

Synpunkter på överskotts målet - remissyttranden

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom publiceringen av rapporten **Svensk finanspolitik** som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag bland annat för riksdagens granskning av regeringens politik. Som ett led i uppdraget anordnar rådet även konferenser och utger skrifter om olika aspekter på finanspolitiken. I serien **Studier i finanspolitik** publiceras fördjupade studier eller rapporter som härrör från externa uppdrag.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Kungsgatan 12-14
Tel: 08-453 59 90
Fax: 08-453 59 64
info@finanspolitiskaradet.se
www.finanspolitiskaradet.se

Förord

Denna publikation innehåller Finanspolitiska rådets remissyttranden över departementspromemorian *Utvärdering av överskottsmålet* (Ds 2010:4) från Finansdepartementet samt rapporten *Obligatoriskt överskottsmål* från Utredningen *Översyn av budgetlagen* (Fi 2009:06). Ledamöterna Laura Hartman och Erik Åsbrink har anfört en avvikande mening på en punkt: de anser inte att termen överskottsmål ska ersättas av termen saldomål. Detta utvecklas i två reservationer.

Stockholm den 17 mars 2010

Lars Calmfors
Ordförande

Innehåll

Finanspolitiska rådets remissyttrande över Finansdepartementets promemoria ”Utvärdering av överskottsmålet” (Ds 2010:4)	s 7
Reservation av Laura Hartman och Erik Åsbrink	s 31
Finanspolitiska rådets remissyttrande över rapporten ”Obligatoriskt överskottsmål” från utredningen Översyn av budgetlagen (Fi 2009:06)	s 33
Reservation av Laura Hartman och Erik Åsbrink	s 37

Finanspolitiska rådets
remissyttrande över
Finansdepartementets
promemoria "Utvärdering av
överskottsmålet" (Ds 2010:4)

17 mars 2010
Dnr 7-2010-1

Sammanfattning

- Det gällande överskotts målet fastställdes ursprungligen utan att några mer ingående överväganden bakom det redovisades. Det är därför välkommet att Finansdepartementet nu gjort en omfattande utvärdering av målet.
- Rapporten drar slutsatsen att nuvarande överskotts mål på en procent av BNP tills vidare bör behållas. Vi delar den uppfattningen. Även om det ursprungliga enprocents målet var grovt tilläxat, är det inte uppenbart att en annan nivå på målet skulle vara att föredra. Det kan tvärtom innebära en stor trovärdighetsvinst om Sverige i nuvarande läge, med stora statsfinansiella problem i många länder, kan hålla fast vid det tidigare målet. Det på lång sikt viktigaste är förmodligen själva *existensen* av ett rimligt saldomål, som kan utgöra en motvikt mot alltför kortsiktiga överväganden i finanspolitiken, snarare än målets exakta nivå.
- Ett grundläggande problem med utvärderingen är att den inte tar ställning till den relativa betydelsen av olika motiv för överskotts målet. Samtidigt dras klara slutsatser angående målets utformning och vilka uppföljningsindikatorer som bör användas, trots att dessa slutsatser förutsätter ställningstaganden om hur viktiga de olika bakomliggande motiven är i förhållande till varandra. Rekommendationerna om hur överskotts målet ska följas upp framstår därför inte som väl underbyggda.
- Fastän rapporten betonar vikten av låg skuldsättning för att skapa stabiliseringspolitisk handlingsfrihet i lågkonjunkturer, argumenterar den starkt för att överskotts målet inte bör ses som ett ”skuldmål”, enligt vilket avvikelser från målet en period bör kompenseras av avvikelser i motsatt riktning under senare perioder. I linje med det föreslås att överskotts målet i första hand bör utvärderas med ett framåtblickande perspektiv. Detta kan enligt vår uppfattning innebära en risk för att målet inte blir tillräckligt bindande. Stor vikt bör av detta skäl läggas vid en tillbakablickande utvärdering.
- Vi stöder rapportens förslag om att budgetlagen bör innehålla en bestämmelse om att det ska finnas ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande men att målets nivå inte bör regleras i lag. Målet bör dock hellre benämnas *saldomål* än överskotts mål, eftersom det inte är givet att man i alla lägen bör sträva efter överskott.
- Vi är också positiva till rapportens förslag om en *uppförandekod* för regeringens finanspolitik. Enligt vår uppfattning bör koden stipulera att regeringen, ifall det uppkommer en avvikelse från överskotts målet av en viss storleksordning enligt i förväg väl definierade kriterier, ska ange hur den avser att hantera situationen. För att markera frågans vikt bör detta ske i en särskild skrivelse till riksdagen.

- Rapporten förefaller vilja snäva in olika myndigheters uppdrag när det gäller att följa upp de offentliga finanserna. Vi ser inte några skäl för det. Tvärtom borde det vara en fördel med viss överlappning mellan olika myndigheters utvärdering eftersom det bidrar till en mer allsidig belysning.
- Vi är positiva till förslaget att det finanspolitiska ramverket bör ses över med jämna mellanrum. Det kan finnas skäl att precisera hur ofta detta normalt bör ske, t ex vart tionde år. Eftersom pensionsreglerna är av stor betydelse för hur de offentliga finanserna utvecklas, finns det också skäl att föranstalta om återkommande översyner av dessa regler.

Sedan slutet av 1990-talet har *överskottsmålet* för de offentliga finanserna varit ett centralt inslag i det svenska finanspolitiska ramverket.¹ Målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs skillnaden mellan inkomster och utgifter, ska vara en procent av BNP över en konjunkturcykel.²

Införandet av ett överskottsmål kan ses som en fortsättning på budgetsaneringen efter 1990-talskrisen. Denna konsolideringspolitik stagades upp av tydliga mål för i vilken takt underskotten i de offentliga finanserna skulle reduceras. Överskottsmålet fastställdes emellertid utan att några mer ingående överväganden bakom det redovisades. Regeringens senare ekonomiska propositioner har visserligen angett olika motiv, men några fullgoda skäl till varför målet bör utformas just så som det gjorts har aldrig getts. Det är därför värdefullt att Finansdepartementet nu i en rapport har publicerat en utvärdering av överskottsmålet.³

Rapporten fokuserar på fyra aspekter på överskottsmålet:

1. motiven för målet och dess nivå
2. utformningen av målet
3. uppföljningen av målet
4. målets ställning.

