svagt negativt finansiellt sparande. I Konjunkturinstitutets beräkningsunderlag till kommittén är det finansiella sparandet -0,3 procent av BNP 2027–2034.

Ett lågt finansiellt sparande i kommunsektorn innebär i sin tur att statens sparande måste var högre för en given nivå på saldomålet. Ett högre statligt sparande gör att statens skuld blir mindre, allt annat lika. Högre kommunala investeringsutgifter innebär således att statens andel av den konsoliderade bruttoskulden blir lägre både för att kommunernas skuld ökar och för att staten måste spara mer. Det finns inget som säger att statens investeringar behöver påverkas av detta eftersom statens högre sparande kan uppnås både genom att höja skatterna och sänka andra utgifter.

Investeringar i statliga företag och affärsverk påverkas inte heller av saldomålet

Precis som i kommunerna är statligt ägda företag som LKAB eller Vattenfall inte en del av den offentliga förvaltningen i nationalräkenskaper, och deras möjligheter att genomföra investeringar påverkas därför inte av saldomålet. Samma sak gäller de tre s.k. affärsverken: Svenska Kraftnät, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Dessa affärsverk har inget anslag på statsbudgeten utan finansierar sin verksamhet med avgifter. Svenska kraftnäts intäkter i form av flaskhalsintäkter kan därför användas till investeringar i ett förbättrat elnät utan att det minskar utrymmet under saldomålet. En ändrad nivå på saldomålet påverkar därmed inte de statliga företagen eller affärsverkens investeringar.

Det är statens investeringar på statsbudgeten som direkt påverkas av ett ändrat saldomål

Till skillnad från kommunsektorns investeringar och investeringar i statliga bolag och affärsverk påverkas utrymmet för statens investeringar på statsbudgeten om saldomålet ändras. Dessa består i första hand av infrastrukturinvesteringar i vägar och järnvägar, men även av forskning och utveckling samt militärt material. Ett lägre saldomål innebär ett större utrymme för denna typ av utgifter, på samma sätt som för andra statliga utgifter, eller lägre inkomster.

Beslut om statens investeringar tas normalt i enlighet med en tolv-årig plan som uppdateras vart fjärde år. Denna praxis med en långsiktig planprocess för stora delar av de statliga investeringarna bidrar till en stabil utveckling över tiden.

5.3 Saldomålet och utgiftstaket

Utgiftstaket ska anpassas till saldomålet

En central del i ett välfungerande ramverk är att utgiftstaket sätts på en nivå som bidrar till att saldomålet nås, givet en bedömning av de utgifter som inte ligger under taket och de offentliga inkomsterna. Om utgiftstaket sätts allt för högt så att den s.k. budgeteringsmarginalen, skill-

naden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, blir allt för stor riskerar utgiftstakets styrande funktion att sättas ur spel.

En ändrad nivå på saldomålet ändrar inte den grundläggande relationen mellan utgiftstaket och saldomålet men ett lägre (högre) mål skapar ett engångsvis utrymme att höja (sänka) taket, allt annat lika, för att anpassa statens utgifter till det ändrade kravet på det finansiella saldöt. Ett högre (lägre) utgiftstak innebär att det s.k. budgetutrymmet, utrymmet att genomföra nya ofinansierade reformer ökar (minskar). När den engångsvisa förändringen väl är genomförd, en permanent reform som sänker (höjer) inkomsterna eller höjer (sänker) utgifterna om saldomålet sänks (höjs), kommer utgiftstaket åter att öka i samma takt som det skulle gjort om saldomålet inte ändrats.

Om utgiftstaket sätts för högt minskar dess styrande effekt

Riksrevisionen konstaterar i en granskning av tillämpningen av det finanspolitiska ramverket att budgeteringsmarginalen är väsentligt större än riktlinjerna för dess storlek.³ Riksrevisionen menar vidare att redovisningen av de faktorer som är styrande för den föreslagna nivån på utgiftstaket 2026 är bristfällig. Det är därför svårt att utläsa hur regeringen ser på det offentliga åtagandet och en lämplig nivå på skatteuttaget i ett medelfristigt perspektiv. Mot bakgrund av detta rekommenderar Riksrevisionen att regeringen utvecklar redovisningen av vilka överväganden som gjorts vid framtagandet av förslaget till utgiftstak. Regeringens redovisning bör tydligare ta sin utgångspunkt i de faktorer som ramverket anger, som synen på det offentliga åtagandet och den önskvärda nivån på skatteuttaget, samt hur hänsyn tagits till saldomålet.

5.4 Saldomålet och den offentliga förvaltningens bruttoskuld

Varför är skulden viktig?

Kriteriet för en hållbar finanspolitik är ofta att den offentliga förvaltningens nettoförmögenhet eller ett skuldmått ska vara stabil som andel av BNP på lång sikt. Att den finansiella ställningen inte försämras som

³ Riksrevisionen (2023).

andel av BNP kan också vara en indikator på rättvisa mellan generationerna, dvs. att offentligt bedrivna verksamheter inte finansieras på ett sätt som lämnar framtida generationer i ett sämre finansiellt läge. Även förmågan att hantera konjunktursvängningar på ett aktivt sätt är beroende av en god finansiell ställning. Inte minst är den offentliga bruttoskuldens andel av BNP en nyckelindikator för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymme för en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik. En låg skuldkvot ger trovärdighet och handlingsutrymme i ett svagt konjunkturläge.

Det går inte att inrikta finanspolitiken på att nå ett skuldmål

Mål för offentlig förvaltningens nettoförmögenhet, eller skuld, är problematiska i praktiken. Nettoförmögenheten, liksom statsskulden, varierar betydligt år från år till följd av andra orsaker än över- eller underskott i sparandet. T.ex. kan statsskulden påverkas av att kronan förändras i värde mot andra valutor som statsskulden är exponerad emot. Värdetillväxten på t.ex. pensionssystemets buffertfond (AP-fonderna), liksom statens aktieinnehav, är starkt kopplad till utvecklingen på börsen. Sådana värdeförändringar är snarare regel än undantag.

Det är inte heller bara värdeförändringar som påverkar den offentliga förvaltningens nettoförmögenhet och statens skuld. När Riksbanken valde att finansiera en ökad valutareserv genom upplåning i Riksgälden ökade statens skuld med drygt 5 procent av BNP 2009–2013. När Riksbanken senare valde att finansiera sin valutareserv på annat sätt minskade skuldkvoten med ungefär lika mycket. Eftersom statens fordran på Riksbanken var lika stor som skulden påverkades statens finansiella nettoställning inte av dessa förändringar.

En annan faktor som i framtiden kan påverka bruttoskuldens storlek, men inte den offentliga förvaltningens finansiella ställning, är om pensionssystemet har en kvarstående skuld till staten, se avsnitt 5.5 nedan. Även huruvida Kommuninvest ska klassificeras till den offentliga förvaltningen kan komma att påverka relationen mellan saldomålet och bruttoskulden. En ändring av sektorstillhörigheten innebär att den offentliga bruttoskulden ökar med 4–5 procent av BNP. Det är ännu oklart om en ändrad klassificering kommer att genomföras.

Sammanfattningsvis skulle ett kortsiktigt eller operativt mål för den offentliga skulden eller förmögenheten tvinga fram svängningar i den ekonomiska politiken som inte vore ändamålsenliga. En finansiell kris med fallande aktievärden skulle vid ett förmögenhetsmål leda till en procyklisk politik. Förmögenhets- eller skuldmål skulle, för att inte riskera att styra politiken fel, behöva vara så flexibla att de inte hade någon styrande effekt. Det är skälet till att det s.k. skuldankaret endast är ett riktmärke för en lämplig skuldkvot, och inte har någon styrande funktion för finanspolitiken.

5.5 Pensionssystemet och saldomålet

Pensionssystemet består av inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Det är endast inkomstpensionen som är en del av den offentliga förvaltningen enligt NR, och vars finansiella sparande är en del av saldomålet, medan premiepensionen klassificeras som ett obligatoriskt sparande i hushållssektorn.

Inkomstpensionssystemet är ett avgiftsbestämt fördelningssystem. Med det menas att de avgifter som betalas in ett visst år ligger till grund för storleken på avgiftsinbetalarens framtida pension, samtidigt som de används för att finansiera samma års pensionsutbetalningar. De över- eller underskott som uppstår när pensionsavgifterna är större eller mindre än pensionsutbetalningarna hanteras av systemets buffertfond (AP-fonderna). Sedan 2000 har pensionssystemets primära sparande, något förenklat skillnaden mellan pensionsutbetalningarna och avgifts-inkomsterna, varit negativt de flesta år. Buffertfondens finansiella avkastning har de flesta år varit tillräckligt stor för att täcka underskotten, så att systemets finansiella sparande endast undantagsvis varit negativt.

Pensionssystemets finansiella hållbarhet garanteras av en automatisk balanseringsmekanism. För denna beräknas årligen ett balanstal som är kvoten mellan systemets tillgångar och skulder. Tillgångarna består av värdet av de avgifter som betalas in och buffertfonden, medan skulden är värdet av de pensionsrättigheter som tjänats in. När balanstalet är större än 1 är tillgångarna större än skulderna och systemet i finansiell balans. Utgående pensioner och inestående pensionsbehållningar räknas då årligen upp med förändringen av inkomstindex. Om balanstalet understiger 1 är systemets skuld större än tillgångarna

och uppräkningsmängden minskas då. Balanseringsmekanismen gör att den finansiella risken för en mindre gynnsam utveckling bärs av det försäkrade kollektivet, pensionärer och yrkesverksamma som har inbestående pensionstillgångar, medan statens risk begränsas.⁴

Den automatiska balanseringsmekanismen är asymmetrisk. Det finns en ”broms” om balanstalet blir mindre än 1, men i dagsläget ingen ”gas” som ökar pensionerna snabbare om systemets finansiella ställning blir för stark. Ett förslag på en sådan mekanism lämnades 2004 av den s.k. UTÖ-utredningen, som föreslog en snabbare uppräkningsmängd av pensioner och pensionstillgångar om balanstalet överstiger 1,1.⁵ Argumenten för att en snabbare uppräkningsmängd bör göras när balanstalet överstiger 1,1 var att risken för en negativ utveckling som skulle aktivera ”bromsen” då bedömdes vara liten, samtidigt som fördelningsmässiga skäl talade för att inte göra säkerhetsmarginalen allt för stor. Om buffertfonden blir alltför stor kommer många personer att betala in pensionsavgifter till ett alltmer välkonsoliderat system, utan att de hinner ta del av dessa i form av högre pensioner. När utredningen presenterade sina förslag var pensionssystemets finansiella ställning sådan att en ”gas” aldrig infördes.

Balanstalet för 2024 är fastställt till 1,1295, och både Pensionsmyndigheten och Konjunkturinstitutet bedömer att det kommer att fortsätta att stiga det närmaste decenniet. Mot bakgrund av detta har Riksdagens pensionsgrupp, som är en blocköverskridande arbetsgrupp med företrädare för alla åtta riksdagspartier, beslutat att frågan hur överskott i pensionssystemet kan hanteras åter ska ses över av en arbetsgrupp i Regeringskansliet.⁶

En komplicerande faktor i beräkningen av balanstalet och pensionssystemets finansiella tillgångar är huruvida staten har en oreglerad fordran på systemet eller ej. I samband med att pensionsreformen genomfördes tog staten över betalningsansvaret för bl.a. garanti-pensionen och efterlevandepensionen, vilket motiverade att statsbudgeten komparerades med medel från buffertfonden. Storleken på kompensationen uppskattades till 300–350 miljarder kronor. Riksdagen fattade beslut att 258 miljarder kronor skulle överföras.⁷ Partierna i den dåvarande pensionsgruppen enades sedan om att frågan

⁴ Statens budget påverkas indirekt om pensionerna utvecklas mindre väl eftersom fler personer då blir berättigade till garantipension och andra statliga inkomststöd till pensionärer.

⁵ SOU 2004:105.

⁶ Socialdepartementet (2024).

⁷ Prop. 1999/2000:46, bet. 1999/2000:FiU19, protokoll 1999/2000:96.

om eventuella ytterligare överföringar skulle samordnas med beslut om fördelning av överskott i pensionssystemet.⁸ Mot bakgrund av detta ska arbetsgruppen som ska lämna förslag på hur överskott i pensionssystemet ska hanteras även analysera hur en eventuell återstående skuld till staten ska regleras. En slutreglering av skulden kan innebära att den konsoliderade bruttoskulden minskar med upp till 6 procent av BNP utan att det finansiella sparandet påverkas.

När pensionssystemets sparande ändras måste staten kompensera för detta

Det finns ett direkt samband mellan sparandet i pensionssystemet, saldomålet och sparandet i staten. 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 saldomålet. Det är staten som ansvarar för att anpassa sitt sparande så att saldomålet nås. Sparandet i pensionssystemet påverkas inte av saldomålets nivå.

Att bestämma en lämplig nivå för saldomålet kompliceras av att pensionssystemet har ett regelverk som gör det finansiellt stabilt och delvis frikopplat från övriga delar av offentlig förvaltning. Om exempelvis sysselsättningen utvecklas starkt, ökar inkomsterna från löneföljande skatter och avgifter i samtliga delar av offentlig förvaltning. Sparandet kommer däremot att påverkas på olika sätt i staten och pensionssystemet på grund av olika beslutsregler. Pensionssystemets sparande stärks inledningsvis när fler sysselsatta gör att avgiftsinkomsterna ökar, samtidigt som kraven på framtida pensionsutbetalningar växer. Utbetalningarna påverkas däremot inte på kort sikt eftersom de bestäms av tidigare intjänade pensionsrätter. Resultatet blir att sparandet i pensionssystemet ökar.

I staten sker det motsatta givet att saldomålet ska klaras. Sparandet i staten kan minska när pensionssystemet står för en större andel av det målsatta sparandet. Att statens sparande varierar vid en given nivå på saldomålet innebär sedan att den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld kommer att utvecklas på skilda sätt.

Det faktum att balanstalet nu är väl över 1,1 och att det saknas regler för vad som händer om pensionssystemets buffertfond blir onödigt

⁸ Skr. 2010/11:130 s. 9.

stor ökar osäkerheten i framskrivningar av pensionssystemets finansiella sparande. Om en ”gas” införs under de år för vilka ett reviderat saldomål gäller, 2027–2034, kommer sparandet i pensionssystemet att bli ett annat än om en ”gas” inte införs. Det leder i sin tur till att statens sparande och statens skuld påverkas, och därmed även hur den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld kommer att utvecklas vid en given nivå på saldomålet. I framskrivningarna av de offentliga finanserna som ligger till grund för kommitténs bedömning av en lämplig nivå på saldomålet antas att en ”gas” införs i pensionssystemet som gör att systemets finansiella sparande inte blir högre än 1 procent av BNP (avsnitt 7.8).

Om saldomålet inte skulle omfatta pensionssystemet ökar sparkravet på staten vid samma nivå på målet

Att pensionssystemets finansiella sparande styrs av regler som garanterar finansiell stabilitet kan vara ett argument för att saldomålet endast borde omfatta staten och kommunsektorn. Om saldomålet inte skulle omfatta pensionssystemet ökar sparkravet på staten för en given nivå på målet. Det beror på att sparandet i pensionssystemet förväntas vara positivt det närmaste decenniet. Om pensionssystemets sparande lyfts ut ur målformuleringen måste staten öka sitt sparande i motsvarande utsträckning vid en given nivå på saldomålet. Det innebär i sin tur att den finansiella ställningen i offentlig förvaltning stärks när bruttoskulden minskar i motsvarande grad.

Som beskrivits ovan finns det faktorer som talar både för och emot att pensionssystemets sparande omfattas av saldomålet. Det som talar för att inkludera pensionssystemets sparande i målet är:

- Att en redovisning som utgår ifrån nationalräkenskapernas definition av hela den offentliga förvaltningen är mer transparent.
- Att SCB och Eurostat publicerar regelbundna utfall för indikatorn.
- Att målet är förenligt med den fördragsfästa EDP-definitionen.
- Att staten har det övergripande ansvaret för hela den offentliga förvaltningens finansiella hållbarhet, inklusive pensionssystemet.
- En automatisk balansering kan ha viss procykliskt effekt om pensionssystemet ligger utanför saldomålet, eftersom lägre (högre)

pensionsutgifter i dåliga (bra) tider då inte motverkas genom utrymme för högre (lägre) statliga utgifter.

Det som talar emot är:

- Att pensionssystemet är autonomt och finansiellt hållbart.
- Att det råder osäkerhet kring utvecklingen av pensionssystemets sparande vilket påverkar relationen mellan saldomålet och bruttoskulden.
- Att även om en ”gas” i pensionssystemet har en stabiliserande effekt på dess sparande på sikt är det osäkert om en sådan kommer att införas, och hur den i så fall utformas.
- Att variationer i pensionssystemets sparande påverkar statens budgetutrymme, trots att pensionssystemets regler gör systemet finansiellt hållbart.

5.6 Saldomålet, budgetprocessen och budgetutrymmet

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

5.6.1 Saldomålet och budgetutrymmet

Hur påverkas budgetutrymmet av ett ändrat saldomål?

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 saldomålet och utgiftstaket.⁹ Saldomålet ligger därmed till grund för bedömningen av storleken på budgetutrymmet, dvs. utrymmet för budgetförsvagande åtgärder eller behovet av budgetförstärkningar.

Effekten på budgetutrymmet av ett ändrat saldomål kan enklast beskrivas under antagande att konjunkturläget är balanserat och det offentliga sparandet i linje med målet. Om målnivån skulle sänkas med en procent av BNP under dessa förhållanden uppstår ett motsvarande temporärt utrymme för en engångsvis sänkning av skatterna och/eller ökning av utgifterna. Ett lägre sparande som används för en ofinansierad permanent budgetförsvagning måste finansieras fullt ut på lång sikt, eftersom budgetutrymmet inte är beständigt utan urholkas av ett försämrat räntenetto (avsnitt 7.7).

Ovanstående resonemang gäller om det finansiella sparandet är i linje med saldomålet när förändringen genomförs. Om detta inte är fallet måste avvikelser från målnivån tas med i bedömningen av budgetutrymmet. Om exempelvis en sänkning görs från en tredjedels procent till 0 procent av BNP i ett läge där sparandet redan ligger nära balans så uppkommer inget utrymme för nya åtgärder. I stället innebär sänkningen att behovet av de budgetförstärkande åtgärder som hade krävts för att nå ett oförändrat mål, försvinner. Eftersom det är skillnaden i budgetutrymme vid olika saldomål som är intressant i det här sammanhanget har sparandets nivå när ändringen genomförs mindre betydelse. Skillnaden i budgetutrymme vid olika alternativa mål blir densamma på kort sikt, oavsett om det är i form av ett ändrat utrymme för reformer eller krav på besparingar. En närmare redogörelse för hur budgetutrymmet påverkas vid olika saldomål finns i avsnitt 7.7.

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

Även vid en oförändrad nivå på saldomålet uppstår normalt budgetutrymme i staten. I avsaknad av aktiva beslut om regelförändringar i t.ex. skatte- och transfereringssystemen, alternativt fullt finansierade sådana, uppstår normalt ett årligt budgetutrymme i storleksordningen 0,3–0,5 procent av BNP. Skälet till det är att skatteintäkterna tenderar

⁹ SOU 2013:73, s. 106.

att öka i takt med BNP på sikt vid oförändrade regler, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare. Det är främst statens utgifter som inte ökar fullt ut i takt med BNP vilket beror på att vissa av dessa inte är löneindexerade, och andra inte ens prisindexerade. Det budgetutrymme som uppstår kan användas till att sänka skatter, hålla det offentliga välfärdsåtagandet oförändrat eller utöka det, eller till andra statliga utgifter.

Storleken på denna automatiskt budgetförstärkande effekt varierar något med faktorer som inflationstakten och produktivitetstillväxttakten i tjänstesektorn, men påverkas inte av nivån på saldomålet. Den kan ibland motverkas av negativa faktorer som t.ex. höjda räntor eller fler sjukskrivna. Om de effekterna är tillräckligt stora uppstår i stället ett behov av budgetförstärkningar.

6 Det finanspolitiska ramverket och stabiliseringspolitiken

6.1 Stabiliseringspolitiska principer

Bedömning: Regeringens skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket bör innehålla stabiliseringspolitiska principer för finanspolitiken.

Skäl för kommitténs bedömning

Finanspolitikens viktigaste stabiliseringspolitiska uppgift är att upprätthålla allmänhetens förtroende för de offentliga finanserna. Stabiliseringspolitik med finanspolitik kräver att goda marginaler finns för att en utveckling av den offentliga förvaltningens finansiella sparande eller skuldkvot inte ska uppfattas som ohållbar, och att den förhåller sig till referensvärdena i EU:s finanspolitiska ramverk. Det är viktigt att målnivån för den offentliga förvaltningens finansiella sparande sätts så att marginaler säkerställs. De automatiska stabilisatorerna måste få verka utan begränsningar.

Vid normala konjunkturvariationer bedrivs stabiliseringspolitiken via penningpolitiken och finanspolitiken bidrar i huvudsak genom en långsiktigt hållbar finanspolitik som låter de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut.

I en djupare nedgång i konjunkturen eller i en situation där styrrentan nått sin effektiva nedre gräns kan finanspolitiken behöva spela en mer aktiv stabiliseringspolitisk roll. Erfarenheterna från de senaste åren, som covid-19-pandemin (coronapandemin) och dessförinnan finanskrisen, visar att det finanspolitiska ramverket skapar goda förutsättningar för en aktiv konjunkturstabiliserande finanspolitik i djupa

kriser. För att maximera effekten bör aktiv finanspolitik genomföras med åtgärder som är både tidsbegränsade och riktade till hushåll med hög marginell konsumtionsbenägenhet. Ur stabiliseringssynpunkt är det inte heller önskvärt att kommunsektorns sysselsättning och konsumtion följer konjunkturen, eftersom en sådan politik innebär att ekonomiska hög- och lågkonjunkturer förstärks snarare än dämpas. Det finns goda argument för starka automatiska stabilisatorer. Det beror på att de i hög grad uppfyller efterfrågade kriterier om tajming, träffsäkerhet, temporär effekt och transparens.

En balanserad och samspelt ekonomisk politik där finans- och penningpolitik bidrar utan att motverka varandra är viktigt för att hantera ekonomiska utmaningar effektivt.

Till skillnad från penningpolitiken har finanspolitiken även en särskild roll att spela i hanteringen av problem som kan uppstå under en konjunkturedgång, t.ex. genom fördelningspolitiska åtgärder. Finanspolitiken har även en viktig roll att hantera strukturella utmaningar och ansvara för reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt.

6.2 Kapitlets innehåll

Stora konjunktursvängningar innebär betydande kostnader för samhället i termer av negativa effekter på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Stabiliseringspolitiken har därför som mål att motverka svängningar och skapa en mer stabil ekonomisk utveckling. Hur effektiv stabiliseringspolitiken är beror på omfattning och val av åtgärder, samt ekonomins struktur och förutsättningar vid tidpunkten för åtgärderna. Finanspolitiken kan bedriva stabiliseringspolitik bl.a. genom automatiska stabilisatorer eller aktiv finanspolitik. Penningpolitiken har ett mål att upprätthålla varaktigt låg och stabil inflation. Då inflationen och konjunkturen historiskt sett ofta har samvarierat, (dvs. att inflationen ökar vid högkonjunktur och minskar vid lågkonjunktur) bidrar inflationsmålet till att stabilisera den reala ekonomin. Utan att åsidosätta inflationsmålet ska Riksbanken bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning. Det är viktigt att finans- och penningpolitiken inte motverkar varandra för att uppnå en effektiv stabiliseringspolitik.

I det här kapitlet beskrivs inledningsvis finans- och penningpolitikens rollfördelning i stabiliseringspolitiken. Finanspolitikens roll för sta-

bilisering när styrräntan är vid sin effektiva nedre gräns beskrivs, samt saldomålets formulering och vad den innebär för stabiliseringspolitiken. Efter det följer en beskrivning av de automatiska stabilisatorerna. Därefter sammanfattas en bredare debatt kring finanspolitikens möjligheter att bedriva stabiliseringspolitik och de risker som är förknippade med aktiv finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte. Kapitlet avslutas med principer för stabiliseringspolitiken och samverkan mellan finans- och penningpolitik.

6.3 Ansvar för konjunkturstabiliseringen

I avsnittet sammanfattas den nuvarande ansvarsfördelningen för stabiliseringspolitiken i Sverige och formerna för samspel mellan finans- och penningpolitiken beskrivs.

6.3.1 Balansen mellan finans- och penningpolitik

Konjunkturstabilisering i Sverige vilar på en balans mellan finans- och penningpolitik. Finanspolitiken, styrd av riksdag och regering, fokuserar på statens inkomster och utgifter. I en ekonomi med rörlig växelkurs som den svenska, anses penningpolitiken, allt annat lika vara mer effektiv än finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument.¹ Det stabiliseringspolitiska målet för finanspolitiken är då främst att skapa långsiktiga ekonomiska förutsättningar t.ex. genom stabila skatter, offentliga investeringar och strukturreformer.

Vid normala konjunkturvariationer ansvarar penningpolitiken för stabiliseringen medan finanspolitiken bidrar med automatiska stabilisatorer

I normala konjunkturvariationer tar penningpolitiken, tillsammans med de automatiska stabilisatorerna, det stabiliseringspolitiska ansvaret. Av riksbankslagen framgår att det överordnade målet för penningpolitiken är att Riksbanken ska upprätthålla en varaktigt låg och stabil inflation. Det innebär att inflationen mätt med konsumentprisindex med fast ränta ska hållas kring 2 procent. För att nå målet

¹ Berger (2006); Husain, Mody och Rogoff (2005).

använder Riksbanken styrräntan. En högre ränta dämpar inflationen genom att göra det dyrare att låna pengar, vilket leder till lägre efterfrågan genom färre investeringar och lägre konsumtion. En lägre ränta stimulerar ekonomin genom att göra det billigare att låna pengar och stimulerar efterfrågan genom att öka investeringar och konsumtion. Då inflationen och konjunkturen i regel samvarierar påverkar ändringar av styrräntan efterfrågan i en konjunkturstabiliserande riktning. Riksbanken analyserar kontinuerligt den ekonomiska utvecklingen och justerar räntan för att nå en stabil inflation på omkring 2 procent per år. Utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska Riksbanken också bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning. Därmed har Riksbanken ett flexibelt inflationsmål, där inflationsmålet är överordnat en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning.

Under normala konjunkturvariationer bidrar finanspolitiken till att stabilisera ekonomin främst genom de automatiska stabilisatorerna. Automatiska stabilisatorer, som arbetslöshetsersättning och progressiv beskattning, dämpar effekterna av konjunkturedgångar. Även aktiv finanspolitik kan användas i konjunkturstabiliserande syfte genom att öka eller minska vissa utgifter och skatter.

Finanspolitikens mer passiva stabiliseringspolitiska roll under normala konjunkturvariationer motiveras framför allt av den rörliga växelkursen och historiska erfarenheter av svårigheterna med att uppnå en välavvägd finanspolitisk stabilisering. I normala tider när penningpolitiken inte är begränsad innebär en expansiv finanspolitik, dvs. högre utgifter eller lägre skatter, att en centralbank normalt väljer en mer åtstramande penningpolitik än den annars skulle ha gjort, vilket dämpar den konjunkturstabiliserande effekten av de vidtagna finanspolitiska åtgärderna.

När räntan når en nedre gräns kan finanspolitiken spela en större roll

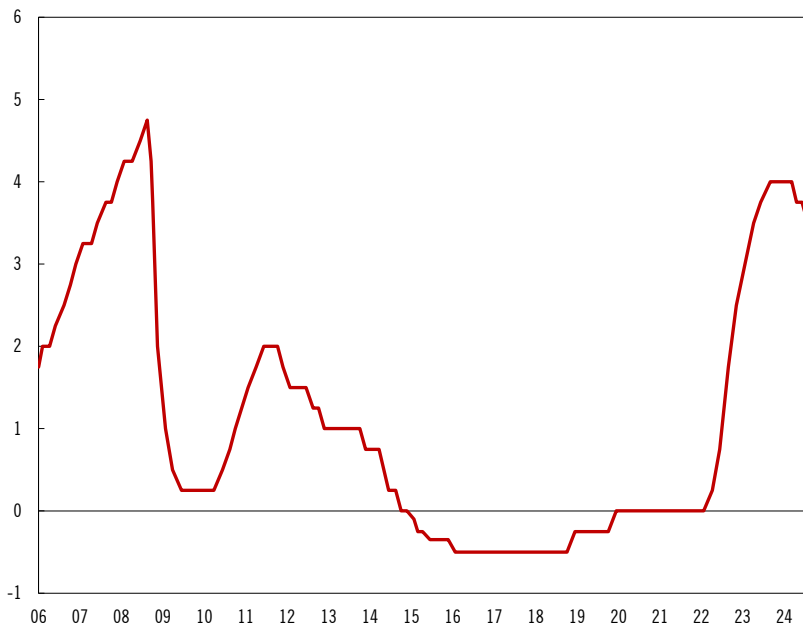
Diskussionen om avvägningen mellan finans- och penningpolitik i stabiliseringspolitiskt syfte har sitt ursprung i fallande räntor efter finanskrisens utbrott. Under och efter finanskrisen sänkte Riksbanken styrräntan till rekordlåga nivåer som en konsekvens av en rad externa faktorer. Under vissa perioder befann sig styrräntan under noll (figur 6.1). Det låga ränteläget under 2010-talet har, förutom cykliska faktorer, bl.a. drivits av strukturella faktorer. Dit hör den demografiska

utvecklingen och förändringar i inkomst- och förmögenhetsutvecklingen på global nivå. Under flera år under 2010-talet har styrräntan därmed befunnit sig vid en effektiv nedre gräns (eng. effective lower bound). De senaste åren har styrräntan däremot stigit i mycket snabb takt. Det beror bl.a. på de stora amerikanska stimulansåtgärderna under coronapandemin och Rysslands anfallskrig i Ukraina.

Efter erfarenheter från finanskrisen 2008 har Riksbanken använt sig av andra verktyg för att stimulera ekonomin, främst köp av värdepapper och marknadsoperationer för att underlätta tillgången på krediter och likviditet. En centralbank köper värdepapper för att stimulera ekonomin, vilket brukar kallas för ”kvantitativa lättnader” (eng. quantitative easing). I båda situationerna använder Riksbanken sin balansräkning – både dess omslutning och struktur – för att hålla räntorna låga och tillföra pengar till det finansiella systemet så att en brist på likviditet inte skulle påverka kreditgivningen till hushåll och företag.

Under coronapandemin var åtgärderna även inriktade för att hålla räntorna låga där och då (när riskpremierna steg), inte bara på lång sikt. Riksbankens åtgärder var inriktade på att tillföra pengar till det finansiella systemet så att en brist på likviditet inte skulle påverka kreditgivningen till hushåll och företag.

Figur 6.1 Styrräntan januari 2006 till oktober 2024



Källa: Riksbanken.

Flera experter och myndigheter har på senare år framhållit att det finns anledning att överväga finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll när styrräntan befinner sig på de låga nivåer som observerats efter finanskrisen och fram till 2022.² Ett argument är att de finanspolitiska multiplikatorerna³, dvs. hur förändringar i offentliga utgifter eller skatter påverkar den ekonomiska aktiviteten, kan vara högre när Riksbanken inte väntas svara med att höja räntan.⁴ Ett annat argument är att kostnaden för upplåning är låg och att en expansiv finanspolitik i det läget är mindre kostsam.⁵ Båda argumenten förutsätter att styrräntan i Sverige och globalt, samt statsobligationsräntorna antingen förblir låga eller inte ökar.

De senaste åren har emellertid räntorna ökat och därmed har styrkan i det senare argumentet minskat något (figur 6.1 och 6.2). Trenderna i Sveriges ränta bestäms nästan uteslutande av strukturella faktorer i om-

² Finanspolitiska rådet (2021).

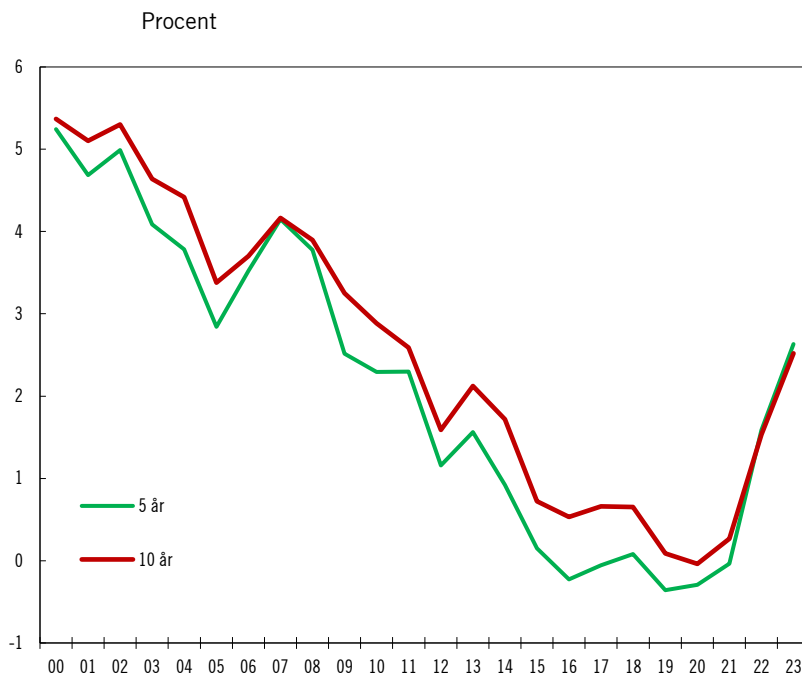
³ Kahn (1931).

⁴ Almerud och Laun (2021).

⁵ Blanchard (2023).

världen. Globala omständigheter, och det faktum att den framtida utvecklingen är mycket osäker, talar för att institutioner och ekonomisk-politiska ramverk behöver klara av både högre och lägre räntor.

Figur 6.2 Fem- och tioåriga statsobligationsräntor 2006–2023



Källa: Riksbanken.

6.3.2 Former för samspel mellan finans- och penningpolitik

Samspelet mellan finans- och penningpolitik handlar om hur de samverkar och kompletterar varandra för att nå gemensamma ekonomiska mål. En balanserad användning av båda är avgörande för låg och stabil inflation och en grundförutsättning för hög och stabil tillväxt samt en hög sysselsättning.

Riksbankens oberoende ställning i penningpolitiken är en grundläggande princip i den svenska ekonomiska politiken. Principen är förankrad på EU-nivå, i regeringsformen och i riksbankslagen.⁶ Syftet med oberoendet är att säkerställa att penningpolitiken kan bedrivas på ett

⁶ Artikel 130, fördraget och Europeiska unionens funktionssätt; 9 kap. 13 § regeringsformen (SFS 1974:152); 3 kap. 2 § riksbankslagen (SFS 2022:1568).

långsiktigt och stabilt sätt, utan risk för politisk inblandning. Uppdelningen har inte alltid varit självklar men historiska erfarenheter har lett till slutsatsen att Riksbanken ska ha en självständig ställning.⁷

Behovet av samspel varierar med den ekonomiska situationen. I perioder av ekonomisk stabilitet kan betydelsen av samspel vara relativt låg. Däremot ökar behovet i tider av ekonomiska kriser, likt coronapandemin, som kan kräva insatser från både finans- och penningpolitiken för att effektivt hantera krisen. I ett senare avsnitt i kapitlet beskrivs mer konkret hur samverkan och motverkan kan uppstå till följd av olika typer av störningar.

Brister i samspelet mellan finans- och penningpolitiken kan yttra sig på flera olika sätt. En väl avvägd kombination av finans- och penningpolitik kräver en god uppfattning om och till viss del en samstämd syn på det ekonomiska läget. En oklar ansvarsfördelning, som kan vara en konsekvens av delade meningar om vad som förklarar det ekonomiska läget, kan också vara ett problem. Det ställer krav på att bedömningarna av det ekonomiska läget inte skiljer sig från varandra så mycket att de landar i olika slutsatser eller förklaringar. För att underlätta samsyn om det ekonomiska läget och utvecklingen framåt är det motiverat att det finns prognoser över det ekonomiska läget som görs tillgängliga för allmänheten. Offentlig och tydlig kommunikation underlättar informationsutbyte och samspel mellan regeringen och Riksbanken, samtidigt som Riksbankens självständighet värnas. Det finns i dag en stor mängd information som är offentlig vilket gör att finans- och penningpolitiken tillåts ta intryck av varandra. Det kan handla om penningpolitiska beslut, regeringens propositioner och skrivelser samt underliggande metodpromemorior samt rapporter och annan information publicerad av olika myndigheter.

På senare år har även den begränsade parlamentariska kontrollen av självständiga centralbanker och de möjliga fördelningspolitiska konsekvenserna av vissa beslut lyfts upp som en aspekt där samspelet för finans- och penningpolitiken kan behöva ses över.⁸ I det avseendet är det viktigt med tydlig och återkommande kommunikation mellan riksdagen och Riksbanken. Det sker bl.a. genom öppna utfrågningar i riksdagens finansutskott av Riksbanken för att få en redogörelse av penningpolitiken.

⁷ SOU 2019:46.

⁸ Riksdagen (2024).

Samspelet kan också utmanas av att finans- och penningpolitiken har olika mål och prioriteringar. Därför har succesiva reformer av riksbankslagen och det finanspolitiska ramverket ökat samspelet.⁹ T.ex. är det viktigt att finanspolitiken inte försvårar Riksbankens arbete med att upprätthålla en låg och stabil inflation.¹⁰ När det finanspolitiska ramverket säkrar långsiktigt hållbar finanspolitik ger det också Riksbanken möjlighet att koncentrera sig på målet om prisstabilisering och därmed på att i normalfallet även stabilisera den reala ekonomin. Men om finanspolitiken inte garanterar hållbarheten på ett trovärdigt sätt kommer den att underminera penningpolitikens möjligheter till prisstabilitet.