Vårt remissyttrande behandlar dessa fyra aspekter. Dessutom diskuteras kort sambandet mellan överskottsmålet och reglerna i pensionssystemet.

1 Motiven för överskottsmålet och dess nivå

Överskottsmålet är ett s k *intermediärt mål* vars syfte är att göra det lättare att uppnå överordnade, mer grundläggande mål. Dessa bakomliggande motiv har preciserats på delvis olika sätt i olika ekonomiska propositioner.⁴ De viktigaste motiven – som såväl nuvarande regering som tidigare regeringar angett – kan dock sammanfattas som:

- långsiktigt hållbara offentliga finanser
- ekonomisk effektivitet
- en jämn fördelning av resurser mellan generationerna
- tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.

Vi har – liksom Riksrevisionen – tidigare diskuterat att dessa motiv inte behöver vara konsistenta med varandra utan tvärtom skulle kunna motivera olika nivå på ett saldomål.⁵ Vi har därför efterlyst en precisering från regeringen av vilken vikt som tillmäts de olika motiven. Rapporten kan ses som ett försök till sådant förtydligande. Enligt vår bedömning lyckas det på vissa punkter, men samtidigt består grundläggande oklarheter. Dessutom föreligger

¹ Riksdagen beslutade om målet 1996. Det fasades sedan in successivt och började tillämpas fullt ut från år 2000.

² Det ursprungliga målet var två procent av BNP men inkluderade då också sparandet i premiepensionssystemet som uppgår till ca en procent av BNP. Sedan 2007 hänförs detta sparande inte längre till den offentliga sektorn utan i stället till den privata sektorn och överskottsmålet har därför justerats ner i motsvarande mån.

³ Ds 2010:40.

⁴ Detta diskuterades ingående i Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3.1.

⁵ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 3 respektive Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.1 och 2.2. Se också t ex Riksrevisionen (2006, 2008a och 2008b).

betydande inkonsistenser mellan den principiella diskussionen om motiven och slutsatserna om uppföljningen av målet (se avsnitt 3 nedan).

1.1 Långsiktiga motiv för överskotts målet

Ett antal ekonomiska propositioner har – liksom rapporten – betonat de framtida demografiska utmaningarna för de offentliga finanserna till följd av en åldrande befolkning. Detta är ett gemensamt problem för alla ekonomiskt utvecklade länder och har blivit föremål för ett stort antal analyser i t ex EU- och OECD-sammanhang.

Finanspolitisk hållbarhet

De demografiska utmaningarna skapar problem för finanspolitikens långsiktiga *hållbarhet*. Hållbara offentliga finanser kräver att den offentliga sektorns *s k intertemporal budgetrestriktion* är uppfylld. Den kan formuleras som att sektorns finansiella nettoförmögenhet måste vara minst lika stor som nuvärdet av alla framtida *primära* finansiella sparandeunderskott (skillnaden mellan offentliga utgifter och intäkter exklusive räntor). Om den offentliga sektorn i stället har en finansiell nettoskuld, måste sektorn i framtiden ha primära finansiella sparandeöverskott som tillsammans är minst lika stora som nettoskulden.

Finanspolitisk hållbarhet enligt denna definition är emellertid inte tillräcklig för att lägga fast en bestämd bana för det finansiella sparandet. Det finns en rad skilda banor med olika fördelning av sparandeöverskott och sparandeöverskott över tiden som alla är förenliga med långsiktigt hållbara offentliga finanser. Kriterierna om ekonomisk effektivitet respektive jämn fördelning av resurserna mellan generationerna ger däremot underlag för att välja en viss bana.

Samhällsekonomisk effektivitet

Enligt *effektivitetskriteriet* är det önskvärt att utjämna de samhällsekonomiska kostnaderna av beskattning över tiden. Det brukar ses som ett argument för *s k tax smoothing*, dvs för att utjämna skattekvoten över tiden. Förklaringen är att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna till följd av att beskattning snedvrider incitamenten för arbete: enligt vedertagen ekonomisk analys ökar dessa förluster mer än proportionellt när (marginal)skattesatserna stiger. Om en given bana för de offentliga utgifterna ska finansieras, är det därför bättre att det sker genom en skattekvot som ligger fast över tiden än genom en skattekvot som varierar.⁶ Enligt detta synsätt är det därför bättre att *förfinansiera* offentliga utgifter (som successivt växer till följd av den demografiska utvecklingen) genom att redan idag lägga skatterna på en långsiktigt uthållig nivå än att successivt höja dem. I så fall kommer offentliga sparandeöverskott nu (förtida sparande) att finansiera framtida sparandeunderskott.

⁶ I en mer sofistikerad analys bör man ta hänsyn till att en given skattesats kan ge upphov till olika stora effektivitetsförluster vid olika tidpunkter. Ett möjligt argument är att globaliseringen leder till successivt alltmer rörliga skattebasen. I så fall kan det vara önskvärt för ett enskilt land med en successivt sjunkande skattekvot så länge denna process fortskrider.

Rättvisa mellan generationerna

Övergripande mål om en rättvis *fördelning mellan generationerna* är ett annat motiv. Vad som uppfattas som rättvist beror på värderingar. Ekonomisk forskning kan inte ge vägledning för vilka värderingar som bör vara styrande. Däremot kan ekonomisk analys belysa sambandet mellan olika värderingar och olika politik samt klargöra om olika beslut är inbördes konsistenta. Här innehåller rapporten en bra diskussion som går betydligt utöver tidigare ekonomiska propositioner.

Det rättviseperspektiv som anläggs är att det finns ett ”underförstått kontrakt mellan olika generationer” enligt vilket en genomsnittlig individ i en generation ”kan förvänta sig att de inbetalningar han/hon gör till systemet ungefär går jämnt upp med de förmåner han/hon får tillbaka från systemet i form av offentligt tillhandahållna tjänster och bidrag”.⁷ Rapporten tar avstånd från en politik som försöker ”utjämna den skillnad i konsumtionsstandard som uppstår mellan olika generationer till följd av real BNP-tillväxt”.⁸ Denna värdering hade förtjänat en mer ingående diskussion eftersom det är ett centralt mål för fördelningspolitiken i övrigt att utjämna inkomst- och konsumtionsskillnader mellan individer *inom* samma generation. Det är inte självklart att olika kriterier bör användas för fördelningen mellan individer inom samma generation och fördelningen mellan individer i olika generationer. Likafullt är det värdefullt att rapporten tydligt preciserar vilka värderingar den anser bör vara bestämmande.