Ett sätt att fastställa om de existerande formerna för samspel har varit tillräckliga är att fråga sig huruvida de båda grenarna har bedrivits kontracykliskt. Det kräver att både finans- och penningpolitik har haft samma syn på var i konjunkturen ekonomin befunnit sig och att de hanterat sina respektive mål i linje med det utan att motverka varandra. Resultatet från vetenskapliga studier av samspelet mellan finans- och penningpolitiken över de senaste decennierna är att de i flertalet fall förts i samma riktning.¹¹

6.4 Stabiliseringspolitik med finanspolitik

Centrala frågeställningar för stabiliseringspolitik genom finanspolitik är varför, hur och när finanspolitik kan bedrivas konjunkturstabiliserande. Finanspolitiken kan bidra till stabilisering på flera olika sätt: genom att vara långsiktigt hållbar, genom de automatiska stabilisatorerna samt genom aktiva åtgärder.

6.4.1 Saldomålet är utformat för att beakta konjunktursvängningar

Förenklat innebär finanspolitiska överskott under goda tider att utrymme i statens budget skapas i termer av en lägre skuldkvot så att budgetunderskott kan hanteras under lågkonjunkturer. Det tillåter automatiska stabilisatorer att verka fullt ut och skapar stabiliserings-

⁹ 3 kap. 12 §. riksbankslagen (SFS 2022:1568).

¹⁰ Skr. 2010/11:79.

¹¹ Calmfors, Hassler och Seim(2022); Lyhagen och Shahnazarian (2023).

politiskt utrymme för aktiv finanspolitik. Finns det inte tillräckligt finanspolitiskt utrymme, t.ex. om skuldkvoten är hög eller om budgeten konsekvent gått med underskott, kan det bli nödvändigt med åtstramningar under en lågkonjunktur. Det skulle motverka effekterna av de automatiska stabilisatorerna. Det finns många exempel på länder som tvingats strama åt under lågkonjunktur för att kompensera för bristen på finanspolitiskt utrymme.¹² En finanspolitik som bygger upp tillräckliga marginaler i goda tider är därför en viktig förutsättning för att automatiska stabilisatorer ska kunna spela sin roll i att utjämna konjunktursvängningar.

Det nu gällande överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt i stället för som ett årligt krav är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet var att sparandet ska motsvara 1/3 procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att målet nås. Politiken skulle därmed bli procyklisk. Den skulle förstärka konjunktursvängningarna och de automatiska stabilisatorerna skulle motverkas.

Det finns därför goda skäl att formulera ett mål, oavsett nivå, som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Dessutom är det viktigt med goda offentligfinansiella marginaler för att möjliggöra att ytterligare aktiv finanspolitik kan genomföras vid en djup konjunkturedgång eller annan kris. Om de offentliga finanserna inte har marginaler när ekonomin går in i en djup lågkonjunktur kan finanspolitiken behöva stramas åt och därmed bli procyklisk.

6.4.2 Automatiska och semi-automatiska stabilisatorer

Med automatiska stabilisatorer menas att det finansiella sparandet i offentlig förvaltning varierar med konjunkturläget utan att aktiva finanspolitiska beslut fattas. Omfattningen av automatiska stabilisatorer är därmed en konsekvens av tidigare politiska beslut kring skattesystemets utformning och socialförsäkringens struktur. Storleken på de automatiska stabilisatorerna är också nära kopplade till storleken på den offentliga sektorn.

¹² Price, Dang och Botev (2015).

I lågkonjunkturer försvagas det finansiella sparandet utan några beslut om skattesänkningar eller utgiftsökningar. Det beror på att skatteintäkterna minskar när BNP är lägre än normalt, samtidigt som utgifterna har svagare koppling till BNP och därmed fortsätter på en oförändrad nivå. Den stabiliserande effekten förstärks av att de arbetslöshetsrelaterade utgifterna ökar när arbetslösheten ökar. Det leder till att hushållens disponibla inkomster och konsumtion varierar i mindre utsträckning än de annars skulle göra, vilket dämpar konjunktursvängningarna i efterfrågan.

Storleken på de automatiska stabilisatorerna kan mätas genom budgetsemielasticiteten, dvs. förändringen i den offentliga sektorns finansiella sparande (procent av BNP) när BNP ökar med 1 procent.¹³ Enligt det måttet är de automatiska stabilisatorerna i Sverige starkare än i andra OECD länder¹⁴, men har försvagats över tid.¹⁵

Samtidigt finns det risk för att de automatiska stabilisatorerna över-skattas då hänsyn inte tas till det kommunala balanskravet. Kommuner och regioner är skyldiga att anpassa sina utgifter (eller skattesatser) till minskade skatteintäkter. Ur stabiliseringssynpunkt är det inte heller önskvärt att kommunsektorns sysselsättning och konsumtion följer konjunkturen. Sådan politik innebär att ekonomiska hög- och lågkonjunkturer förstärks snarare än dämpas. Att kontinuerligt anpassa personalstyrkan efter konjunkturen är dessutom kostsamt. Från ett ekonomiskt välfärdsperspektiv är det inte heller önskvärt att låta konsumtionen av offentliga tjänster variera med konjunkturen eftersom efterfrågan/behovet av offentliga tjänster kan antas vara oberoende av den.

Det finns goda argument och starkt vetenskapligt stöd för starka automatiska stabilisatorer vid efterfrågestörningar, dvs att upprätthålla stabil offentlig sysselsättning och produktion i både hög och lågkonjunkturer.¹⁶ Starka automatiska stabilisatorer är förknippade med lägre volatilitet i produktionen.¹⁷ Det beror på att de i hög grad uppfyller önskemålen om tajming, träffsäkerhet, temporär effekt och transparens. De aktiveras automatiskt av konjunktursvängningar, vilket garanterar vältajmad och temporär påverkan utan fördröjning. Den automatiska funktionen leder till effektiva åtgärder utan att öka den offentliga skuldsättningen på lång sikt. Det saknas emellertid kon-

¹³ Price, Dang och Botev (2015); Almenberg och Sigonius (2021); Andersen (2024).

¹⁴ Price, Dang och Botev (2015).

¹⁵ Almenberg och Sigonius (2021).

¹⁶ Blanchard (2000); Debrun och Kapoor (2010).

¹⁷ Karras och Yang (2022).

sensus och empiri kring vilka automatiska stabilisatorer som fungerar bäst och vid vilka kriser olika automatiska stabilisatorer är att föredra.

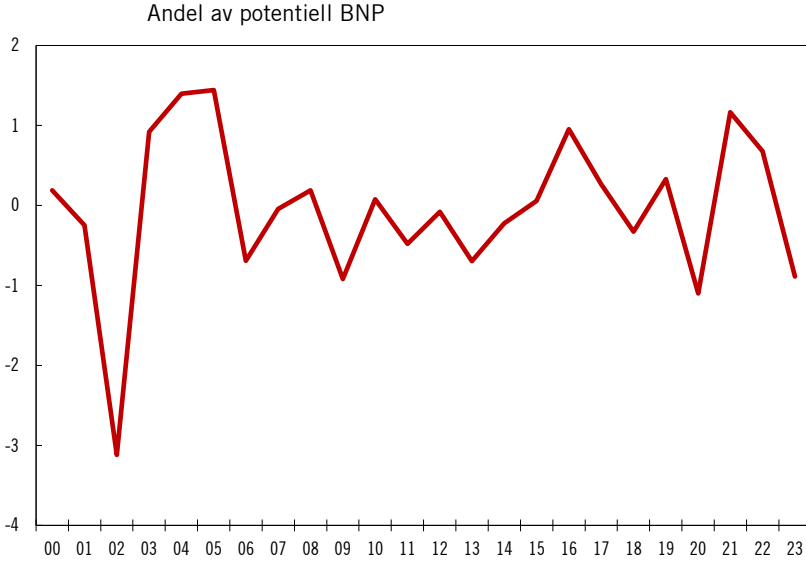
Finanspolitisk stabilisering kan också bedrivas med hjälp av s.k. semiautomatiska stabilisatorer. De är hybrider mellan aktiva beslut och automatiska stabilisatorer. Främst är det olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildningar, och konjunkturstöd av typen korttidsarbete, som brukar benämnas semiautomatiska stabilisatorer. Det kan även handla om kontantstöd, temporär skattereduktion/höjd inkomstskatt, konjunkturberoende a-kassa, osv. Det handlar i samtliga fall om aktiva beslutade åtgärder och det är mer regel än undantag att volymerna anpassas till rådande konjunkturläge. Effekten tycks däremot inte vara lika konjunkturstabiliserade som automatiska stabilisatorer.¹⁸ De är i större utsträckning än helautomatiska stabilisatorer föremål för moraliskt risktagande bland hushåll och företag och kan skapa förväntningar att finanspolitiken ska agera även då det inte kan anses vara nödvändigt.

6.4.3 Aktiv finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte

Aktiv finanspolitik är de finanspolitiska åtgärder som kräver ett aktivt beslut för att träda i kraft. Det kan t.ex. handla om att en skatt eller utgift höjs eller sänks. Storleken på åtgärderna kan uppskattas med förändringen (figur 6.3) eller nivån (figur 6.4) av det strukturella sparandet. Förändringen i det strukturella sparandet är en bra redovisning av hur finanspolitiken lagts om jämfört med föregående år. Förändringen av det strukturella sparandet används bl.a. av EU vid bedömning av om en medlemsstat vidtagit tillräckliga åtgärder. Det är förändringen av det strukturella sparandet som blir den upplevda finanspolitiska inriktningen i samhället (se avsnitt 4 för en diskussion om indikatorer för finanspolitikens effekt på efterfrågan).

¹⁸ Almenberg och Sigonius (2021).

Figur 6.3 Förändring av strukturellt sparande 2000–2023



Källa: Enligt budgetpropositionen för 2025.

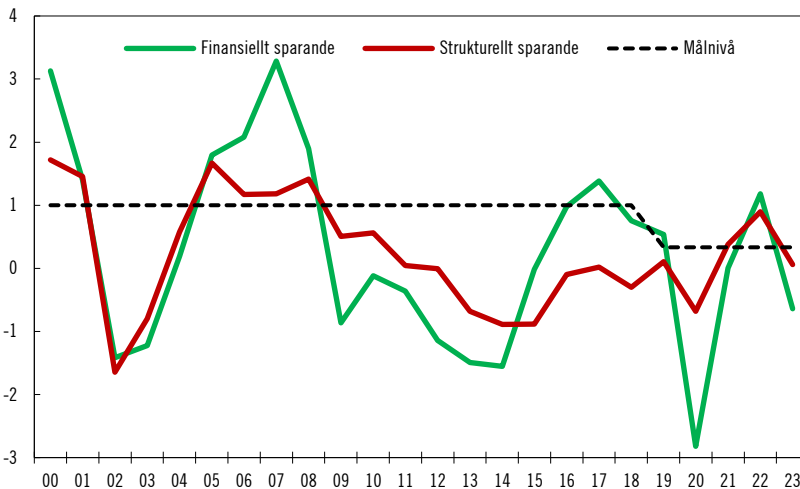
Nivån på det strukturella sparandet, dvs. hur det strukturella sparandet förhåller sig till det mål som finns, redovisar om finanspolitiken varit expansiv eller åtstramande i förhållande till målet i det finanspolitiska ramverket. Det är ett bra mått för att förstå om finanspolitiken ökar eller minskar den aggregerade efterfrågan utöver finanspolitikens genomsnittliga effekt. Det kan även vara en bra indikator för att se tendenser till underskottbias över tid.

Tajming, omfattning, träffsäkerhet och transparens är några svårigheter med aktiv finanspolitik

Det finns flera svårigheter med att bedriva aktiv finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte. De gäller framför allt den aktiva finanspolitikens tajming, omfattning, träffsäkerhet, tidsbegränsning och transparens. Nedan behandlas några av de viktigaste faktorerna.

Figur 6.4 Finansiellt och strukturellt sparande

Procent av BNP resp. potentiell BNP. Utfall för det finansiella sparandet 2000–2022, prognos 2023



Källa: Enligt 2024 års ekonomiska vårproposition, prop. 2023/24:100.

Den främsta invändningen mot aktiv finanspolitik i stabiliserings-syfte är att finanspolitiken tenderar att vara kortsiktig. Att strama åt finanspolitiken när det behövs är impopulärt, då det tar tid innan de positiva effekterna, i termer av minskade räntebetalningar och ökad finanspolitisk hållbarhet syns, medan de negativa konsekvenserna av lägre utgifter eller högre skatter märks direkt. Det är helt enkelt politiskt svårt att genomföra temporära stimulerande åtgärder. Det kan i sin tur leda till ökad offentlig skuldsättning på lång sikt.

Även tajmingen på aktiv finanspolitik kan vara ett problem¹⁹. Trögheten i den aktiva finanspolitiken beror på tidsfördröjning mellan att ett stabiliseringspolitiskt problem observeras och att beslut om åtgärd fattas och slutligen får effekt. I dagsläget läggs i regel en budgetproposition med två möjligheter för ändringsbudgetar (vår och höst) för att ta hänsyn till sådant som regeringen anser att finns särskilda skäl för förslag om ändringar.²⁰ Den ordningen innebär att beslutsprocesserna gör det svårt att agera snabbt vid reguljära konjunkturvariationer. Samtidigt tvingar den fram nödvändiga prioriteringar och ökar

¹⁹ Blanchard och Summer (2020).

²⁰ 9 kap. 6 § och tillägsbestämmelse 9.6.1 till riksdagsordningen (SFS 2014:801).

transparensen mot både väljare och riksdag. Dessutom har erfarenheter från coronapandemin visat att det finns tillräcklig flexibilitet i det existerande systemet att hantera exceptionella händelser.

Den aktiva finanspolitikens träffsäkerhet kan ifrågasättas då den riskerar att falla offer för de ekonomiskpolitiska problem som föranledde införandet av ett finanspolitiskt ramverk. De utgörs bl.a. av allmänningarnas tragedi (eng. common pool problem), tidsinkonsistens och politiska valcykler.²¹ Samtliga innebär att den aktiva finanspolitiken har inneboende motsättningar som tenderar att försämra de stabiliseringspolitiska egenskaperna. Åtgärder tenderar att missriktas, inte finansieras och styrs av mandatperioder snarare än konjunkturella behov.

En annan, mer teknisk invändning, baserad på vetenskapliga studier, är att effekterna av finanspolitiska åtgärder är osäkra. T.ex. kan effekten av en viss åtgärd motverkas av undanträngning av privata investeringar eller av stigande räntor.²² Den invändningen har ifrågasatts det senaste decenniet då styrräntan i flera OECD-länder befunnit sig på en effektiv nedre gräns. Även multiplikatoreffekter, alltså hur förändringar i offentliga utgifter eller skatter påverkar den ekonomiska aktiviteten, har visat sig variera och i vissa fall vara relativt stora. En del forskning tyder på att multiplikatoreffekten tycks bli större desto djupare en lågkonjunktur är.²³ Samtidigt pekar andra teoretiska studier på att det inte bör dras för stora policyväxlar av multiplikatoreffekten.²⁴

Aktiv finanspolitik har trots allt en viktig stabiliseringspolitisk roll

Det finns emellertid situationer då finanspolitiken mer aktivt kan behöva komplettera penningpolitiken. Finanspolitiken bör komplettera penningpolitiken vid stora efterfrågestörningar i de fall penningpolitiken eller de automatiska stabilisatorerna inte effektivt kan dämpa efterfrågebortfallet. Det skulle kunna gälla när styrräntan når sin effektiva nedre gräns och det bör då inte finnas undanträngningseffekter från stigande räntor.

Till skillnad från penningpolitiken har finanspolitiken även en specifik roll att spela i hanteringen av problem som kan uppstå under en kon-

²¹ Weingast et al. (1981); Von Hagen och Harden (1995); Nordhaus (1975).

²² Alesina et al. (2002).

²³ Jorda och Taylor (2015).

²⁴ Wieland (2019).

junkturedgång. Den kan förstärka arbetsmarknadspolitiska åtgärder och hantera fördelningspolitiska konsekvenser (försäkring). Ett exempel på det är finanspolitikens roll under coronapandemin. Den kraftiga nedgången i ekonomin krävde kraftfulla insatser för att mildra effekterna för företag och hushåll. Viktiga åtgärder var t.ex. korttidsarbete, krisstöd till företag och vissa andra lättnader. Insatserna bidrog till att dämpa den negativa effekten av coronapandemin på arbetsmarknaden och ekonomin i stort.²⁵

Aktiv finanspolitik erbjuder både möjligheter och har begränsningar

Utformningen av stabiliseringspolitiken kräver en noggrann analys av konjunkturstyrningens ursprung. Olika typer av störningar kräver olika åtgärder för att effektivt motverka de negativa effekterna. Går man längre tillbaka, under 1900-talet, har det varit svårt att bedriva aktiv finanspolitisk stabilisering, vilket i hög grad beror på de inneboende motsättningar som redan nämnts. Samtidigt har det funnits situationer då aktiv finanspolitik varit lämplig, som t.ex. under coronapandemin, eller innan dess finanskrisen, även om omfattningen och tidpunkten för vissa åtgärder kan diskuteras. Det finns även viss forskning som talar för att finanspolitiken kan ta en mer framträdande stabiliserande roll när styrräntan nått en effektiv nedre gräns, även om andra menar att det inte nödvändigtvis innebär att konventionella ekonomiskpolitiska principer ska förkastas.²⁶ Det finns däremot inget som tyder på att finanspolitikens möjlighet att bedrivas mer aktivt på något sätt har hindrats av det finanspolitiska ramverket. Snarare innebär formuleringen ”över en konjunkturcykel” att det finns en grad av flexibilitet som möjliggör att vidta relevanta åtgärder när det är nödvändigt.

6.4.4 Stabiliseringspolitik kräver marginaler

Finanspolitikens viktigaste bidrag till konjunkturstabilisering är att upprätthålla förtroendet för att den är långsiktigt hållbar. Om det förtroendet inte finns försvåras bl.a. Riksbankens arbete med att upprätthålla prisstabilitet och konjunkturstabilisering. Både historiska erfarenheter och erfarenheten från andra länder är att perioder med hög

²⁵ SOU 2022:10.

²⁶ Wieland (2019).

inflation ofta föregås av perioder med misskötta offentliga finanser. Om finansmarknaderna, hushåll och företag tappar förtroendet för de offentliga finanserna, kommer även det att bidra till att aktiva finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte får mindre effekt.

Storleken på den säkerhetsmarginal som krävs för att upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna beror på en rad faktorer och kan variera över tid (se kapitel 7 för längre diskussion om marginaler och skuldkvot). En avgörande faktor för Sverige, som medlem i EU, är de finanspolitiska referensvärdena för underskott och skuldkvot på EU-nivå (se kapitel 3 för en detaljerad beskrivning). I praktiken innebär båda referensvärdena att en medlemsstat delvis förlorar sin autonomi över finanspolitiska beslut vid fastställda överträdelser.

En annan viktig faktor är det utrymme som de automatiska stabilisatorerna behöver för att undvika djupa eller långvariga kriser. Osäkerheten kring hur djup eller långvarig en framtida kris kan bli, gör att det finns skäl att säkerställa att det finansiella sparandet och skuldkvoten för offentlig förvaltning har utrymme att variera.

6.4.5 Principer för samverkan och hantering av konjunkturstörningar

För att kunna hantera konjunkturstörningar genom en balanserad och samspelt ekonomisk politik där finans- och penningpolitik bidrar utan att motverka varandra är det lämpligt att resonera kring i vilka situationer som målkonflikter kan uppstå samt ett antal principer för stabilisering via finanspolitik. De bör vara kopplade till konjunkturläget och styrräntan.

Att saldomålet är definierad som ett genomsnittligt sparande över en konjunkturcykel möjliggör kontracyklisk finanspolitik

Målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande, formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, främjar en nyanserad och långsiktig hållning till budgetdisciplin. Det tar hänsyn till de konjunkturrella fluktuationerna i ekonomin och möjliggör att finanspolitiken kan spela en stabiliserande roll. Under lågkonjunktur kan offentlig förvaltning tillåtas ett underskott för att stimulera ekonomin, medan överskott under högkonjunktur bidrar till att återställa statsfinans-

erna. Det finns därmed redan i dag förutsättningar för aktiv finanspolitik i syfte att stabilisera konjunkturen. Att bedriva konjunkturstabiliserande finanspolitik kan däremot försvåras när inflationen är hög.

*Stabiliseringspolitiskt samspel vid utbudsstörningar
kan ge upphov till mållkonflikter utan enkla lösningar*

Finanspolitisk konjunkturstabilisering verkar, som redan nämnts, främst genom de automatiska stabilisatorerna. Vid lämpligt kalibrerade automatiska stabilisatorer bör mållkonflikten mellan att stabilisera inflationen och resursutnyttjandet i ekonomin vara ett mindre problem, och finans- och penningpolitiken kan därmed samverka. Det råder även bred samsyn om att finanspolitiken bör vara mer stimulerande när styrrentan begränsas av den effektiva nedre gränsen och resursutnyttjandet är lågt.

Vid negativa utbudsstörningar kan en mållkonflikt mellan att stabilisera inflationen och resursutnyttjandet uppstå. Utbudsstörningar, som t.ex. oljeprischocker eller störningar i leveranskedjor, kan skapa en mållkonflikt för ekonomisk politik. Det beror på att sådana störningar påverkar både inflationen och resursutnyttjandet samtidigt, men i motsatta riktningar. En negativ utbudsstörning leder ofta till högre priser (inflation) och lägre produktion (minskat resursutnyttjande). Åtgärder för att dämpa inflationen, exempelvis genom höjda räntor, riskerar att ytterligare minska produktionen och förvärra den negativa effekten på resursutnyttjandet. Åtgärder för att stimulera ekonomin och öka resursutnyttjandet, t.ex. genom expansiv finanspolitik, riskerar i sin tur att spå på inflationen ytterligare.

Det ställer beslutsfattare inför ett dilemma. Sådana störningar kan komma att bli mer frekventa som en konsekvens av klimatförändringar i olika delar av världen. En finanspolitik som motverkar själva utbudsstörningen eller kan komplettera utbudet anses vara det lämpliga motmedlet, även om den kan vara svår att genomföra. Svårigheten ligger även i att bedöma huruvida störningen är permanent eller temporär.

Det finns ett värde i att undvika ryckighet i den offentliga produktion och upprätthålla en stabil offentlig förvaltning. Utbudsstörningar kan däremot utmana samverkan mellan finans- och penningpolitik.

En enkel lösning för hur det ska hanteras finns inte. Förutsatt att verkan av de automatiska stabilisatorerna är rimlig bör den aktiva

finanspolitiken begränsas. Stabiliseringspolitikens effektivitet ökar sannolikt om det finns en återkommande dialog mellan finans- och penningpolitiken. En sådan dialog skapar bättre förutsättningar för krishantering.

Stabilitet uppnås när finanspolitiken kompletterar penningpolitiken

Aktiv finanspolitik ska användas i stabiliseringspolitiskt syfte i den utsträckning som penningpolitiken inte kan åstadkomma samma mål mer effektivt. Därför är det viktigt att vara medveten om när potentiella målkonflikter kan uppstå.

En stilistisk beskrivning av potentiella målkonflikter som kan uppstå mellan finans- och penningpolitiken beroende på hur resursutnyttjandet ser ut och huruvida inflationen väntas ligga över eller under målet presenteras nedan. I verkligheten kompliceras relationen ytterligare av att andra hänsyn måste tas och att samverkansmekanismer i övrigt kan vara svaga. För principerna gäller i regel att normala konjunkturvariationer ska hanteras där efterfrågan behöver stimuleras.

Resursutnyttjandet kan kategoriseras som högt, normalt eller lågt och baseras på olika värden för produktionsgapet, som är förhållandet mellan faktisk och potentiell BNP, uttryckt i procent av potentiell BNP. Det är ett teoretiskt mått som återspeglar hur väl resurserna i ekonomin utnyttjas och kan fungera som en indikator på konjunkturläget. Ett positivt(negativt) produktionsgap indikerar hög(låg)konjunktur med tröskelvärden på +/- 1,5 procent av potentiell BNP.

Riksbanken ansvarar för prisstabilitet och höjer normalt styrräntan när inflationen väntas stiga över målet (åtstramande), och sänker normalt styrräntan när inflationen väntas sjunka under målet (expansivt). I samtliga situationer förutsätts att det automatiska stabilisatorerna får verka fritt. Det som framför allt är intressant är förändringen av det strukturella sparandet i offentlig förvaltning. Det beror på att beslut tas i relation till oförändrad politik vid ett enskilt tillfälle.

Vid normalt resursutnyttjande är det rimligt att penningpolitiken, tillsammans med de automatiska stabilisatorerna, sköter stabiliseringen genom att variera styrräntan. Penningpolitiken tar då ansvar för att se till att målet för prisstabilitet nås genom att styrräntan ökar(minskar) om inflationen är över(under) målet. Aktiv finanspolitik i stabiliseringssyfte bör inte bedrivas i det läget.

Vid ett högt eller lågt resursutnyttjande i linje med normala konjunkturvariationer finns det däremot situationer där en mållkonflikt kan uppstå och finans- och penningpolitiken kan dra åt olika håll. Så kan var fallet vid en negativ utbudschock, om resursutnyttjandet är lågt och inflationen ligger över inflationsmålet. I den situationen höjs styrräntan, vilket sänker efterfrågan. Då är det även viktigt att de automatiska stabilisatorer som finns är väl kalibrerade. Finanspolitiken ska inte motverka penningpolitiken i det fallet och bör vara försiktig med expansiva åtgärder då de kan leda till onödigt höga och kostsamma marknadsräntor eller förlänga perioden med högre räntor. I stället bör den invänta att inflationen hamnar på eller under målnivån.

När resursutnyttjandet är högt men inflationen trots det låg bör finanspolitiken normalt föra en åtstramande politik. Men det skulle motverka Riksbankens försök att få upp inflationen. Åtstramande åtgärder bör genomföras med försiktighet eller inte alls, särskilt om inflationsförväntningarna börjar falla och/eller styrräntan ligger nära sin nedre gräns. Vid mycket djupa och långa kriser är det givetvis rimligt att tänka brett och kreativt.

Finanspolitikens stabiliserande roll när räntan når sin nedregräns

Det är relevant att fundera över hur finanspolitiken kan bedrivas i stabiliseringspolitiskt syfte i relation till styrräntans marginal till dess effektiva nedre gräns. I det läget gäller fortsatt att finanspolitiken främst bör spela en konjunkturstabiliserande roll när resursutnyttjandet avviker från det normala. Den nedre gränsen är inte en permanent gräns och kan ändras över tid.

Vid normalläget bör finanspolitiken, så långt som möjligt, vara neutral, dvs. det strukturella sparandet bör inte försämrats eller förbättras. Inte ens om styrräntan är vid sin effektiva nedre gräns. Omfattningen av konjunkturstabilisering genom finanspolitik i de andra lägena (hög eller lågkonjunktur) beror bl.a. på marginalen till den effektiva nedre gränsen. Ju större marginaler styrräntan har ned till den neutrala räntan (och därmed större penningpolitiskt handlingsutrymme), desto mindre ansvar bör finanspolitiken ta för konjunkturstabiliseringen. I de fall aktiv finanspolitik förordas är det även lämpligt att, så långt det är möjligt, se till att de åtgärder som genomförs är tidsbegränsade (eng. sunset clause) och inriktade till framför allt hushåll med högre

marginell konsumtionsbenägenhet. Ur stabiliseringssynpunkt är det inte heller önskvärt att kommunsektorns sysselsättning och konsumtion följer konjunkturen, det eftersom en sådan politik innebär att ekonomiska hög- och lågkonjunkturer förstärks snarare än dämpas.

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

7.1 En ny nivå för saldomålet

Förslag: Budgetlagen ska ändras så att benämningen offentlig sektor ersätts med offentlig förvaltning, för att följa terminologin i ENS2010.

Kortformen för målformuleringen (överskottsmålet) stryks i budgetlagen.

Målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande ska vara ett sparande i balans över en konjunkturcykel. Detta balansmål ska gälla från och med 2027 och tills vidare.

Bedömning: Budgetlagen bör följa terminologin i ENS2010 där offentlig sektor benämns offentlig förvaltning, för att följa terminologin i ENS2010.

Riktmärket för skuldankaret bör vara 35 procent av BNP och lämnas därmed oförändrat. Ett mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande i balans leder till att den offentliga bruttoskuldens andel av BNP ökar från dagens kvot på drygt 33 procent till drygt 35 procent 2034.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Att fastställa en lämplig nivå på målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande bygger på avvägningar av flera olika faktorer som inte kan göras i en allmänt accepterad beslutsmodell. Nivån på målet

för det finansiella sparandet bestäms därför inom ramen för den politiska beslutsprocessen.

Både ett balansmål och ett överskottsmål om en tredjedels procent av BNP leder till en stabil nettoförmögenhet i relation till BNP på lång sikt. Det innebär att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Valet av målnivå görs i stället utifrån en avvägning mellan vilka säkerhetsmarginaler som behövs i en djup lågkonjunktur, samt i förhållande till EU:s finanspolitiska referensvärden, och värdet av de högre utgifter och/eller lägre skatter som ett lägre saldomål möjliggör under en längre övergångsperiod.

De framskrivningar av skulden som analysen baseras på visar att ett balansmål leder till att den offentliga bruttoskulden ökar något från dagens nivå till drygt 35 procent av BNP 2034. Det är i linje med ett oförändrat riktmärke för skuldankaret på 35 procent av BNP. Den offentliga nettoförmögenheten är i stort sett oförändrad som andel av BNP vid den målnivån. Ett balansmål som leder till en skuldkvot motsvarande cirka 30–40 procent av BNP bedöms ge tillräckliga marginaler för att möta en djup konjunkturedgång med aktiva finanspolitiska åtgärder och till stabilitets och tillväxtpaktens skuld- och underskottsgränser. Samtidigt bedöms en sådan skuld vara tillräckligt stor för att inte statens förutsättningar att låna kostnadseffektivt ska försämrast.

Att sänka målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande från ett överskott motsvarande en tredjedels procent av BNP till ett balansmål ger ett utrymme att öka utgifterna eller sänka skatterna med motsvarande en tredjedels procent av BNP, eller cirka 25 miljarder kronor, under en längre övergångsperiod. På lång sikt behöver dock nya permanenta åtaganden finansieras fullt ut via omprioriteringar av andra utgifter och inkomster.

Ett balansmål innebär följaktligen en fortsatt hållbar utveckling av den offentliga förvaltningens finansiella ställning och bruttoskuld samt tillräckligt utrymme för stabiliseringspolitiken, samtidigt som det ger ett ökat utrymme att hantera viktiga samhällsutmaningar på ett konstruktivt sätt.

7.2 Kapitlets innehåll

I detta kapitel lämnas förslag på en lämplig målnivå för den offentliga förvaltningens finansiella sparande under åren 2027–2034. Förslaget utgår från en bedömning av hur stark den offentliga förvaltningens finansiella ställning bör vara för att kunna hantera en djup lågkonjunktur, och för att inte komma i konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Av utredningens direktiv framgår att det inte finns en allmänt accepterad metod för att fastställa nivån på målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. I kommittédirektivet anges att utredningen ska

analysera vilka konsekvenser olika nivåer på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, särskilt målnivåns betydelse för möjligheterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att hantera framtida kraftiga konjunkturedgångar samt andra samhällsutmaningar.

Ett lägre offentligt sparande ger under en längre övergångsperiod utrymme för högre offentliga utgifter eller lägre inkomster, men leder samtidigt till att den offentliga förvaltningens skuld blir större. En högre skuld innebär att förmågan att hantera en kris eller djup lågkonjunktur med aktiva finanspolitiska åtgärder minskar, samtidigt som säkerhetsmarginalerna till EU:s finanspolitiska regler blir mindre. Valet av nivå på saldomålet handlar således om en avvägning av vilka offentligfinansiella säkerhetsmarginaler som bedöms vara lämpliga i förhållande till värdet av högre primära utgifter eller lägre skatter under en längre övergångsperiod.

7.3 Tidigare bedömningar av överskottsmålets nivå

Finansdepartementets utvärdering av överskottsmålet 2010

I en departementspromemoria om utvärdering av överskottsmålet 2010 gjordes bedömningen att det inte fanns några starka skäl att ändra nivån på överskottsmålet från 1 procent av BNP.¹ Sett till motiven om offentligfinansiell hållbarhet, rättvisa mellan generationerna och effektivitet bedömdes ett saldomål på mellan 0 och 1 procent av BNP vara rimligt under perioden 2010–2020. Samtidigt gjordes

¹ Ds 2010:4.

bedömningen att stabiliseringspolitiska motiv talade för ett överskottsmål på 1 till 2 procent av BNP. Det då gällande överskottsmålet på 1 procent av BNP låg inom ramen för dessa intervall och bedömningen var att det därför borde behållas. I rapporten framhölls också att det inte går att fastställa en entydig målnivå fri från invändningar, samt att olika motiv för ett saldomål inte alltid är förenliga med varandra. Det var enligt rapporten därför önskvärt att den valda målnivån hade en bred politisk förankring.

Konjunkturinstitutets balansmålsutredning 2015

Konjunkturinstitutet utredde konsekvenserna av att ändra målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande från 1 procent av BNP till 0.² Slutsatsen var att den finanspolitiska hållbarheten inte äventyrades av en övergång till ett balansmål. Vidare visade analysen att den långsiktiga nivån på skatter och utgifter, liksom den långsiktiga sysselsättningen, inte påverkades i någon högre grad. Avvägningen vid valet av nivå på målet var i stället mellan högre säkerhetsmarginaler i framtiden och lägre skatter eller högre utgifter under de närmaste decennierna, konstaterade Konjunkturinstitutet. Att bygga upp säkerhetsmarginaler gynnar i viss utsträckning framtida generationer på bekostnad av dem som arbetar nu. Ju högre vikt som fästes vid goda säkerhetsmarginaler och möjligheten att bedriva en ambitiös stabiliseringspolitik vid större konjunkturedgångar, desto mer talade det för att en oförändrad nivå på överskottsmålet motsvarande 1 procent av BNP skulle behållas, enligt Konjunkturinstitutet. Men avvägningen mellan säkerhetsmarginaler och budgetutrymme är i slutänden politisk.

Överskottsmålet hade enligt Konjunkturinstitutet bidragit till att de offentliga finanserna varit väl rustade för att möta en stigande försörjningsbörda de kommande decennierna. Ett balansmål skulle skapa ett visst utrymme för lägre skatter eller högre utgifter fram till 2040, men inget utrymme på riktigt lång sikt.

² Konjunkturinstitutet (2015).

Överskottsmålskommittén 2016

Den parlamentariska Överskottsmålskommittén föreslog mindre förändringar i ramverket.³ Kommittén bedömde att deras förslag ytterligare skulle förstärka ramverket. Även det faktum att det rådde bred politisk enighet om de föreslagna ändringarna talade för ett fortsatt stort förtroende för ramverket och finanspolitiken. Kommittén föreslog i huvudsak att:

- Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande skulle behållas, men målnivån om 1 procent av BNP skulle ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Detta skulle gälla från och med 2019 och tills vidare.
- Ramverket skulle kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), på 35 procent av BNP.
- Uppföljningen av överskottsmålet skulle skärpas genom en tydligare definition av en målavvikelse och en plan för att återgå till målet vid avvikelse. Finanspolitiska rådet skulle tilldelas en tydligare roll i uppföljningen.
- Överskottsmålet skulle gälla tills vidare men ses över varannan mandatperiod. Ett brett politiskt stöd för framtida förändringar av överskottsmålet skulle eftersträvas.

7.3.1 En analys av sparande och skuldutveckling under den pågående saldomålsperioden

Ett viktigt underlag när 2016 års Överskottsmålskommitté föreslog att överskottsmålet skulle sänkas från 1 till en tredjedels procent av BNP var framskrivningar av hur den offentliga bruttoskulden och den offentliga förvaltningens finansiella ställning skulle utvecklas vid olika alternativa nivåer på det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen. Det är relevant att utvärdera hur de framskrivningar som gjordes till 2016 års utredning står sig i jämförelse med den faktiska utvecklingen, och om det finns några skäl att ändra den tankeram och de antaganden som användes för dessa framskrivningar.

³ SOU 2016:67.

I tabell 7.1 redovisas ett antal grundläggande antaganden som gjordes i framskrivningen av utvecklingen saldomålsperioden 2019–2026 vid ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP till 2016 års utredning, och hur den faktiska utvecklingen sett ut 2019–2023. Som jämförelse redovisas även samma variabler i den framskrivning som görs för åren 2027–2034 till denna utredning.

Två grundläggande antaganden i framskrivningarna är för det första att målet för det finansiella sparandet uppnås alla år, dvs. det uppkommer inga målavvikelser, och för det andra att det inte sker några stora och oväntade s.k. stock-flödes-förändringar. Det sistnämnda innebär att det finansiella sparandet påverkar de finansiella ställningsvariablerna, skulder och tillgångar, på ett förutsägbart sätt. I framskrivningarna bortses då exempelvis från förändringar av hur Riksbanken väljer att finansiera sin valutareserv.

Tabell 7.1 Grundläggande antaganden i skuldframskrivningar

Procent av BNP när annat inte anges

	2016 års framskrivning	Utfall 2019–2023	2024 års framskrivning
Genomsnittligt finansiellt sparande			
Kommunsektorn	-0,2	-0,2	-0,3
Pensionssystemet	0,5	0,1	1,0
Staten	0,1	-0,4	-0,4
Offentlig sektor	0,33	-0,46	0,33
Nominell BNP-tillväxt, % förändring	4,2	5,4	3,9
Stock-flödes differens, bruttoskulden	-0,2	-2,0	0,3
Konsoliderad bruttoskuld, årlig förändring	-0,6	-1,6	0,0

Anm. I tabellen definieras stock-flödes differensen som skillnaden mellan det finansiella sparandet i offentlig sektor och förändringen av bruttoskulden med omvänt tecken.

Källor: SOU 2016:67, SCB respektive Konjunkturinstitutet.

Tabell 7.1 visar att bruttoskulden minskat betydligt snabbare mellan 2019 och 2023 än i framskrivningen till 2016 års utredning. I genomsnitt har skuldkvoten minskat med cirka 1,6 procent av BNP per år, medan skuldkvoten endast minskade med cirka 0,6 procent av BNP per år i framskrivningen. Den snabba skuldnedgången kan tyckas förvånande eftersom den offentliga förvaltningens finansiella sparande varit betydligt lägre än det som var målsatt 2019–2023, ett underskott på 0,46 procent av BNP i genomsnitt i stället för ett överskott mot-

svarande en tredjedels procent av BNP. Att skulden minskat trots ett svagt sparande beror på stock-flödes differensen, dvs skuldförändringar som inte har en koppling till sparandet. Att BNP ökat snabbare i nominella termer än förväntat, delvis på grund av en snabbare prisutveckling, har även det haft en viss skuldsänkande effekt.