Rapporten diskuterar också på ett klargörande sätt vilka demografiska förändringar som bör finansieras genom förtida sparande. Här har tidigare ekonomiska propositioner utgått från att sådant sparande är en lämplig metod att hantera *alla* framtida påfrestningar på de offentliga finanserna till följd av att försörjningskvoten ökar.⁹ Rapporten gör en klar distinktion mellan den ökning som beror på att ”baby-boom-generationen” successivt går i pension och den ökning som beror på en stigande medellivslängd. Slutsatsen är att förtida sparande är en lämplig strategi i det första fallet men inte i det andra. Det finns enligt rapporten inte några fördelningspolitiska skäl för att de ökade kostnader som uppkommer därför att en generation har förmånen att leva längre ska betalas av tidigare generationer med kortare livslängd. Man menar i stället att de offentligfinansiella påfrestningar som uppkommer till följd av stigande livslängd bör motiveras av en successiv höjning av utträdesåldern på arbetsmarknaden. Dessa resonemang ansluter väl till den analys av välfärdskonsekvenserna av olika strategier för att hantera de demografiska utmaningarna som vi gjorde i vår rapport 2009.¹⁰

Rapporten analyserar vidare de offentligfinansiella problem som kan uppkomma till följd av kombinationen av det som brukar kallas *Wagners lag* respektive *Baumols sjuka*. Enligt Wagners lag ökar efterfrågan på välfärdstjänster när realinkomsterna stiger. Baumols sjuka innebär att den relativa kostnaden för att producera offentliga (och andra) tjänster successivt ökar över tiden, därför att produktivitetstillväxten i tjänsteproduktionen är lägre än i

⁷ S 92.

⁸ S 93.

⁹ Försörjningskvoten definieras vanligen som kvoten mellan å ena sidan barn (under 20 år) och äldre (över 64 år) och å andra sidan personer i åldern 20-64 år.

¹⁰ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3-2.5. Se också Andersen (2009).

varuproduktionen. Rapporten menar att inte heller dessa problem bör lösas genom förfinansiering. Ställningstagandet ligger i linje med uppfattningen att nuvarande generationer inte bör ta på sig kostnader för att framtida generationer får en högre standard.

Principskiss för härledning av ett saldomål

Rapporten redovisar en intressant principskiss för hur nivån på ett saldomål kan härledas från hållbarhetsberäkningar. Skissen har flera utgångspunkter. Framtida generationer ska kunna garanteras samma nivå på välfärdstjänster som nuvarande generationer. Utträdesåldern på arbetsmarknaden och pensionsåldern antas stiga i samma takt som medellivslängden. Slutligen ska skattekvoten ligga på en nivå som är konstant över tiden och som samtidigt innebär att den ovan diskuterade intertemporala budgetrestriktionen (dvs villkoret att framtida primära finansiella sparandeunderskott inte är större än dagens finansiella nettoförmögenhet) är precis uppfylld för *staten och kommunerna* givet en antagen bana för de offentliga utgifterna.

Under de givna förutsättningarna härleder rapporten en sekvens av överskottsmål, vilka antas gälla för tio år i taget, för hela den offentliga sektorn. Överskottsmålet för den närmaste tioårsperioden ligger enligt denna analys i intervallet 0-1 procent av BNP för att sedan successivt öka fram till slutet av århundradet. Den principiella metodiken i beräkningarna är enligt vår uppfattning rimlig. Den ligger i vissa avseenden nära den principanalys som vi redovisade i vår rapport 2009.¹¹ Det finns emellertid anledning att också resa några frågor. Det är inte uppenbart för oss varför det finanspolitiska hållbarhetskravet (den intertemporala budgetrestriktionen) ska inkludera enbart stat och kommun men inte pensionssystemet. Den motivering som ges är att ”pensionssystemet ska vara autonomt” och att ”eventuella överskott i pensionssystemet inte kan användas för ofinansierade reformer i statsbudgeten”.¹² Detta resonemang strider mot de senare delar av rapporten som argumenterar för att överskottsmålet bör omfatta *hela* den offentliga sektorn just därför att ”det finns ett antal faktorer som reser frågetecken kring hur autonomt pensionssystemet i praktiken är”.¹³

Rapporten diskuterar på ett förtjänstfullt sätt de generella svårigheter som är förknippade med att härleda nivån på överskottsmålet utifrån långsiktiga hållbarhetskännsyn. Man pekar på den stora osäkerheten i alla framtidsbedömningar, hur antagandena bakom och därmed också resultaten av hållbarhetsberäkningar varierat kraftigt mellan olika ekonomiska propositioner och hur beroende beräkningarna är av antaganden om utvecklingen mycket långt fram i tiden.

Behov av generationsanalyser

En slutsats som dras i rapporten är att ”det krävs en djupare analys i form av generationsanalyser” om man ska kunna bedöma hur den offentliga sektorn

¹¹ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.5.

¹² S 105.

¹³ S 177.

fördelar om resurser mellan generationerna.¹⁴ Arbetsgruppen bakom rapporten har dock inte gjort några egna sådana analyser men ”rekommenderar att Finansdepartementets nuvarande hållbarhetsberäkningar med jämna mellanrum kompletteras med generationsanalyser”.¹⁵ Vi instämmer i denna rekommendation.¹⁶ Sådana analyser är nödvändiga för att man ska kunna att bilda sig en välgrundad uppfattning om lämpligt saldomål utifrån överväganden om fördelningen mellan generationer. Det finns skäl att vara kritisk mot att ett sådant arbete inte gjorts inom ramen för Finansdepartementets översyn av överskottsmålet.

1.2 Stabiliseringspolitiska motiv för överskottsmålet

Man kan också anlägga ett rent *stabiliseringspolitiskt perspektiv* på överskottsmålet. Det övergripande motivet är då att skapa stabiliseringspolitiskt manöverutrymme för finanspolitiken. Syftet är att undvika att handlingsfriheten att motverka lågkonjunkturer genom finanspolitiska stimulanser inskränks av räntereaktioner på finansmarknaderna. Detta stabiliseringspolitiska motiv förefaller under senare år att ha förskjutits i bakgrunden: så t ex nämndes det överhuvud taget inte i Vårpropositionen 2008. Det faktum att de stabiliseringspolitiska övervägandena nu diskuteras så ingående i rapporten är en indikation på att dessa idag tillmäts betydligt större vikt än tidigare. Detta är naturligt mot bakgrund av de senaste årens kriserfarenheter.