En viktig förklaring till de stora stock-flödes effekterna är Riksbankens ändrade strategier för att finansiera sin valutaserv. När Riksbanken valde att finansiera en ökad valutaserv genom upplåning i Riksgälden ökade statens skuld med drygt 5 procent av BNP 2009–2013. När Riksbanken senare valde att först minska valutaserven och sedan finansiera den på ett annat sätt minskade skuldkvoten med i princip lika mycket. Eftersom statens fordran på Riksbanken var lika stor som skulden påverkade dessa förändringar inte statens finansiella nettoställning. Statens fordran räknas dock inte med i bruttoskulden.

När man justerar för Riksbanken och utvecklingen 2016–2019 så får man ett sparande och skuldutveckling i stat, kommuner och pensionssystem som är i linje med vad som förutsågs i utredningen 2016.⁴ En slutsats är att underlaget till tidigare utredning i huvudsak har varit rättvisande, justerat för stock-flödes förändringarna. Därför är det rimligt att basera analysen av effekterna av en ny målnivå på samma typ av framskrivningar även denna gång.

7.4 Vad kan motivera en förändring av saldomålets nivå?

Överskottsmålsutredningen 2016 bedömde att en konsoliderad bruttoskuld motsvarande 35 procent av BNP var väl avvägd. Utredningen menade att, även om det inte går att fastslå en ”optimal” nivå på skulden i relation till BNP, så bedömdes en skuld motsvarande 35 procent av BNP ge goda säkerhetsmarginaler för att kunna möta en djup konjunkturedgång med aktiva finanspolitiska åtgärder. Samtidigt var skulden tillräckligt stor för att låneberedskapen inte skulle minska så att staten, om behovet uppstod, kan emittera nya statspapper till en låg kostnad.

Valet av nivå på saldomålet sades då främst vara en fråga om säkerhetsmarginaler till en allt för stor skuld i en djup lågkonjunktur, och

⁴ Se Konjunkturinstitutets analys av den faktiska utvecklingen i relation till de framskrivningar som de gjorde till 2016 års utredning.

för att inte komma i konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Aspekter som långsiktig hållbarhet, rättvisa mellan generationer och samhällsekonomisk effektivitet var däremot inte avgörande. Alla då aktuella alternativs målnivåer bedömdes leda till en på sikt långsiktigt hållbar skuldkvot. Kommittén bedömde vidare att det inte gick att avgöra om en viss målnivå var att föredra före en annan utifrån ett rättviseperspektiv, eller utifrån att den var mer samhällsekonomiskt effektiv. Sammanfattningsvis anförde 2016 års kommitté att

valet av målnivå har 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 över-skottsmål innebär under en längre övergångsperiod.

Även i direktivet till nuvarande översyn av saldomålets nivå gäller tankeramen att målets nivå ska sättas så att den offentliga förvaltningens finansiella ställning och bruttoskuld får ett önskvärt förlopp. Enligt direktivet ska utredningen

analysera vilka konsekvenser olika nivåer på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har för ... att kunna hantera framtida kraftiga konjunkturnedgångar samt andra samhällsutmaningar. Vidare bör kommittén analysera på vilket sätt ... krav på en ökad svensk försvarsförmåga ... ska beaktas i översynen.

Direktivet säger vidare att målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande bör ...

bidra till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen och utredningen ska därför bedöma om målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och skuldankaret fortfarande är förenliga.

I kommittédirektivet framgår det tydligt att det inte finns någon allmänt accepterad metod för att fastställa en ändamålsenlig nivå på målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Valet av lämplig nivå beror i stället på avvägningar mellan flera olika intressen. Därför bör nivån på målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande bestämmas inom ramen för den politiska beslutsprocessen. Kommittén tolkar direktivet som att en förändrad målnivå kan föreslås om en skuldkvot som är i linje med dagens skuldankare bättre uppnås med ett annat genomsnittligt finansiellt sparande än en tredjedels procent av BNP. Det står även kommittén fritt att utgå från en

annan skuldkvot om den bedömer att säkerhetsmarginalen i djupa konjunkturedgångar och till stabilitets- och tillväxtpakten är tillräckliga. Analysen utgår då från en skuldkvot som anses vara väl avvägd utifrån ett antal kriterier. Utifrån denna skuldkvot beräknas sedan det genomsnittliga finansiella sparande som bedöms vara förenligt med en sådan skuldkvot, vilket är förslaget på saldomål under den kommande åttaårsperioden.

Mot bakgrund av detta synsätt har kommittén gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att göra ett antal framskrivningar av den offentliga förvaltningens finansiella skulder och tillgångar om det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen ligger på ett antal möjliga nivåer för saldomålet 2027–2034. Kommittén gör där efter, utifrån dessa (osäkra) framskrivningar en samlad bedömning av lämplig nivå på saldomålet under dessa år.

7.5 Vad är en lämplig skuldkvot?

Ekonomisk forskning ger inget entydigt svar på frågan om det finns en ”optimal” skuldkvot. Erfarenheter, inte minst från finanskrisen och pandemin, tyder på att höga skuldkvoter kan ha negativa konsekvenser för ekonomin och för finanspolitikens hållbarhet, och att en låg skuldkvot förbättrar handlingsutrymmet i en kris.⁵ En grundläggande insikt är att en ökning av statsskulden tenderar att öka produktionen på kort sikt, men minska den på lång sikt.⁶ En låg skuld är dock inte en garanti för att ett land kan hantera en kris. Statsskulden som andel av BNP kan också gå från låg till hög på kort tid om lånebehovet ökar i en kris samtidigt som BNP faller. Sedan finanskrisen 2008 har den offentliga skuldsättningen ökat markant i många utvecklade länder.⁷

Statsskulden kan bli för liten

Riksgälden ansvarar för att staten kan täcka underskott som uppstår i statens löpande betalningar. Riksgälden ska också kunna betala tillbaka tidigare tagna lån som förfaller. I praktiken handlar det om att ge ut

⁵ Bentour (2022).

⁶ Elmendorf och Mankiw (1999).

⁷ Kose, Nagle, Ohnsorge, och Sugawara (2021).

skuldinstrument med olika löptider på kapital- och penningmarknaderna. Myndighetens mål är att minimera den långsiktiga kostnaden för skuldförvaltningen med beaktande av risk. En låg skuld bidrar till ett högre kreditbetyg som ger lägre upplåningsräntor, samtidigt som en stark finansiell ställning ökar möjligheten att hantera en kris utan att statens kreditbetyg sänks.

En alltför låg statsskuld kan dock ha negativa konsekvenser. En lägre skuld innebär ett mindre utbud av statspapper, vilket kan göra det svårare att upprätthålla en väl fungerande statspappersmarknad. Det kan i sin tur försämra förutsättningarna att låna till en långsiktigt låg kostnad på den inhemska marknaden och hantera ett ökat lånebehov i händelse av kris. Även om förmågan att ta upp lån kvarstår kan en dåligt fungerande statspappersmarknad leda till att det, framför allt i en krissituation, sker på ett mindre kostnadseffektivt sätt.

Det finanspolitiska ramverket har lett till att den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld minskat som andel av BNP. Ramverkets utformning har därtill bidragit till att statens del av bruttoskulden minskat betydligt mer än totalen, samtidigt som kommunsektorns skuldandel ökat. Sedan 2000 har statens skuld minskat med cirka 250 miljarder kronor, medan kommunsektorns skuld har ökat med drygt 650 miljarder kronor. Denna utveckling, som har varit särskilt markant de senaste tio åren, kan i förlängningen leda till att statsskulden blir mindre än önskvärt för en given storlek på den konsoliderade bruttoskulden.

Förändringen beror delvis på att ramverket begränsar storleken på statens underskott, och därmed statsskulden, medan kommunernas möjligheter att lånefinansiera investeringsutgifter inte explicit begränsas av kravet på god ekonomisk hushållning. Ett ytterligare skäl till att kommunsektorns andel av bruttoskulden ökat är att många kommuner valt att öka sin vidareupplåning till kommunala bolag. Det har gett upphov till en så kallad stock-flödes skillnad som gör att kommunsektorns skulder ökat mer än underskotten i sektorns finansiella sparande motiverat. I de framskrivningar av bruttoskulden som ligger till grund för bedömningen av en lämplig nivå på saldomålet antas att denna stock-flödes skillnad kvarstår men i något mindre omfattning än under de senaste tio åren, se avsnitt 7.6 nedan.

Ett sätt att hantera problem med en för liten statsskuld utan att sänka sparandet vore att ge Riksgälden möjligheten att ge ut statsobligationer även om det inte finns ett lånebehov. För att upprätthålla

statsobligationsmarknaden och säkerställa en god låneberedskap föreslogs detta i den s.k. Statsskultsutredningen.⁸ Det är dock inte helt oproblematiskt och i dag är det inte tillåtet.

En större skuld ökar risken för en ohållbar skuldutveckling i en kris

Även om det inte finns en allmänt accepterad uppfattning om hur stor den offentliga skulden kan vara i relation till BNP innan problem uppstår visar empiri att en alltför hög offentlig skuldkvot innebär ökad risk för en samhällsekonomiskt kostsam utveckling.

För det första leder en högre offentlig skuld till att en större andel av de offentliga inkomsterna måste användas till räntebetalningar i stället för offentlig konsumtion eller investeringar. Ofta innebär en hög skuld också att räntesatsen på statens upplåning blir högre, dvs. riskpremien ökar. En stor skuld gör dessutom ett land känsligt för marknads 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 negativ spiral med växande underskott, större skuld, högre ränteutgifter och allt större konsolideringsbehov kan snabbt uppstå. En sådan utveckling är ofta förknippad med stora samhällsekonomiska kostnader i form av lägre tillväxt och sysselsättning.

För det andra innebär en hög skuld att statens möjligheter att stabilisera och hantera negativa störningar i ekonomin begränsas. 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. Om finanspolitiken uppfattas som ohållbar kan en förändring av politiken tvingas fram, ofta på ett oplanerat och oönskat sätt givet konjunkturläget. Finanspolitiken blir då procyklisk, dvs. den förstärker en konjunkturavmattning och ökar arbetslösheten.

I en underlagsrapport till långtidsutredningen 2023 analyserar Lars Calmfors huruvida en högre offentlig skuldsättning än i dag är långsiktigt hållbar.⁹ Calmfors bedömning är att så är fallet. Både utifrån teoretiska beräkningar och utifrån olika länders erfarenheter av när offentligfinansiella kriser inträffar är hans slutsats att en skuld på

⁸ SOU 2014:8.

⁹ Calmfors (2023), s. 11.

45–55 procent av BNP borde vara förenad med små offentligfinansiella risker. Det gäller även om senare års negativa differens mellan statsskuldränta och tillväxttakt för BNP skulle ändras till en positiv differens. Riskerna framstår enligt analysen som ännu mindre om man beaktar att det finns en betydande sannolikhet för att tillväxttakten under betydande tid framöver kan komma att överstiga statsskuldräntan. Calmfors beräkningar beaktar inte EU:s ramverk och förhåller sig därmed inte till referensvärdet för bruttoskulden på 60 procent av BNP.

Anderson och Jonung menar å andra sidan att en lämplig skuldkvot i Sverige ligger i spannet 20 till 30 procent av BNP under normala förhållanden.¹⁰ De menar att en sådan skuldkvot ger Sverige ett finanspolitiskt utrymme att möta en större eller medelstor finanskris av det slag som drabbat Island och Irland. De ser också en risk att Sverige träffas av en negativ störning av annat slag som ställer krav på en kraftigt ökad statlig skuldsättning – och anser att det då är lämpligt med en låg skuldkvot *innan* krisen slår till. De baserar sina slutsatser på en genomgång av historisk skuldutveckling och förluster av realinkomst, och bedömer att Sverige behöver en säkerhetsmarginal i form av en skuld motsvarande cirka 20–30 procent av BNP under normala förhållanden.

Kose, Kurlat, Ohnsorge och Sugawara analyserar finanspolitiska utrymmets (eng. fiscal space) dynamik under kriser och återhämningsperioder.¹¹ Med finanspolitiskt utrymme menas här omfattningen av budgetförsvagande åtgärder som inte äventyrar hållbarheten i den offentliga förvaltningens finansiella ställning eller stabiliteten i ekonomin. Baserat på data från 202 länder under åren 1990–2020 analyserar de hur händelser som lågkonjunkturer, finanskriser, krig och naturkatastrofer påverkar detta utrymme. De finner att finansiella kriser och, i mindre utsträckning, lågkonjunkturer ofta följs av en varaktig sänkning av budgetutrymmet. Krig medför kortvariga försämringar medan naturkatastrofer generellt inte leder till betydande försämringar. Studien visar även globala trender av försämring och återhämtning av utrymmet över tre decennier, och understryker behovet av tillräckliga marginaler i det finanspolitiska utrymmet för att hantera utmaningar och säkerställa möjligheten att bedriva stabiliseringspolitik.

¹⁰ Andersson och Jonung (2016).

¹¹ Kose, Kurlat, Ohnsorge och Sugawara (2022).

En större skuld ökar risken för en konflikt med EU:s finanspolitiska regler

I ovanstående avsnitt diskuterades risken för att ett lågt offentligt sparande och en högre skuld leder till en situation där förmågan att hantera konjunktursvängningar eller kriser med aktiva finanspolitiska åtgärder begränsas. En ytterligare begränsning för den offentliga bruttoskuldens storlek är att Sverige som medlem av Europeiska unionen är bunden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det innebär att om bruttoskulden överstiger 60 procent av BNP kommer finanspolitikens utformning att granskas av Europeiska kommissionen på ett annat sätt än om skulden är lägre. Budgetprocessen skulle då kompliceras och oönskade restriktioner skulle kunna komma att läggas på finanspolitiken. Om denna ytterligare restriktion tillmäts betydelse ökar behovet av säkerhetsmarginaler i form av en låg skuldkvot ytterligare, jämfört med om endast risken för ohållbar skuldutveckling vid en kris vägs in.

Skulden bör varken bli för liten eller för stor

Det finns nackdelar med både en för stor skuld (högre ränteutgifter, mindre manöverutrymme i en kris och ökad risk för konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden) och en för liten skuld (mindre likvid statspappersmarknad, svårare att hantera svängningar i statens betalningsflöden och att öka upplåningen i en kris).

En undre gräns för bruttoskulden sätts av kravet på en väl fungerande marknad för statspapper. I de framskrivningar Konjunkturinstitutet gjort till utredningen bedöms kommunsektorns skuld inte fortsätta att öka som andel av den offentliga förvaltningens bruttoskuld på samma sätt som tidigare, vilket innebär att även statens andel är mer eller mindre oförändrad. En undre gräns för bruttoskulden vid skuldankarets lägre toleransintervall, 30 procent av BNP, skulle därmed inte försvåra skuldförvaltning ytterligare.

Stabilitets- och tillväxtpakten sätter en övre gräns för bruttoskulden vid 60 procent av BNP.¹² En säkerhetsmarginal till detta värde behövs både för att Sverige inte ska bli föremål för ett korrigerande förfarande, och för att skapa ett starkt finansiellt utgångsläge i en framtida kris.

¹² Artikel 126.2 i EUF-fördraget och EUF-fördraget (protokoll [nr 12]).

7.6 Behovet av säkerhetsmarginaler

Kommittén har i uppdrag att göra en analys av

målnivåns betydelse för möjligheterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att kunna hantera framtida kraftiga konjunkturedgångar samt andra samhällsutmaningar. Utredningen ska också ”analysera hur en eventuell ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande förhåller sig till EU:s stabilitets- och tillväxtpakt, inklusive de ändringar av EU:s finanspolitiska ramverk som nu är aktuella.

I detta avsnitt diskuteras dessa faktorer.

7.6.1 Säkerhetsmarginaler till EU:s finanspolitiska ramverk

Bedömningen av Sveriges förmåga att följa reglerna i EU:s finanspolitiska ramverk vid olika målnivåer baseras på marginalerna till stabilitets- och tillväxtpaktens regler och referensvärden.¹³ Referensvärdet för underskottet är formulerat i termer av årligt finansiellt sparande (3 procent av BNP). Målet för det finansiella sparandet i det nationella ramverket är ett genomsnitt över en konjunkturcykel som följs med ett strukturellt sparande. Det innebär att betydande negativa chocker kan leda till att stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärde överskrids även om saldomålet klaras. Konsekvensen av att ett underskott överskrider treprocentsgränsen beror i sin tur på både anledningen till och varaktigheten i överträdelsen.

Saldomålets nivå behöver även förhållas till den s.k. nettoutgiftsbanan, dvs. den fleråriga utgiftsbanan för en medlemsstats offentliga utgifter efter avdrag för bl.a. ränteutgifter och konjunkturberoende utgifter, m.m. (se kapitel 3 för en diskussion om förändringar i EU:s ramverk).¹⁴ Det beror på att nettoutgiftsbanan som Europeiska rådet fastställer i sin rekommendation, utgör den enda operativa indikatoren för budgetövervakning under genomförandet av Sveriges medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan.

¹³ Referensvärdena utgörs av offentlig skuldsättning som överstiger 60 procent av BNP eller offentliga underskott som överstiger 3 procent av BNP, i enlighet med artikel 126.2 i EUF-fördraget och protokoll (nr 12).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97.

Denna fleråriga indikator beaktar konjunkturläget och är en övre gräns som Sverige inte konsekvent kan överskrida utan att komma i konflikt med EU:s ramverk. Avvikelse från nettoutgiftsbanan, som uppstår t.ex. genom aktiv stabiliseringspolitik, ackumuleras i ett kontrollkonto och behöver återtas över tid. Det innebär att en ny målnivå helst bör sättas så att avvikelser inte motiverar konsolideringsåtgärder under en kort period. Om en kris inträffar och Sverige redan ligger nära kontots gräns kan det finnas begränsningar för hur mycket utgifterna får öka för att stimulera ekonomin. Därför erbjuder ett högre mål för det finansiella sparandet en fallhöjd och bättre förutsättningar för att hantera ekonomiska kriser, även om EU:s regelverk tillåter undantag vid exceptionella händelser.

Ytterst handlar det om att undvika att Sverige hamnar i ett korrigerande förfarande för allt för stora underskott eller stor skuld. Ett sådant förfarande, vilket inte bedöms vara sannolikt för Sverige i när-tid, men kan vara förknippat med finanspolitiska ingripanden. För att skapa ett finanspolitiskt handlingsutrymme utan ingripande från EU är det därför angeläget att ha marginaler till stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärden. Ju lägre målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande sätts, desto mindre än marginalen till EU:s ramverk.

7.6.2 Stabiliseringspolitiska säkerhetsmarginaler

Konjunkturstabilisering handlar om att jämna ut konsekvenserna av ekonomiska fluktuationer (se kapitel 6 för diskussion om rollfördelningen mellan penning- och finanspolitik). Finanspolitiken spelar en viktig roll genom att anpassa statens utgifter och inkomster. För enklart innebär det att staten i lågkonjunktur ökar utgifterna eller sänker skatterna för att stimulera efterfrågan. Under högkonjunktur kan utgifterna minskas eller skatterna höjas för att dämpa ekonomin. Målet är att få en balanserad tillväxt utan stora svängningar i arbetslöshet och produktion, samtidigt som Riksbankens möjligheter att nå inflationsmålet inte minskar. För att det ska vara möjligt behövs stabiliseringspolitiska marginaler för både den offentliga skulden och det finansiella sparandet.

En mer aktiv stabiliseringspolitik kräver större säkerhetsmarginaler

För att finanspolitiken ska kunna spela en stabiliseringspolitisk roll krävs att det finansiella sparandet och den offentliga skuldtvecklingen inte uppfattas som ohållbara. Vilken skuldkvot som är ohållbar är inte känt på förhand. Storleken på de stabiliseringspolitiska marginaler som krävs påverkas av både EU:s finanspolitiska referensvärden och kraven på att hantera ekonomiska svängningar.

För Sverige, som en del av EU, innebär detta att beakta referensvärden som Maastrichtskulden på 60 procent av BNP och ett underskott i offentlig sektors finansiella sparande på högst 3 procent av BNP. Med det menas att målnivån inte bör leda till att skuldkvoten överstiger 60 procent av BNP, och bör helst leda till att skuldkvoten även på lång sikt behåller marginaler till 60 procent.

Det är också viktigt att säkerställa tillräckligt utrymme för både de automatiska stabilisatorerna och eventuell aktiv stabiliseringspolitik. Finanspolitiken ska kunna verka utan hinder under djupa eller långvariga ekonomiska kriser. När sparandet då minskar och skulden ökar ska det inte uppfattas på ett sätt som gör att finanspolitiken måste läggas om i en mer åtstramande inriktning. Erfarenheter från bl.a. finanskrisen visar på att det finansiella sparandet kan försämrats kraftigt och väldigt snabbt. T.ex. minskade det finansiella sparandet i OECD länderna med i genomsnitt 4 procentenheter mellan 2007 och 2009, även för länder som bedrivit stram finanspolitik före krisen.¹⁵ Forskning om finanspolitiska multiplikatorer visar också att finanspolitiken är särskilt effektiv vid stora ekonomiska störningar, mindre effektiv om statsfinanserna inte är långsiktigt hållbara, och effektiv när styrrentan befinner sig vid sin effektiva nedre gräns.¹⁶ Länder med låg skuldkvot och positiv nettoförmögenhet möter också oftast större tolerans för kortsiktiga underskott på de finansiella marknaderna.¹⁷

Hur mycket och hur snabbt skuldkvoten ökar i en lågkonjunktur varierar och beror på flera faktorer såsom lågkonjunktrens ursprung, vilka åtgärder som krävs och andra landspecifika aspekter.¹⁸ En konsekvens av finanskrisen var betydande ökning av skuldkvoten i de flesta länder. Under finanskrisen ökade skulden med 10 till 20 procent

¹⁵ Marcel (2014).

¹⁶ Corsetti, Meier, and Muller (2012); Auerback och Gorodnichenko (2012; 2013); Caggiano, Nodari, and Castelnovo (2015); Farhi och Werning (2017); Huidrom, Kose, Lim och Ohnsorge (2020).

¹⁷ Poghosyan (2014).

¹⁸ Kose, Nagle, Ohnsorge och Sugawara (2021).

av BNP i många av EU:s medlemsstater.¹⁹ I Sverige ökade den konsoliderade bruttoskulden för 2009 från prognos till utfall med 10 procent både på grund av större underskott i det finansiella sparandet och lägre BNP-tillväxt.²⁰

I en studie av Romer och Romer konstateras att OECD-länder med en lägre skuld i relation till BNP har större utrymme att bedriva expansiv finanspolitik i kriser.²¹ Detta leder i sin tur till snabbare återhämtning. Kreditmarknadens reaktion tycks spela en mindre roll, medan beslutsfattarnas egna val är avgörande för hur finanspolitiken utformas. Länder med hög skuldkvot bedriver en åtstramande, dvs. procyklisk finanspolitik i kriser. Baserat på detta understryker författarna vikten av en hållbar finanspolitik och en låg skuldkvot för att säkerställa handlingsfrihet i kriser. Ju större vikt som läggs vid en aktivt stabiliserande finanspolitik, desto större säkerhetsmarginaler behövs i form av en låg skuldkvot.

7.7 Effekter på primärt sparande och budgetutrymme av ändrade nivåer på saldomålet

Ett lägre finansiellt sparande ger utrymme för högre utgifter eller lägre skatter under en längre övergångsperiod

Om saldomålet sänks uppstår initialt ett ökat utrymme för nya ofinansierade reformer. Förändringen i primärt sparande vid övergången till ett lägre saldomål är ett utrymme för högre utgifter och/eller lägre skatter som övergången möjliggör, en ökning av det s.k. budgetutrymmet. Det initiala budgetutrymmet är lika stort som förändringen i målets nivå, exempelvis en tredjedels procent av BNP om nuvarande överskottsmål ersätts av ett balansmål. I Konjunkturinstitutets framskrivning av de offentliga finanserna vid olika saldomål behöver det primära sparandet i staten öka med cirka 0,05 procent av BNP mellan 2026 och 2027 om det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen anpassas till nuvarande nivå på saldomålet, en tredjedels procent av BNP (figur 7.1). Om sparandet i den offentliga förvaltningen i stället anpassas till ett balansmål kan det primära sparandet i staten i stället sänkas med cirka 0,33 procent av BNP, dvs. en försvagning motsvar-

¹⁹ Europeiska Kommissionen (2012).

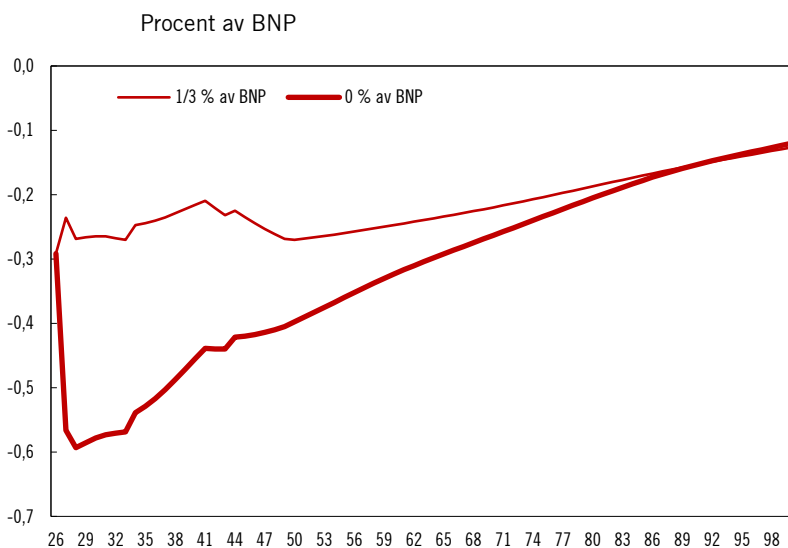
²⁰ Prop. 2008/09:1 bilaga 2; prop. 2009/10:1 bilaga 2; och prop. 2009/10:100 s. 281.

²¹ Romer och Romer (2019).

ande en tredjedels procent av BNP relativt om saldomålets nivå är oförändrat.

Det är viktigt att förstå att det utrymme för ofinansierade åtgärder som ett lägre sparande ger endast går att utnyttja en gång om det används för en permanent reform av samma storlek. Eftersom en permanent sänkning av en skattesats eller en höjning av en transferering innebär att inkomsterna blir lägre eller utgifterna högre även åren efter det att den genomförts återstår inget utrymme för ytterligare reformer åren efter det att sparandet sänks.

Figur 7.1 Primärt finansiellt sparande i staten 2026–2100



Källa: Konjunkturinstitutet 2024.

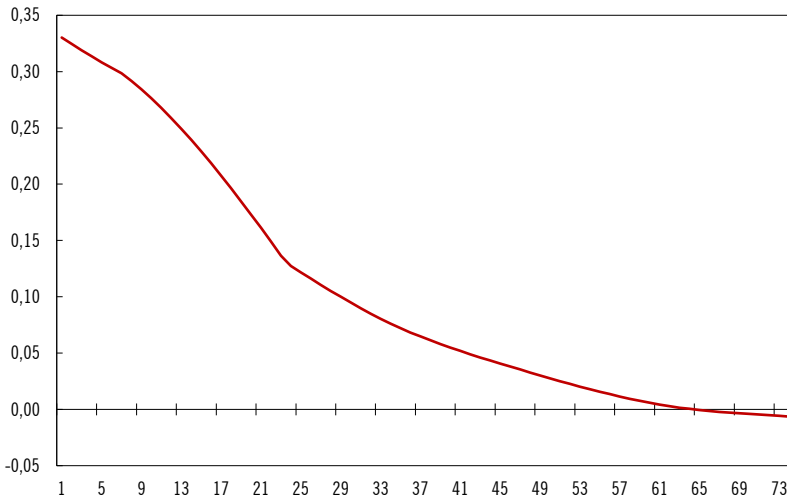
Vidare existerar den finansiering av en ny permanent åtgärd som ett lägre saldomål skapar endast under en längre övergångsperiod. Det krymper successivt så att endast hälften av den initiala finansieringen återstår efter 20 år och mindre än 30 procent, eller cirka 0,1 procent av BNP, efter cirka 30 år, vid de antaganden om ränta och tillväxt som används i framskrivningarna (figur 7.2). Att det initiala utrymme för högre primära utgifter/lägre primära inkomster minskar med tiden beror på att ett lägre finansiellt sparande leder till en högre statsskuld, och därmed till högre ränteutgifter. På riktigt lång sikt försvinner hela finansieringen av reformen på grund av ett försämrat kapital-

netto om den nominella statsskuld räntan är lika med BNP:s nominella tillväxttakt.

I det beräkningsunderlag Konjunkturinstitutet tagit fram till utredningen sker en gradvis uppgång i den nominella räntan så att den på sikt närmar sig BNP:s nominella tillväxttakt. Som framgår av figur 7.2 är förlusten av den initiala ökningen av finansieringsutrymmet som uppkommer om dagens överskottsmål sänks marginellt större än en tredjedels procent på riktigt lång sikt. Efter cirka 65 år, kring 2095, utgör de ökade räntekostnader som uppkommer när sparandet sänks och statens skuld ökar något större än den ursprungliga sänkningen av saldomålet om en tredjedels procent av BNP. Det finns således inget återstående positivt budgetutrymme på mycket lång sikt.

Figur 7.2 Återstående finansiering av en permanent reform om överskottsmålet ersätts av ett balansmål

Procent av BNP



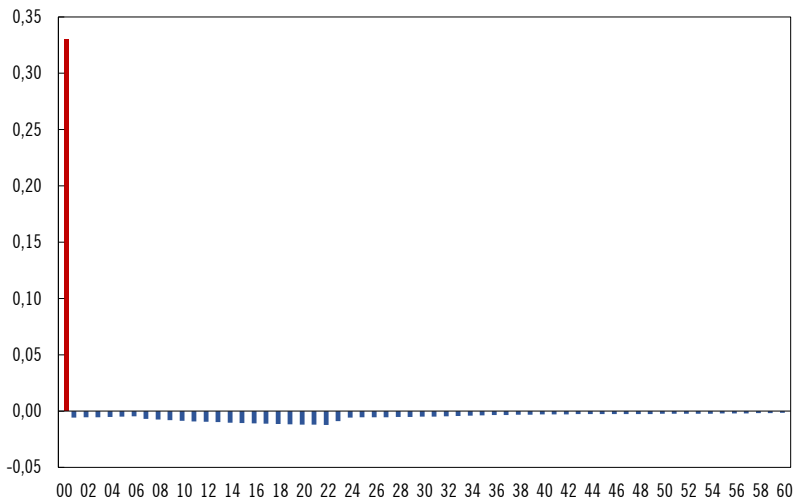
Källa: Konjunkturinstitutet 2024.

Figur 7.3 visar en alternativ bild av hur budgetutrymmet påverkas år för år om saldomålet sänks från att motsvara en tredjedels procent av BNP till ett saldomål i balans. Det första året ökar budgetutrymmet med en tredjedels procent av BNP, den röda stapeln i figur 7.3. Åren därefter sker det motsatta. Det årligt tillkommande budgetutrymmet blir mindre än det skulle ha varit om inte saldomålet sänkts,

då räntebetalningarna ökar år från år eftersom ett lägre sparande leder till en gradvis ökande skuld. Den utvecklingen fortsätter till den sammantagna ytan av de små blå staplarna är lika stor som den inledande röda stapeln, om skuldräntan är lika hög som BNP:s nominella tillväxttakt.

Figur 7.3 Årlig förändring av budgetutrymmet när saldomålet sänks från en tredjedels procent av BNP till balans

Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet 2024 och egna beräkningar.

I tabell 7.2 redovisas det utrymme för nya ofinansierade reformer som uppstår vid några alternativa nivåer på saldomålet, givet att det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen skulle ha uppgått till en tredjedels procent av BNP 2027–2034. Tabellen visar exempelvis att det primära sparandet i staten kan vara cirka 24 miljarder kronor lägre 2027 om det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen är i balans i stället för att visa ett överskott om tredjedels procent av BNP. För varje tiondels procent av BNP som saldomålet sänks 2027 ökar det initiala utrymmet för nya reformer med drygt sju miljarder kronor. Om saldomålet höjs från dagens nivå minskar utrymmet initialt på motsvarande sätt med drygt sju miljarder kronor per tiondels procent av BNP.

Sista kolumnen i tabell 7.2 anger hur stort finansieringsbehovet blir på lång sikt uttryckt som procent av BNP i det underlag Konjunkturinstitutet lämnat till utredningen. Exempelvis måste en permanent reform på en tredjedels procent av BNP, eller drygt 24 miljarder kronor, som genomförs 2027, om dagens saldomål ersätts med ett balansmål, på lång sikt finansieras med åtgärder som höjer sparatet med cirka 0,34 procent av BNP. Det betyder att marginellt mer än den initiala reformkostnaden behöver finansieras på lång sikt. I ett kortare tidsperspektiv, till 2034, är finansieringsbehovet mindre. Efter åtta år behöver endast cirka 0,04 procent av BNP av en reform motsvarande en tredjedels procent av BNP finansieras genom högre skatter eller lägre utgifter inom andra områden.

Tabell 7.2 Utrymme för nya ofinansierade reformer vid alternativa saldomål jämfört med ett saldomål på en tredjedels procent av BNP

Miljarder kronor respektive procent av BNP

Saldomål	Ökat utrymme 2027	Finansieringsbehov 2034	Finansieringsbehov lång sikt
1,0 procent av BNP	-48,0	-0,08	-0,67
0 procent av BNP	24,0	0,04	0,34
-0,5 procent av BNP	59,9	0,10	0,84
-1,0 procent av BNP	95,9	0,16	1,35

Källa: Konjunkturinstitutet 2024 och egna beräkningar.

Att statsskuld räntan är lika stor som BNP:s nominella tillväxttakt är ett osäkert beräkningsantagande. Historiskt har räntan ofta varit lägre än tillväxttakten, vilket innebär att en del av det budgetutrymme som uppstår om saldomålet sänks aldrig behöver finansieras. Samtidigt har statsskuld räntan tidvis varit högre än tillväxttakten, vilket skulle innebära att finansieringskostnaden på sikt blir högre än det ursprungliga extra budgetutrymme.

I en bilaga till långtidsutredningen 2023 presenteras räkneexempel hur det primära sparatet förändras på lång sikt vid olika antaganden om ränte-tillväxtdifferensen. Slutsatsen som dras är att även om räntan är betydligt lägre än BNP:s tillväxt behöver större delen av en sänkning av målnivån finansieras med ett högre primärt sparande på lång sikt.²² Exempelvis återstår på lång sikt endast omkring

²² SOU 2023:85.

en fjärdedel av ett initialt utrymme för nya reformer, motsvarande 1 procent av BNP om räntan är 1 procent lägre än tillväxten. Vid en positiv ränte-tillväxtdifferens måste det primära sparandet höjas mer än den ursprungliga sparandesänkningen eftersom ökade räntor på sikt tränger ut mer än det initiala utrymmet för nya reformer (tabell 7.3).

Tabell 7.3 Förändring i primärt finansiellt sparande på lång sikt när finansiellt sparande sänks med 1 procent av BNP under olika antaganden om ränte-tillväxtdifferensen

Ränte-tillväxtdifferens	Förändring primärt sparande på lång sikt
1,0	0,26
0,5	0,13
0,0	0,00
-0,5	-0,13
-1,0	-0,26

Källa: Calmfors (2023).

Detta visar att valet av nivå på saldomålet på lång sikt är en fråga om när i tiden en given utgiftsström ska finansieras, dvs. valet av nivå på saldomålet påverkar inkomstfördelningen mellan olika generationer. Se avsnitt 7.7 för en diskussion om intergenerationell rättvisa.

7.8 Effekter på den offentliga förvaltningens finansiella ställning och bruttoskuld av olika nivåer på saldomålet

I detta avsnitt diskuteras effekterna på kort och lång sikt av ett antal alternativa nivåer på saldomålet 2027–2034. De kvantitativa uppgifterna kommer från Konjunkturinstitutets beräkningsunderlag till utredningen.²³ Redovisningen har tyngdpunkten på hur den offentliga förvaltningens nettoförmögenhet och den konsoliderade bruttoskulden utvecklas.

I beräkningarna av den finansiella utvecklingen 2027–2034 spelar inte nivån på, eller utvecklingen av, de offentliga utgifterna och inkomsterna någon roll. Effekten på den offentliga förvaltningens finan-

²³ Konjunkturinstitutet (2024).

siella nettoställning som andel av BNP av ett konstant sparande är densamma oavsett om utgifterna motsvarar 10 procent av BNP och inkomsterna 10,5 procent av BNP, som om det är 50 respektive 50,5 procent av BNP. Det gör att svårprognostiserade variabler som den demografiska utvecklingen eller ränteutvecklingen inte har någon betydelse för de framskrivningar som redovisas. Om räntan går upp eller den demografiska försörjningsbördan ökar blir det sannolikt svårare att klara ett uppsatt mål, men i framskrivningarna bortses från det. Vidare antas att det inte finns några stock-flödes förändringar (eller att de i genomsnitt tar ut varandra över en längre tidsperiod), och att BNP:s tillväxttakt är densamma i alla scenarier. Det är då bara nivån på sparandet som andel av BNP som är viktig för den finansiella ställningens utveckling som andel av BNP.

För bruttoskuldens utveckling som andel av BNP tillkommer ytterligare en osäkerhetsfaktor, nämligen hur det offentliga sparandet fördelas i staten, kommunsektorn och pensionssystemet. Om en stor del av sparandet ligger i pensionssystemet blir bruttoskulden högre som andel av BNP för en given nivå på saldomålet, än om sparandet i pensionssystemet är lägre. Det beror på att den offentliga förvaltningens finansiella tillgångar inte räknas bort när bruttoskulden summeras. Ju större del av sparandet som ligger i pensionssystemet vid ett givet överskott i den offentliga förvaltningen, desto mer ökar de finansiella tillgångarna i stället för att skulden amorteras. Om sparandet är lågt i pensionssystemet, och staten därmed behöver spara mer för att klara målnivån, ökar de finansiella tillgångarna mindre, medan skulden blir lägre som andel av BNP.