Rapporten analyserar de stabiliseringspolitiska skälen för överskottsmålet från två utgångspunkter:

- behovet av en tillräcklig säkerhetsmarginal till treprocentsgränsen för budgetunderskott i EUs stabilitetspakt.
- värdet av att undvika höjda riskpremier på statsupplåningen i lågkonjunkturer.

EUs finanspolitiska regler

EUs regler lägger fast en gräns för högsta tillåtna underskott i de offentliga finanserna på tre procent av BNP. Rapporten ägnar betydande utrymme åt att analysera vilken säkerhetsmarginal i förhållande till denna underskottsgräns som kan vara lämplig. Detta är samma angreppssätt som i den sk STEMU-utredningen 2002 om vilka krav som borde ställas på finanspolitiken vid ett eventuellt svenskt inträde i valutaunionen.¹⁷

Rapporten analyserar hur stora försvagningar av det finansiella sparandet som kan antas komma att äga rum i konjunkturedgångar. Man beräknar att medianvärdet för sådana försämringar under perioden 1970-2009 varit ca 3 procent av BNP över två år och ca 4,5 procent över tre år. Därifrån dras slutsatsen att finanspolitiken skulle behöva ”inriktas på överskott om ca 1,5 procent av BNP för att inte underskotten ska underskrida 3 procent av BNP i

¹⁴ S 94.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ En sådan rekommendation gavs i vår rapport 2008 (Finanspolitiska rådet 2008, s 80-81).

¹⁷ SOU 2002:16.

mer än hälften av alla försämringar över 3 år”.¹⁸ En uppenbar invändning är att resonemanget tycks förutsätta att budgetförsvagningar startar från en situation då överskottsmålet är precis uppfyllt. Men eftersom målet gäller *över en konjunkturykel* kan det normala antas vara att en budgetförsvagning startar från en konjunkturtopp då överskottsmålet överskrids. Om detta beaktas, bör slutsatsen enligt detta resonemang bli att överskottsmålet kan sättas lägre än vad arbetsgruppen anger.

Man kan också ställa frågan hur man ska se på stabilitetspaktens treprocentsgräns i sammanhanget. I debatten om EUs finanspolitiska regler har det ofta framhållits hur godtycklig treprocentsgränsen är. Liksom det svenska överskottsmålet formulerades treprocentsgränsen utan någon ingående analys. Treprocentsgränsen existerar emellertid. Det finns ett starkt argument för att Sverige i så hög grad som möjligt ska bidra till att medlemsländerna respekterar EUs regelsystem. Mot detta kan invändas att reglerna – på goda grunder – faktiskt medger att treprocentsgränsen tillfälligt överskrids i kraftiga lågkonjunkturer.¹⁹

Vår sammanfattande bedömning på denna punkt är att rapportens slutsatser om att EUs finanspolitiska regler talar för ett högre överskottsmål än dagens är svagt underbyggda.

Riskpremier och räntor

Ett annat perspektiv avser risken att ökade statliga upplåningskostnader ska minska utrymmet för att använda finanspolitiken i konjunkturstimulerade syfte. Denna fara har på ett övertydligt sätt illustrerats av de höjningar av statsskuldräntorna som på senare tid skett i euroländer med stora underskott och hög statsupplåning.

Det finns en omfattande forskning om sambandet mellan å ena sidan budgetunderskott och statsskuld och å andra sidan statsskuldräntorna. Rapporten ger en bra översikt av denna forskning som också inkluderar en studie som gjorts av Finansdepartementet.²⁰ Forskningen ger stöd för att högre statsupplåning och högre budgetunderskott (framför allt framtida prognostiserade sådana) leder till högre statsskuldräntor. Storleken på de skattade effekterna varierar emellertid kraftigt mellan olika studier. Det finns också stöd för att sambandet mellan statsupplåning och ränta är icke-linjärt, dvs att effekten på räntan av högre statsupplåning är större ju högre upplåningen är i utgångsläget. Däremot går det inte att dra några entydiga slutsatser om vid vilken kritisk skuldnivå som räntorna börjar öka snabbare. Detta har skiljt sig mycket åt mellan olika länder och tidsperioder.²¹

Rapporten gör den rimliga bedömningen ”att det utifrån befintliga empiriska studier inte går att dra några bestämda slutsatser om vad som är ett välavvägt mål för den offentliga sektorns sparande om syftet med målet i första hand ska vara att undvika höga riskpremier vid kraftiga konjunkturavmattningar”.²² Men en ytterligare belysning av denna fråga hade

¹⁸ S 134-135. ”Underskrida” i citatet ska rimligen tolkas som ”överskrida”.

¹⁹ Denna undantagsklausul avser situationer med fallande BNP och/eller längre perioder då den faktiska tillväxten ligger under den potentiella. Se t ex Calmfors (2005).

²⁰ PM från ekonomiska avdelningen 090219.

²¹ Se t ex Bi (2009).

²² S 142.

varit önskvärd. Det skulle ha varit värdefullt att utförligare analysera hur den svenska situationen förändrats sedan överskottsmålet beslutades. Det finns flera skäl att tro att de svenska statsskuldräntorna idag är betydligt mindre känsliga för variationer i de offentliga finanserna än tidigare. Ett sådant skäl är att det finanspolitiska ramverket nu prövats och fungerat väl under ett antal år. Det finns anledning tro att ett bra ”track record” för de offentliga finanserna minskar statsskuldräntornas känslighet för tillfälliga budgetförsvagningar. Det faktum att skattekvoten idag är lägre än tidigare, innebär också att det finns ett större ”utrymme” för skattehöjningar (i betydelsen att de skulle innebära mindre effektivitetsförluster än med en i utgångsläget högre skattekvot) *ifall* sådana skulle behövas för att betala räntor och/eller amortera på en högre skuld.

En låg offentlig skuld eller, som i Sveriges fall, en positiv finansiell nettoförmögenhet, minskar risken för destabiliserande räntereaktioner i en lågkonjunktur. Rapporten drar också slutsatsen att ”det finns skäl som talar för att det ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan vara motiverat att över tiden upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP”.²³ Samtidigt argumenterar en annan del av rapporten kraftfullt emot både ett skuldmål och att överskottsmålet ska uppfattas som ett underförstått skuldmål. Detta är inkonsekvent. Det leder enligt vår mening till en syn på hur överskottsmålet ska följas upp som i praktiken kan minska målets bidrag till att upprätthålla stabiliseringspolitisk handlingsfrihet.