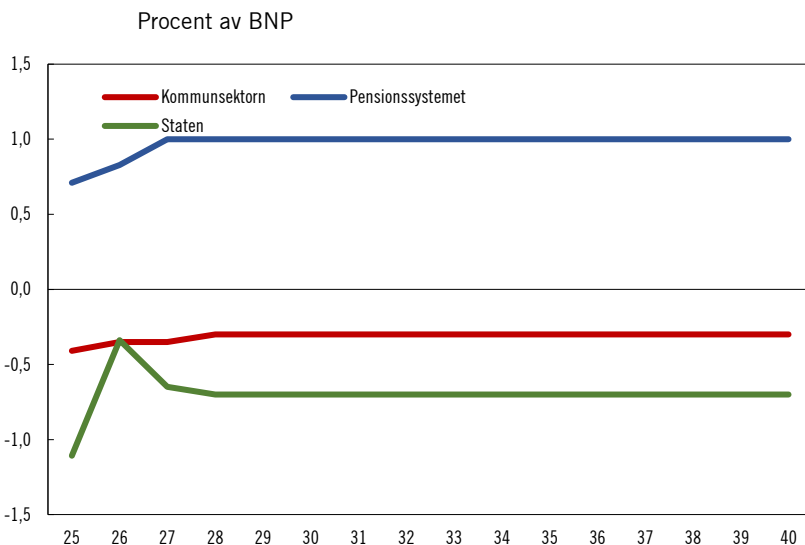
Sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn påverkas inte av nivån på saldomålet

I framskrivningarna upprätthålls målnivån genom att staten ändrar sitt sparande. Sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet bestäms av dessa sektorer respektive regelverk, och är inte beroende av målnivån, se vidare i kapitel 5. Det genomsnittliga sparandet i pensionssystemet 2027–2034 motsvarar cirka 1 procent av BNP. Denna bedömning bygger på den automatiska balanseringsmekanismen i pensionssystemet kompletteras med en mekanism som gör att pensionsutbetalningarna ökar snabbare när systemets finansiella ställning tillåter det. Utan en sådan ”gas” skulle överskotten i pensionssystemet

met fortsätta att växa år från år när systemets finansiella ställning blir allt starkare och kapitalavkastningen växer. Med ett antagande om att en sådan mekanism införs motsvarar sparande i pensionssystemet 1 procent av BNP under alla år från 2027 och framåt (figur 7.4).

För kommunsektorn antas kravet på god ekonomisk hushållning och ett positivt resultat om 2 procent av sektorns inkomster från skatter och statsbidrag göra att det finansiella sparandet motsvarar -0,3 procent av BNP alla år efter 2027. Detta sparande innebär att den kommunala skulden som andel av BNP och som andel av den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld inte fortsätter att öka i samma snabba takt som under de senaste 10–15 åren.

Figur 7.4 Finansiellt sparande i den offentliga förvaltningens delar vid ett balansmål 2025-2040



Källa: Konjunkturinstitutet 2024.

Ett konstant sammanlagt sparande i kommunsektorn och pensionssystemet motsvarande 0,7 procent av BNP innebär att även sparandet i staten är oförändrat efter 2027 om ett saldomål ska uppnås. Eftersom kommunsektorns och pensionssystemets sparande inte påverkas av nivån på saldomålet kan statens sparande beräknas som saldomålets nivå minus 0,7 procent av BNP. Vid ett balansmål blir sparandet i staten -0,7 procent av BNP i genomsnitt över en konjunktur-

cykel (0,0 – 1,0 + 0,3 = -0,7) (figur 7.4). Att sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet är oförändrat som andel av BNP efter 2027 ska ses som ett förväntat genomsnittlig sparande. I verkligheten kommer sparandet i kommuner och pensionssystemet att variera år från år och över konjunkturcykeln vilket gör att även staten årligen får anpassa sitt sparande för att uppnå saldomålet.

Om sparandet i pensionssystemet skulle bli lägre (högre) än vad som antagits i framskrivningarna måste staten spara motsvarande mer (mindre) för att uppnå saldomålet ska. Det innebär i sin tur att bruttoskulden skulle bli mindre (större) än vad som redovisas nedan. Antaganden om hur sparandet kommer att fördelas mellan framför allt pensionssystemet respektive staten och kommunsektorn inför på detta sätt ytterligare en osäkerhet i beräkningen av den konsoliderade bruttoskuldens utveckling.

Utvecklingen till och med 2027

Tabell 7.4 sammanfattar Konjunkturinstitutets bedömning av de offentliga finanserna 2023–2027. Tabellen visar att sparandet i pensionssystemet förväntas vara positivt och stärkas något de närmaste åren, medan sparandet i kommunsektorn är negativt. Statens sparande försvagas 2024 av konjunkturrella skäl så att sparandet i den offentliga förvaltningen motsvarar -1,7 procent av BNP detta år.

Tabell 7.4 Offentligfinansiella nyckeltal

Procent av BNP

	2023	2024	2025	2026	2027
Finansiellt sparande					
Pensionssystemet	0,2	0,6	0,7	0,8	1,0
Kommunsektorn	-0,8	-0,9	-0,4	-0,4	-0,4
Staten	0,0	-1,4	-1,1	-0,3	-0,6
Offentlig sektor	-0,6	-1,7	-0,8	0,1	0,0
Strukturellt sparande ¹	0,4	0,1	-0,3	0,3	0,0
Statsskuld	15,6	17,3	17,8	17,6	17,6
Konsoliderad bruttoskuld	31,7	33,8	34,0	33,6	33,4
Finansiell nettoställning	28,5	30,1	29,9	29,7	29,9

¹ Procent av potentiell BNP.

Källa: Konjunkturinstitutet 2024.

Justerat för konjunkturen och engångseffekter är det strukturella sparandet i den offentliga förvaltningen något under saldomålet 2024 och framför allt 2025. År 2026 stärks statens sparande samtidigt som resursutnyttjandet i ekonomin blir mer normalt så att det strukturella sparandet når den målsatta nivån 2026 och 2027.

Den offentliga förvaltningens finansiella ställning är stark. Dess nettoförmögenhet motsvarade cirka 28,5 procent av BNP 2023 och stärks ytterligare något till 2027. Den konsoliderade bruttoskulden ligger relativt stabilt något under skuldankarets riktmärke. Även statens skuld uppvisar små förändringar som andel av BNP under de redovisade åren.

Tabell 7.5 Den offentliga förvaltningens finansiella ställning vid olika saldomål

Procent av BNP

Saldomålets nivå	Finansiellt nyckeltal	2023	2024	Lång sikt ¹
1 procent av BNP	Nettoställning	28,5	36,1	48,7
	Bruttoskuld	31,7	26,9	20,7
	Statsskuld	15,6	13,0	4,9
1/3 procent av BNP	Nettoställning	28,5	31,5	35,2
	Bruttoskuld	31,7	33,2	34,2
	Statsskuld	15,6	17,7	18,4
0 procent av BNP	Nettoställning	28,5	29,1	28,4
	Bruttoskuld	31,7	35,5	40,9
	Statsskuld	15,6	20,0	25,1
-0,5 procent av BNP	Nettoställning	28,5	25,6	18,3
	Bruttoskuld	31,7	39,1	51,1
	Statsskuld	15,6	23,5	35,3
-1,0 procent av BNP	Nettoställning	28,5	22,1	8,2
	Bruttoskuld	31,7	42,6	61,2
	Statsskuld	15,6	27,1	45,4

¹ Lång sikt är lika med värden 2060.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet 2024.

I tabell 7.5 presenteras en sammanställning av hur den offentliga förvaltningens nettoställning, den konsoliderade bruttoskulden och statskulden utvecklas till 2034 och på lång sikt (2060) om saldomål på olika nivåer införs 2027 och gäller tills vidare. Både den konsoliderade bruttoskulden och den finansiella nettoställningen är viktiga för analysen av

de offentliga finansernas utveckling. Den finansiella nettoställningen, nettot av den offentliga förvaltningens finansiella tillgångar och skulder, visar hur den offentliga soliditeten utvecklas. Eftersom värdet på de finansiella tillgångarna kan ändras snabbt och mycket, och att en stor del av de finansiella tillgångarna motsvaras av ett lika stort pensionsåtagande, är det viktigt att även bruttoskulden följs upp. Bruttoskulden är ett mått på förvaltningens samlade skulder till andra sektorer och dess storlek är en indikator på hur väl en oförväntad negativ utveckling kan hanteras.

I en kris försämras ofta den offentliga förvaltningens löpande inkomster medan utgifterna ökar, vilket leder till ett hastigt stigande lånebehov. Eftersom en stor del av de finansiella tillgångarna inte är likvida eller öronmärkta för pensionsutbetalningar ger en låg skuld goda möjligheter att täcka temporära underskott med lån på fördelaktiga villkor. Om skulden redan är hög när en kris inträffar försämras förmågan att hantera krisen med aktiva åtgärder. Av det skälet är bruttoskuldens storlek i relation till BNP ett viktigt nyckeltal.

I beräkningarna antas det offentliga sparandet öka så att det motsvarar en tredjedels procent av BNP 2026 i alla scenarier, och därefter ändras finanspolitiken så att respektive saldomål klaras från och med 2027. Det kan vara svårt att omedelbart genomföra åtgärder som ändrar sparandet till en ny nivå på ett saldomål under ett år utan oönskade effekter på ekonomin om målet ändras betydligt. I beräkningarna bortses från det och sparandet i den offentliga förvaltningen antas nå det nya saldomålets nivå 2027 genom en omedelbar förändring av statens sparande. Sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn påverkas inte utan är detsamma i alla alternativ (figur 7.4).

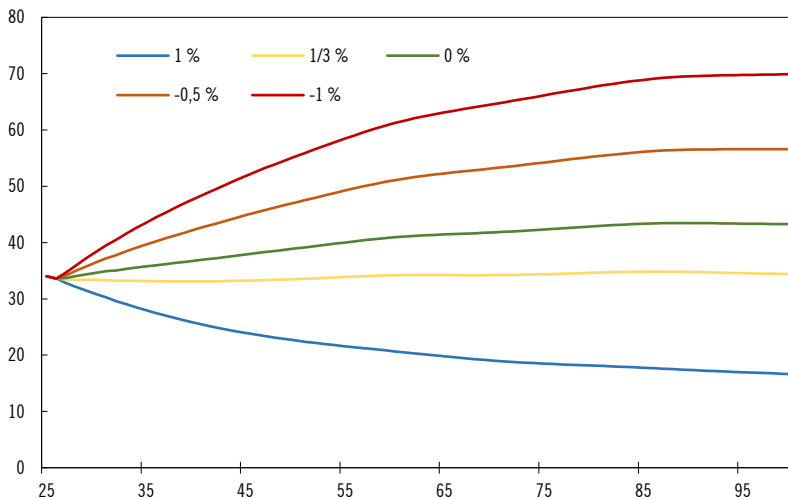
Eftersom sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet antas vara detsamma oavsett nivå på saldomål, och statens finansiella tillgångar till stor del består av fordringar vars värde inte beror på saldomålets nivå, är det främst statsskuldens storlek som påverkas av skillnaderna i statens sparande. Det gör att statsskulden som andel av BNP är ett viktigt offentligfinansiellt nyckeltal. Statsskulden utgör i sin tur en stor del av den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld, vilket innebär att denna ökar i paritet med statsskulden i beräkningarna.

Statsskulden ökar som andel av BNP mellan 2023 och 2034 i alla alternativ utom i det där saldomålet höjs till 1 procent av BNP. Skillnaden i skuldkvoter 2034 och på längre sikt (2060) beror på hur mycket

saldomålets nivå ändras. Om överskottsmålet sänks till balans 2027–2034 är statsskulden och Maastrichtskulden cirka 2,3 procent av BNP högre vid slutet av 2034 än om målet är oförändrat, vilket motsvarar cirka 220 miljarder kronor 2034.

Figur 7.5 Den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld 2025-2100

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet 2024.

På lång sikt konvergerar bruttoskulden till en fast andel av BNP om det offentliga sparandet hålls konstant. Om sparandet motsvarar 1 procent av BNP alla år från och med 2027 är skuldkvoten cirka 17 procent av BNP på lång sikt. För dagens överskottsmål, ett balansmål, underskottsmål om 0,5 respektive 1 procent av BNP blir skuldkvoten cirka 35 procent av BNP, cirka 43 procent av BNP, cirka 57 procent av BNP respektive cirka 70 procent av BNP på riktigt lång sikt (figur 7.5).

Tabell 7.6 sammanfattar de genomsnittliga sparkraven på staten 2027–2034 för alla alternativa saldomål. Av tabellen framgår att ett bibehållet saldomål om en tredjedels procent av BNP för den offentliga förvaltningen leder till att det statliga sparandet kan uppvisa ett genomsnittligt underskott motsvarande 0,4 procent av BNP 2027–2034. Om saldomålet för den offentliga förvaltningen sänks kan det genomsnittliga statliga sparandet minska i samma utsträckning. Ett

balansmål leder således till ett krav på ett underskott om 0,7 procent av BNP för det statliga sparandet, och vid ett underskottsmål motsvarande 0,5 procent av BNP kan underskottet i statens finansiella sparande vara 1,2 procent av BNP. Om saldomålet höjs till 1 procent av BNP behöver det statliga sparandet uppvisa genomsnittliga överskott om 0,3 procent av BNP 2027–2034. Som jämförelse kan nämnas att det genomsnittliga sparandet i staten var ett överskott motsvarande cirka 0,4 procent av BNP 2000–2023, dvs. drygt en procentenhet högre än vad ett balansmål skulle kräva 2027–2034, samtidigt som det genomsnittliga sparandet i den offentliga förvaltningen var cirka 0,2 procent av BNP.

Tabell 7.6 Offentligfinansiella nyckeltal vid olika nivåer på saldomålet 2027–2034

Procent av BNP

Nivå på saldomålet	Statens finansiella sparande	Förändring 2023–2034		
		Statsskuld	Bruttoskuld	Nettoställning
1 procent	0,3	-2,6	-3,2	7,7
1/3 procent	-0,4	2,1	1,5	3,0
Balans	-0,7	4,4	3,9	0,7
-0,5 procent	-1,2	7,9	7,4	-2,9
-1 procent	-1,7	11,4	10,9	-6,4

Källa: Konjunkturinstitutet 2024 och egna beräkningar.

Av tabell 7.6 framgår vidare att för alla redovisade saldomål, utom för en höjning av målet till 1 procent av BNP, beräknas statsskulden och bruttoskulden vara högre som andel av BNP 2034 än 2023. För negativa saldomål beräknas även den offentliga förvaltningens finansiella nettoställning försvagas mellan 2023 och 2034.

7.8.1 Hur säkra är beräkningarna?

Som framgått ovan bygger framskrivningarna av skulden vid olika nivåer på det finansiella sparandet på få antaganden. För framskrivningen av den offentliga förvaltningens nettoställning är endast nivån på det offentliga sparandet, BNP:s nominella tillväxttakt och värdeförändringar av betydelse. Här påverkar således varken antaganden om ränteläget, den demografiska utvecklingen eller inkomsternas och

utgifternas storlek resultatet. Om man antar att det finansiella sparandet motsvarar den valda nivån på saldomålet varje år och att värdeförändringarnas nettoeffekt är 0 över en längre tidsperiod beror osäkerheten i nettoställningens utveckling som andel av BNP endast på BNP:s nominella tillväxttakt.

Framskrivningen av den offentliga förvaltningens bruttoskuld påverkas förutom av BNP:s tillväxttakt även av antaganden om hur sparandet fördelas i den offentliga förvaltningen, i staten, kommunsektorn eller pensionssystemet. Beroende på var ett över eller underskott uppstår ändrar det utestående skulder och fordringar på olika sätt. Ett överskott i staten eller kommunerna minskar normalt sektorns skuld, medan ett överskott i pensionssystemet normalt ökar dess tillgångar, vilka inte får räknas bort när bruttoskuldens storlek fastställs. I det fall avkastningen på olika finansiella tillgångar och skulder antas vara olika, exempelvis att avkastningen på AP-fondernas aktieinnehav är högre än statsskuldräntan, är även dessa skillnader av betydelse för bruttoskuldens utveckling.

För att illustrera osäkerheten har bruttoskuldens utveckling beräknats i ett stort antal framskrivningar där BNP:s nominella tillväxttakt varierats på det sätt som den gjorde 1996–2020, givet att sparandet motsvarar en tredjedels procent av BNP alla år. Beräkningarna baseras på en metod för att göra s.k. stokastiska prognoser av den offentliga skulden i EU-länderna som presenterats av Europeiska Kommissionen.²⁴ Metoden använder den historiska variansen och kovariansen i makroekonomiska chocker för att simulera en stor mängd möjliga skuldbanor. Det tillåter en mer omfattande bedömning av upp- och nedåtrisker för skulden jämfört med traditionella deterministiska framskrivningar.

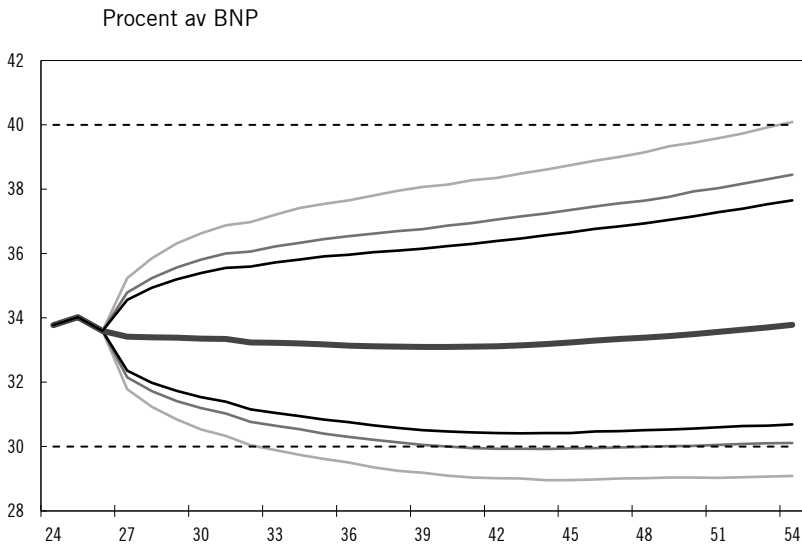
Resultatet redovisas i figur 7.6. Figuren visar att bruttoskulden ökar från cirka 33,6 procent av BNP 2026 till cirka 33,8 procent av BNP 2055 om det finansiella sparandet är en tredjedels procent alla år från 2027 och framåt om nominell BNP ökar i den takt Konjunkturinstitutet antar. Skuldkvoten ligger då nära skuldankarets riktvärde, 35 procent av BNP, alla år som redovisas.

De tunnare linjerna i figur 7.6 visar bruttoskuldens variation vid olika alternativa tillväxttakter för nominell BNP de aktuella åren. Om BNP:s nominella tillväxttakt är lägre än antaget i basscenariot kommer skuldkvoten att bli högre och tvärtom. När BNP:s årliga till-

²⁴ Berti (2013).

växttakt bestäms slumpmässigt utifrån hur den varierat 1996–2020 så kommer skuldkvoten att hamna under skuldankarets undre toleransintervall, 30 procent av BNP, kring 2032 i de en procent bästa tillväxtutfallen. Det övre toleransintervallet, 40 procent av BNP, överskrids precis i slutet av den redovisade perioden i de en procent sämsta BNP utfallen.

Figur 7.6 Den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld vid ett saldomål motsvarande en tredjedels procent av BNP 2024–2055



Anm: De tunna kurvorna kring punkttestimatet avgränsar den yta utanför vilken 10, 5 respektive 1 procent av framskrivningarna med de högsta och lägsta skuldkvoterna hamnar.

Källa: Konjunkturinstitutet 2024 och egna beräkningar.

I tabell 7.7 redovisas Konjunkturinstitutets bedömning av bruttoskulden som andel av BNP 2034 och på lång sikt (2055), samt sannolikheten att bruttoskulden över- eller underskrider vissa kritiska värden för skuldkvoten. Exempelvis beräknas skuldkvoten motsvara 33,2 procent av BNP 2034, respektive 33,5 procent av BNP 2050, om det finansiella sparandet motsvarar en tredjedels procent av BNP alla år från och med 2027. Samtidigt är sannolikheten cirka 33,1 procent att skuldkvoten går över 40 procent av BNP innan 2050 om saldomålet sänks till ett balansmål. Om saldomålet sänks ytterligare, till ett underskott på 0,5 eller 1 procent av BNP, ökar sannolikheten att skuld-

kvoten överstiger 40 procent 2034 till 30,5 respektive 95,4 procent. På längre sikt, till 2050, är sannolikheten 100 procent att skuldkvoten går över 40 procent av BNP vid ett så lågt sparande, och även större än 0 att den kommer att bryta mot stabilitets- och tillväxtpaktens gräns om 60 procent av BNP vid det lägsta saldomålet.

Tabell 7.7 Bruttoskuldkvoten vid olika målnivåer och sannolikhet att gränsvärden för skulden överskrids

Procent av BNP respektive procent

Målnivå	-1	-0,5	0	1/3	1
Skuldkvot 2034	42,6	39,1	35,5	33,2	28,5
Sannolikhet för skuld lägre än 30 procent av BNP	0,0	0,0	0,0	1,7	79,4
Sannolikhet för skuld högre än 40 procent av BNP	95,4	30,5	0,9	0,0	0,0
Sannolikhet för skuld högre än 60 procent av BNP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skuldkvot 2050	55,3	47,1	38,9	33,5	22,6
Sannolikhet för skuld lägre än 30 procent av BNP	0,0	0,0	0,0	3,1	99,8
Sannolikhet för skuld högre än 40 procent av BNP	100,0	100,0	33,1	0,4	0,0
Sannolikhet för skuld högre än 60 procent av BNP	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm. Beräkningarna är gjorda enligt den metod som redovisas i Finanspolitiska rådets rapport 2023, s. 167 samt Berti (2013).

Källa: Konjunkturinstitutet 2024 och egna beräkningar.

Sammanfattningsvis är sannolikheten hög att skuldkvoten hamnar utanför skuldankarets toleransintervall redan till 2034 om sparandet motsvarar en eller minus en procent av BNP, om BNP ökar i den takt den gjorde under åren 1996–2023. Även vid ett saldomål på - 0,5 procent av BNP är sannolikheten att skuldkvoten överskrider skuldankaret övre toleransintervall innan 2034 betydande, och mycket hög i ett längre tidsperspektiv. Om dagens nivå på saldomål upprätthålls är sannolikheten låg för att skuldankarets toleransintervall överskrids, medan skulden går över 40 procent av BNP på lång sikt vid ett balansmål i cirka en tredjedel av alla möjliga utvecklingar.

Den stora risken för att skulden avviker från skuldankaret kommer inte från variationer i BNP:s tillväxt

Redovisningen i tabell 7.7 bygger på att ett givet saldomål uppnås varje år efter 2026 och tar inte hänsyn till andra riskfaktorer än de variationer i BNP:s nominella tillväxttakt som förekom under åren 1996–2020. Den tar således inte hänsyn till att sparandet kan komma att avvika från målet på grund av olika typer av ekonomiska chocker, eller till att sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet kan bli än annan än den Konjunkturinstitutet antagit. Den tar inte heller hänsyn till att skulden kan påverkas av andra faktorer som exempelvis en omklassificering av Kommuninvest AB, eller en överföring av medel från AP-fonderna till statskassan. En eventuell finansiering av nya kärnkraftverk med statlig upplåning för ett bolag som statistiskt sett är en del av näringslivet skulle också ha en skuldhöjande effekt som inte syns i tabell 7.7. Det finansiella sparandet påverkas direkt om finansieringen av nya kärnkraftverk statistiskt sett är en del av offentlig förvaltning.

Osäkerheten i skuldframskrivningarna är följaktligen större än den som redovisas i figur 7.6 och tabell 7.7, vilket bör beaktas när säkerhetsmarginalen till en oönskad skuldutveckling läggs fast. Även storleken på statens implicita åtaganden, dvs. statens icke-formella åtaganden men där det finns en förväntan om att staten har ett ansvar, behöver beaktas när en målnivå för skulden bestäms. Dessa implicita åtaganden är inte enkla att kvantifiera och värdera. Principiellt har staten ett ansvar att ingripa när det uppstår allvarliga och oväntade lägen som hotar samhället och/eller medborgarnas välfärd, som exempelvis vid naturkatastrofer, krigshot, allvarliga olyckor och andra samhälls-ekonomiska kriser. Statens finanser bör därför vara så robusta att det finns finansiell kapacitet att hantera även mycket allvarliga störningar och påfrestningar.

7.9 Lämplig nivå på skuldankaret

Vid översynen 2016 av saldomålet lämnades förslag att det finanspolitiska ramverket skulle kompletteras med ett skuldankare. Skuldankaret innebar att den offentliga förvaltningens konsoliderade bruttoskuld skulle motsvara 35 procent av BNP, vilket bedömdes vara förenligt med ett saldomål på en tredjedels procent av BNP. Ett syfte med

skuldankaret var att förstärka saldomålets och ramverkets koppling till finanspolitisk hållbarhet. Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke för en önskvärd skuldkvot. Skuldankaret följs upp årligen och i en särskild skrivelse till riksdagen ska regeringen förklara orsaken till avvikelser som är större än 5 procent av BNP. 2016 års utredning menade vidare att skuldankaret bör spela en central roll när saldomålet ses över i de regelbundna översynerna.

Som framgått i tidigare avsnitt är det inte möjligt att fastställa en ”optimal” skuldkvot eller definiera allmänt accepterade gränser, uppåt och nedåt för storleken på bruttoskulden som andel av BNP. Erfarenheter från tidigare kriser visar att en hög skuldkvot begränsar handlingsutrymmet i en kris. Samtidigt finns en nedre gräns för statens skuld där svårigheterna att hantera svängningar i statens betalningar och upprätthålla en effektiv statsskuldsmarknad tilltar. Givet de antaganden som görs om skuldutvecklingen i kommunsektorn i kommitténs beräkningsunderlag förefaller det rimligt att den konsoliderade bruttoskulden inte ska understiga 30 procent av BNP. En lägre skuldkvot än så riskerar att statsskulden blir allt för liten för att skuldförvaltningen ska kunna ske på ett effektivt sätt.

Ett för högt satt skuldankare innebär att förmågan att möta kraftiga nedgångar i konjunkturen med aktiva åtgärder minskar. Även marginalen till EU:s ramverk minskar. En högre framtida skuld innebär vidare att framtida generationer kommer att behöva avsätta en större del av de offentliga inkomsterna till räntebetalningar.

7.10 Konsekvenser av olika nivåer på saldomålet

7.10.1 Konsekvenser för långsiktig hållbarhet, generationsfördelning och effektivitet

Både ett överskottsmål och ett balansmål leder till en stabil nettoförmögenhet i relation till BNP. Såväl ett överskottsmål som ett inte alltför stort underskottsmål innebär att finanspolitiken teoretiskt sett är långsiktigt hållbar i meningen att skuldkvoten stabiliseras, allt annat lika. Även om ett överskottsmål på sikt ger en högre finansiell nettoförmögenhet än ett underskottsmål, så är nettoförmögenhetens relation till BNP stabil i båda fallen. Det är också ett faktum att ett saldomål som gäller tills vidare bidrar till en trovärdig och hållbar finanspolitik, oavsett att det ses över varannan mandatperiod.

Är någon nivå på saldomålet mer samhällsekonomiskt effektiv?

Det kriterium för effektivitet som oftast har angetts i samband med saldomålet är att skatteuttaget bör variera så lite som möjligt. Anledningen är att skatter vanligtvis 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 samhällsekonomiska kostnader. På samma sätt uppkommer kostnader om de offentliga investeringarna påverkas negativt av kortsiktiga besparingsbehov.

En finanspolitik som inriktas på att nå ett riktmärke för det offentliga sparandet som bidrar till en hållbar finansiell utveckling minskar risken för att den typen av åtgärder blir nödvändiga. Valet av saldomål innebär inte i sig en särskild utveckling av skatteuttaget. Anpassningen av sparandet till målnivån 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 för alla de nivåer på saldomål som analyseras här. Så länge nivån för målet bestäms så att risken är liten att skatteuttaget måste höjas kraftigt och oplanerat under en kort tid, går det inte att säga att ett saldomål är mer samhällsekonomiskt effektivt än ett annat.

Det är svårt att säga att ett saldomål är att föredra utifrån rättvisa mellan generationer

I tabell 7.5 framgår att ett saldomål på mellan 0 och en tredjedels procent av BNP leder till att nettoförmögenheten är relativt stabil på medellång sikt, nära dagens nivå på cirka 30 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 omfördelningen mellan generationer påverkas i ringa utsträckning av ett finansiellt sparande på den nivån.

Som framgår av avsnitt 7.5 blir det primära sparandet, det finansiella sparandet exklusive nettokapitalinkomster, nästan detsamma på längre sikt oavsett saldomål. En överväldigande del av de primära utgifterna, dvs. offentlig konsumtion, transfereringar och investeringar, måste således finansieras med lika stora skatteinkomster på lång sikt oavsett saldomål.

Bestäms målet på en hög nivå 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 det till en starkare finansiell ställning och ett förbättrat kapitalavkastningsnetto, vilket ger utrymme för att sänka skatteuttaget för framtida generationer.

Omvänt innebär ett lägre mål att skatteuttaget kan vara lägre och/eller utgifterna högre i nutid, vilket på sikt resulterar i en försämrad offentligfinansiell nettoställning och ett lägre kapitalavkastningsnetto, vilket framtida generationer måste finansiera med ett högre primärt sparande. Det innebär att valet av mål för sparandet är en fråga om när i tiden en given utgiftsström ska finansieras, dvs. valet av nivå har en fördelningspolitisk dimension.

Om en lägre nivå bestäms för målet ger det visserligen under en övergångsperiod utrymme för lägre skatter eller högre utgifter. Att säga att den förändringen ökar eller minskar rättvisan mellan generationerna förutsätter ett normativt omdöme om vad som är rättvist. En grundläggande ansats, även den normativ, skulle kunna vara att det är rättvist att lämna efter sig en mer eller mindre oförändrad finansiell nettoställning jämfört med dagens nivå. Den som förespråkar ett saldomål som på sikt avsevärt förändrar den finansiella nettoställningen skulle då behöva motivera detta, framför allt om nettoställningen försvagas. Med ett sådant antagande skulle ett mindre överskottsmål eller balansmål vara att föredra.

En ytterligare aspekt som kan vägas in i en bedömning av effekter mellan generationer är om en målnivå ger fördelar under en kortare tidsperiod, men leder till en skuld och tillgångsutveckling som inte är långsiktigt önskvärd för framtida generationer. Om målnivån sätts så lågt att bruttoskulden på sikt når nivåer som innebär ett framtida krav på en återgång till ett högre sparande, begränsar det framtida beslutsfattareshöjningsmöjligheter. En sådan strategi bör undvikas eftersom erfarenheten visar att det politiskt är betydligt svårare att skärpa en finansiell restriktion än att lätta på den.

7.10.2 Konsekvenser för samhällsutmaningar

Som beskrivits tidigare utgår analysen från en skuldkvot som anses vara väl avvägd utifrån ett fåtal kriterier. Det genomsnittliga finansiella sparande som bedöms vara förenligt med en sådan skuldkvot är den målnivå som gäller den kommande åttaårsperioden. Överskottsmålsutredning 2016 bedömde att en konsoliderad bruttoskuld mellan 30 och 40 procent av BNP var väl avvägd. Skuldankaret sattes till 35 procent av BNP, +/- 5 procent av BNP.

Ett mål på en tredjedels procent av BNP bedöms inte öka utrymmet för primära utgifter på kort sikt. En lägre målnivå ger under en övergångsperiod ett utrymme att öka de primära utgifterna eller sänka skatterna. På lång sikt kommer åtaganden behöva finansieras fullt ut via omprioriteringar av utgifter och inkomster. Ur ett rättviseperspektiv innebär en lånefinansiering av investeringsutgifter att de högre framtida ränteutgifterna kan uppvägas av en större eller mer välfungerande kapitalstock.

7.10.3 Stabiliseringspolitiska konsekvenser

Skuldframskrivningarna visar att ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP eller ett balansmål är förenligt med en marginell justering av skuldkvoten, medan den offentliga nettoförmögenheten är mer eller mindre oförändrad som andel av BNP. Dessa målnivåer ger en hållbar utveckling av den offentliga förvaltningens finansiella ställning och bedöms ge tillräckliga säkerhetsmarginaler för att hantera djupa konjunkturnedgångar och andra samhällsutmaningar. Målnivåerna bedöms även ge tillräckliga stabiliseringspolitiska marginaler och vara förenliga med en nettoutgiftsbana som uppfyller de krav som EU:s offentligfinansiella uppföljning ställer.

7.10.4 Konsekvenser för efterlevnaden av stabilitets och tillväxtpakten

Ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP eller ett balansmål över en konjunkturcykel bedöms sammantaget ge god marginal till de referensvärden som finns i stabilitets- och tillväxtpakten även

vid konjunkturedgångar. De håller även en marginal till EU-ramverkets operativa nettoutgiftsregel.

7.11 Ny nivå på saldomålet från och med 2027

Det är enligt kommitténs bedömning svårt att säga att en av de målnivåer som diskuterats 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 värdet av de högre utgifter och/eller lägre skatter som ett ändrat saldomål ger under en längre övergångsperiod, i förhållande till de säkerhetsmarginaler som behövs i en djup lågkonjunktur respektive för att ha en god marginal till stabilitets- och tillväxtpaktens krav.

Ett offentligt sparande i balans väntas leda till en stabil utveckling av den offentliga förvaltningens nettoförmögenhet som andel av BNP, en svagt ökande statsskuldkvot och en offentlig bruttoskuld som ligger innanför skuldankarets toleransintervall på medellång sikt. En sådan utveckling av statsskulden och den offentliga bruttoskulden ger en god marginal till EU:s skuldgräns på 60 procent och ett tillräckligt utrymme att hantera även en utdragen och djup lågkonjunktur på ett aktivt sätt. Att sänka målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparandet från ett överskott motsvarande en tredjedels procent av BNP till ett balansmål innebär följaktligen en fortsatt hållbar utveckling av den offentliga förvaltningens finansiella ställning och bruttoskuld, samtidigt som det ger ett ökat utrymme att hantera viktiga samhällsutmaningar på ett konstruktivt sätt.

8 Förstärkt uppföljning och utvärdering av saldomålet

8.1 Kapitlets innehåll

I kapitlet beskrivs behovet av att utveckla en tydligare beräkningsnorm för det strukturella sparandet och definitionen av begreppet budgetutrymme, vilket är centrala begrepp för finanspolitikens utformning. Även genomförandet av de ändringarna i bl.a. budgetlagen och i Finanspolitiska rådets instruktion som krävs med anledning av översynen av Europeiska unionens ekonomiska styrning analyseras och förklaras.

8.2 Områden där uppföljningen och utvärderingen av saldomålet bör förbättras

Bedömning: Regeringen bör i en skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket (ramverksskrivelsen) uttala att riktmärket för en tydlig avvikelse är att det strukturella sparande avviker mer än 0,5 procent av potentiell BNP från målnivån.

Regeringen bör i ramverksskrivelsen definiera budgetutrymmet som utrymmet för nya finanspolitiska åtgärder under en specifik tidsperiod givet att det strukturella sparandet är förenligt med saldomålet.

Regeringen bör i ramverksskrivelsen uttala att konsekvenserna för statens finanser av en realisering av ansvarsförbindelsen för NGEU ska redovisas i de ekonomiska propositionerna.

8.2.1 Saldomålet

Regeringen ansvarar för den löpande uppföljningen av målet för den offentliga förvaltningen finansiella sparande. Uppföljningen innebär att regeringen i de ekonomiska propositionerna analyserar och bedömer omfattningen av de finanspolitiska åtgärder som krävs för att uppnå målnivån, baserat på regeringens aktuella prognoser.

Utöver regeringens interna uppföljning genomförs även en extern granskning av finanspolitiken. Där spelar Finanspolitiska rådet en central roll i att utvärdera och bedöma regeringens finanspolitik (se kapitel 3 för en mer detaljerad beskrivning av rådets roll och mandat samt avsnitt 8.3.2 för föreslagna ändringar).

Om det strukturella sparandet avviker från saldomålet med mer än 0,5 procent av BNP är det en tydlig målavvikelse

Saldomålet gäller för det finansiella sparandet i offentlig förvaltning. Av det följer att alla inkomster och utgifter som ingår i det finansiella sparandet omfattas av målet (se avsnittet om måldefinition nedan). Målformuleringen innebär i sig ett politiskt åtagande att samtliga framtida utgifts- eller inkomstförändringar ingår i bedömningen av saldomålets uppfyllelse.

Det finns en möjlighet att avvika från målet om det kan motiveras. Det har historiskt gjorts av konjunkturella skäl under t.ex. finanskrisen (se kapitel 6), men även av extraordinära händelser som covid-19 pandemin och kriget i Ukraina. Att det föreligger en målavvikelse kan ha flera orsaker och innebär inte nödvändigtvis att politiken är felaktigt utformad eller i konflikt med det finanspolitiska ramverket. Regeringen är däremot enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske om en målavvikelse har konstaterats.¹

En avvikelse från saldomålet är om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret. För närvarande saknar det finanspolitiska ramverket en definition av en tydlig avvikelse. I en underlagsrapport till förra översynen föreslogs att en tydlig avvikelse skulle definieras som att det strukturella sparandet avviker mer än 0,5 procent av potentiell BNP från saldomålet.² Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen

¹ 2 kap. 1 a § budgetlagen (SFS 2011:203).

² Mattson och Håkansson (2016).

anser att det är en lämplig definition och Finanspolitiska rådet har använt den i sina bedömningar de senaste åren.³ Behovet av en tydlig definition av en vad som utgör en avvikelse ökar om målnivån sänks. Det beror på att en avvikelse vid en lägre målnivå kan leda till större konsekvenser om avvikelsen nedåt är så stor att den t.ex. riskerar att bryta EU:s gränsvärden.

Därför anser vi att regeringen i ramverksskrivelsen bör uttala att riktmärket för en tydlig avvikelse är att det strukturella sparande avvikar mer än 0,5 procent av potentiell BNP från målnivån.

Vid en målavvikelse ska regeringen förklara varför sparandet avviker från målet och hur en återgång till målet ska ske

I det finanspolitiska ramverket finns inga undantagsklausuler. I stället finns möjligheten att tillfälligt avvika från saldomålet, främst av stabiliseringspolitiska skäl, men även av andra skäl. Tanken är att öppna upp för en offentlig debatt om lämpligheten att avvika tillfälligt utifrån angivna skäl. I det sammanhanget har t.ex. Finanspolitiska rådet en viktig roll. Att avvika från målet ska vara förknippat med en politisk kostnad om avvikelsen görs utan godtagbara skäl. Enligt kommittén ska regeringen vid en målavvikelse förklara vad som motiverar avvikelsen, men även hur regeringen avser att återgången till målet ska ske.

Vid flera tillfällen när avvikelser har konstaterats har det inte tydligt framgått i de ekonomiska propositionerna varför avvikelsen uppstått, eller hur återgången till målet ska ske. Det har påtalats av både Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen.⁴ Regeringen bör därför vid en konstaterad, eller planerad, avvikelse i de ekonomiska propositionerna ange varför avvikelsen uppstått. Skillnaden mellan en konstaterad och en planerad avvikelse är att en konstaterad avvikelse sker under innevarande år medan en planerad avvikelse är framåtsyftande.

En avvikelse kan inte enskilt motiveras med behovet av en planerad utgiftsökning eller skattesänkning eftersom ett sådant behov alltid uppkommer i en förhandling med en budgetrestriktion. Likaså bör regeringen ange en plan för när den avser att återställa sparandet

³ Finanspolitiska rådet (2017) s. 113; Finanspolitiska rådet (2018) s. 51; Finanspolitiska rådet (2019) s. 53.

⁴ Finanspolitiska rådet (2017) s. 7; Riksrevisionen (2021) s. 6.

till målets nivå, och på vilket sätt. Eftersom det är svårt att bedöma hur sparandet påverkas av en kris bör regeringen kunna revidera planen om krisen ändrar karaktär och/eller längd.

Det bakåtblickande åttaåriga genomsnittet av det finansiella sparandet används endast för utvärdering i efterhand

För att i efterhand utvärdera om saldomålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Det bakåtblickande åttaåriga genomsnittet ska inte styra finanspolitikens inriktning utan syftar till att undvika att ackumulerade avvikelser uppstår. Sådana avvikelser kan motivera att målnivån justeras vid nästa översyn, men bör inte påverka det enskilda budgetbeslutet. Det bakåtblickande åttaåriga genomsnittliga sparandet följs endast upp i årsredovisningen för staten och i den regelbundna översynen av ramverket. Det görs för att tydligare separera den framåtblickande från den bakåtblickande uppföljningen.

Transparensen kring beräkningarna av det strukturella sparandet behöver öka

Att saldomålet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för ett årligt krav på en tredjedels procent av BNP, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl (se även kapitel 6). Om målet skulle vara att sparandet ska motsvara en tredjedels procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt även när konjunkturen försvagas för att säkerställa att målet uppnås. Politiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna genom att de automatiska stabilisatorerna inte tilläts verka fritt. Formuleringen av målet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är ändamålsenlig enligt kommittén. Samtidigt försvårar den bedömningen av om finanspolitiken är förenlig med målet eftersom det blir nödvändigt att även bedöma det aktuella konjunkturläget på det finansiella sparandet.

I ramverksskrivelsen framgår att det strukturella sparandet bör avspegla hur stort det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen skulle vara om BNP var på sin potentiella nivå så att inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller av engångs-

effekter.⁵ Det finns inte någon enskild mätmetod som på ett precist och entydigt sätt mäter konjunkturläget. Därmed blir även bedömningen av det strukturella sparandet och måluppfyllelsen osäker. Trots osäkerheten anses det strukturella sparandet, beräknat enligt vedertagna metoder, bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med saldomålet.⁶

Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet har påpekat att det är otydligt vad en vedertagen metod för att beräkna det strukturella sparandet är.⁷ De menade att tolkningen av måluppfyllelsen, men även jämförelser med andra prognosmakare, försvårades när regeringen 2022 ändrade beräkningsmetod.

Regeringen publicerar ibland i anslutning till de ekonomiska propositionerna särskilda metodpromemorior som beskriver hur de beräkningar som ligger till grund för olika bedömningar genomförs. Ett sätt att öka transparensen kring det strukturella sparandet är att promemoriorna uppdateras inför varje budgetproposition, och att de innehåller en sådan detaljeringsgrad att beräkningarna kan replikeras. I en uppdaterad promemoria bör det framgå hur och varför en beräkningsmetod har ändrats. Därtill bör regeringen, när så är möjligt, presentera beräkningar som visar vilken kvantitativ effekt en ändrad metod har.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är definierat i enlighet med ett internationellt standardiserat redovisningssystem

Finanspolitiska rådet har påtalat risken för att begränsade politiska majoriteter gör undantag från saldomålet för att undvika svåra prioriteringar. Risken är då, menar rådet, att det finanspolitiska ramverket på sikt förlora sin funktion.⁸ Av budgetlagen framgår att saldomålet är definierat som ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (offentlig förvaltnings finansiella sparande).⁹ Regeringen ska beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder. Den offentliga förvaltningens finansiella sparande är ett begrepp som uttrycker skillnader mellan den offentliga förvaltningens periodiserade inkomster och utgifter. Det finansiella sparandet är definierat enligt nationalräkenskaperna som är ett internationellt

⁵ Skr. 2017/18:207, s. 14.

⁶ Reiss (2013).

⁷ Riksrevisionen (2021;2023); Finanspolitiska rådet (2023).

⁸ Heikensten och Sundén (2024).

⁹ 2 kap. 1 a § budgetlagen (SFS 2011:203).

standardiserat räkenskapssystem och som regleras genom EU-lagstiftning.¹⁰ Sverige har valt att definiera saldomålet i enlighet med räkenskapssystemet.

I Sverige ansvarar SCB för nationalräkenskaperna som i huvudsak baseras på egna underlag, men också på underlag från andra statistikansvariga myndigheter, administrativt material och andra uppgifter. Vad som omfattas av saldomålet är definierat i budgetlagen. I uppföljning av målet ska regeringens redovisning följa nationalräkenskaperna.

Om definitionen ändras i EU-lagstiftningen, eller om tolkningen av den ändras av Eurostat, får det följd effekter på vad som ingår i det finansiella sparandet även i Sverige. Däremot finns det inga undantag. Därmed går det inte att undanta vissa inkomster och utgifter som ingår i räkenskapssystemet när finanspolitikens relation till saldomålet beskrivs.

Begreppet "budgetutrymme" behöver preciseras

Begreppet budgetutrymme används ofta i diskussionen om finanspolitikens inriktning och förhållandet mellan det finansiella sparandet och saldomålet. Det är emellertid inte alltid tydligt vad som avses med budgetutrymmet.

Konjunkturinstitutet definierar budgetutrymmet som utrymmet för nya finanspolitiska åtgärder under en specifik tidsperiod givet att det strukturella sparandet är förenligt med saldomålet. Statens budgetutrymme beräknas då som skillnaden mellan det strukturella sparandet vid oförändrade regler i den offentliga sektorn och saldomålet. Om det är positivt, dvs. det strukturella sparandet är större än saldomålet, kan skillnaden användas för nya reformer utan finansiering från ökade statliga inkomster eller sänkta statliga utgifter inom andra områden. Om skillnaden är negativ, dvs. det strukturella sparandet är mindre än saldomålet, föreligger ett besparingsbehov. Det innebär att statens inkomster behöver höjas eller utgifterna sänkas för att det strukturella sparandet ska öka.

Eftersom statens inkomster normalt ökar i takt med BNP:s tillväxt, medan en del av utgifterna ökar i långsammare takt vid oförändrade regler, ökar normalt det strukturella sparandet årligen med cirka 0,3–0,5 procent av BNP. På så sätt uppstår per automatik ett

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning ([EU]549/2013).

årligt budgetutrymme, dvs. en möjlighet att göra omprioriteringar i statsbudgeten utan att det behöver finansieras med andra aktiva åtgärder. Redovisningen av hur föreslagna åtgärder påverkar det finansiella sparandet finns i de ekonomiska propositionerna. Det baseras då på en uppifrån-och-ned bedömning om vilket utrymme som finns för nya åtgärder om finanspolitiken ska följa saldomålet.

Men i den allmänna diskussionen används ofta begreppet budgetutrymme på ett annat sätt. Då baseras budgetutrymmet på en nedifrån-och-upp summering av vilka åtgärder som anses vara nödvändiga, utan att återge dess effekt på sparandet till saldomålet. En intressegrupp kan komma fram till att ett budgetutrymme om X miljarder är lämpligt om alla satsningar de anser vara nödvändiga ska genomföras. Att redovisa ett budgetutrymme utan att relatera det till saldomålet försvagar det finanspolitiska ramverkets styrande effekt.

Samtidigt är det inte alltid lämpligt att utforma finanspolitiken enbart utifrån bedömning av budgetutrymmet. Om det bedöms vara lämpligt att föra en mer expansiv eller åtstramande finanspolitik för att motverka konjunktursvängningar ändras det strukturella sparandet av andra skäl än dess relation till saldomålet. Avvikelser från budgetutrymmet av sådana skäl bör motiveras och vara lika stora uppåt som nedåt över en konjunkturcykel för att inte en systematisk avvikelse från saldomålet ska uppstå.

För att tydliggöra regeringens bedömning av budgetutrymmets storlek bör redovisningen av dess storlek alltid innehålla en redovisning av hur de föreslagna åtgärderna förändrar det strukturella sparandet i förhållande till saldomålet. I likhet med statsbudgetens fullständighetsprincip ska en sådan redovisning innehålla samtliga offentliga inkomster och utgifter som påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande. Om den föreslagna finanspolitiken ger upphov till en skillnad mellan saldomålet och bedömningen av det strukturella sparandet som överstiger 0,5 procent av BNP ska det motiveras.

Konsekvenserna av EU:s gemensamma upplåning för Sveriges offentliga finanser ska redovisas

Den gemensamma upplåningen på EU-nivå genom Next Generation EU (NGEU) är en betydande förändring i unionens finansieringsstrategi och omfattning som riskerar att belasta Sveriges offentliga finanser. Med egna medelstaket har medlemsstaterna åtagit sig att

gemensamt garantera den upplåningen. Det innebär ett finansiellt åtagande för den enskilda medlemsstaten. Återbetalningen av NGEU ska påbörjas senast 2028 och finansieras genom den BNI-baserade avgiften om det inte beslutas om en eller flera nya inkomstkällor för EU (egna medel). Det betyder att Sveriges avgift till europeiska union kan komma att öka på ett sätt som påverkar det finansiella sparandet. Det åtagandet redovisas inte i de ekonomiska propositionerna mer än att avsnittet om utgiftsområde 27, Avgiften till Europeiska unionen, nämner att åtagandet för NGEU ligger utanför ordinarie budgettram. Konsekvenserna av återbetalningen för Sveriges BNI-baserade avgift framgår inte. En redovisning av de statsfinansiella riskerna med gemensam upplåning på EU-nivå bör göras av tre skäl.

För det första för att öka transparensen. Genom att inkludera Sveriges andel av åtagandena ges en tydligare bild av statens finansiella ställning. Det säkerställer att både beslutsfattare och allmänhet är medvetna om storleken på möjliga framtida finansiella bördor som kan påverka statens finanser och begränsa utrymmet för inhemska prioriteringar.

För det andra bidrar en sådan redovisning till en tydligare budgetprocess. Att identifiera och planera för potentiella ekonomiska åtaganden kan hjälpa staten att undvika oväntade budgetunderskott, och därigenom upprätthålla stabila och hållbara offentliga finanser.

För det tredje är den här typen av ansvarsförbindelse inte reglerad i budgetlagen och redovisas därför inte i Årsredovisningen för staten eller i någon annan regelbunden kommunikation till riksdagen. Att reglera det i budgetlagen bedöms inte heller vara lämpligt då den här typen av gemensamupplåning inte bör bli ett permanent finansieringsinstrument i EU. Regeringen bör därför i ramverksskrivelsen uttala att konsekvenserna för Sveriges EU-avgift och de offentliga finanserna av en realisering av ansvarsförbindelsen under taket för egna medel ska redovisas i de ekonomiska propositionerna.

Det är viktigt att följa den offentliga förvaltningens sammanlagda sparande

En viktig fråga är om saldomålet bidrar till för låga offentliga investeringar eftersom målet endast omfattar förvaltningens finansiella sparande i stället för dess totala sparande inklusive realkapital. Det skulle då finnas en risk att de offentliga investeringarna minskar om

åtgärder behöver vidtas för att nå målet eftersom det uppfattas som mindre negativt på kort sikt än att sänka de löpande utgifterna eller höja skatterna. Mot bakgrund av detta får Finanspolitiska rådet följa och analysera finanspolitikens effekter på de offentliga investeringarna och den offentliga förvaltningens kapitalstock.

8.3 Genomförande av ändringar i direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk

Kommittén analyserar och tar ställning till hur det finanspolitiska ramverket behöver anpassas till beslutade ändringar som tillkommit genom rådets direktiv 2024/1265/EU om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2025 genomföra de författningsändringar som är nödvändiga för att följa det ändrade direktivet 2011/85/EU. I avsnittet redogörs för hur och var kommittén bedömer att förtydliganden och ändringar behövs i det finanspolitiska ramverket.

8.3.1 EU:s krav på medlemsstaternas budgetramverk

Förslag: Regeringen ska i budgetpropositionen jämföra prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och budgetprognoser med Europeiska kommissionens senaste prognoser och förklara väsentliga skillnader mellan prognoserna.

Budgetlagen ändras för att tydliggöra att regeringen ska säkerställa att en utvärdering av prognoserna genomförs regelbundet av ett oberoende organ.

Bedömning: Regeringen bör i ramverksskrivelsen redogöra för att målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande ska sättas med marginal till nettoutgiftsbanan.

Regeringen bör i ramverksskrivelsen åta sig att i de ekonomiska propositionerna, så långt det är möjligt, redovisa resultatet av en analys av de makroekonomiska risker som klimatförändringar medför.

Regeringen bör i ramverksskrivelsen åta sig att i de ekonomiska propositionerna, så långt det är möjligt, redovisa katastrof- och klimatrelaterade ansvarsförbindelser.

I samband med översynen av Europeiska unionens ekonomiska styrning beslutades om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.¹¹ Ändringarna motiveras bl.a. av revideringar i ENS2010. Genom ändringarna i direktivet införlivas även innehållet i avdelning III (Finanspolitisk överenskommelse) i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen från den 2 mars 2012 (SSS-fördraget också känt som europakten) i unionsrätten enligt artikel 16 i det fördraget.

ENS2010 antogs juni 2013 och genomfördes gradvis. Medlemsstaterna började tillämpa redovisningsprinciperna fr.o.m. september 2014. Därmed omfattas Sverige och redovisningen av de offentliga finanserna av ESA2010 och kompletterande nationell reglering med anledning av ändringar i artikel 3 och artikel 14(1) bedöms inte vara nödvändig.

Skärpta krav gällande prognosjämförelser och prognosutvärderingar

I direktivet skärps kraven på att regeringens årliga och fleråriga finanspolitiska planering grundar sig på realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser, som utgår från de mest aktuella uppgifterna. Prognoserna ska jämföras med kommissionens prognoser.

Kraven uppfylls redan i dag men är inte reglerade. T.ex. jämför regeringen sina prognoser för BNP, inflation, arbetslöshet, BNP-gap m.m. med andra prognosmakares bedömningar, inklusive kommissionens, och redovisar jämförelsen i budgetpropositionen.¹² Där redovisas även jämförelser av prognoser för det finansiella sparandet och det strukturella sparandet.¹³ I direktivet anges även att signifikanta skillnader mellan regeringens och kommissionens prognoser ska förklaras av medlemsstaterna.¹⁴ Regeringen redovisar inte några sådana förklaringar i dag.

¹¹ Rådets direktiv ([EU] 2024/1265).

¹² Se t.ex. prop. 2023/24:1, s. 60–61.

¹³ Se t.ex. prop. 2023/24:1, s. 170–71.

¹⁴ Artikel 4 1. rådets direktiv ([EU] 2011/85).

Det är inte tydligt vad som menas med signifikanta skillnader mer än att termen har innebörden att skillnaden mellan prognoserna är större än vad som statistiskt kan förväntas av slumpen. En kvantitativ gräns för vad som är en signifikant skillnad framgår inte av direktivet. Därför anser kommittén att jämförelsen av prognoserna med kommissionens prognoser och kravet på att förklara väsentliga skillnader ska regleras i budgetlagen.

Väsentliga skillnader i prognoser är ett begrepp som utgår från den praktiska betydelsen av sådana skillnader, vilket är syftet med kravet i direktivet. För att avgöra om en skillnad är väsentlig bör regeringen resonera kring och redogöra för storleken på skillnaden, den enskilda variabelns betydelse, konsekvenserna av skillnaden, och osäkerheten i prognosen. En stor skillnad i regeringens och kommissionens bedömning av en variabel indikerar att den är väsentlig, men variabelns betydelse måste också beaktas. Stora skillnader i nyckelvariabler som BNP-tillväxt, inflation eller arbetslöshet är sannolikt väsentliga. Det är också relevant att fråga om skillnaden leder till en annan bedömning av den ekonomiska situationen eller till andra ekonomiskpolitiska förslag. Om så är fallet är skillnaden förmodligen väsentlig. En relativt liten skillnad kan vara väsentlig om den har stor betydelse för politikens utformning. Att förklara prognoskillnader kan vara viktigare vid ekonomiska chocker eller andra oväntade händelser.

I direktivet skärps kravet på att oberoende organ regelbundet utvärderar de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna i efterhand.¹⁵ I Finanspolitiska rådets instruktion, regleras att rådet ska göra en sådan utvärdering.¹⁶ I budgetlagen ska det därför framgå tydligare att det inte är regeringen som ska utvärdera sina egna prognoser.

Europakten införlivas i direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk

Europakten införlivas genom att regleringen i direktivet skärps om bl.a. utformningen av de numeriska finanspolitiska reglerna och målnivån i relation till ramverket på EU-nivå. För Sverige innebär det ingen ändring i sak då budgetlagen redan reglerar att det ska finnas

¹⁵ Artikel 4 5. rådets direktiv ([EU] 2011/85).

¹⁶ 7 § förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

en målnivå för den offentliga förvaltningens finansiella sparande.¹⁷ I senaste ramverksskrivelsen framgår även tydligt att Sverige förbundit sig att följa reglerna inom den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten.¹⁸

I direktivet finns en hänvisning till förordning 2024/1263 som innebär att målnivån ska vara förenlig med nettoutgiftsbanan.¹⁹ Därför bör målnivån i Sverige ta hänsyn till nettoutgiftsbanan, vilket görs i analysen av olika målnivåer i kapitel 7 och i konsekvensanalysen i kapitel 9. Därmed kommer den målnivå som föreslås att leva upp till kravet i direktivet. Men det bör förtydligas av regeringen i en skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket. I skrivelsen bör det framgå att målnivån även i fortsättningen ska sättas med marginal till nettoutgiftsbanan.

Krav på analys av effekterna av klimatförändringar på finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Direktivet syftar till ökad transparens i budgetpropositionen, med särskilt fokus på klimatrelaterade aspekter. Det kräver en beskrivning av planerade politiska åtgärder, såsom investeringar och reformer på medellång sikt, som påverkar de offentliga finanserna och bidrar till hållbar och inkluderande tillväxt.²⁰ Beskrivningen ska förtydliga hur åtgärderna leder till att uppnå de medelfristiga budgetmålen. Åtgärderna ska även utvärderas med fokus på deras direkta effekter på medellång och lång sikt, samt på hur de påverkar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I möjligaste mån, ska de makroekonomiska risker som klimatförändringar medför och deras effekt på miljön och resursfördelningen i samhället analyseras.

Kommittén bedömer att de krav som ställs i direktivet, när det gäller beräkningar av direkta medel- och långsiktiga effekter på de offentliga finanserna av åtgärderna som föreslås i budgeten, uppfylls i den svenska budgetprocessen redan i dag genom bl.a. budgetlagen och klimatlagen.²¹ I budgetlagen regleras att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen ska redovisa en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. I klimatlagen regleras att regeringen ska lämna en klimatredivisning till riksdagen i budgetproposi-

¹⁷ 2 kap. 1 § budgetlagen (SFS 2011:203).

¹⁸ Skr. 2017/18:207, s. 13.

¹⁹ Kapitel IV, artikel 5b. Europaparlamentets och rådets förordning ([EU] 2024/1263).

²⁰ Artikel 9 2 c och artikel 9 2.d rådets direktiv ([EU] 2011/85).

²¹ 9 kap. 4 § budgetlagen (SFS 2011:203); 4 § klimatlagen (SFS 2017:720).

tionen. Dessutom framgår av klimatlagen att regeringen vart fjärde år ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan.

Däremot saknas en metod för att analysera de makroekonomiska risker som klimatförändringar medför. Regeringen bör därför, så långt det är möjligt, redovisa resultatet från en sådan metod i de ekonomiska propositionerna, baserat på aktuell forskning inom området.²²

Krav på redovisning av garantiåtaganden och potentiella risker

I direktivet ställs krav på en transparent redovisning av finansiella risker för den offentliga förvaltningens delsektorer.²³ Med det menas att medlemsstaterna ska offentliggöra relevanta uppgifter om ansvarsförbindelser, såsom offentliga garantier och nödlidande lån, samt redovisning av ägande i både privata och offentliga bolag. Kravet riktar in sig på att synliggöra ekonomiska risker, särskilt de som är relaterade till katastrofer och klimatförändringar, och betonar betydelsen av offentlig redovisning av potentiella ekonomiska belastningar.

Kommittén bedömer att de krav som ställs i direktivet uppfylls bl.a. genom regleringen i budgetlagen att årsredovisningen för staten ska innehålla upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier.²⁴ De garantiåtaganden som inte har prissatts enligt garantimodellen, och för vilka det inte har gjorts några avsättningar för garantiförluster, redovisas som ansvarsförbindelser i årsredovisningen.

Därtill har Riksgälden sedan 2012 årligen lämnat rapporten ”Statens garantier och utlåning – en riskanalys” till regeringen. Riskanalysen är ett komplement till den redovisning som görs av garanti- och utlåningsverksamheten i årsredovisningen. Syftet med riskanalysen är att ge ökad kunskap om de kredit- och likviditetsrisker engagemangen ger upphov till. Därutöver lämnar regeringen årligen en redogörelse för bolag med statligt ägande.²⁵ Syftet med redogörelsen är att beskriva statens bolagsägande och de värden som finns i bolagen.

Däremot bedömer kommittén att det finns behov av att, så långt det är möjligt, utveckla en redovisning av katastrof- och klimatrelater-

²² Se t.ex. Fernandez-Villaverde, Gillingham, och Scheidegger (2024); Hassler, Krusell, och Olovsson (2024); Nordhaus och Yang (1996).

²³ Artikel 14.3 rådets direktiv 2011/85/EU.

²⁴ 9 kap. budgetlagen (SFS 2011:203).

²⁵ Prop. 1980/81:22.

ade ansvarsförbindelser. Regeringen bör därför i ramverksskrivelsen åta sig att utveckla sådan redovisning i de ekonomiska propositionerna.

8.3.2 Ändringar som påverkar Finanspolitiska rådet

Förslag: Det ska finnas möjlighet till förlängning av förordnanden med ytterligare högst tre år för ledamöter i Finanspolitiska rådet.

Finanspolitiska rådet ska publicera en bedömning av de prognoser över den makroekonomiska utvecklingen som regeringen redovisat i budgetpropositionen. Konjunkturinstitutet får i uppgift att ta fram det analysunderlag som rådet behöver för sin bedömning.

Rådet ska varannan mandatperiod bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt. Bedömningen ska publiceras inför den regelbundna översynen av nivån för målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande.

Rådet ska fr.o.m. nästa nationella medelfristiga finans- och reformplan avge yttranden om prognosen över den makroekonomiska utvecklingen och de makroekonomiska antaganden som ligger till grund för nettoutgiftsbanan.

Regeringen ska senast den 31 december 2025 tillsätta en extern oberoende utredning som ska utvärdera rådet.

Bedömning: Regeringen bör i skrivelsen om det finanspolitiska ramverket uppmärksamma riksdagen på kravet i direktivet om att säkerställa tillräckliga och stabila resurser för rådets arbete.

Regeringen bör även i skrivelsen uttala vikten av att rådet har tillgång till relevant information för att utföra sina uppgifter och beskriva riktlinjer för hur informationen ska göras tillgänglig.

Ändringarna i direktiv 2011/85/EU innebär främst förtydliganden kring utformningen av förutsättningarna och uppgifterna för oberoende finanspolitiska institutioner. I Sverige är det endast Finanspolitiska rådet som uppfyller kraven i direktivet på en oberoende finanspolitisk institution. Internationella institutioner, som OECD och IMF, har i granskningar konstaterat att Finanspolitiska rådet

lever upp till de krav på oberoende som krävs för oberoende finanspolitiska institutioner.²⁶

Ändringarna i direktivet kräver vissa tillägg och kompletteringar i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet. Det handlar om nya uppgifter men även att förtydliga den oberoende ställning för det råd som finns i myndigheten, och dess förhållande till myndighetens kansli. De förslag till ändringar som kommittén lämnar förhåller sig till att Finanspolitiska rådet är en enrådighetsmyndighet där myndighetschefen, tillika kanslichefen, är direkt ansvarig för myndighetens verksamhet inför regeringen. Förslag till ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet, slår fast att det ska finnas ett särskilt organ i myndigheten, ett finanspolitiskt råd. Det för att reservera benämningen *Finanspolitiskt råd* för den del inom myndigheten som har rollen och de uppgifter som en oberoende finanspolitisk institution ska ha enligt direktivet. Med de föreslagna ändringarna i förordningen blir även kansliets roll tydligare, som administrativt och handläggande stöd till rådet.

Rådet är oberoende men kompetens och förordnanden kan ses över

Enligt direktivet ska de oberoende finanspolitiska institutionerna ”bestå av medlemmar som nominerats och utsetts på grundval av sin erfarenhet och kompetens inom offentliga finanser, makroekonomi eller budgetförvaltning enligt transparenta förfaranden”. Nuvarande kravprofil för tillsättningen av ledamöter för Finanspolitiska rådet skiljer sig något och efterfrågar ”en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet ekonomi och ledamöter som har praktisk erfarenhet av ekonomisk-politiskt arbete”.²⁷ Kommitténs bedömning är att kompetenskraven i rådets nuvarande instruktion uppfyller de krav på kompetens som anges i direktivet. Samtidigt konstaterar kommittén att kompetens om kommunsektorns roll i den offentliga förvaltningen omfattas av nuvarande reglering.

I dag förordnas ledamöter i Finanspolitiska rådet för tre år och högst sex år för ordföranden. Finanspolitiska rådets oberoende kan stärkas ytterligare genom att förordnanden för ledamöter som inte är ordförande får förlängas med ytterligare högst tre år. Ledamöter

²⁶ Caldera Sánchez et al. (2024); Davoodi et al. (2022).

²⁷ 11 § andra stycket förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

med längre förordnanden skapar förutsättningar för långsiktiga ekonomiska överväganden i rådets bedömningar. Det kan också skapa större kontinuitet i rådets arbete och säkerställa att rådet behåller värdefull kunskap och erfarenhet över tid. Därmed föreslår kommittén att det ska finnas en möjlighet att förlänga förordnanden för ledamöter som inte är ordförande med ytterligare högst tre år.

Rådet kan kommunicera utan onödigt dröjsmål men kommunikationen kan bli tydligare

För att uppfylla kraven i direktivet ska Finanspolitiska rådet ha kapacitet att utan onödigt dröjsmål kommunicera sina bedömningar och synpunkter offentligt.²⁸ Rådet ska verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken. Det gör rådet i dag genom sin årliga rapport och specialstudier men även genom debattinlägg och pressmeddelanden. Rådet bjuds även regelbundet in till riksdagen för att delta i offentliga sammanträden och öppna utfrågningar om sina rapporter. Enligt IMF, som också analyserar oberoende finanspolitiska institutioner, är det viktigt att sådana institutioner deltar aktivt i offentliga debatter via olika medier.²⁹

Rådets nya uppgifter som tillkommit med anledning av ändringar i direktivet kräver att deras bedömningar och yttranden publiceras i nära anslutning till att de görs. Det innebär att rådet behöver offentliggöra sina bedömningar och yttranden löpande. Rådet kan därför inte vänta med att samla alla bedömningar och yttranden i en årlig rapport.

Att kunna kommunicera sina bedömningar av regeringens finanspolitik är särskilt viktigt när Finanspolitiska rådet bedömer att budgetförslagen inte är i linje med de angivna målen. Mot den bakgrunden är det relevant att konstatera att rådet i dag saknar en uttalad kommunikationsstrategi. En kommunikationsstrategi bör enligt olika OECD-studier bl.a. innehålla definitioner av begrepp som rådet använder i sina bedömningar och yttranden.³⁰ En tydlig kommunikationsstrategi är viktig för att stärka rådets oberoende, trovärdighet och bidrag till en informerad debatt om den svenska finanspolitiken. Att ta intryck av framgångsrika kommunikationsmetoder från andra oberoende finanspolitiska institutioner i länder som Nederländerna eller Stor-

²⁸ Artikel 8a 4.b rådets direktiv ([EU] 2011/85).

²⁹ IMF (2013) s. 37.

³⁰ von Trapp och Nicol (2017); Kopits (2011).

britannien kan ytterligare förbättra rådets förmåga att nå ut till allmänheten och beslutsfattare.

Finanspolitiska rådet har stabila resurser men de behöver säkras

I direktivet förtydligas att de oberoende finanspolitiska institutionerna måste ha stabila resurser för att effektivt utföra sina analyser och andra uppgifter.³¹ Det finns olika sätt att bedöma resurstilldelningen på. Ett sätt är att jämföra budgeten mellan olika medlemsstater. I figur 8.1 redovisas resurstilldelningen för oberoende finanspolitiska institutioner 2020 i tusentals US-dollar från en studie. Centrala Planbureau (CPB) i Nederländerna har störst budget och rådet i Estland har minst.

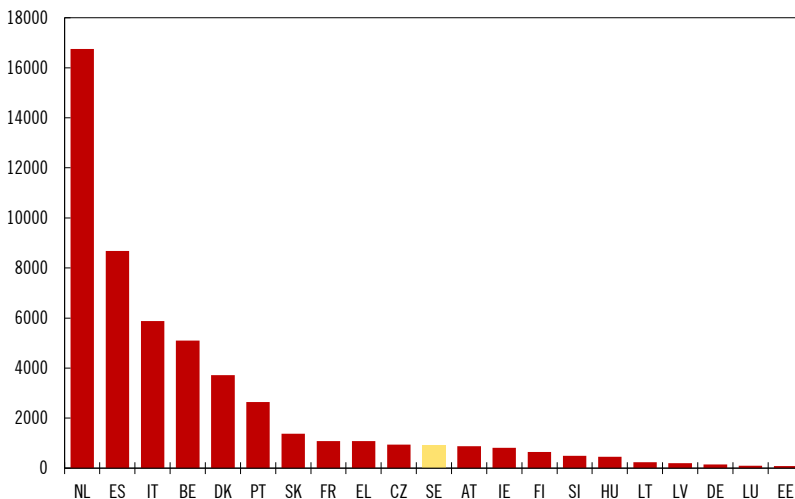
Men oberoende finanspolitiska institutioner utgörs av institutioner med varierande uppgifter och mandat. T.ex. är CPB en organisation som utför uppgifter utöver de som oberoende finanspolitiska institutioner förväntas ha enligt direktivet. De, uppgifterna är i Sverige fördelade på andra myndigheter, t.ex. Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet. I några länder (t.ex. Frankrike och Finland) är de oberoende finanspolitiska institutionerna kopplade till den högsta revisionsmyndigheten.³² I de fallen är det svårt att urskilja hur mycket resurser som specifikt går till att utföra uppgifter enligt de krav som ställs på oberoende finanspolitiska institutioner, och vilka resurser som går till revisionsarbetet. Jämförelsen med andra EU-medlemsstater försvåras även av att euromedlemsstater regleras av andra EU-förordningar om oberoende finanspolitiska institutioners uppgifter. Det innebär att de institutionerna har flera uppgifter utöver de som tilldelats Finanspolitiska rådet.

³¹ Artikel 8a 4.c rådets direktiv ([EU] 2011/85).

³² ECB (2014) s. 97.

Figur 8.1 Resurstilldelning oberoende finanspolitiska institutioner 2020

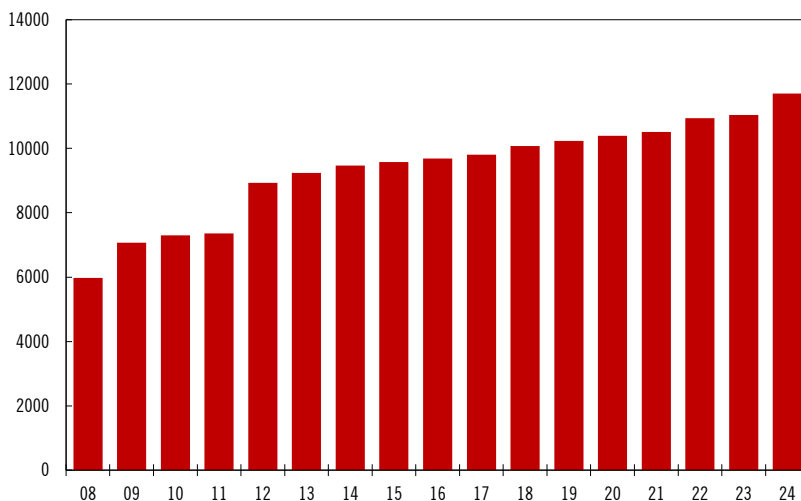
Tusental US-dollar

*Källa: Caldera Sánchez, A., et al. (2024), s. 27.*

För att kunna konstatera om Finanspolitiska rådet har stabila resurser kan det vara mer relevant att bedöma hur anslaget för rådet har utvecklats över tid. En genomgång av beslutad budget 2008–2024 i figur 8.2 visar att rådets anslag justerats med anledning av pris- och löneomräkningar. Inga särskilda neddragningar har gjorts. Därmed bedömer kommittén att rådets resurser har varit stabila över tid.

Figur 8.2 Beslutad budget för Finanspolitiska rådet 2008–2024

Tusentals kronor



Källa: Beslutad budget, 2008–2024.

I likhet med alla övriga anslag i statens budget är resurstilldelningen till Finanspolitiska rådet inte reglerad annat än för kommande budgetår. Regeringen bör därför i sin skrivelse om det finanspolitiska ramverket, uppmärksamma riksdagen på kravet i direktivet om att säkerställa tillräckliga och stabila resurser för rådets arbete. Sverige har även åtagit sig att säkra tillräckliga resurser för Finanspolitiska rådet enligt OECD:s principer för oberoende finanspolitiska institutioner, så att det effektivt kan utföra sina ålagda uppgifter.³³

Det är viktigt att notera att ändringar i direktivet innebär ytterligare obligatoriska uppgifter för rådet. Kommitténs bedömning är att rådet kan utföra de nya uppgifter som följer av ändringarna i direktivet inom befintliga ekonomiska ramar. En förutsättning för det är att rådet omprioriterar bland de uppgifter som rådet ska utföra.

³³ OECD (2014).

Förtydligande om hur regeringen gör information tillgänglig för rådet

Direktivet kräver att de oberoende finanspolitiska institutionerna, utan onödigt dröjsmål, får tillräcklig tillgång till den information som de behöver för att utföra sina uppgifter.³⁴ Sverige har även åtagit sig att ge Finanspolitiska rådet tillgång till all relevant information i rätt tid enligt OECD:s principer för oberoende finanspolitiska institutioner.³⁵ Det inbegriper metoder och antaganden som ligger till grund för budgeten och andra finanspolitiska förslag. Enligt förslag om ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet ska regeringen utan dröjsmål ge rådet tillgång till annan relevant information för bedömningen av prognoser över den makroekonomiska utvecklingen i budgetpropositionen. Rådet har behov av motsvarande relevant information även för andra bedömningar och yttranden. Kommitténs bedömning är att regeringen i skrivelsen om det finanspolitiska ramverket till riksdagen bör uttala vikten av att rådet har tillgång till relevant information för att utföra sina uppgifter. Ramverksskrivelsen bör även innehålla riktlinjer för hur informationen ska göras tillgänglig, baserat på nuvarande arbetssätt.

Medlemsstaterna ska följa rådets bedömningar eller förklara varför så inte sker

I den nya artikeln 8a 6 i direktivet regleras att medlemsstaterna ska följa rådets bedömningar, eller förklara varför de inte gör det.³⁶ Förklaringen ska offentliggöras senast två månader efter att bedömningen utfärdats. Det kravet är inte tidigare reglerat i andra EU-förordningar eller direktiv.

De bedömningar som ska utfärdas av de oberoende finanspolitiska institutionerna gäller olika uppgifter som i vissa fall är årliga och i andra fall ska göras mer sällan. Det får därför konsekvenser för när medlemsstaterna ska iaktta eller förklara varför de inte följer dem. Nedan redogörs för de nya uppgifter som regleras i direktivet. Uppgiften att övervaka landspecifika numeriska finanspolitiska regler har Finanspolitiska rådet sedan tidigare. Däremot tillkommer i direktivet kravet på medlemsstaten att följa eller förklara rådets bedöm-

³⁴ Artikel 8a 4.d rådets direktiv ((EU] 2011/85).

³⁵ OECD (2014).

³⁶ Artikel 8a 6 rådets direktiv ((EU] 2011/85).

ning för den uppgiften. Det motiverar att rådets årliga rapport ska tidigareläggas (se avsnitt *Finanspolitiska rådets övervakning av efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna*).

Finanspolitiska rådet ska bedöma regeringens prognoser över den makroekonomiska utvecklingen

Uppgiften i direktivet att en oberoende finanspolitisk institution ska utarbeta, bedöma eller godkänna regeringens kortsiktiga och fleråriga makroekonomiska prognoser är en ny uppgift för Finanspolitiska rådet. Det är ett krav utöver uppgiften att i efterhand utvärdera prognoser.