1.3 Den sammantagna bedömningen av motiven för överskottsmålet och dess nivå

Rapportens slutsats är att de långsiktiga motiven för överskottsmålet talar för ett mål på 0-1 procent av BNP, medan de stabiliseringspolitiska övervägandena i stället kan motivera ett mål i intervallet 1-2 procent. Vi har ovan ifrågasatt den senare slutsatsen.

Arbetsgruppens sammantagna slutsats är att det nuvarande enprocentmålet är rimligt: ”eftersom nuvarande överskottsmål är väletablerat, ser arbetsgruppen inga starka skäl till att ändra nivån på målet under överskådlig framtid”.²⁴ En kritisk reflektion är att det hade varit förvånande om Finansdepartementet hade kommit till någon annan slutsats. Trots att målet från början var grovt tillyxt, har det funnits en stark tendens i departementets analyser att alltid finna att den ursprungliga valda nivån är ”precis rätt”. Detta kan vara ägnat att resa vissa tvivel.

Man kan emellertid också inta en helt annan attityd. Det viktiga är förmodligen inte den exakta nivån på ett saldomål utan själva *existensen* av det. Såväl erfarenheter som forskning visar att det finns en stark tendens i finanspolitiken att kortsiktiga hänsyn kommer att dominera över mer långsiktiga sådana och därmed leda till en kraftig skulduppbyggnad. Detta motverkas av tydliga saldomål. Det går inte med någon större säkerhet att säga vilket av mål på -1,-0,5, 0, 0,5, 1 eller 1,5 procent av BNP som är mest lämpligt. Men inget av dessa mål kan heller antas leda till en orimlig utveckling.

²³ S 144.

²⁴ S 156.

Eftersom enprocentsmålet, som arbetsgruppen skriver, nu framstår som väletablerat, är det också enligt vår uppfattning svårt att övertygande argumentera för att det bör ändras. Den rådande ekonomiska krisen med stora budgetunderskott och med ifrågasatt trovärdighet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i många länder ger ytterligare argument för ett sådant ”pragmatiskt” förhållningssätt. Om Sverige i ett sådant läge kan hålla fast vid tidigare saldomål utan som några stora kostnader – och inte reviderar ner det som en del andra länder kan tvingas till – borde trovärdighetsvinsterna vara stora. Det skulle kunna ge betydande vinster i form av lägre riskpremier i framtiden.

Rapporten undviker att ta ställning till den relativa betydelsen av de olika motiven för överskottsmålet. Samtidigt ges klara rekommendationer om både hur målet bör formuleras och hur det bör följas upp. Detta sker trots att det egentligen är omöjligt att dra sådana slutsatser utan att ha preciserat hur tungt de olika motiven bör väga i förhållande till varandra. Vi utvecklar denna argumentation i de två följande avsnitten.

2 Målformuleringen

Rapporten diskuterar fyra olika aspekter på överskottsmålets formulering:

- Bör målet avse den offentliga sektorns skuld/förmögenhet eller dess sparande?
- Vilken tidsperiod bör målet avse?
- Bör målet gälla det finansiella sparandet eller det totala sparandet?
- Bör målet omfatta hela eller bara delar av den offentliga sektorn?

2.1 Skuld- eller saldomål

Det finns en pågående diskussion inom forskningen om huruvida mål för de offentliga finanserna bör utformas som mål för skuld/förmögenhet eller för sparande. I praktiken är det vanligaste att mål eller restriktioner gäller det finansiella sparandet, men det finns också exempel på att de avser skuldsättningen. Rapporten tar ställning för att sparandemål är att föredra framför skuldmål. Det angivna skälet är att ett skuldmål ”kräver att historiska avvikelser från målet alltid kompenseras”, vilket innebär mindre möjligheter att beakta konjunkturläget och därmed större risker för ”destabiliserande effekter på efterfrågan och den reala ekonomin” än ett framåtblickande överskottsmål.²⁵ Denna bedömning är inte invändningsfri. Hur allvarlig en målkonflikt mellan skuld- och stabiliseringsmål är beror på hur fort man försöker uppnå en målsatt skuldnivå: man kan givetvis välja att korrigera avvikelser från ett skuldmål i mycket långsammare takt än avvikelser från ett överskottsmål.

Synen på skuldmål kontra saldomål hänger samman med vilken vikt man ger de olika övergripande motiv för finanspolitiken som vi diskuterade i avsnitt 1. Utifrån målet om intergenerationell rättvisa kan det vara motiverat med ett skuldmål som innebär att man måste kompensera tidigare underskott med

²⁵ S 165.

överskott, eftersom det är den skuld som en generation lämnar efter sig som bestämmer fördelningen av konsumtion mellan generationerna. Men utifrån effektivitetsmotivet bör man undvika de variationer i skattesatser som kan krävas för att återställa en tidigare skuldnivå: det talar för ett framåtblickande överskottsmål i stället för ett explicit skuldmål.²⁶

Rapportens slutsatser angående överskottsmål kontra skuldmål kan vara problematisk om man betonar kravet på stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. I den mån riskpremierna på statsupplåningen beror mer på skuldnivån än (nuvarande och prognostiserade) underskott, utgör det ett argument för skuldmål snarare än överskottsmål. Eftersom rapporten inte tydligt härleder slutsatserna om skuldmål kontra överskottsmål från de grundläggande motiven för offentligfinansiella mål, blir diskussionen på denna punkt mindre väl underbyggd.