Enligt skäl 13 i ändringsdirektivet ska hänsyn tas till etablerade nationella förfaranden och praxis i medlemsstaterna, inbegripet dem som avser tidpunkten för uppgiftens genomförande.³⁷ I skälstexten refereras även till förordning 473/2013 som reglerar medlemsstater med euro som valuta.³⁸ I den regleras att förslaget till statsbudget för påföljande år ska grundas på makroekonomiska prognoser som har framställts eller godkänts av en oberoende finanspolitisk institution och att prognoserna ska offentliggöras tillsammans med det budgetförslag som de ligger till grund för.

I Finland, tillämpas det genom att deras oberoende finanspolitiska institution Statens revisionsverk lämnar en bedömning till riksdagen efter att budgetpropositionen har behandlats i finansutskottet, men före det att riksdagen fattar beslut om budgeten. I Danmark publicerar De Økonomiske Råd en framåtsyftande bedömning i oktober efter att regeringen lämnat sitt budgetförslag i augusti.³⁹

Kommittén föreslår att Finanspolitiska rådet får i uppgift att publicera en bedömning av de prognoser över den makroekonomiska utvecklingen som regeringen redovisat i budgetpropositionen. Kommittén föreslår även att Konjunkturinstitutet får i uppgift att ta fram det analysunderlag som Finanspolitiska rådet behöver för sin bedömning.

När i budgetcykeln en oberoende finanspolitisk institution ska utföra uppgiften ska anpassas till nationella förfaranden och praxis i medlemsstaterna. Kommitténs förslag är att Finanspolitiska rådet ska pub-

³⁷ Rådets direktiv ([EU]2024/1265).

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning ([EU] 473/2013).

³⁹ Finansministeriet (2023); De Økonomiske Råd (2023).

licera sin bedömning efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen. När bedömningen senast ska publiceras behöver anpassas till att medlemsstaten inom två månader ska iaktta eller förklara varför den inte iakttar bedömningen.

Tidpunkten för Finanspolitiska rådets bedömning av de makroekonomiska prognoserna bör anpassas till den svenska budgetprocessen. Skulle rådet publicera sin bedömning i februari kan regeringen i den ekonomiska vårpropositionen redovisa hur den följer rådets bedömning eller förklara varför den inte följer bedömningen. Om det skulle bli aktuellt kan regeringen även lämna förslag i vårändringsbudgeten. Ett sådant förfarande innebär inte några större ändringar av den svenska budgetprocessen.

Kommittén bedömer att den exakta tidpunkten för när Finanspolitiska rådet ska lämna sin bedömning är en fråga regeringen bör ta ställning till och redogöra för i ramverksskrivelsen.

Finanspolitiska rådet ska övervaka efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna

I direktivet får de oberoende finanspolitiska institutionerna i uppgift att övervaka efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna. Finanspolitiska rådet har redan den uppgiften i sin instruktion.⁴⁰ Däremot tillkommer kravet om att rådets bedömning ska följas eller en förklaring lämnas om så inte sker. Det ska göras inom två månader från att bedömningen offentliggjorts. Kommittén föreslår att rådet ska publicera sin bedömning i februari. Då kan regeringen i vårpropositionen följa bedömningen eller förklara varför om så inte sker.

Finanspolitiska rådet ska bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt

Finanspolitiska rådet ska även bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt. Det innebär en djupare analys av hela ramverket för att säkerställa att dess olika delar fungerar väl tillsammans, och att de övergripande finanspolitiska målen nås. Bedömningen förväntas inte vara årlig men bör enligt kommittén genomföras en gång varannan mandatperiod. Även

⁴⁰ 6 § förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

budgetlagen kräver regelbundna utvärderingar, men de begränsas till de budgetpolitiska målen.⁴¹ Kommittén föreslår därför att rådet varannan mandatperiod ska bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt.

Bedömningen av det nationella ramverket bör inte sammanfalla med den regelbundna översynen av ramverket. Om bedömningen sammanfaller med översynen finns en risk att rådets bedömning påverkas av översynsarbetet och de diskussioner som förs i samband med den. Om bedömningen publiceras innan kommittédirektiv till en ny översyn beslutas är det även möjligt att ta hänsyn till den i översynsarbetet. Den närmare tidpunkten kan regeringen besluta i regleringsbrev till Finanspolitiska rådet.

Finanspolitiska rådet ska fr.o.m. 2028 yttra sig om nationella medelfristiga finans- och reformplaner

Enligt EU-förordning 2024/1263 ska Finanspolitiska rådet, som är den oberoende finanspolitiska institutionen i Sverige, fr.o.m. den 1 maj 2032 avge yttranden om den makroekonomiska prognos och de makroekonomiska antaganden som ligger till grund för nettoutgiftsbanan i de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna.⁴² Kravet är inriktat på nya planer och omfattar inte revideringar av redan godkända planer. Avsaknaden av ett yttrande hindrar inte en medlemsstat från att lämna in sin plan. Om rådet har yttrat sig ska yttrandet bifogas med planen.

Sveriges första plan lämnades i oktober 2024 och gäller för 2025–2028. Nästa plan ska lämnas senast den 30 april 2028 för 2029–2032. Kommittén föreslår att Finanspolitiska rådet får i uppgift att yttra sig i enlighet med artikel 11.2 i förordning 2024/1263 fr.o.m. nästa nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan.

⁴¹ 2 kap. 5 § budgetlagen (SFS 2011:203).

⁴² Artikel 8a 5.c rådets direktiv 2011/85/EU.

En extern utvärdering av rådet behöver genomföras

Enligt direktivet ska oberoende finanspolitiska institutioner regelbundet granskas av externa oberoende utvärderare.⁴³ I ramverksskrivelsen från 2018 konstateras att Finanspolitiska rådet regelbundet ska genomgå externa utvärderingar.⁴⁴ En sådan utvärdering har aldrig genomförts. Med anledning av det nya kravet i direktivet föreslår kommittén därför att regeringen ska tillsätta en extern oberoende utredning så snart som möjligt, men senast den 31 december 2025. Utformningen regleras inte i direktivet mer än att det ska vara en extern och oberoende utvärderare. Exempel från andra länder är bl.a. OECD:s utvärderingar av Irlands Fiscal Advisory Council och Statens revisionsverk i Finland.⁴⁵ Utvärderingarna lever upp till kravet i direktivet enligt Europeiska kommissionen då de är externa och oberoende.

⁴³ Artikel 8a 4.e rådets direktiv ([EU] 2011/85).

⁴⁴ Skr. 2017/18:207, s. 23.

⁴⁵ Cameron, S., et al. (2021); Nicol, S., et al. (2021).

9 Konsekvenser och ikraftträdande

Kommitténs uppdrag har beskrivits i kapitel 2, och kommitténs huvudsakliga förslag i avsnitt 6, 7 och 8. I detta avsnitt redogörs för förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Avsnitt 9.1 presenterar de alternativa lösningar som finns, och vilka effekterna blir om ingen förändring görs. Avsnitt 9.2 beskriver de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, samt av de alternativa förslagen. Avsnitt 9.3 går igenom andra konsekvenser av förslaget. Avsnitt 9.4 bedömer om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU). Avsnitt 9.5 kommenterar konsekvenserna för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Enligt kommittédirektivet¹ (dir. 2023:10) 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 konjunkturungångar och andra samhällsutmaningar. Dessa konsekvenser av olika målnivåer, däribland den målnivå som kommittén föreslår, redogörs för i avsnitt 7 i betänkandet.

Till följd av ett tilläggsdirektiv² ska kommittén även analysera och ta ställning till hur det svenska finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att uppfylla kraven i EU:s ändringsdirektiv³, och lämna förslag på åtgärder som behövs för att genomföra ändringsdirektivet. Detta redogörs för i avsnitt 8.5 i betänkandet.

¹ Dir. 2023:10.

² Dir. 2024:62.

³ Direktiv 2024/1265 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

9.1 Alternativa lösningar och konsekvenser av en oförändrad målnivå

Kommittén har analyserat vilka konsekvenserna skulle bli av olika nivåer på saldomålet, däribland konsekvenserna av att inte ändra saldomålets nuvarande nivå samt konsekvenserna av den nivå som föreslås. Den analysen finns i kapitel 7.

Kommittén har analyserat om det är motiverat att på något sätt förändra uppföljningen av saldomålet, och i så fall hur det på bästa sätt kan göras. Denna analys framgår av kapitel 8.

9.2 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Förslagets konsekvenser för svensk ekonomi

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 åtgärdskostnaden. Åtgärden är då delvis självfinansierad. I vilken utsträckning det offentliga sparandet förbättras när BNP ökar beror dock på vad som ökar tillväxten.

Om saldomålet 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 offentliga 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 transfe-

reringsutgifterna har på sikt en stark koppling till högre genomsnittliga inkomster, vilket ytterligare begränsar den budgetförstärkande effekten. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de förändringar i målnivåer som diskuterats av kommittén är mycket små i förhållande till den offentliga förvaltningens samlade inkomster och utgifter. Slutsatsen blir då att den långsiktiga effekten på sysselsättning och BNP-tillväxt av en övergång till en ny nivå på ett saldomål bedöms vara försumbar.

I avsnitt 7.6.1 illustreras även osäkerheten i antaganden om BNP-utvecklingens effekt på bruttoskuldens utveckling.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för svenska offentliga finanser

I avsnitt 7.6 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 saldomålet. Tabell 7.5 illustrerar vilka nivåer på dessa variabler olika nivåer på saldomålet ger på medellång sikt, fram till 2034, och lång sikt. I avsnitt 7.5 (tabell 7.2) redovisas det utrymme för nya ofinansierade reformer som under en längre övergångsperiod uppstår vid alternativa nivåer på saldomålet, givet att det finansiella sparandet i den offentliga förvaltningen skulle ha uppgått till en tredjedels procent av BNP 2027–2034.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för staten

Saldomålet omfattar sparandet i hela den offentliga förvaltningen, dvs. sparandet i staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. I avsnitt 5 beskrivs hur saldomålet förhåller sig till ramverkets övriga delar. Det är staten som har ansvar för att saldomålet nås och som måste ta hänsyn till sparandet i övriga delar av offentlig sektor för att så ska bli fallet. Sparandet i kommunsektorn och ålderspensionssystemet är inte beroende av nivån på saldomålet. Saldomålet upprätthålls i stället genom att staten ändrar sitt sparande. Tabell 7.6 redovisar vilket sparande staten skulle behöva ha för att olika nivåer på saldomålet skulle nås, och hur statsskulden skulle förändras från nuvarande nivåer fram till och med 2034 vid olika nivåer på saldo-

målet. Däremot lämnas inget förslag om detta sker genom förändrade statliga utgifter eller intäkter. Kommittén lämnar inga förslag som påverkar enskilda inkomster eller utgifter. Den nya nivån på saldomålet är konsistent med det föreslagna skuldankaret. De ekonomiska konsekvenserna för staten av skuldankaret är därmed desamma som förslaget om den nya nivån på saldomålet.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Kommitténs förslag bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner. Som beskrivs i avsnitt 5 kan däremot det förändrade sparande som blir resultatet av en ändrad målnivå 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 regerverken som styr kommunsektorn, dvs. det kommunala balanskravet eller principen om god ekonomisk hushållning.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för ålderspensionssystemet

Kommitténs förslag bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för ålderspensionssystemet. Som beskrivs i avsnitt 5 är ålderspensionssystemets inkomster och utgifter, i ännu större utsträckning än kommunsektorns, oberoende av målnivån.

Förslagets ekonomiska konsekvenser för myndigheter

Ändringsdirektivet 2011/85/EU innebär ytterligare obligatoriska uppgifter för Finanspolitiska rådet. Kommitténs bedömning är att rådet kommer att kunna utföra de nya uppgifterna, som följer av ändringsdirektivet, inom befintliga ekonomiska ramar. En förutsättning för att frigöra resurser för de nya uppgifterna är att rådet omprioriterar bland de uppgifter som inte är obligatoriska (se avsnitt 8.5). Till stöd för Finanspolitiska rådets arbete med att bedöma regerings prognoser kan regeringen även ge Konjunkturinstitutet i uppdrag att ta fram analysunderlag till Finanspolitiska rådet.

9.3 Andra konsekvenser av förslagen

Förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommitténs förslag bedöms inte ha någon påverkan på det kommunala självstyret.

Förslagets 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 respektera den nya målnivån. Anpassningen av sparandet kan ske genom ändrade utgifter och/eller ändrade inkomster. Kommittén lämnar dock inga förslag som påverkar enskilda statliga inkomster eller utgifter.

Förslagets 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 stödjer 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 tidigare avsnitt om konsekvenserna för svensk ekonomi bedöms effekterna på sysselsättning och BNP-tillväxt för riket som helhet av att målnivån ändras vara försumbara.

Förslagets konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Kommitténs förslag bedöms inte innebära några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Kommittén lämnar inga förslag som påverkar enskilda statliga inkomster eller utgifter.

Förslagets konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Kommitténs förslag bedöms inte innebära några konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Kommittén lämnar inga förslag som påverkar enskilda statliga inkomster eller utgifter.

Förslagets konsekvenser för personlig integritet

Kommitténs förslag förutsätter ingen behandling av personuppgifter och innebär därmed inga konsekvenser för den personliga integriteten.

9.4 Konsekvenser för uppföljningen av finanspolitiken i Europeiska unionen

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen innebär skyldigheter för finanspolitiken. De regleras genom stabilitets- och tillväxtpakten som är ett regelverk som syftar till att säkerställa sunda offentliga finanser inom EU. Pakten består ytterst av två referensvärden som kräver att medlemsstaternas budgetunderskott inte får överstiga 3 procent av BNP och att statsskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Dessa skyldigheter beskrivs bl.a. i avsnitt 3.2 och 8.5.

Kommitténs förslag om ett balansmål, dvs. att de offentliga inkomsterna och utgifterna ska vara lika stora över en konjunkturcykel, innebär att Sverige i normalfallet skulle uppfylla kravet på ett budgetunderskott som understiger 3 procent av BNP. Ett balansmål ger däremot inte lika stora marginaler som det tidigare överskottsmålet, vilket kan göra det svårare att hantera oförutsedda utgifter eller ekonomiska kriser utan att bryta mot paktens krav.

Kommitténs förslag om ett oförändrat skuldankare om 35 procent av BNP ligger klart under paktens krav på maximalt 60 procent. Detta innebär att Sverige, med det föreslagna skuldankaret, har goda marginaler i förhållande till EU:s krav på statsskuldens nivå.

Stabilitets- och tillväxtpakten har övergått till att använda en netto-utgiftsregel som huvudindikator. Kommitténs bedömning är att det även fortsättningsvis är i överensstämmelse med EU-rätten att använda strukturellt sparande som huvudindikator i den framåtblickande

uppföljningen av saldomålet så länge målnivån är inom gränsen för nettoutgiftsbanan.

I kapitel 8 analyserar kommittén och tar ställning till hur det nationella finanspolitiska ramverket behöver anpassas till beslutade ändringar som tillkommit genom rådets direktiv 2024/1265 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Kommittén anser att ett genomförande av de förslag som beskrivs och de bedömningar som återges leder till att ändringarna i direktivet införlivas.

Sverige omfattas särskilt av följande EU-rätt när det gäller reglering av finanspolitiken (se vidare avsnitt 3.2):

Primärrätt:

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 121 och 126 med protokoll 12.

Sekundärrätt:

Förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97, Europeiska unionens officiella tidning.

Rådets förordning (EG) 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott, Europeiska gemenskapernas officiella tidning L 209 av den 2 augusti 1997, ändrad genom rådets förordning (EG) 1056/2005 av den 27 juni 2005, rådets förordning (EU) 1177/2011 av den 8 november 2011 och rådets förordning (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024.

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

Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, ändrad genom rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

9.5 Förslagets konsekvenser för företag och andra enskilda

Förslagen berör inte enskilda företag och medför inga konsekvenser för företag eller andra enskilda på något av de sätt som anges i kommittéförordningen.

9.6 Ikraftträdande

Förslag: Lämnade författningsförslag ska träda i kraft den 31 december 2025.

Bedömning: Det krävs inga särskilda övergångsbestämmelser.

Av artikel 2.1 i rådets direktiv (EU) 2024/1265 följer att medlemsstaterna ska besluta om författningsändringar som är nödvändiga för att följa direktivet och att de träder i kraft senast den 31 december 2025.

Av artikel 2.5 i direktivet framgår att Europiska kommissionen ska överlämna en interimrapport till Europaparlamentet och rådet senast den 30 juni 2025, om medlemsstaternas genomförande av de viktigaste bestämmelserna i direktivet.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag med ändring i budgetlagen (2011:203)

2 kap. Mål för den offentliga *förvaltningens* finansiella sparande

1 §

Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga *förvaltningens* finansiella sparande.

Ändringen i paragrafen, och i rubriken till kapitel 2, är en anpassning till det europeiska nationalräkenskapssystemet (nedan kallat ENS2010) där begreppet offentlig sektor ersatts med offentlig förvaltning. Statistiska centralbyrån använder benämningen den offentliga förvaltningen i nationalräkenskaperna. Ändringen innebär inte någon ändring i sak.

Begreppet överskottsmål inom parentes tas bort i paragrafen och ersätts inte med någon ny benämning. Det innebär ingen ändring i sak då regeringen även fortsatt ska lämna förslag till mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Valet av mål avgörs av politiska avvägningar, vilket kan resultera i olika målnivåer. Övervägandena om begrepp enligt ENS2010 finns i avsnitt 3.1 och om målformuleringen i 7.1.

1 a §

Om riksdagen har beslutat om ett sådant *mål* som avses i 1 §, ska regeringen vid minst två tillfällen under året för riksdagen redovisa hur målet uppnås. Regeringen ska då beakta effekterna av beslutade och för riksdagen presenterade budgetpolitiska åtgärder.

Regeringen ska vid en bedömd avvikelse från målet även redogöra för hur en återgång till målet ska ske.

Ändringen i paragrafens första stycke är en följd av att begreppet överskottsmål inom parentes tagits bort i 1 § och att det mål som avses här är mål för den offentliga förvaltningens finansiella sparande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

9 kap.

3 §

Regeringen ska i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen redovisa prognoser över den makroekonomiska utvecklingen, statens inkomster och utgifter, statens lånebehov, utgifterna under utgiftstaket och den offentliga *förvaltningens delsektors* inkomster, utgifter och skulder.

Prognoserna ska omfatta det innevarande budgetåret och de tre därpå följande åren och baseras på väl specificerade förutsättningar.

Regeringen ska i budgetpropositionen jämföra prognoser över den makroekonomiska utvecklingen och budgetprognoser med Europeiska kommissionens senaste prognoser och förklara väsentliga skillnader mellan prognoserna.

I paragrafen finns bestämmelser om de prognoser som regeringen ska lämna till riksdagen.

Ändringen i *första stycke* är endast en anpassning till ENS2010 där begreppet offentlig sektor har ersatts med den offentliga förvaltningens delsektorer. Statistiska centralbyrån använder benämningen den offentliga förvaltningens delsektorer i nationalräkenskaperna. Den nya benämningen innebär ingen ändring i sak.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat.

Paragrafen kompletteras med ett nytt *tredje stycke*, som införs för att reglera det som framgår av artikel 4.1 i rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Kravet på att jämföra de makroekonomiska prognoserna och det strukturella sparandet med kommissionens prognoser är något som regeringen redan gör i dag och redovisar i budgetpropositionen, utan att det funnits en särskild reglering i budgetlagen. Ändringarna av artikel 4.1 i rådets direktiv 2011/85/EU innebär att medlemsstaterna även ska förklara signifikanta skillnader mellan medlemsstatens makroekonomiska prognoser med kommissionens prognoser.

Det är inte tydligt vad direktivet avser med signifikanta skillnader. Syftet med att sådana skillnader ska förklaras utgår från dess praktiska betydelse. I paragrafen används begreppet väsentliga skillnader för att fånga detta syfte.

För att avgöra om en skillnad är väsentlig behöver bl.a. storleken på skillnaden, variabelns betydelse, konsekvenserna av skillnaden, och osäkerheten i prognosen beaktas. En stor skillnad mellan regeringens och kommissionens bedömning av en variabel indikerar att den är väsentlig, men variabelns betydelse är också viktig. Om skillnaden leder till en annan bedömning av behovet eller utformningen av ekonomiskpolitiska förslag, indikerar det att skillnaden är väsentlig. Även en liten skillnad kan vara väsentlig om den har stor betydelse för politikens utformning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

5 §

Regeringen ska *säkerställa* att en utvärdering av de prognoser som anges i 3 § första stycket genomförs regelbundet.

Paragrafen ändras för att överensstämma med ändringarna av artikel 4.6 i rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Där anges att det är ett oberoende organ som regelbundet och i efterhand ska utvärdera makroekonomiska prognoser och budgetprognoser för årlig och flerårig finanspolitisk planering. Det ska vara ett organ som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas budgetmyndigheter och vara åtskilt från den myndighet som utarbetar prognoserna. För svensk del är det regeringen som är budgetmyndighet.

Det är i dag Finanspolitiska rådet som har i uppgift att utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag enligt 7 § förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

10 kap.

6 §

Årsredovisningen för staten ska innehålla

1. en uppföljning av riksdagens beslut om den offentliga *förvaltningens* finansiella sparande, utgiftstaket och andra övergripande budgetpolitiska mål,

2. utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag samt av statens lånebehov,

3. en redovisning av hur regeringen har utnyttjat bemyndiganden som den fått med stöd av 6 kap. 1 § första stycket och 6 kap. 3 §,

4. en resultaträkning, en balansräkning, en finansieringsanalys och noter,

5. en redovisning av utvecklingen av statsskulden,

6. upplysningar om förväntade förluster och väsentliga risker i statens utlåning och utställda garantier som beslutats enligt 6 kap. 3 §,

7. en samlad redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser,

8. en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar avseende in- och utbetalningar till och från EU, samt

9. ett uttalande av regeringen om huruvida

– räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild, och

– det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

Regeringen ska i anslutning till redovisningen enligt första stycket 2 förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet.

I paragrafens *första stycke* ändras *punkten 1* som en anpassning till begreppet i ENS2010 där offentlig sektor ersatts med offentlig förvaltning. Det är motsvarande ändring som i 2 kap. 1 § och innebär ingen ändring i sak.

Begreppet överskottsmål tas bort i paragrafen utan att ersättas. Se kommentaren till 2 kap. 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Referenser

- Alesina, A., Ardagna, S., Perotti, R. & Schiantarelli, F. (2002). Fiscal Policy, Profits, and Investment. *The American Economic Review*, 92(3), s. 571–589.
- Almenberg, J. & Sigonius, M. (2021). *Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998–2019*. Konjunkturinstitutet, working paper no. 155.
- Almerud, J. & Laun, T. (2021). *Finanspolitiska multiplikatorer i Sverige – ett allmän-jämviktsperspektiv*. KI-kommentar, Konjunkturinstitutet.
- Andersen, T. (2024). Fiscal policy challenges in the Nordic countries. I Calmfors, L. (red.) *Economic Policy beyond the Pandemic in the Nordic countries*.
- Andersson, F.N.G. & Jonung, L. (2016). Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?, *Ekonomisk Debatt*, 44(4).
- Auerback, A. J. & Gorodnichenko, Y. (2012). Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2), s. 1–27.
- Auerback, A. J. & Gorodnichenko, Y. (2013). Output spillovers from fiscal policy. *American Economic Review*, 103(3), s. 141–46.
- Bentour, E. M. (2022). The effects of public debt accumulation and business cycle on government spending multipliers. *Applied Economics*, 54(19), s. 2231–2256.
- Berger, W. (2006). The choice between fixed and flexible exchange rates: Which is best for a small open economy?. *Journal of Policy Modeling*, 28(4), 371–385.

- Berti, K. (2013). Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries. *Economic papers*, 480, april. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Blanchard, O. & Summers, L. (2020). Automatic Stabilizers in a Low-Rate Environment. *American Economic Review*, 110, s. 125–130.
- Blanchard, O. (2000). Commentary. *Economic Policy Review*, (New York: Federal Reserve Bank of New York).
- Blanchard, O. (2023). *Fiscal Policy under Low Interest Rates*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., Colombo, V. & Nodari, G. (2015). Estimating fiscal multipliers: news from a non-linear world. *The Economic Journal*, 125(maj), s. 746–776.
- Caldera Sánchez, A., Garda, P., González Pandiella, A., Maravalle, A., Rodriguez, D. & Vidal, E. (2024). Independent fiscal institutions: A typology of OECD institutions and a roadmap for Latin America. *OECD Economics Department Working Papers*, nr 1789, OECD Publishing, Paris.
- Calmfors, L. (2023). *Nytt ramverk för finanspolitiken*. SOU 2023:92, bilaga 7, Långtidsutredningen. Stockholm: Regeringskansliet.
- Calmfors, L., Hassler, J. & Seim, A. (2022). *Samspel för stabilitet – en ESO-rapport om rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2022:3.
- Cameron, S., Fontaine, P., Berger, H., Casey, E. & Määttä, N. (2021). OECD Review of Finland's Independent Fiscal Institution. *OECD Journal on Budgeting*, 21(3).
- Corsetti, G., Meier, A. & Müller, G.J. (2012). What determines government spending multipliers? *Economic Policy*, 27(72), s. 521–565.
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, R. & Pillai, S. (2022). Fiscal Councils Dataset: The 2021 Update. *International Monetary Fund*, Washington, D.C.
- De Økonomiske Råd (2023). *Dansk Økonomi, efterår 2023*. København: Finansministeriet.

- Debrun, X. & Kapoor, R. (2010). Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere. *IMF Working Paper*, WP/10/111.
- Ds 2010:4. *Utvärdering av överskottsmålet*.
- ECB (2014). Fiscal Councils in EU Countries. Box 8 i *Monthly Bulletin*, juni.
- Elmendorf, D. W. & Mankiw, N. G. (1999). Government debt. I: Taylor, J. B. & Woodford, M. (red.) *Handbook of Macroeconomics*. 1:a uppl. Vol. 1, kap. 25, s. 1615–1669. Elsevier.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Europeiska Kommissionen (2012). Report on Public Finances in European Monetary Union – 2012. *European Economy Number 4/2012*.
- Fernández-Villaverde, J., Gillingham, K. T. & Scheidegger, S. (2024). Climate Change through the Lens of Macroeconomic Modeling. *PIER Working Paper Archive*, 24–024, Penn Institute for Economic Research, Department of Economics, University of Pennsylvania.
- Finansministeriet (2023). Fremtidssikring af Danmark – finanslovsforslaget 2024. [online] København: Finansministeriet. Tillgänglig på: https://fm.dk/media/27215/fremtidssikring-af-danmark_finanslovsforslaget-2024_web.pdf.
- Finanspolitiska rådet (2017). *Svensk finanspolitik 2017*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.

- Finanspolitiska rådet (2018). *Svensk finanspolitik 2018*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska rådet (2019). *Svensk finanspolitik 2019*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska rådet (2021). *Svensk finanspolitik 2021*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska rådet (2023). *Svensk finanspolitik 2023*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finansutskottets betänkande bet. 2015/16:12. *Riksrevisionens rapport om transparensen i Årsredovisning för staten 2014*.
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), med protokoll 12.
- Hassler, J., Krusell, P., & Olovsson, C. (2024). The macroeconomics of climate change: Starting points, tentative results, and a way forward. Working Paper 24–8, Peterson Institute for International Economics.
- Heikensten, L. & Sundén, A. (2024). *Farligt spel pågår i frågan om kärnkraftsfinansiering*, DN Debatt, 7 september.
- Huidrom, R., Kose, M.A., Lim, J.J. & Ohnsorge, F.L. (2020). Why do fiscal multipliers depend on fiscal positions? *Journal of Monetary Economics*, 114, s. 109–125.
- Husain, A.M., Mody, A. & Rogoff, K. (2005). Exchange rate regime durability and performance in developing versus advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 52(1), 35–64.
- IMF (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Jordà, O. & Taylor, A. M. (2015). The time for austerity: Estimating the average treatment effect of fiscal policy. *The Economic Journal*, 126(februari), s. 219–255.
- Kahn, R.F. (1931). The Relation of Home Investment to Unemployment. *The Economic Journal*, 41(162), 173–198.
- Karras, G. & Yang, M. C.-Y. (2022). Fiscal policy in the 21st century: Evidence on automatic stabilizers in the European union. *Journal of Government and Economics*, 6.

- Kommittédirektiv 2023:162. *Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.*
- Kommittédirektiv 2024:29. *Analys av avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet.*
- Kommittédirektiv 2024:62. *Tilläggsdirektiv till Kommittén om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (Fi 2023:10).*
- Konjunkturinstitutet (2015). *Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor.* Specialstudie 45 Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2023). *Konjunkturläget december 2023.* Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2024). Redovisning av uppdrag enligt överenskommelse mellan Konjunkturinstitutet och kommittén för översyn av målet för det finansiella sparandet. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Konstitutionsutskottets betänkande bet. 2009/10:KU39. *Indelning i utgiftsområden m.m.*
- Kopits, G. (2011). Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 11/3, <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pdgcpn42>.
- Kose, M. A., Kurlat, S., Ohnsorge, F. & Sugawara, N. (2022). A cross-country database of fiscal space. *Journal of International Money and Finance*, 128.
- Kose, M. A., Nagle, P. S. O., Ohnsorge, F. & Sugawara, N. (2021). What Has Been the Impact of COVID-19 on Debt? Turning a Wave into a Tsunami. *Policy Research Working Paper*, nr 9871. World Bank Group.
- Lundvall, H. (2023). *Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan.* SOU 2023:87, bilaga 2, Långtidsutredningen, Stockholm: Regeringskansliet.
- Lyhagen, J. & Shahnazarian, H. (2023). *Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige.* SOU 2023:90, bilaga 5, Långtidsutredningen. Stockholm: Regeringskansliet.

- Marcel, M. (2014). Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2).
- Mattson, I. och Håkansson, M. (2016). *Vägar mot en starkare uppföljning av överskotts målet*, Underlagsrapport till Kommittén om översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (Fi 2015:06), mars.
- Nicol, S., Cameron, S., Håkanson, C., Kinsella, S. & Smidt, J. (2021). OECD Review of the Irish Fiscal Advisory Council. *OECD Journal on Budgeting*, 21(3).
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), s. 169–190.
- Nordhaus, W. D. & Yang, Z. (1996). A regional dynamic general-equilibrium model of alternative climate-change strategies. *American Economic Review*, 741–765.
- OECD (2014). Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, OECD/LEGAL/0401, OECD Publishing, Paris.
- Poghosyan, T. (2014). Long-run and short-run determinants of sovereign bond yields in advanced economies. *Economic Systems*, 38(1), s. 100–114.
- Price, R. W. R., Dang, T.-T. & Botev, J. (2015). Adjusting fiscal balances for the business cycle: new tax and expenditure elasticity estimates for oecd countries. *OECD Economics Department Working Paper 1275*.
- Proposition 1980/81:22. *Om insyn i statliga företag*.
- Proposition 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*.
- Proposition 1999/2000:46. *AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*.
- Proposition 2008/09:1. Budgetpropositionen för 2009.
- Proposition 2009/10:1. Budgetpropositionen för 2010.
- Proposition 2009/10:100. *2010 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2013/14:173. *En utvecklad budgetprocess*.
- Proposition 2016/17:100. *2017 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018*.

- Proposition 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024*.
- Proposition 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025*.
- Rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, ändrad genom rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Rådets förordning (EG) 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott, Europeiska gemenskapernas officiella tidning L 209 av den 2 augusti 1997, ändrad genom rådets förordning (EG) 1056/2005 av den 27 juni 2005, rådets förordning (EU) 1177/2011 av den 8 november 2011 och rådets förordning (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Regeringens skrivelse 2010/11:130. *Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2010*.
- Regeringens skrivelse 2010/11:79. *Ramverk för finanspolitiken*.
- Regeringens skrivelse 2017/18:207. *Ramverk för finanspolitiken*.
- Reiss, L. (2013). Structural Budget Balances: Calculation, Problems and Benefits. *Monetary Policy & the Economy*, Oesterreichische Nationalbank (Austrian Central Bank), 1, s. 12–28.
- Riksdagen (2024). *Den demokratiska granskningen av centralbanker – En forskningsöversikt*. Rapport från riksdagen 2023/24:RFR8. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionen (2020). *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2020*. Granskningsrapport 2020:29. Stockholm: Riksrevisionen.

- Riksrevisionen (2021). *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2021*. Granskningsrapport 2021:31. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2023). *Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022*. Granskningsrapport 2023:3. Stockholm: Riksrevisionen.
- Romer, C.D. & Romer, D.H. (2019). Fiscal Space and the Aftermath of Financial Crises: How It Matters and Why. *NBER Working Papers*, 25768, National Bureau of Economic Research, Inc.
- SCB (2014). Anpassning av Sveriges nationalräkenskaper till Europeiska nationalräkenskapssystemet 2010 (ENS 2010). [Hämtad 19 oktober 2024] Sammanfattning av förändringarna i nationalräkenskaperna (scb.se)
- SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform.
- SFS 2002:1022. Om revision av statlig verksamhet m.m.
- SFS 2007:759. Förordning med instruktion för Konjunkturinstitutet
- SFS 2011:203. Budgetlag.
- SFS 2011:446. Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet.
- SFS 2014:801. Riksdagsordning.
- SFS 2016:1023. Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
- SFS 2017:720. Klimatlag.
- SFS 2017:725. Kommunallag.
- SFS 2022:1568. Riksbankslag.
- SOU 2004:105. *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet*. Stockholm: Erlanders.
- SOU 2013:73. *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*. Stockholm: Erlanders.
- SOU 2014:8. *Översyn av statsskuldspolitiken*. Stockholm: Erlanders.
- SOU 2016:67. *En översyn av överskotts målet*. Stockholm: Erlanders.
- SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*. Stockholm: Erlanders.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*. Stockholm: Erlanders.

- SOU 2023:85. Långtidsutredningen 2023 – Finanspolitisk konjunkturstabilisering. Stockholm: Erlanders.
- Von Hagen, J. & Harden, I. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3–4), s. 771–779.
- von Trapp, L. & S. Nicol (2017). Designing Effective Independent Fiscal Institutions. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 73, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/33a06095-en>.
- Walentin, K. (2023). *Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering*. SOU 2023:91, bilaga 6, Långtidsutredningen. Stockholm: Regeringskansliet.
- Weingast, B., Shepsle, K. & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89(4).
- Wieland, J. (2019). Are Negative Supply Shocks Expansionary at the Zero Lower Bound? *Journal of Political Economy*, 127(3), s. 973–1007.

Reservationer

Reservation av Miljöpartiet de gröna

Sverige och världen måste i snabb takt minska utsläppen av växthusgaser för att tackla klimatkrisen. Detta ställer krav på finanspolitikens utformning. Det finanspolitiska ramverket behöver klimatsäkras och möjliggöra investeringar i den gröna omställningen. Genom att bygga ut de hållbara alternativen kan vi på ett effektivt sätt minska utsläppen samtidigt som vi säkrar vår framtida konkurrenskraft. Att inte genomföra dessa investeringar drabbar framtida generationer genom att utsläppen inte minskar tillräckligt snabbt och genom att samhällsnyttiga investeringar inte genomförs. Miljöpartiet står därför inte bakom kommitténs föreslagna saldomål och nivån på skuldankaret.

Det är av flera skäl angeläget att investeringar i den gröna omställningen sker så snart som möjligt. Ju snabbare investeringarna kommer på plats, desto snabbare kommer utsläppen minska. Dröjer vi med att få nödvändiga investeringar på plats riskerar Sverige att fortsätta halka efter länder som Kina och USA som genomför stora satsningar för att gynna gröna industrier. Att ligga i framkant i den gröna omställningen är en konkurrensfördel för Sverige. Vi har stora möjligheter att dra nytta av vårt starka utgångsläge för att genomföra satsningar som minskar utsläppen och säkerställer att vi även i framtiden kommer att vara ett industriland i framkant av utvecklingen.

Om nödvändiga investeringar inte genomförs och de hållbara alternativen inte byggs ut kommer också svenska hushåll och företag få stå för en större del av omställningens kostnader. Det innebär även att klimatpolitiken i högre utsträckning måste luta sig mot åtgärder som höjer priset på fossila bränslen för att Sverige ska leva upp till sina klimatåtaganden. Alternativt så kommer det krävas kraftiga skattehöjningar eller nedskärningar i välfärden för att genomföra investeringar.

ingar. Ur ett ekonomiskt effektivitetsperspektiv är det bättre att ta sig över den investeringspuckel vi står inför via lånefinansiering.

Miljöpartiet anser att det är viktigt med ett finanspolitiskt ramverk som skapar ordning och transparens gällande offentlig sektors finanser. Ett transparent och tydligt ramverk skapar förtroende för de offentliga finanserna och kan, rätt utformat, skapa goda möjligheter för offentliga investeringar.

Kommittén har inte beaktat klimatet i tillräcklig utsträckning

Miljöpartiet anser att kommittén inte har beaktat behovet av investeringar i den gröna omställningen och att klimatperspektivet har saknats. Detta illustreras bl.a. av att klimatet överhuvudtaget inte nämns i regeringens direktiv till kommittén, trots att behovet av en genomlysning av ramverket ur ett klimatperspektiv lyfts av flera expertmyndigheter och bedömare.

Klimatpolitiska rådet rekommenderade i sin rapport till regeringen 2021 att i översynen av det finanspolitiska ramverket inkludera klimatperspektivet i riskanalysen av de offentliga finansernas hållbarhet. Även Nationella expertrådet för klimatanpassning efterlyser i sin första rapport från 2022 ett samlat klimatperspektiv vid översynen av det finanspolitiska ramverket. Tyvärr har detta perspektiv saknats i kommitténs arbete.

Behovet av klimatinvesteringar motiverar en mer expansiv finanspolitik

Miljöpartiet menar att den gröna omställningen och behovet av klimatinvesteringar innebär att vi står inför en investeringspuckel som motiverar att staten tar ett större ansvar för att få på plats investeringar som krävs för att genomföra en rättvis grön omställning och skapa förutsättningar för Sveriges framtida välstånd. Det handlar bl.a. om investeringar i järnväg, klimatanpassning, energieffektivisering och i ett energisystem som möjliggör industrins omställning och nyetablering av gröna industrier.

Detta perspektiv har också lyfts av flera expertmyndigheter och bedömare. Klimatpolitiska rådet skriver i sin rapport för 2021 att en alltför låg nivå på skuldankaret inom det finanspolitiska ramverket

kan medföra att Sverige inte investerar tillräckligt mycket i sådant som gynnar framtida generationer och att denna risk kan visa sig vara minst lika stor eller större än risken för ett otillräckligt sparande. I sin rapport för 2023 resonerade finanspolitiska rådet om att den gröna omställningen kan innebära en s.k. investeringspuckel som kan motivera en finanspolitik som tillfälligt är mer expansiv för att ta sig över investeringspuckeln. I sin rapport för 2022 pekade det finanspolitiska rådet på att omfattningen av finansiella åtaganden kopplade till klimatomställningen bör utredas. Miljöpartiet beklagar att någon sådan utredning inte har genomförts.

Även Långtidsutredningen från 2023 resonerar kring att klimatinvesteringar kan motivera en tillfällig ökning av statens investeringsutgifter:

Samtidigt kan det vara önskvärt med stora temporära utgiftsökningar under kommande år för att kunna finansiera klimatinvesteringar. Tillfälliga utgiftsökningar bör lånefinansieras snarare än att finansieras med tillfälliga skatteköningar eftersom det är samhällsekonomiskt ineffektivt med varierande skattesatser. Med ett långsiktigt ankare för Maastrichtskulden på 40–50 procent av BNP skulle de offentliga finanserna alltså karaktäriseras som mycket starka.

Av ekonomiska effektivitetsskäl och av klimatskäl är det därför motiverat att finanspolitiken är tillfälligt mer expansiv för att ta oss över den investeringspuckel som vi nu står inför. Alternativet är att framtida generationer får bära bördan via alltför höga utsläpp och en infrastruktur som inte är anpassad till ett hållbart samhälle, eller stora skatteköningar i kombination med nedskärningar i välfärden.

Skuldankaret bör höjas för att ge utrymme åt investeringar i grön omställning

Tillväxt- och stabilitetspakten anger att skuldkvoten inte ska överstiga 60 procent av BNP och att underskott inte ska överstiga 3 procent av BNP. Sverige befinner sig i dag långt från dessa gränser. Flera bedömare har anfört att det finns utrymme att höja skuldankaret och fortsatt ha tillräckliga marginaler till de gränser som återfinns i EU:s regelverk för ekonomisk styrning.

Som framgått ovan föreslår finansdepartementets Långtidsutredning ett skuldankare inom intervallet 40 till 50 procent av BNP. I en bilaga till Långtidsutredningen anför Lars Calmfors att ett skuld-

mål i intervallet 45 till 55 procent av BNP är förknippat med små offentligfinansiella risker baserat på teoretiska beräkningar och andra länders erfarenheter. I en skrivelse till denna kommitté skriver det finanspolitiska rådet att en offentlig skuld på upp emot 50 procent av BNP innebär att det fortfarande finns marginaler för att klara en djup kris. Även marginalerna till EU:s skuldgräns på 60 procent bedöms då som tillräckliga.

Miljöpartiet delar dessa bedömningar och anser att skuldankaret bör höjas till 50 procent av BNP. Det innebär att de offentliga finanserna fram till slutet på nästa ramperiod 2034 kan gå med underskott motsvarande 1,5 procent av BNP årligen. Saldomålet bör därefter justeras för att skuldkvoten ska stabiliseras kring skuldankarets nivå på 50 procent av BNP.

Miljöpartiet menar att löpande utgifter såsom välfärd, försvar och socialförsäkringar inte ska underskottsfinansieras, utan vara i balans. Det utrymme som frigörs för lånefinansiering ska vikas åt investeringar i grön omställning som gynnar framtida generationer. Detta utrymme ska särskilt redovisas av regeringen.

Överenskommelsen riskerar välfärden

Kommitténs förslag innebär att nödvändiga investeringar behöver finansieras via höjda skatter eller nedskärningar i välfärden. Miljöpartiet ser därför en överhängande risk att överenskommelsen innebär fortsatta nedskärningar i välfärden.

Det budgetutrymme som används av regeringen för ofinansierade budgetsatsningar uppstår till stor del som en följd av att statsbidrag till kommuner och regioner inte ökar i takt med inkomstutvecklingen. Det innebär att om inget görs för att öka det offentliga åtagandet så minskar utgifterna som andel av ekonomin över tid vilket över tid urholkar finansieringen av den välfärd som bedrivs i kommuner och regioner. Miljöpartiet anser att statsbidragen till kommuner och regioner bör värdesäkras för att sätta stopp för dessa automatiska nedskärningar. Regeringen bör i samband med budgetpropositionen även redovisa vilka medel som krävs för att bibehålla nivån i välfärden.

Räntorna förväntas vara låga framöver

Kostnaden för den offentliga skulden hänger tätt samman med vilken kostnad staten lånar till. Det finanspolitiska handlingsutrymmet påverkas därför av ränteläget.

Perioden innan pandemin fram till Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina präglades av extremt låga räntor och att centralbanker hade svårt att nå upp till inflationsmålet. Detta förändrades av den fossil-drivna kostnadschock som följde på Rysslands invasion av Ukraina.

De bedömningar som gjorts av ränteläget framöver pekar dock på att vi är på väg tillbaka till en period med låga räntor. Bl.a. bedömer Konjunkturinstitutet i en KI-kommentar att den neutrala räntan på tio års sikt är 0,6 procent. Det innebär ett ökat handlingsutrymme för finanspolitiken och är ytterligare ett argument för att nu öka investeringarna och dra nytta av det låga ränteläget.

Det finanspolitiska rådet bör granska hur investeringsutrymmet hanteras

Det finanspolitiska rådet har i uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Det finanspolitiska rådet bör få i uppgift att granska hur regeringen använder sig av det föreslagna investeringsutrymmet. Rådet bör särskilt granska att investeringsutrymmet inte används för annat än investeringar som främjar den gröna omställningen.

Reservation från Vänsterpartiet

Beslutet om att förändra saldomålet i de offentliga finanserna är ett av de viktigaste beslut som riksdagen har att fatta för framtiden. Det kan framstå som en teknikalitet. Men när Moderaterna och Socialdemokraterna i kommittén nu har enats om ett balansmål så har de också enats om att dagens skattebetalare ska betala alla kommande nödvändiga och stora investeringar i järnväg, elektrifiering, elnätet och elproduktion. Investeringar som inte bara är nödvändiga för att få en fungerande infrastruktur och bygga för framtiden, utan också är helt nödvändiga för att klara klimatomställningen. Med detta beslut är det en helt uppenbar risk att investeringarna inte kommer att bli av. Därför är denna överenskommelse ett historiskt misslyckande. Ett tomt löfte om att ha ordning och reda i statsfinanserna har med detta tillåtits stå i vägen för att bygga Sverige starkt.

Sverige står inför historiskt höga investeringar

Syftet med ett finanspolitiskt ramverk är att styra statens budgetbeslut mot att samhällsnyttan maximeras och undvika risker för negativa konsekvenser för samhället. Statsskulden utgör i dag ingen risk för negativa samhällskonsekvenser. Däremot är det uppenbart att en underfinansiering av nödvändig infrastruktur innebär betydande risker för klimatet, jobben, den sociala sammanhållningen och en hållbar tillväxt. Enbart klimatomställningen kommer att innebära omfattande investeringar behöver göras i en rad samhällsviktiga verksamheter. Det rör sig om investeringar i transportinfrastruktur, elöverföring och elproduktion samt en upprustning och klimatanpassning av bostadsbeståndet. Denna syn står inte enbart Vänsterpartiet för utan uppfattningen delas av en lång rad experter och aktörer i Sverige i dag.

Investeringarnas storlek är beroende av en rad faktorer och tidsaspekten är en viktig sådan. Ju längre världens stater avstår från att vidta åtgärder och genomföra omfattande investeringar, desto högre kommer kostnaden att bli för att hantera effekterna av klimatförändringarna. Att återställa, förhindra och reparera skador i efterhand blir en betydligt dyrare väg att gå än att i möjligaste mån förebygga klimatförändringarnas negativa inverkan på samhället.

Balansmål innebär en generationsorättvisa

Sveriges investeringsbehov beror av tidigare generationers misskötsel och nya investeringar kommer att vara till gagn för framtida generationer. Därför bör kostnaderna också spridas över en längre period och inte tas som ett budgetbeslut över endast några år. Med utredningens förslag ska alla kommande investeringar finansieras inom ramen för ett balansmål. Det innebär att framtida regeringar nu är hänvisade att tillsammans med ökade försvarskostnader, pengar till polis och rättsväsende, välfärd och arbetsmarknadspolitik, skapa utrymme för kraftigt ökade satsningar på elektrifiering och järnvägsutbyggnad. Löpande offentlig konsumtion, som barnomsorg, kommer att tvingas konkurrera med framtidsinvesteringar i klimatet. Det är inte rimligt att dess ska ställas mot varandra när det ena gynnar dagens familjer medan det den andra är nödvändigt för framtida generationers välstånd. Det enda rimliga är att dessa investeringar sprids över flera generationer skattebetalare genom att budgeten underbalanseras. Dagens skattebetalare har redan medverkat till att kraftigt pressa ned den offentliga skuldsättningen. Det har skett till höga kostnader i form av försämrade välfärd och underfinansierad infrastruktur, att nu låta dem också stå för hela notan för nödvändiga framtidsinvesteringarna är både orättvist och irrationellt.

Balansmål innebär en fortsatt underfinansiering av nödvändiga investeringar

Redan i dag vittnar en rad aktörer om Sveriges enorma underhållsskuld när det gäller vatten- och avlopp eller vägar och järnväg. Det är dock ytterst tveksamt att någon framtida regering kommer att vara villig att höja skatten till den grad – eller skära ned i välfärden i motsvarande utsträckning – så att dessa investeringar fullt ut kan komma till stånd. Om staten inte kliver fram och bidrar med sin del så kommer kommuner och regioner ändå tvingas att höja skatterna eller taxor och avgifter för de områden de själva tvingas ansvara för. Därmed innebär utredningens förslag den sämsta av världar; stora kostnader kommer att läggas på dagens hushåll samtidigt som vi riskerar att misslyckas med att få fram billig el och tåg som går i tid.

Balansmål innebär att privata lösningar tvingas fram

Med dysfunktionella begränsningar för staten att finansiera nödvändiga infrastrukturinvesteringar finns det en överhängande risk att regeringar vill bjuda in privat kapital att överta investeringsprojekt. Med stor säkerhet blir detta i förlängningen dyrare för svenska medborgare, eftersom kostnaden för ett infrastrukturprojekt då även ska innefatta privata aktörers vinstmarginal och att det är betydligt dyrare att låna för privata aktörer än staten. Dessutom riskerar det att bli samhälls-ekonomiskt ineffektivt. En privat aktör har inte största möjliga samhällsnytta för ögonen utan största möjliga företagsekonomiska vinst. Ett mycket tydligt exempel på det är Arlandabanan. Där äger staten själva rälsen men det privata företaget A-Train har nyttjanderätten till Arlandabanans spår och stationer och driver flygpendeln Arlanda Express. Priset för att resa med Arlanda Express är i dag högre än för alternativa färdmedel och antalet resenärer är färre än vad som förutsågs vid starten på projektet. Vi ser nu också hur regeringen kombinerar överenskommelsen om balansmål med att öppna upp för privat kapital i senaste infrastrukturpropositionen.

Hur ska kärnkraften finansieras?

I augusti i år presenterade regeringen sin utredning om finansieringen av deras planer på kärnkraftsutbyggnad. I utredningen ingår att beskriva bl.a. de offentligfinansiella effekterna av förslaget. Projektet finansieras genom statliga lån som sedan ska betalas tillbaka. Projektet påverkar således statsskulden, som är en del av den offentliga bruttoskulden (Maastrichtskulden). Programmet innebär att bruttoskulden ökar med som mest cirka 450 miljarder kronor, vilket medför att skuldankarets toleransintervall på ± 5 procentenheter från riktmärket på 35 procent av BNP kommer att överskridas (allt annat lika).

Kärnkraftsutbyggnaden påverkar dessutom den offentliga sektorns finansiella sparande och ska därmed rymmas inom ett balansmål. Hur kärnkraftsutbyggnaden påverkar det finansiella sparandet avgörs av om programmet klassificeras som en offentlig eller privat investering i nationalräkenskaperna. EU:s statistikmyndighet Eurostat har ett antal riktlinjer hur investeringar ska bokföras i nationalräkenskaperna vid offentlig-privat samverkan. Allt tyder dock på att projektet kommer

att klassificeras som en offentlig investering. Denna bedömning delas även av Finanspolitiska rådet.

Effekterna på det finansiella sparandet, och därmed budgetutrymmet, blir mycket stora om kärnkraftsutbyggnaden klassificeras som en offentlig investering. Under flera år kommer det finansiella sparandet att försämrats med mellan 20–87 miljarder kronor. Det är ett scenario som bygger på en fördyring under konstruktionsfasen som är lägre än den varit i genomsnitt för faktiskt byggda kärnkraftverk. Kostnaderna kan alltså bli betydligt högre. Om saldomålet inte anpassas kommer detta leda till besparingar eller skatthöjningar med motsvarande belopp. Vänsterpartiet har krävt att utredningen bör analysera och beakta frågan om kärnkraftens finansiering innan beslut kan fattas om saldomålet.

Vänsterpartiets förslag för generationsrättvisa, hållbar tillväxt och jobb

Nytt saldomål för de offentliga finanserna

För att finansiera den gröna omställningen har Vänsterpartiet föreslagit att dagens överskottsmål ersätts med ett mål för de offentliga finanserna på -1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Detta bör gälla för den kommande 8-årsperioden. I en underlagsrapport till utredningen redovisas att om det finansiella sparandet sätts till -1 procent av BNP när den nya cykeln startar 2027 landar Maastricht-skulden på 42,6 procent vid den nya ramverksperiodens slutår 2034.

Inkomstgolv

I dag finns ett tak för statsbudgetens utgifter i form av systemet med de 3-åriga utgiftstaken, men det finns inget motsvarande golv för statens inkomster. Detta gör det lättare att sänka skatterna än att genomföra utgiftsreformer. För att säkerställa att ett nytt saldomål används till investeringar och inte till skattesänkningar menar Vänsterpartiet att det finanspolitiska ramverket bör kompletteras med ett inkomstgolv. Det kan med fördel knytas till det som brukar kallas för ”bibehållet offentligt åtagande” som Konjunkturinstitutet löpande gör beräkningar av; dvs. att transfereringar till hushåll (exklusive pensioner) utvecklas i

takt med lönerna, samt att antalet arbetade timmar i offentlig produktion följer det demografiska behovet så att personaltätheten bibehålls. Vänsterpartiet föreslår därför att regeringen i sina ekonomiska propositioner ska redovisa offentligfinansiella effekter av ett bibehållet offentligt åtagande. Kopplat till detta föreslår vi att regeringen gör en bedömning av vilken skattenivå över en konjunkturcykel som krävs för att upprätthålla ett konstant offentligt åtagande. Om en regering föreslår en skattepolitik som lägger sig under denna nivå, blir det tydligt för väljarna vilka politiska prioriteringar som har gjorts. Förslagen, om de blir verklighet, kommer därmed att öka transparensen i budgetpolitiken, och det blir lättare för väljarna att väga olika politiska vägval mot varandra.

Höj skuldankaret

Vänsterpartiet har länge krävt att skuldankaret bör ses över. För det första är det tveksamt om skuldankaret är konsistent med överskotts-målet. Huruvida de är förenliga med varandra beror främst på hur den s.k. räntetillväxtdifferensen utvecklas. För det andra är skuldnivån omotiverat låg. Det finns relativt omfattande forskning om sambandet mellan offentlig skuldsättning och ekonomisk tillväxt. Den samlade slutsatsen i dessa studier är att sambandet är mycket osäkert.

Vänsterpartiet föreslår att ett långsiktigt mål för den offentliga skulden sätts till 50 procent av BNP. Målet ska ses som ett tak, som den offentliga skulden inte bör överstiga. En skuld på den nivån skapar långsiktigt hållbara offentliga finanser och god marginal till EU:s gränsvärde på 60 procent. Det är dessutom en låg skuldkvot i ett internationellt perspektiv.

När skuldankare och hållbarhet i skuldkvoter diskuteras har Vänsterpartiet framfört vid upprepade tillfällen att det är centralt att utgångspunkten är den kommande 8-årsperioden och inte skuldutvecklingen på 50 eller 100-års sikt. Vi har i dagsläget inte ett långsiktigt behov av att sanera de offentliga finanserna och dagens finanspolitiska ramverk innefattar en översyn varannan mandatperiod. Detta ramverk bör vara styrande för beslutsunderlaget i utredningen.

Finansiella mål bör kompletteras med reala

Ramverket handlar i dagsläget om saldomål, bruttoskuld och utgiftstak. Vänsterpartiet anser att det finanspolitiska ramverket dels behöver kompletteras med ett mått som också beaktar den offentliga sektorns finansiella tillgångssida. Detta mått brukar kallas för den finansiella nettoställningen eller nettoförmögenheten. I de flesta länder överstiger de finansiella skulderna de finansiella tillgångarna, dvs. de har en nettoskuld. Sverige har gått från en nettoskuld på 29 procent år 1997 till en finansiell nettoförmögenhet på 32 procent av BNP 2024. Vad som är ett lämpligt mål för den finansiella nettoställningen behöver utredas, men det framstår inte som rimligt att ha en finansiell nettoförmögenhet på över 2 000 miljarder kronor samtidigt som Sveriges transportinfrastruktur behöver byggas ut och underhållas och ekonomin behöver ställas om i en för klimatet hållbar riktning.

Den ekonomiska politiken bör styras av reala mål om ökad sysselsättning, rättvis fördelning, investeringar och klimatomställning, där offentligfinansiella mål blir verktyg för att uppnå de reala målen. Vänsterpartiet föreslår därför att det finanspolitiska ramverket kompletteras med mål för arbetsmarknaden om full sysselsättning och ett mål för offentliga investeringar i linje med våra klimatåtaganden.

Övriga synpunkter på kommitténs arbete

Effekt av en gas i pensionssystemet

Det finns ett direkt samband mellan sparandet i pensionssystemet, saldomålet och sparandet i staten. Om sparandet i pensionssystemet t.ex. ökar med en procent av BNP minskar det implicita sparmålet för staten med lika mycket och statsskulden ökar. På motsatt sätt ökar statens sparmål om sparandet i pensionssystemet minskar. Det är staten som ansvarar för att anpassa sitt sparande så att saldomålet i sin helhet nås.

Pensionssystemets finansiella hållbarhet garanteras av en automatisk balanseringsmekanism. För denna beräknas årligen ett balanstal som är kvoten mellan systemets tillgångar och skulder. När balanstalet är 1 är systemet i balans och om det är större än 1 är tillgångarna större än skulderna. Den automatiska balanseringsmekanismen är dock asymmetrisk. Det finns en ”broms” om balanstalet blir mindre än 1, men i

dagsläget ingen ”gas” som ökar pensionerna snabbare om systemets finansiella ställning blir för stark. Balanstalet för 2024 är fastställt till 1,1295, och både Konjunkturinstitutet och Pensionsmyndigheten bedömer att det kommer att fortsätta att stiga det närmaste decenniet. Mot bakgrund av detta har Riksdagens pensionsgrupp, som är en blocköverskridande arbetsgrupp med företrädare för alla åtta riksdagspartier, beslutat att frågan hur överskott i pensionssystemet kan hanteras åter ska ses över av en arbetsgrupp i Regeringskansliet. Inget beslut är dock fattat i frågan och det saknas därmed regler för vad som händer om pensionssystemets buffertfond blir onödigt stor. Om en ”gas” införs under de år för vilka ett reviderat saldomål gäller, 2027–2034, kommer sparandet i pensionssystemet att bli lägre än om den inte införs. Det leder i sin tur till att statens sparande måste bli högre, allt annat lika, och statsskulden blir därmed lägre.

Vänsterpartiet menar att utredningen borde ha beaktat denna fråga och analyserat effekten av olika alternativ för gasen.

Avsaknad av förutsättningar för en bred överenskommelse

Vänsterpartiet har en stark tilltro till det svenska utredningsväsendet. En offentlig utredning innebär en viktig resurssättning av centrala frågor och gedigna genomgångar av kunskapsläget på specifika områden. Erfarenheten av arbetet i denna kommitté har dock varit att det underlag som producerats har varit ämnat att försvara dagens ramverk. Utredningen drar svepande slutsatser om att dagens ramverk bidragit till en gynnsam utveckling av Sveriges ekonomi, vilket inte är belagt eftersom ingen sådan analys har gjorts.

Utredningen innehåller dessutom en rad generaliserade beskrivningar av att underskott och aktiv finanspolitik automatiskt leder till obalanser, högre räntor och accelererande statsskuld. Vänsterpartiets hållning har varit att dessa resonemang måste anpassas till den faktiska nivån på skulden och de svenska nettotillgångarna och dessutom beläggas med fakta. Den faktiska situationen är att Sverige är ett av de länder som har starkast offentliga finanser i världen.

Vänsterpartiet har drivit på för att de offentliga finanserna ska sättas i relation till samhällets behov. Därför har vi krävt att utredningen ska ta fram en bilaga som beskriver utvecklingen av kapitalstocken, investeringsbehoven i Sverige och vilken betydelse det finans-

politiska ramverket kan ha för offentliga investeringar. Denna bilaga har dock inte blivit en del av den slutliga utredningen, vilket vi beklagar.

Vänsterpartiets bestämda uppfattning är att den politiska ambitionen att diskutera behoven av ett förändrat ramverk har varit obefintligt. Därför har dessa frågor varken utretts eller förhandlats och inga kompromisser eller breda lösningar har diskuterats i kommittén.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande från Centerpartiet

Centerpartiet ställer sig bakom ett balansmål för de offentliga finanserna. Det är ett mål väl anpassat hållbara statsfinanser och en stats-skuld på en låg nivå med goda säkerhetsmarginaler framöver. Vi är dock kritiska till att kommitténs slutbetänkande samtidigt inte tydligt svarar på den skuld som de senaste decennierna byggts upp i underhåll och kapacitetsutbyggnad för infrastrukturen, bl.a. järnväg, väg och energiinfrastruktur, som flera expertmyndigheter pekat ut och som nuvarande ramverk inte förmått hantera.

Vi välkomnar det särskilda uppdrag som Finanspolitiska Rådet föreslås få för att bevaka investeringar i statens reala kapitalstock med särskild betoning på infrastruktur, som kommer leda till ett mycket tydligare fokus på denna frågeställning framöver. Men vi beklagar att kommittén inte förmått att direkt hantera de växande problemen för svensk infrastruktur, med en mekanism för avsättning av medel för underhåll och kapacitetsutbyggnad i infrastrukturen i linje med ekonomins och befolkningens utveckling, så att statens reala kapital i form av infrastruktur inte förslits och urholkas samtidigt som den finansiella nettoförmögenheten stärks. Vi är nu i en situation där parallellt med att statens nettoförmögenhet växer och statsskulden faller, så ökar samtidigt underhållsskulden och kapacitetsbristen i infrastrukturen, med allt högre kostnader för att åtgärda samma underhåll i infrastrukturen i takt med att förslitningen förvärras. Det är en utveckling som skapar stora kostnader för samhällsekonomin och minskar framtida tillväxtpotentialer.

Vi lever nu på många sätt i en prövande tid. Ett säkerhetspolitiskt läge som först gradvis och sedan över en natt förändrades i grunden när Ryssland inledde sin fullskaliga invasion av Ukraina, med fruktansvärda konsekvenser för det ukrainska folket och för säkerhetsläget i

vårt närområde. Vår tids kanske största ödesfråga – klimatet – kräver mycket av oss och inte minst av politiken, för att omställningen ska vara på riktigt och fungera för alla. En allt snabbare teknisk utveckling kräver att alla har ordentlig grundläggande utbildning och att fler kan stärka sitt humankapital under livets gång. Demografien, som var en viktig fråga under tidigare översyner av det finanspolitiska ramverket, innebär fortsatt att allt fler som blir äldre ska försörjas av allt färre som arbetar.

Mot denna bakgrund är det viktigt att hålla fast vid det finanspolitiska ramverk som är en central del av de senaste decenniernas ansvarsfulla ekonomiska politik i Sverige. Ramverket etablerades efter 1990-talskrisen och har sedan dess skapat förutsägbarhet och transparens och säkerställt god hushållning med skattemedel, samtidigt som det gjort det möjligt att agera kraftfullt i kris, nu senast under covidpandemin. Det är också värt att notera att stora underskott i statsfinanserna i andra jämförbara länder varit hämmande för investeringar i infrastruktur genom att långsiktiga investeringar i kristider får stå tillbaka för kortsiktiga behov.

Samtidigt ser vi att den svenska infrastrukturen förslitits och dess kapacitet urholkats i brist på utbyggnad i linje med befolkning och ekonomi. Förutom att det påverkar många människor i deras vardag hämmar det påtagligt tillväxt och ekonomisk utveckling, vilket i sin tur påverkar utvecklingen för framtida potentiell tillväxt och offentliga sektorns skuldsättning. Att en underhållsskuld och kapacitetsbrist byggts upp beror inte på det starka finanspolitiska ramverket, tvärtom hade den kunnat vara ännu värre om Sverige dessutom haft en hög statsskuld som begränsat vårt handlingsutrymme. Men eftersom denna underhålls- och kapacitetsbrist byggts upp måste ramverket nu beakta den, precis som en gång överskottsmålet beslutades på 1990-talet för att dels tillsammans med budgetlagen skapa ordning i svensk finanspolitik och dels skapa en buffert ta sig an den väntande demografiska utmaningen med en åldrande befolkning, som Sverige på 2020-talet nu kommit fram till.

Svensk offentlig sektor är stor i en internationell jämförelse, varför den totala investeringsnivån så som den mäts, ligger relativt högt jämfört med andra länder. En betydande del av dessa offentliga investeringar har, särskilt under senare tid, skett i kommunsektorn, en sektor som parallellt också ökat sin andel av den offentliga skuldsättningen.

Men utgiftsnivån för statlig infrastruktur, inte minst transportinfrastruktur i järnvägar och vägar, ligger på en låg nivå jämfört med tidigare situation i Sverige. Sverige var för några generationer sedan tidigt med att bygga ut infrastrukturen. Det var en nödvändighet för kommunikationer och ekonomisk utveckling i hela vårt relativt glesbefolkade land med utspridda naturresurser. En större kapitalstock, som då byggdes upp, innebär normalt högre utgifter för reparationer och underhåll. Risken finns annars att ett eftersatt underhåll leder till att investeringens livslängd förkortas, vilket leder till ett behov av ytterligare investeringar, och ännu högre kostnader.

Som andel av BNP låg de årliga investeringarna i transportinfrastruktur enligt SCB över 1,5 procent av BNP på 1950, 1960 och 1970-talen, men under en procent under följande decennier. Samtidigt har befolkningen ökat och resandet med särskilt järnväg ökat snabbare än befolkningstillväxten. I dagsläget finns både ett omfattande eftersatt underhåll, och en bristande kapacitetsutbyggnad, av den fysiska infrastrukturen.

Trafikverket redovisar i sitt senaste inriktningsunderlag ett eftersatt underhåll som ökar med tiden, se tabell nedan. Det samlade eftersatta underhållet (den s.k. underhållsskulden) under kommande planperiod uppgår till cirka 126,6 miljarder kronor i 2023 års priser, en ökning med drygt 41 miljarder kronor sedan föregående planperiod. Huvuddelen av det eftersatta underhållet finns i järnvägsnätet. Trafikverket gör bedömningen att endast en liten del av detta är möjlig för myndigheten att åtgärda under planperioden, men denna bedömning har fått kritik för att bedömningen av den egna beställningsförmågan och för att inte avspeglar välkända marknadsförhållanden för produktion av infrastruktur i Sverige och Europa det kommande decenniet. Det understryker att ett lyft för underhåll och åtgärdande av kapacitetsbrist för infrastrukturen i Sverige också måste innefatta ett skifte i hur beställning, utförande och uppföljning kan ske i linje med best practice internationellt och bygga på största möjliga samhällsnytta per investerat kapital, för alla delar Sverige.

Tabell 1 Eftersatt underhåll

Miljarder kronor

	Järnväg	Väg	Totalt
Underhållsbehov	91,4	35,2	126,6
Förändring sedan föregående planperiod	36,0	5,2	41,2

Källa: Trafikverket.

Till Trafikverkets underlag kommer bedömningar från andra expertinstanser och bedömare,¹ som på olika sätt lyft fram investerings- och underhållsbehovet.

De offentliga utgifterna för investeringar och underhåll av infrastrukturen behöver därför öka under kommande år. Därför anser Centerpartiet att det finanspolitiska ramverket inte bara ska beakta ställningen för statens nettoförmögenhet utan även ställningen för statens reala kapitalstock, inte minst infrastrukturen, och dess påverkan för tillväxtantaganden. Enligt studier² som undersökt effekterna av investeringar i transportinfrastruktur ökar BNP på lång sikt med cirka 0,5–1 procent om kapitalstocken ökar med 10 procent.

För att vi ska klara av viktiga satsningar på infrastrukturens underhåll och kapacitet och samtidigt möta andra samhällsutmaningar, anser Centerpartiet att ett balansmål är det kloka valet, som frigör finanspolitiskt utrymme för dessa viktiga åtgärder för infrastrukturen och samtidigt värnar sunda statsfinanser. Enligt kommitténs beräkningar landar den offentliga bruttoskulden i linje med det sedan tidigare fastlagda och nu bekräftade skuldankaret på 35 procent i slutet på denna period om finanspolitiken utgår ifrån ett balansmål.

Det är viktigt att understryka skillnaden mellan å ena sidan fundamentala ofta oundvikliga löpande utgifter för exempelvis välfärd och försvar, som har en central i det offentliga åtagandet men också måste finansieras löpande, och å andra sidan förslitningen och urholkandet av en kapitalstock av järnvägar, vägar och annan grundläggande infrastruktur där staten i regel har ett naturligt monopol, och där en

¹ Bl.a. Calmfors, L. (2023a) Vilken roll bör finanspolitiken spela i konjunkturstabiliseringen? Ekonomisk debatt 52(7), Finanspolitiska Rådet (2024) Svensk Finanspolitik 2024. Stockholm., Bergström, F. & Englén, T. (2024) Nollställ Underhållsskulden. Svenskt Näringsliv, Stockholm. WSP (2022) Prioriteringar och vägval när Sverige behöver renoveras. Stockholm, Mistra InfraMaint (2022) Årsrapport 2021. Stockholm.

² Melo, P. C., Graham, D. J., & Brage-Ardao, R. (2013). The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence. *Regional Science and Urban Economics*, 43(5), 695–706.

investeringsnivå måste upprätthållas för att inte tvingas till ännu högre kostnader längre fram. I praktiken skjuts kostnader annars över till kommande generationer, vars resurser samtidigt begränsas av sämre tillväxtförutsättningar.

Centerpartiet har länge arbetat för en stark, opartisk och långsiktigt inriktad granskning av hur finanspolitiken bedrivs och påverkar samhällsutvecklingen. Finanspolitiska Rådet gör detta i dag, men behöver stärkas ytterligare. För att undvika att dagens utveckling med en stor underhållsskuld som urholkar statens reala tillgångar och innebär sämre tillväxt och större kostnader för reinvesteringar i framtiden, måste detta följas mycket tydligare.

Vi välkomnar därför att förslaget som, efter Centerpartiets initiativ, en bred majoritet i kommittén enats om att införa med en uppföljningsmekanism för att bevaka en hållbar nivå på statens realkapitalstock i Finanspolitiska Rådets instruktion. Den ger rådet i uppgift att regelbundet analysera utveckling, förändringar och behov för statens realkapitalstock, alltså i huvudsak den fysiska infrastrukturen, och hur finanspolitiken påverkar dess utveckling. Det blir en helt ny granskning av hur staten förvaltar sina reala tillgångar för att undvika en ökande underhålls- och kapacitetsskulden i det offentliga kapitalet.

Vi hade i detta sammanhang önskat att den analys av den offentliga realkapitalstocken och investeringar i infrastruktur som gjorts inom ramen för kommitténs arbete i högre grad kunnat fördjupa diskussionen i detta betänkande.

Vi vill till denna diskussion lägga till att det är centralt att alla delar i statens åtagande ska omfattas av ramverket, även implicita åtaganden och statliga lån till privata aktörer, såsom omnämns i betänkandet. Om staten, exempelvis ställer ut mycket långsiktiga löften för nya kärnreaktorer om garanterad lönsamhet eller garanterade priser finansierade över statsbudgeten över en extremt lång tidsperiod, detta oberoende av faktisk utveckling för elpriset, är detta en del av statsfinanserna inom det finanspolitiska ramverket, och påverkar saldo-målet och statsskuldens utveckling. Dessa effekter måste beaktas redan när sådana löften och åtaganden ingås.

För att stå rustade inför framtida kriser är det viktigt att politiken inte urholkar respekten för det finanspolitiska ramverket, utan värnar det system som bygger Sveriges ekonomi stark. Centerpartiet ser samtidigt att det finns stora möjligheter att skapa en starkare framtid. Sverige är ett land med stor innovationskraft. Men det förutsät-

ter att tågen går, att vägarna är hela och att hela landet byggs ihop på det sätt som krävs framöver. Att säkra infrastrukturen hade varit det rimliga i samband med denna övergång till balansmål, som Centerpartiet står bakom.

Kommittédirektiv 2023:162

Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 2023

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska se över nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och analysera vissa andra delar av det finanspolitiska ramverket. Syftet är att ta fram underlag för beslut om nivån på målet.

Kommittén ska bl.a.

- analysera vilka konsekvenser olika nivåer på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har 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 konjunktur nedgångar samt andra samhällsutmaningar,
- bedöma om det finns anledning att ändra nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och i så fall föreslå en ny nivå, och
- bedöma om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik och ett bättre samspel mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2024.

Uppdraget att se över nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Regeringen är enligt 2 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) skyldig att till riksdagen lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Regeringen ska också enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen vid minst två tillfällen om året redovisa för riksdagen hur målet uppnås och redogöra för hur en återgång till målet ska ske vid en bedömd avvikelse.

Riksdagen beslutade 2017 att nivån på målet fr.o.m. 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av bruttonationalprodukten i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 2017/18:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.6, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). Ett beslutat mål gäller tills vidare, men bör ses över vart åttonde år. För att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie riksdagsval bör översynen göras mot slutet av varannan mandatperiod.

Bör nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ändras?

Det finns inte någon allmänt accepterad metod för att fastställa en ändamålsenlig nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Valet av lämplig nivå beror i stället på avvägningar mellan flera olika intressen. Därför bör nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bestämmas inom ramen för det politiska systemet. När målet för den offentliga sektorns finansiella sparande etablerades (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) var de huvudsakliga motiven för målet

- att upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna och minska behovet av utländsk upplåning,
- att ge utrymme för en aktiv stabiliseringspolitik, och
- att bidra till att det offentliga ska kunna möta demografiskt betingade kostnadsökningar.

Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara finns en risk för att de finansiella marknaderna, hushåll och företag tappar förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtagan-

den. Detta kan i sin tur medföra att det till slut blir svårt, eller åtminstone mycket dyrt, för staten att finansiera delar av sin verksamhet med lån. För att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken samt stimulera den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen vid en konjunkturnedgång kan det finnas behov av en expansiv finanspolitik. Hållbara offentliga finanser är därmed en förutsättning för en stabil sysselsättning och en god välfärdsutveckling.

Överskottsmålets grundläggande syfte att skapa hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme är i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Även om överskottsmålet är mer lämpat som ett operativt mål i budgetprocessen spelar alltså skuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll i beslutet om målets nivå.

Erfarenheten visar att små och öppna ekonomier med egen valuta ofta är särskilt utsatta i samband med större globala konjunkturnedgångar 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 offentligfinansiella sparandet och i den offentliga skuldnivån för att kunna bedriva en stabiliserande finanspolitik.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i omvärlden ställer krav på en ökad svensk försvarsförmåga. Utredningen bör analysera på vilket sätt detta ska beaktas i översynen.

Kommittén ska därför

- analysera vilka konsekvenser olika nivåer på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har 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 konjunkturnedgångar samt andra samhällsutmaningar,
- bedöma om det finns anledning att ändra nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och i så fall föreslå en ny nivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver det finanspolitiska ramverket anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik?

I en konjunkturedgång kan en konflikt uppstå mellan målet att upprätthålla den offentliga sektorns finansiella sparande över en konjunkturcykel och behovet av att stabilisera ekonomin genom en expansiv finanspolitik. Det finanspolitiska ramverket saknar i dag tydliga principer för hur avvägningar mellan dessa intressen ska göras samt en tydlig rollfördelning mellan finanspolitiken och penningpolitiken, t.ex. i situationer då resursutnyttjandet och inflationen inte följer normala konjunkturrella mönster. Finansutskottet uppmärksammade avsaknaden av stabiliseringspolitiska principer vid utskottets behandling av regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207, bet. 2017/18:FiU32 s. 20). Avsaknaden av stabiliseringspolitiska principer i ramverket har även påtalats av Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen (se Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2018 s. 6 och Riksrevisionens rapport Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022, RiR 2023:3 s. 38).

Kommittén ska därför

- bedöma om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik och ett bättre samspel mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Hur påverkas övriga delar av det finanspolitiska ramverket av en ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande?

Överskottsmålet understöds av ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden. Ramverket omfattar vidare ett utgiftstak för statens utgifter (exklusive statskuldräntor) och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. De budgetpolitiska målen, dvs. överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och det kommunala balanskravet utgör, tillsammans med en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och transparens, de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. Vid en eventuell ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande behöver ändringens effekter på övriga delar av det finanspolitiska ramverket

analyseras. Exempelvis har utvecklingen av sparandet i både pensionssystemet och kommunsektorn betydelse för målnivån eftersom dessa sektorer ingår i den offentliga sektorns finansiella sparande.

Kommittén ska därför

- analysera hur en eventuell ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande förhåller sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket,
- i sin analys särskilt redovisa effekterna för utgiftstaket, skuldankaret, det kommunala balanskravet och den statliga budgetprocessen, och
- bedöma om målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och skuldankaret fortfarande är förenliga.