De argument som enligt vår uppfattning bör tillmätas störst betydelse i sammanhanget rör *tillämpningen*. Här lyfter rapporten fram som ett problem att skuldutvecklingen påverkas av värdeförändringar till följd av förändringar i börskurser (som ändrar värdet av den offentliga sektorns aktieinnehav) och växelkurser (som ändrar värdet på lån respektive placeringar i utländsk valuta). Betydelsen av detta framgår av att sådana värdeförändringar uppgick till hela 2,2 procent av BNP mellan 2008 och 2009. Vi delar rapportens bedömning att detta kan göra det svårt att tillämpa ett skuldmål i praktiken. Man bör undvika att värdeförändringar till följd av kort- eller medelfristiga svängningar i börs- och växelkurser blir styrande för finanspolitiken. Ett skuldmål skulle därför sannolikt kräva att skuldutvecklingen ”rensades” från sådana svängningar, vilket skulle göra målet mindre tydligt. Tydlighetsskäl talar därför för ett saldomål. Men också ett sådant mål kan utformas antingen med eller utan ”minne”. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

Fast eller rullande tidsperiod

Om ett saldomål formuleras som ett mål för sparandet under en *fast* tidsperiod ligger det nära ett skuldmål, eftersom omfattningen av sparandet normalt är den viktigaste bestämningsfaktorn för skuldutvecklingen.²⁷ Med ett sådan saldomål ska avvikelser från målet under vissa år kompenseras av avvikelser i motsatt riktning under andra år. Om saldomålet i stället utformas som ett mål för en framåtblickande *rullande* tidsperiod, innebär detta att man inte ställer krav på att tidigare avvikelser ska kompenseras.²⁸ Rapporten är inte helt klagörande på denna punkt, eftersom den ställer ett saldomål för en fast tidsperiod mot ett mål för ”en icke tidsmässigt specificerad konjunkturcykel”.²⁹ En mer relevant distinktion är i stället mellan om målet ska uppnås under en given tidsperiod, säg 2010-2020, eller under ett givet antal år som successivt rullas framåt.

²⁶ En närmare analys av dessa frågor görs i Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.2.1.

²⁷ Se t ex Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.2.2 och appendix 1.

²⁸ Mer precist så ställs bara ett krav på kompensation *ex ante* men inte *ex post*. Den utvärdering för en rullande sjuårsperiod (tre år bakåt, innevarande år, tre år framåt – se avsnitt 3 nedan) som tillämpas idag innebär ett mål i förväg om att kompensera avvikelser *under* perioden men inte något mål för att i efterhand kompensera avvikelser under tidigare perioder.

²⁹ S 182.

Rapportens slutsats är att ett överskottsmål bör användas och att det bör formuleras som ett framåtblickande mål över en konjunkturcykel vars längd inte anges. Det viktigaste argumentet som anförs är, liksom när det gäller ställningstagandet mot skuldmål, att ”detta alternativ ger mycket stora möjligheter till stabiliseringspolitiskt hänsynstagande eftersom tidigare avvikelser inte nödvändigtvis måste återtas inom en viss specificerad tidsperiod för att målet ska uppnås”.³⁰ Rapporten uttrycker samtidigt förståelse för att denna formulering innebär att uppföljningen blir komplicerad och risker för att målet inte blir tillräckligt bindande.

Vår huvudkritik mot rapportens ställningstaganden om målformuleringen är att dessa görs utan att några klara slutsatser om den relativa betydelsen av de olika motiven för offentligfinansiella mål först har redovisats. Läsaren får i stället utifrån de målformuleringar som förordas försöka gissa sig till hur de olika grundläggande motiven avvägts mot varandra. Inriktningen på ett framåtblickande rullande överskottsmål kan tolkas som att större vikt läggs vid det ovan diskuterade *effektivitetsargumentet* än motivet om *rättvisa mellan generationerna*.³¹ Men det går inte från rapporten att utläsa om detta verkligen är avsikten. Det finns också en diskrepans mellan rapportens betoning av värdet av en låg skuld (stark förmögenhetsställning) för att inte höga upplåningskostnader ska inskränka den *stabiliseringspolitiska handlingsfriheten* och avståndstagandet från en formulering som innebär att tidigare avvikelser från överskottsmålet ska kompenseras.

2.2 Mål för finansiellt eller reallt sparande

Rapporten diskuterar även om överskottsmålet som idag bör gälla enbart den offentliga sektorns finansiella sparande eller om det i stället borde avse sektorns totala sparande, dvs inkludera också reallt sparande i form av investeringar i realkapital (en s k *gyllene regel*). Denna fråga aktualiserades i vår rapport 2008.³² Utgångspunkten var att det ursprungliga överskottsmålet formulerades utan att några överväganden av dessa aspekter verkar ha gjorts.

Rapporten innehåller inte någon egentlig egen analys av frågan men summerar de argument som brukar framföras. Det teoretiska argumentet *för* en gyllene regel är att om offentliga investeringar måste skattefinansieras av nuvarande generationer, samtidigt som avkastningen delvis tillfaller kommande generationer, kan investeringsnivån bli lägre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Rapporten redovisar helt korrekt att det inte finns så mycket empirisk forskning på området och att den som finns ger ganska svagt stöd för hypotesen.³³ De viktigaste argumenten *emot* en gyllene regel är att den kan ge upphov till svåra gränsdragningsproblem när det gäller vilka utgifter som ska betraktas som investeringar, hur stora avskrivningarna ska vara osv. Dessa gränsdragningsproblem innebär också att möjligheterna till manipulationer ökar. Rapporten tillmäter de trovärdighetsrisker som tillämpningsproblemen

³⁰ Ibid.

³¹ Se avsnitt 1.1 ovan.

³² Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.3.3.

³³ Rapporten lägger också viss vikt vid att de offentliga investeringarna i Sverige utgör ungefär samma andel av BNP som i jämförbara länder. Det är emellertid ett tveksamt argument eftersom även de flesta andra länder har finanspolitiska regler med mål eller restriktioner för det finansiella sparandet.

skulle kunna ge upphov till stor vikt och drar därför slutsatsen att överskottsmålet även fortsättningsvis bör avse det finansiella sparandet.

Det kan finnas skäl att på sikt ytterligare utreda frågan om en gyllene regel. Dagens ekonomiska kris då många länder har stora budgetunderskott och finansmarknadernas uppmärksamhet därför är koncentrerad på just de finansiella sparandeunderskotten är dock knappast rätt tillfälle att aktualisera denna fråga. Vi delar därför uppfattningen att det inte nu finns några skäl att omdefiniera överskottsmålet så att det omfattar också den offentliga sektorns reala sparande.

Vi har i våra tidigare rapporter betonat den bristfälliga redovisningen av såväl de offentliga investeringarna som hur den offentliga sektorns realkapitalstock utvecklas.³⁴ Enligt vår bedömning är denna redovisning så dålig att riksdagen inte ges ett tillfredsställande underlag för beslut om offentliga investeringar. Vi noterar därför med tillfredsställelse rapportens formuleringar om att det finns ”skäl att noggrant följa utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock” och att det är angeläget att redovisningen på detta område förbättras i vår- och budgetpropositionerna samt i årsredovisningen för staten. Som vi tidigare konstaterat borde en sådan förbättring ligga i allas intresse och kunna komma till stånd med endast små resursinsatser.³⁵

2.3 Vilka delar av offentlig sektor ska överskottsmålet gälla?

En ytterligare fråga är om överskottsmålet bör avse staten, staten och kommunerna eller som nu hela den offentliga sektorn. Rapportens slutsats är att målet bör gälla hela den offentliga sektorn. Motiveringen är att det är staten som i slutändan har ansvaret för de offentliga åtagandena och att det därför är oegentligt att betrakta kommunsektorn och pensionssystemet som autonoma. Om det skulle uppstå hållbarhetsproblem i dessa delar av den offentliga sektorn kan staten tvingas skjuta till resurser. Därför är det enligt rapporten viktigt att se till det finansiella sparandet i hela den offentliga sektorn. Vi delar denna bedömning.³⁶ Vi delar också rapportens bedömning att det skulle vara värdefullt att redovisa hållbarhetsindikatorer för såväl stat och kommunsektor tillsammans som hela den offentliga sektorn för att få en mer fullständig bild.

3 Uppföljningen av överskottsmålet

Idag använder regeringen fem olika indikatorer för att bedöma om överskottsmålet nås:

1. En *tillbakablickande genomsnittsindikator* för det *faktiska* finansiella sparandet, vilken beräknas som det genomsnittliga sparandet från år 2000 (det år då överskottsmålet började gälla fullt ut).
2. En *rullande framåtblickande genomsnittsindikator* för det *faktiska* finansiella sparandet. Den utgör ett sjuårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet som centreras på innevarande år. Det glidande medelvärdet för

³⁴ Finanspolitiska rådet (2008), avsnitt 2.2.3 respektive Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 4.

³⁵ Finanspolitiska rådet (2009b).

³⁶ Samma slutsats drogs i vår rapport 2008 (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 2.3.3).

ett visst år omfattar således det angivna året, de tre närmast föregående åren och (en framskrivning för) de tre kommande åren.

3. *Årets strukturella finansiella sparande*, dvs det konjunkturjusterade finansiella sparandet under året.
4. En *tillbakablickande genomsnittssindikator* för det *strukturella finansiella sparandet*, vilken beräknas på analogt sätt som motsvarande indikator för det faktiska sparandet.
5. En *rullande framåtblickande genomsnittssindikator* för det *strukturella finansiella sparandet*, som beräknas på analogt sätt som motsvarande indikator för det faktiska sparandet.

Ett uppenbart problem är att de olika indikatorerna kan visa mycket olika resultat. Det skapar en otydlighet om i vilken utsträckning överskottsmålet uppfylls. Ett mer fundamentalt problem är att de olika indikatorerna speglar olika grundläggande mål. Om man utgår från årets strukturella sparande, behöver en avvikelse ett år inte alls kompenseras ett annat år. Utgår man i stället från den tillbakablickande genomsnittssindikatorn – som har stora likheter med ett skuldmål – ska tidigare avvikelser kompenseras. Utifrån den framåtblickande rullande sjuårsindikatorn ska man under innevarande och kommande tre år *försöka* kompensera avvikelser under de tre föregående men inte under tidigare år.

3.1 Betydelsen av olika indikatorer

Valet av uppföljningsindikatorer är helt centralt eftersom det definierar överskottsmålets innebörd och därmed också vilken vikt som läggs vid de olika underliggande motiven för målet.³⁷

Vi tolkar rapportens rekommendationer om uppföljningen av överskottsmålet som att mest fokus ska läggas på den framåtblickande rullande sjuårsindikatorn för såväl det faktiska som det strukturella finansiella sparandet.³⁸ Rapporten föreslår att den nuvarande tillbakablickande genomsnittssindikatorn från år 2000 slopas, eftersom den ”kan ge intryck av att överskottsmålet är ett skuldmål”.³⁹ Förslaget är att den ska ersättas av en ny rullande tillbakablickande indikator som beräknas som ett tioårigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet (enligt vår tolkning både det faktiska och det strukturella). Betydelsen av denna nya tillbakablickande indikator tonas dock ner, eftersom dess syfte endast sägs vara ”att bedöma om det funnits systematiska felaktigheter i finanspolitiken som kan minska sannolikheten för att överskottsmålet ska uppnås *i framtiden* (vår kursivering).⁴⁰ Det tycks innebära att en tidigare avvikelse inte i första hand ska tillmätas betydelse i sig utan främst därför att den utgör en indikation på svårigheter att uppnå överskottsmålet framöver. Det sägs också tydligt att ”överskottsmålet i första

³⁷ Se avsnitt 2.1 ovan.

³⁸ Rapportens formulering är att ”en beräkning görs av sjuårsindikatorn och strukturellt sparande omfattande samtliga prognosår” i ett första steg (s 219). Formuleringen lämnar dock öppet vilken vikt som ska läggas vid årets strukturella sparande.

³⁹ S 202.

⁴⁰ S 220.

hand bör utvärderas med ett *framåtblickande* (vår kursivering) perspektiv som syftar till att bedöma ett reformutrymme eller besparingsbehov”.⁴¹

Rapporten rekommenderar att regeringen utifrån samtliga använda indikatorer ska göra ”en samlad bedömning av avvikelsen från överskottsmålet”.⁴² Men det är svårt att tolka hur man menar att detta ska gå till. Å ena sidan sägs att ”det inte är nödvändigt att regeringen i alla lägen exakt *kvantifierar* (vår kursivering) den samlade bedömningen”, utan att det kan räcka med att ”regeringen *kvalitativt* (vår kursivering) bedömer om avvikelsen från överskottsmålet är ringa eller inte”.⁴³ Å andra sidan skriver man på ett annat ställe att ”avvikelsen från överskottsmålet måste uppgå till minst 0,5 procent av BNP under budgetåret innan särskilda finanspolitiska åtgärder är motiverade”.⁴⁴ Det går förstas inte att avstå från kvantifiering av hur stor avvikelse som föreligger i förhållande till målet och samtidigt ha kvantitativa riktlinjer för när åtgärder bör vidtas. Vi delar dock rapportens uppfattning att finanspolitiken på grund av de osäkerheter i bedömningen som alltid föreligger inte bör användas för att finjustera det finansiella sparandet.