Hur förhåller sig en ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande till EU:s finanspolitiska ramverk?

Det nu gällande överskottsmålet har medfört att Sverige har upprätt hållit goda marginaler till de offentligfinansiella mål och restriktioner som finns i stabilitets- och tillväxtpakten, som är en del av EU:s finanspolitiska ramverk. Kritik har riktats mot ramverket eftersom många medlemsstater under en längre tid haft alltför höga skulder som inte har visat en tydligt sjunkande trend.

För närvarande pågår en översyn av stabilitets- och tillväxtpakten inom ramen för en större omarbetning av hela EU:s ramverk för ekonomisk styrning. Denna översyn syftar till att ett ändrat regelverk ska kunna träda i kraft under 2024. Kommissionen har lämnat ett reformförslag som bl.a. innebär ändringar i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande del (se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97, COM(2023) 240 final av den 26 april 2023, och förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott, COM(2023) 241 final av den 26 april 2023).

Kommittén ska därför

- analysera hur en eventuell ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande förhåller sig till EU:s stabilitets- och tillväxtpakt, inklusive de ändringar av EU:s finanspolitiska ramverk som nu är aktuella.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2024.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:62

Tilläggsdirektiv till Kommittén om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (Fi 2023:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 30 november 2023 kommittédirektiv om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2023:162). En parlamentariskt sammansatt kommitté ska bl.a. analysera hur en eventuell ändrad nivå på målet förhåller sig till EU:s stabilitets- och tillväxtpakt, inklusive de ändringar som föreslagits i bl.a. regelverkets förebyggande och korrigerande del. Sedan kommittédirektiven beslutades har Europeiska unionens råd, utöver de föreslagna ändringarna i stabilitets- och tillväxtpakten, beslutat om ändringar i EU:s finanspolitiska ramverk genom rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (ändringsdirektivet).

Kommittén får nu även i uppdrag att bl.a.

- analysera och ta ställning till hur det svenska finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att uppfylla kraven i ändringsdirektivet, och
- lämna förslag på åtgärder som behövs för att genomföra ändringsdirektivet.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 15 november 2024.

Uppdraget att anpassa det svenska finanspolitiska ramverket till EU:s nya krav på medlemsstaternas budgetramverk

Den 29 april 2024 beslutade Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om ändringar i EU:s ramverk för ekonomisk styrning. Rådet antog bl.a. ändringsdirektivet, som ställer nya krav på medlemsstaternas budgetramverk. Ett sådant krav avser oberoende finanspolitiska institutioner. Av ändringsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att oberoende finanspolitiska institutioner inrättas genom nationella lagar och andra författningar samt att medlemsstaterna får inrätta mer än en sådan institution. De oberoende finanspolitiska institutionerna ska utföra vissa uppgifter, bl.a. utarbeta, bedöma eller godkänna årliga och fleråriga makroekonomiska prognoser samt bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt. Institutionerna ska ha tillräckliga och stabila medel för att kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Av ändringsdirektivet framgår vidare bl.a. att medlemsstaterna, så långt det är möjligt, ska beakta makroekonomiska risker som är en följd av klimatförändringarna och deras miljö- och fördelningseffekter i sina bedömningar av de offentliga finansernas medel- och långfristiga hållbarhet.

Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2025 genomföra de ändringar som är nödvändiga för att följa direktivet. Det finns därför ett behov av att analysera vilka anpassningar som krävs av det svenska finanspolitiska ramverket, bl.a. av berörda myndigheters uppgifter, för att det ska uppfylla kraven i ändringsdirektivet. Förslag till sådana anpassningar behöver också tas fram, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Kommittén ska därför

- analysera och ta ställning till hur det svenska finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att uppfylla kraven i ändringsdirektivet,
- vid behov belysa olika alternativ för att genomföra ändringsdirektivet och redovisa för- och nackdelar med dessa,
- lämna förslag på åtgärder som behövs för att genomföra ändringsdirektivet,

- vid behov lämna förslag på förändringar av berörda myndigheters uppgifter så att eventuella nya uppgifter kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska bedöma och redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska dokumentera och redovisa författningsförslagen i förhållande till ändringsdirektivet i en jämförelsetabell.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 15 november 2024.

(Finansdepartementet)

Genomförande av direktiv 2024/1265
om ändring av direktiv 2011/85/EU
om krav på medlemsstaternas
budgetramverk

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
1	<p>I detta direktiv fastställs närmare regler för hur budgetramverken i medlemsstaterna ska vara utformade. Dessa regler är nödvändiga för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden enligt EUF-fördraget för att undvika alltför stora offentliga underskott</p>	<p>I detta direktiv fastställs närmare regler för hur budgetramverken i medlemsstaterna ska vara utformade. Dessa regler är nödvändiga för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden enligt EUF-fördraget för att undvika alltför stora offentliga underskott</p>	
2	<p>I detta direktiv ska definitionerna av offentlig, underskott och investering i artikel 2 i protokollet (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till EU-fördraget och till EUF-fördraget gälla. Definitionen av den offentliga <i>sektorns undersektorer i punkt 2.70</i> i bilaga A till <i>förordning (EG) nr 2223/96</i> ska också gälla.</p> <p>Dessutom gäller följande definition:</p>	<p>I detta direktiv ska definitionerna av offentlig, underskott och investering i artikel 2 i protokollet (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till EU-fördraget och till EUF-fördraget gälla. Definitionen av den offentliga <i>förvaltningens delsektorer</i> i bilaga A till <i>Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013(*)</i> ska gälla.</p> <p>Dessutom gäller följande definition:</p>	<p>Kommittén föreslår ändringar i 2 kap. 1 §, 9 kap. 3 § och 10 kap. 6 § budgetlagen (2011:203) för att anpassa till ENS2010 begrepp.</p>

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	<i>budgetramverk</i> : den uppsättning mekanismer, förfaranden, regler och institutioner som den offentliga sektorns budgetpolitik vilar på, särskilt	<i>budgetramverk</i> : den uppsättning mekanismer, förfaranden, regler och institutioner som den offentliga sektorns budgetpolitik vilar på, särskilt	
2	a) <i>system</i> för <i>budgeträkenskaper</i> och statistisk rapportering,	a) <i>redovisningssystem</i> för <i>offentlig sektor</i> och <i>offentlig</i> statistisk rapportering,	a) Framgår av 4 kap. och 10 kap. budgetlagen samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
2	b) regler och förfaranden för utarbetandet av prognoser för budgetplaneringen,	b) regler och förfaranden för utarbetandet av prognoser för budgetplaneringen,	b) Framgår av 9 kap. 3 § budgetlagen.
2	c) landspecifika numeriska finanspolitiska regler som bidrar till att medlemsstaternas finanspolitik stämmer överens med deras respektive skyldigheter enligt EUF-fördraget i form av en indikator på budgetutfallet, exempelvis det offentliga budgetunderskottet, upplåningen,	c) landspecifika numeriska finanspolitiska regler som bidrar till att medlemsstaternas finanspolitik stämmer överens med deras respektive skyldigheter enligt EUF-fördraget <i>och som uttrycks</i> i form av en indikator på budgetutfallet, exempelvis det offentliga budgetunderskottet,	c) Framgår av 2 kap. 1 och 1 a §§ och 10 kap. 6 § budgetlagen.

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	skulderna eller någon av deras huvudkomponenter,	upplåningen, skulderna eller någon av deras huvudkomponenter,	
2	d) budgetförfaranden som innehåller regler för att underbygga budgetprocessens alla faser,	d) budgetförfaranden som innehåller regler för att underbygga budgetprocessens alla faser,	d) Framgår av 9 kap. kungörelse om regeringsformen (1974:152) samt av 5 kap. budgetlagen.
2	e) budgetramverk på medellång sikt som <i>ingår i</i> den nationella budgetprocessen <i>och ger</i> finanspolitiken ett längre tidsperspektiv än årsbudgetarnas, inklusive fastställandet av politiska prioriteringar och budgetmål på medellång sikt,	e) budgetramverk på medellång sikt som <i>en särskild del av</i> den nationella budgetprocessen <i>för att ge</i> finanspolitiken ett längre tidsperspektiv än årsbudgetarnas, inklusive fastställandet av politiska prioriteringar och <i>nationella</i> budgetmål på medellång sikt,	e) Framgår av 2 kap. och 10 kap. 6 § budgetlagen.
2	f) mekanismer för oberoende övervakning och analys för att öka öppenheten och insynen i delar av budgetprocessen,	f) mekanismer för oberoende övervakning och analys för att öka öppenheten och insynen i delar av budgetprocessen,	f) Framgår av förordning (2011:446) om finanspolitiska rådet.
2	g) mekanismer och regler för budgetrelationer mellan myndigheter	g) mekanismer och regler för budgetrelationer mellan myndigheter	g) Framgår av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	inom den offentliga sektorns olika undersektorer.	inom den offentliga sektorns olika undersektorer,	
2		<i>h) oberoende finanspolitiska institutioner i form av organ som är strukturellt oberoende eller organ som är funktionellt självständiga gentemot medlemsstaternas budgetmyndigheter och som inrättats genom nationella rättsliga bestämmelser i enlighet med artikel 8a.</i>	h) Framgår av förordning om finanspolitiska rådet.
3.1	När det gäller nationella system för offentliga räkenskaper ska medlemsstaterna ha inrättat offentliga räkenskapssystem som heltäckande och konsekvent omfattar den offentliga sektorns alla <i>undersektorer</i> samt innehåller nödvändig information för att ta fram <i>bokföringsuppgifter</i> med syftet att framställa uppgifter baserade på <i>ENS 95</i> . Dessa offent-	När det gäller nationella system för offentliga räkenskaper ska medlemsstaterna ha inrättat offentliga räkenskapssystem som heltäckande och konsekvent omfattar den offentliga sektorns alla <i>delsektorer</i> samt innehåller nödvändig information för att ta fram <i>data</i> med syftet att framställa uppgifter baserade på <i>det europeiska national- och regional-</i>	SCB (2014) Anpassning av Sveriges nationalräkenskaper till Europeiska nationalräkenskaps-systemet 2010 (ENS2010).

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	liga räkenskapssystem ska vara föremål för interna kontroller och oberoende revision.	<i>räkenskapssystemet</i> . Dessa offentliga räkenskapssystem ska vara föremål för interna kontroller och oberoende revision.	
3.2	<p>Medlemsstaterna ska se till att budgetuppgifter punktligt och regelbundet offentliggörs för <i>alla den offentliga sektorns undersektorer enligt definitionen i förordning (EG) nr 2223/96</i>. Medlemsstaterna ska särskilt offentliggöra</p> <p>a) budgetuppgifter enligt kontantmetoden (eller likvärdiga uppgifter från de offentliga räkenskaperna om uppgifter enligt kontantmetoden inte är tillgängliga) enligt följande tidsintervall:</p> <p>– månatligen per undersektor för staten, delstatsregeringar och social-</p>	<p>Medlemsstaterna ska se till att budgetuppgifter punktligt och regelbundet offentliggörs för <i>den offentliga sektorns alla delsektorer som anges i förordning (EU) nr 549/2013*</i>. Medlemsstaterna ska för statlig förvaltning, delstatlig förvaltning, kommunal förvaltning och sociala trygghetsfonder särskilt offentliggöra uppgifter om skuldsättning en gång i kvartalet och, såvida de inte har inrättat integrerade, heltäckande och nationellt harmoniserade system för periodiserad redovisning, uppgifter om underskott separat, före slutet av påföljande kvartal eller efter det att kommissionen</p>	Redovisas i de ekonomiska propositionerna.

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	<p>försäkringarna, före följande månads utgång, och</p> <p>– kvartalsvis för den kommunala sektorn, före slutet av det följande kvartalet,</p> <p>b) en detaljerad jämförelsetabell som visar metoden för övergång mellan uppgifter enligt kontantmetoden (eller motsvarande uppgifter ur de offentliga räkenskaperna om uppgifter enligt kontantmetoden inte är tillgängliga) och uppgifter baserade på ENS 95-standarderna.</p>	<p>(Eurostat) offentliggjort relevanta uppgifter.</p>	
3.3		<p>Kommissionen (Eurostat) ska var tredje månad offentliggöra kvartalsstatistik över de offentliga finanserna i enlighet med tabellerna 25, 27 och 28 i bilaga B till förordning (EU) nr 549/2013.</p>	

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
4.1	<p>Medlemsstaterna ska <i>se till</i> att finanspolitisk planering grundar sig på realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser, baserade på de mest aktuella uppgifterna. Budgetplaneringen ska baseras på det mest sannolika makroekonomiska scenariot eller på ett försiktigare scenario. De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna ska jämföras med kommissionens senast uppdaterade prognoser och, när så är lämpligt, med andra oberoende organs prognoser. Signifikanta skillnader mellan <i>det valda</i> makroekonomiska scenariot och kommissionens <i>prognos</i> ska <i>motiveras, särskilt</i> om nivån eller ökningstakten för variabler i externa antaganden avviker signi-</p>	<p>Medlemsstaterna ska <i>säkerställa</i> att <i>årlig och flerårig</i> finanspolitisk planering grundar sig på realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser baserade på de mest aktuella uppgifterna. Budgetplaneringen ska baseras på det mest sannolika makroekonomiska scenariot eller på ett försiktigare scenario. De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna ska jämföras med kommissionens senast uppdaterade prognoser och, när så är lämpligt, med andra oberoende organs prognoser. Signifikanta skillnader mellan <i>medlemsstatens</i> makroekonomiska <i>prognoser och budgetprognoser</i> och kommissionens <i>prognoser</i> ska <i>förklaras, t.ex.</i> om nivån eller ökningstakten för variabler i</p>	<p>Kommittén föreslår ändring i 9 kap. 3 § budgetlagen för att reglera det här kravet i ett nytt tredje stycke. Beskrivs i avsnitt 8.3.1.</p>

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	fikant från värdena i kommissionens prognoser.	externa antaganden avviker signifikant från värdena i kommissionens prognoser.	
4.4	<i>Inom ramen för en känslighetsanalys ska de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna innefatta undersökningar av de viktigaste finanspolitiska variabelernas utveckling vid olika antaganden om tillväxt och räntor. De olika antaganden som används i makroekonomiska prognoser och budgetprognoser ska vägledas av utfallet av tidigare prognoser och i största möjliga utsträckning ta hänsyn till relevanta riskscenarier.</i>		
4.5	Medlemsstaterna ska ange vilken institution som är ansvarig för utarbetandet av makroekonomiska prognoser och budgetprognoser och offentliggöra de officiella makro-	Medlemsstaterna ska ange vilken institution som är ansvarig för utarbetandet av makroekonomiska prognoser och budgetprognoser och offentliggöra de officiella makro-	Hur budgetarbetet ska bedrivas är reglerat i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där framgår av 13 och 15 §§ hur gemensam beredning

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	<p>ekonomiska prognoser och budgetprognoser som utarbetats för finanspolitisk planering, <i>inklusive metoder, antaganden och relevanta parametrar som ligger till grund för dessa prognoser</i>. Medlemsstaterna och kommissionen ska minst en gång om året <i>hålla</i> en teknisk dialog om de antaganden som ligger till grund för utarbetandet av de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna.</p>	<p>ekonomiska prognoser och budgetprognoser som utarbetats för finanspolitisk planering. Medlemsstaterna och kommissionen ska minst en gång om året <i>föra</i> en teknisk dialog om de antaganden som ligger till grund för utarbetandet av de makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna.</p>	<p>inom Regeringskansliet ska gå till inför regeringens beslut.</p> <p>Budgetberedningen beskrivs även i regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207) i avsnitt 4.1.</p>
4.6	<p><i>De makroekonomiska prognoserna och budgetprognoserna</i> för finanspolitisk planering ska genomgå en regelbunden, objektiv och fullständig utvärdering <i>på grundval av objektiva kriterier, inklusive utvärdering</i> i efterhand. Resultaten av den utvärderingen ska offentliggöras och på</p>	<p><i>Makroekonomiska prognoser och budgetprognoser</i> för årlig och flerårig finanspolitisk planering ska genomgå en regelbunden, objektiv och fullständig utvärdering i efterhand <i>av ett oberoende organ eller andra organ som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas budgetmyndigheter och som</i></p>	<p>Kommittén föreslår ändring i 9 kap. 5 § budgetlagen så att det framgår att utvärderingen ska göras av ett oberoende organ.</p> <p>Att Finanspolitiska rådet har den uppgiften framgår av 7 § förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet.</p>

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
	<p>lämpligt sätt beaktas i framtida makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Om det vid utvärderingen upptäcks en signifikant systematisk avvikelse som har påverkat de makroekonomiska prognoserna under minst fyra år i rad ska den berörda medlemsstaten vidta de åtgärder som krävs och offentliggöra dessa.</p>	<p><i>skiljer sig från den myndighet som utarbetar prognosen.</i> Resultaten av denna utvärdering ska offentliggöras och på lämpligt sätt beaktas i framtida makroekonomiska prognoser och budgetprognoser. Om det vid utvärderingen upptäcks en signifikant systematisk avvikelse som har påverkat de makroekonomiska prognoserna under minst fyra år i rad ska den berörda medlemsstaten vidta de åtgärder som krävs och offentliggöra dessa.</p>	
4.7	<p><i>Kommissionen (Eurostat) ska var tredje månad offentliggöra medlemsstaternas underskotts- och skuldnivåer per kvartal.</i></p>		

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
5	<i>Medlemsstaterna ska tillämpa numeriska finanspolitiska regler som är specifika för dem och som effektivt främjar att de uppfyller sina skyldigheter enligt EUF-fördraget på budgetpolitikens område inom ramen för en flerårig horisont för den offentliga sektorn som helhet. Dessa regler ska särskilt främja</i>	<i>Varje medlemsstat ska fastställa specifika numeriska finanspolitiska regler för att effektivt främja uppfyllande av sina skyldigheter enligt EUF-fördraget i fråga om budgetpolitik över en flerårig period för den offentliga förvaltningen som helhet. Dessa regler ska särskilt främja</i>	Framgår av 2 kap. 1–4 §§ budgetlagen. Kommittén föreslår ändringar i budgetlagen för att anpassa till begrepp enligt ENS2010. Se hantering av artikel 2.
5	a) iakttagande av referensvärdena för underskott och <i>skulder</i> som fastställts i <i>enlighet med</i> EUF-fördraget,	a) iakttagande av referensvärdena för <i>och bestämmelserna om</i> underskott och <i>skuldsättning</i> som fastställts i <i>artikel 1 i protokoll (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott, fogat till EU-fördraget och</i> EUF-fördraget,	Sverige uppfyller kraven i de återkommande nationella struktur- och finanspolitiska planerna fr.o.m. 2025.
5	b) beslut om <i>flerårig</i> finanspolitisk planering, <i>inklusive iakttagande av medlemsstaternas budgetmål</i> på medellång sikt.	b) beslut om finanspolitisk planering på medellång sikt <i>som är i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 (*)</i> .	

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
6.1	Utan att det påverkar EUF-fördragets bestämmelser om unionens ram för budgetövervakning ska följande specificeras i de landspecifika numeriska finanspolitiska reglerna:	Utan att det påverkar EUF-fördragets bestämmelser om unionens ram för budgetövervakning ska följande specificeras i de landspecifika numeriska finanspolitiska reglerna:	
6.1	a) Måldefinition och tillämpningsområde för reglerna.	a) Måldefinition och tillämpningsområde för reglerna.	a) Framgår av 2 kap. 1 och 1 a §§ budgetlagen.
6.1	b) Effektiv och punktlig övervakning av hur reglerna iakttas, baserad på en tillförlitlig och oberoende analys utförd av oberoende <i>organ</i> eller organ som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas budgetmyndigheter.	b) Effektiv och punktlig övervakning av hur reglerna iakttas, baserad på en tillförlitlig och oberoende analys utförd av oberoende <i>finanspolitiska institutioner som inrättats i enlighet med artikel 8a</i> eller <i>andra organ</i> som är funktionellt oberoende av medlemsstaternas budgetmyndigheter.	b) Framgår av nuvarande 5 och 6 §§ förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet. I kommitténs ändringsförslag motsvarar det 6 § första stycket av punkterna 2, 3 och andra stycket.
6.1	c) Konsekvenser om reglerna inte iakttas.	c) Konsekvenser om reglerna inte iakttas.	c) Framgår av 1 kap. 1 a § budgetlagen.

Art.	2011/85	2024/1265	Hantering
6.2	Om de numeriska finanspolitiska reglerna innehåller undantagsklausuler, ska det i dessa klausuler anges ett begränsat antal särskilda omständigheter i överensstämmelse med medlemsstaternas skyldigheter enligt EUF-fördraget <i>på budgetpolitikens område samt strikta förfaranden där tillfälliga avvikelser från reglerna medges.</i>	Om de numeriska finanspolitiska reglerna innehåller undantagsklausuler ska det i dessa klausuler anges ett begränsat antal särskilda omständigheter i överensstämmelse med medlemsstaternas skyldigheter enligt EUF-fördraget <i>och förordning (EU) 2024/1263.</i>	Finns inga undantagsklausuler i det svenska finanspolitiska ramverket.
7	Medlemsstaternas årliga budgetlagstiftning ska återspegla deras land-specifika gällande numeriska finanspolitiska regler.	Medlemsstaternas årliga budgetlagstiftning ska återspegla deras land-specifika gällande numeriska finanspolitiska regler.	Framgår av 2 kap. budgetlagen.
8	<i>Artiklarna 5–7 ska inte gälla Förenade kungariket.</i>		

Kapitel V		OBEROENDE FINANSPOLITISKA INSTITUTIONER	
8.a		<i>1. Medlemsstaterna ska säkerställa att oberoende finanspolitiska institutioner inrättas genom nationella lagar och andra författningar.</i>	1. Genom kommitténs förslag till förordning med ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet tydliggörs det i 4 § första stycket.
8.a		<i>2. Medlemsstaterna får inrätta mer än en oberoende finanspolitisk institution.</i>	2. Sverige har bara utsett ett, Finanspolitiska rådet.
8.a		<i>3. De oberoende finanspolitiska institutionerna ska bestå av medlemmar som nominerats och utsetts på grundval av sin erfarenhet och kompetens inom offentliga finanser, makroekonomi eller budgetförvaltning enligt transparenta förfaranden.</i>	3. Framgår av 11 § andra stycket förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet.

8.a		<p><i>4. De oberoende finanspolitiska institutionerna ska</i></p> <p><i>a) inte ta emot instruktioner från den berörda medlemsstatens budgetmyndigheter eller från andra offentliga eller privata organ,</i></p>	<p>a) Genom kommitténs förslag till förordning med ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet, tydliggörs i 4 § rådets självständiga roll och att det är åtskilt från myndighetens kansli.</p>
8.a		<p><i>b) ha kapacitet att utan onödigt dröjsmål kommunicera sina bedömningar och synpunkter offentligt,</i></p>	<p>b) Kommitténs bedömning är att kravet uppfylls, det beskrivs i avsnitt 8.3.2.</p>
8.a		<p><i>c) ha tillräckliga och stabila medel för att kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt, inbegripet utföra alla typer av analyser som ingår i dessa uppgifter,</i></p>	<p>c) Kommitténs bedömning är att kravet uppfylls, det beskrivs i avsnitt 8.3.2.</p>

8.a		<i>d) utan onödigt dröjsmål få tillräcklig tillgång till den information som de behöver för att fullgöra sina uppgifter.</i>	d) Genom kommitténs förslag till förordning med ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet, tydliggörs i 6 § första stycket 1 att rådet utan dröjsmål ska få tillgång till relevant information.
8.a		<i>e) regelbundet vara föremål för externa utvärderingar som utförs av oberoende utvärderare.</i>	e) Kommitténs bedömning är att regeringen senast den 31 december 2025 bör tillsätta en utredning och att OECD bör få uppdraget. Det beskrivs i avsnitt 8.3.2.
8.a		<i>5. Utan att det påverkar de uppgifter och funktioner som tilldelas de medlemsstater som har euron som valuta enligt förordning (EU) nr 473/2013, ska alla medlemsstater säkerställa att en av de oberoende finanspolitiska institutionerna utför följande uppgifter:</i>	5.

8.a		<i>a) Utarbeta, bedöma eller godkänna årliga och fleråriga makroekonomiska prognoser.</i>	a) Genomförs i kommitténs förslag 6 § första stycket 1 förordning med ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet.
8.a		<i>b) Övervaka efterlevnaden av landspecifika numeriska finanspolitiska regler om inte detta görs av andra organ i enlighet med artikel 6.</i>	b) Framgår av 6 § första stycket 2 och 3 samt andra stycket i kommitténs förslag till ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet.
8.a		<i>c) Utföra uppgifter i enlighet med artiklarna 11, 15,3 och 23 i förordning (EU) 2024/1263 och artikel 3.5 i förordning (EC) nr 1467/97 (*).</i>	c) Genomförs genom kommitténs förslag till 7 a § förordning med ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet.
8.a		<i>d) Bedöma om det nationella budgetramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt.</i>	d) Genomförs genom kommitténs förslag till 7 b § förordning med ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet.

8.a		e) <i>Delta i regelbundna utfrågningar och debatter i det nationella parlamentet efter inbjudan.</i>	e) Genomförs i kommitténs förslag till komplettering i 9 § förordning med ändring i förordningen med instruktion för Finanspolitiska rådet. Beskrivs i kapitel 8.3.2.
8.a		6. <i>Oberoende finanspolitiska institutioner ska utfärda bedömningar inom ramen för sina uppgifter enligt punkt 5 a, b, c eller d i denna artikel utan att det påverkar de uppgifter och funktioner som tilldelats i enlighet med förordning (EU) nr 473/2013. Medlemsstaterna ska iaktta bedömningarna, eller, alternativt, förklara varför de inte följer dem. Förklaringen ska vara offentlig och läggas fram två månader från det att bedömningarna utfärdades.</i>	6. Beskrivs i avsnitt 8.3.2. Den exakta tidpunkten bör, enligt kommittén, beredas vidare inom Regeringskansliet.
9.1	<i>Medlemsstaternas ska inrätta ett trovärdigt och effektivt budgetramverk på medellång sikt, som tryggar</i>	<i>Medlemsstaterna ska inrätta ett trovärdigt och effektivt nationellt budgetramverk på medellång sikt som</i>	Framgår av 2 kap. 2–4 §§ budgetlagen.

	införande av en finanspolitisk planeringshorisont på minst tre år för att <i>se till</i> att den nationella finanspolitiska planeringen har ett <i>flerårsperspektiv</i> .	tryggar införande av en finanspolitisk planeringshorisont på minst tre år för att <i>säkerställa</i> att den nationella finanspolitiska planeringen har ett <i>flerårigt perspektiv</i> .	
9.2	<i>Budgetramverken</i> på medellång sikt ska innehålla förfaranden för upprättande av följande:	<i>De nationella budgetramverken</i> på medellång sikt ska innehålla förfaranden för upprättande av följande:	
9.2	a) Övergripande och transparenta <i>fleråriga</i> budgetmål för offentliga underskott, <i>skulder</i> och andra <i>sammansfattande</i> finanspolitiska indikatorer, t.ex. utgifter, <i>för att se till</i> att dessa överensstämmer med <i>gällande</i> numeriska finanspolitiska regler enligt kapitel IV.	a) Övergripande och transparenta <i>nationella</i> budgetmål <i>på medellång sikt enligt artikel 2 andra stycket</i> i <i>detta direktiv</i> för offentliga underskott, <i>skuldsättning</i> och andra finanspolitiska indikatorer, t.ex. utgifter, <i>samt säkerställa</i> att dessa överensstämmer med <i>landspecifika</i> numeriska finanspolitiska regler enligt kapitel IV <i>i detta direktiv och relevanta bestämmelser i förordning (EU) 2024/1263</i> .	a) Framgår av 2 kap. budgetlagen och regeringens skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket.

9.2	b) Prognoser för den offentliga sektorns alla större utgifts- och inkomstposter med närmare detaljer för den statliga nivån och socialförsäkringsnivån, för innevarande och senare budgetår, vid oförändrad politik.	b) Prognoser för den offentliga sektorns alla större utgifts- och inkomstposter med närmare detaljer för den statliga nivån och socialförsäkringsnivån, för innevarande och senare budgetår, vid oförändrad politik.	b) Framgår av 9 kap. budgetlagen.
9.2	c) En beskrivning av planerade politiska åtgärder på medellång sikt som påverkar <i>den offentliga sektorns finanser</i> , fördelade på större utgifts- och inkomstposter, som visar hur korrigeringen i riktning mot <i>budgetmålen</i> på medellång sikt <i>ska</i> uppnås <i>i förhållande till</i> prognoser vid oförändrad politik.	c) En beskrivning av planerade politiska åtgärder, <i>inbegripet investeringar och reformer</i> , på medellång sikt som påverkar <i>de offentliga finanserna och en hållbar och inkluderande tillväxt</i> , fördelade på större utgifts- och inkomstposter, som visar hur korrigeringen i riktning mot <i>de nationella budgetmål</i> på medellång sikt <i>som avses i artikel 2 andra stycket</i> <i>e</i> uppnås <i>jämfört med</i> prognoser vid oförändrad politik.	c) Redovisas i de ekonomiska propositionerna.

9.2	d) En utvärdering av hur de planerade åtgärderna, i ljuset av deras långsiktiga effekter för den offentliga sektorns finanser, förväntas påverka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.	d) En utvärdering av hur de planerade åtgärderna, i ljuset av deras direkta medel- och långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, förväntas påverka de offentliga finansernas medel- och långfristiga hållbarhet samt en hållbar och inkluderande tillväxt. Bedömningen ska så långt det är möjligt beakta makroekonomiska risker som är en följd av klimatförändringarna och deras miljö- och fördelningseffekter.	d) Framgår av 9 kap. 4 § budgetlagen och 4–5 §§ klimatlagen (2017:720).
9.3	Prognoser som godkänts i samband med budgetramverket på medellång sikt ska utgå från realistiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser enligt kapitel III.		

10	<p>Årlig budgetlagstiftning ska överensstämma med <i>bestämmelserna i budgetramverket</i> på medellång sikt. <i>Framtagandet av den årliga budgeten ska särskilt grunda sig på de inkomst- och utgiftsprognoser och prioriteringar som utgår från budgetramverket på medellång sikt enligt artikel 9.2.</i> Varje avvikelse från dessa bestämmelser ska vederbörligen förklaras.</p>	<p>Årlig budgetlagstiftning ska överensstämma med <i>de nationella budgetmål</i> på medellång sikt <i>som avses i artikel 2 andra stycket e.</i> Varje avvikelse ska vederbörligen förklaras.</p>	<p>Framgår av 2 kap. 1 a § budgetlagen.</p>
11	<p><i>Ingen bestämmelse i detta direktiv ska hindra en ny regering i en medlemsstat från att uppdatera det medelfristiga budgetramverket så att det återspeglar dess egna prioriteringar. I detta fall ska den nya regeringen ange skillnaderna i förhållande till det föregående medelfristiga budgetramverket.</i></p>	<p><i>Detta direktiv ska inte hindra en medlemsstat, vid tillsättning av en ny regering, från att uppdatera sin medelfristiga budgetplan för att ta hänsyn till dess nya politiska prioriteringar. Medlemsstaten ska i ett sådant fall ange skillnaderna mellan den föregående och den nya medelfristiga budgetplanen.</i></p>	

kapitel VI	INSYN I DEN OFFENTLIGA SEKTORNS FINANSER OCH HELTÄCKANDE BUDGETRAMVERK	<i>INSYN I OFFENTLIGA FINANSER</i>	
12	Medlemsstaterna ska <i>se till</i> att åtgärder som vidtagits för iakttagande av kapitlen II, III och IV är <i>konsekvent</i> för, och täcker alla, offentliga <i>undersektorer</i> . Detta ska särskilt <i>försätta att</i> redovisningsregler och redovisningsförfaranden är <i>konsekventa och</i> att bakomliggande insamlings- och bearbetningssystem för datauppgifter är tillförlitliga.	Medlemsstaterna ska <i>säkerställa</i> att åtgärder som vidtagits för iakttagande av kapitlen II, III och IV är <i>konsekventa</i> för och täcker alla offentliga <i>delsektorer</i> . Medlemsstaterna ska <i>för detta ändamål</i> särskilt <i>ha konsekventa</i> redovisningsregler och redovisningsförfaranden <i>för offentlig förvaltning och ska säkerställa</i> att bakomliggande insamlings- och bearbetningssystem för datauppgifter är tillförlitliga.	Använder begrepp enligt ENA2010. Framgår av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
13	1. Medlemsstaterna ska införa lämpliga samordningsmekanismer för den offentliga sektorns undersektorer för att se till att samtliga undersektorer på ett heltäckande och konsekvent sätt omfattas av finanspolitisk planering, landspecifika numeriska finans-	1. Medlemsstaterna ska införa lämpliga samordningsmekanismer för den offentliga sektorns undersektorer för att se till att samtliga undersektorer på ett heltäckande och konsekvent sätt omfattas av finanspolitisk planering, landspecifika numeriska finans-	1. Regleras i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag samt 11 kap. 12 och 14 §§ kommunallagen (2017:725).

	politiska regler, framtagning av budgetprognoser och införande av flerårsplanering i enlighet med det fleråriga budgetramverket.	politiska regler, framtagning av budgetprognoser och införande av flerårsplanering i enlighet med det fleråriga budgetramverket.	
13	2. För att främja ansvar på finanspolitikens område ska det klart anges vilket budgetansvar offentliga myndigheter inom olika offentliga undersektorer har.	2. För att främja ansvar på finanspolitikens område ska det klart anges vilket budgetansvar offentliga myndigheter inom olika offentliga undersektorer har.	2. Regleras i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.
14.1	Inom ramen för de årliga <i>budgetförfarandena ska medlemsstaterna identifiera och presentera den offentliga sektorns alla organ och medel som inte ingår i de ordinarie budgetarna på undersektorsnivå, tillsammans med annan relevant information. Den samlade inverkan på den offentliga sektorns saldon och skulder av dessa organ och medel inom den offentliga sektorn ska presenteras inom ramen</i>	Inom ramen för de årliga <i>och fleråriga budgetförfarandena ska medlemsstaterna offentliggöra information om organ och medel som inte ingår i de ordinarie budgetarna men som ingår i offentlig förvaltning, inbegripet i offentliga delsektorer. Medlemsstaterna ska även offentliggöra belopp avseende dessa organs och medels samlade inverkan på offentliga saldon och skulder.</i>	Redovisas i de ekonomiska propositionerna, regleras i 10 kap. budgetlagen.

	<i>för de årliga budgetförfarandena och budgetplanerna på medellång sikt.</i>		
14.2	Medlemsstaterna ska offentliggöra närmare uppgifter om hur skatteutgifter påverkar inkomster.	Medlemsstaterna ska offentliggöra närmare uppgifter om hur skatteutgifter påverkar inkomster.	Redovisas i de ekonomiska propositionerna, regleras i 10 kap. budgetlagen.
14.3	<p>För alla offentliga <i>undersektorer</i> ska medlemsstaterna offentliggöra relevanta uppgifter om ansvarsförbindelser med potentiellt stor påverkan på offentliga budgetar, inklusive offentliga garantier, <i>förväntade förluster på lån och ansvarsförbindelser i samband med offentliga företags</i> verksamhet, inklusive deras omfattning.</p> <p>Medlemsstaterna ska <i>också</i> offentliggöra information om den offentliga <i>sektorns</i> ägande i privata och <i>offentligägda företag</i> avseende belopp som är ekonomiskt signifikanta.</p>	<p>För alla offentliga <i>delsektorer</i> ska medlemsstaterna offentliggöra relevanta uppgifter om ansvarsförbindelser med potentiellt stor påverkan på offentliga budgetar, inklusive offentliga garantier, <i>nödlidande lån och skulder som härrör från offentliga bolags</i> verksamhet, inklusive deras omfattning.</p> <p><i>Medlemsstaterna ska så långt det är möjligt även offentliggöra uppgifter om katastrof- och klimatrelaterade ansvarsförbindelser. De uppgifter som offentliggörs ska i den mån det är möjligt beakta uppgifter om offentliga finansiella kostnader till följd av kata-</i></p>	Framgår av 26 f § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret. Redovisas i Riksgäldens rapport Statens garantier och utlåning – en riskanalys 2024.

		<p><i>strof- och klimatrelaterade chocker. Medlemsstaterna ska offentliggöra information om den offentliga förvaltningens ägande i privata och offentliga bolag avseende belopp som är ekonomiskt signifikanta</i></p>	
16.1	<p><i>Senast den 14 december 2018 ska kommissionen offentliggöra en översyn av hur ändamålsenliga detta direktiv är.</i></p>	<p><i>1. Senast den 31 december 2025, och därefter vart femte år ska kommissionen rapportera om det aktuella läget vad gäller följande:</i></p> <p><i>a) Redovisningen för den offentliga sektorn från den offentliga förvaltningen inom unionen, varvid hänsyn ska tas till de framsteg som har gjorts sedan dess bedömning 2013 av hur ändamålsenliga de internationella redovisningsstandarderna för offentlig sektor är för medlemsstaterna.</i></p> <p><i>b) Kapaciteten hos och uppgifter för oberoende finanspolitiska institutioner i unionen, med beaktande av de framsteg som gjorts sedan detta</i></p>	

		<i>direktiv trädde i kraft, på grundval av resultaten från kommissionens databas för finanspolitisk styrning och samråd med berörda parter, för att utreda minimistandarder.</i>	
16.2	<i>I översynen ska bland annat följande punkter utvärderas: a) Statistikeraven för den offentliga sektorns samtliga undersektorer. b) Utformningen av och ändamålsenlighet hos medlemsstaternas numeriska finanspolitiska regler. c) Den allmänna transparensen hos medlemsstaternas offentliga finanser.</i>	<i>Senast den 31 december 2030 och därefter vart femte år ska kommissionen offentliggöra en översyn av hur ändamålsenligt detta direktiv är.</i>	
16.3	<i>3. Senast den 31 december 2012 ska kommissionen utvärdera hur ändamålsenliga de internationella standarderna för offentlig redovisning är för medlemsstaterna.</i>		

17	Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.		
18	Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.		

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättsäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Väger till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-skydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktions-
direktiv. [46]