Det kan vara intressant att jämföra rapportens rekommendationer med den reform av det finanspolitiska ramverket som nyligen beslutats i Tyskland.⁴⁵ Enligt denna införs ett saldomål på noll för det strukturella finansiella sparandet. För att målet verkligen ska bli bindande ska det följas upp med hjälp av en tillbakablickande indikator som just har ”minne”. Det ska gå till så att underskott större än 0,35 procent av BNP debiteras ett särskilt konto. När de ackumulerade underskotten där överstiger 1,5 procent av BNP är regeringen skyldig att reducera dessa. Detta behöver dock bara göras i konjunkturuppgångar (definierade som perioder när resursutnyttjandet ökar). Man har således i Tyskland gjort en annan värderingen av den lämpliga avvägningen mellan tillbakablickande och framåtblickande indikatorer än arbetsgruppen bakom Finansdepartementets rapport.

Vår sammantagna bedömning är att det även med rapportens förslag förblir oklart hur överskottsmålet ska tolkas. Det riskerar att göra målet mindre bindande. Det gör också rekommendationen att större vikt bör läggas vid den framåtblickande än den tillbakablickande indikatorn.⁴⁶ Denna tyngdpunktsförskjutning underbyggs inte av rapportens analys av de bakomliggande motiven för överskottsmålet. Det blir därför oklart om slutsatserna om uppföljningen speglar en underförstådd viktning av dessa olika motiv. En kommande proposition om överskottsmålet bör innehålla klarlägganden på denna punkt.

3.2 Finansdepartementets beräkningar av strukturellt finansiellt sparande

Det strukturella finansiella sparandet fås genom att det faktiska sparandet korrigeras för de variationer som uppkommer till följd av att skatteintäkter och

⁴¹ S 202.

⁴² S 220.

⁴³ S 212-213.

⁴⁴ S 217.

⁴⁵ Se Federal Ministry of Finance (2009).

⁴⁶ Detta sker trots att rapporten uttryckligen tar avstånd från tidigare förslag från såväl Finanspolitiska rådet som Riksrevisionen om att regeringen bör ange vilken vikt man tillmäter de olika indikatorerna (s 212).

en del offentliga utgifter varierar med resursutnyttjandet. Ett problem med Finansdepartementets – och många andras – beräkningar av det strukturella sparandet är att detta i genomsnitt över längre perioder är högre än det faktiska sparandet. Sådana beräkningar av det strukturella sparandet är därför en mindre lämplig indikator för om överskottsmålet uppnåtts.

Mer precist beräknas det strukturella finansiella sparandet genom att man subtraherar de s k automatiska stabilisatorerna (den automatiska variationen i sparandet när konjunkturen förändras) från det faktiska sparandet. De automatiska stabilisatorernas storlek fås genom att multiplicera en s k budgetelasticitet med BNP-gapet, dvs skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion.⁴⁷ Den systematiska avvikelserna mellan strukturellt och faktiskt finansiellt sparande över längre perioder beror på att det av Finansdepartementet uppskattade BNP-gapet i genomsnitt är negativt. Avvikelserna nedåt från potentiell BNP under lågkonjunkturer är betydligt större än avvikelserna uppåt under högkonjunkturer.

Rapporten diskuterar tre sätt att hantera problemet med systematiska avvikelser mellan strukturellt och faktiskt sparande. En första metod är att beräkna det strukturella sparandet som det sparande som uppkommer vid det *genomsnittliga* BNP-gapet i stället för vid noll i BNP-gap. En andra metod är att göra själva BNP-gapsberäkningarna så att det genomsnittliga gapet blir just *noll*. Ett tredje alternativ är att gå över till en *disaggregerad* metod som tar hänsyn till att BNP:s sammansättning (och därmed relationen mellan olika skattebaser) kan variera samtidigt som variationerna i alla skattebaser och utgifter beräknas som avvikelser från en trend. Också denna metod skulle kunna säkerställa att det inte blir några systematiska avvikelser mellan strukturellt och faktiskt finansiellt sparande.

Rapporten ser de två första metoderna som alltför ”mekaniska”. Man rekommenderar i stället att det nuvarande sättet att beräkna det strukturella sparandet ska *kompletteras* med den disaggregerade metoden. Man ser det som en fördel att använda flera metoder för att belysa den osäkerhet som är förknippad med beräkningarna. Regeringen rekommenderas sedan att i slutändan göra ”en mer subjektiv bedömning” av det strukturella sparandet.⁴⁸

Vi är delvis kritiska till rapportens slutsatser på denna punkt. Vi ser ingen poäng med att fortsätta att beräkna det strukturella finansiella sparandet på det sätt som nu görs, eftersom det ger upphov till en systematisk missvisning när kalkylen används för att följa upp överskottsmålet. Vi menar att den disaggregerade metoden är den mest lämpliga att använda. Det är rimligt att också redovisa olika överväganden runt beräkningarna, men vi avråder definitivt från att använda flera mått på det strukturella sparandet vid uppföljningen av överskottsmålet. Vi har tidigare kritiserat att det redan idag

⁴⁷ BNP-gapet mäts som skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP dividerad med potentiell BNP. Budgetelasticiteten anger med hur många procent av BNP som det finansiella sparandet ökar när BNP-gapet stiger med en procentenhet. Finansdepartementet har under senare år räknat med en budgetelasticitet på 0,55. Om det faktiska sparandet är 2 procent av BNP och BNP-gapet är 1 procent, blir i så fall det strukturella sparandet $2 - 0,55 \times 2 = 0,9$ procent av BNP. Om i stället det faktiska sparandet är -2 procent av BNP och BNP-gapet -1 procent, blir det strukturella sparandet $-2 - 0,55 \times (-1) = -0,9$ procent av BNP. Se vidare Finanspolitiska rådet (2009a), fördjupningsruta 1.1.

⁴⁸ S 207-209.

används fem olika indikatorer och att addera ännu fler skulle göra uppföljningen ännu mer tydlig.⁴⁹

4 Överskottsmålets ställning

Till skillnad från i fråga om utgiftstaket innehåller budgetlagen idag inte några bestämmelser om överskottsmålet. Rapporten föreslår att det bör lagfästas att ett sådant mål ska finnas. Däremot menar man att målets nivå inte bör regleras i lag.

4.1 Lagreglering av ett överskottsmål

Vi delar uppfattningen att det är önskvärt att föra in en bestämmelse i budgetlagen om att det ska finnas ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det skulle stärka trovärdigheten för målet. Det kan vara rimligt att man inte lagreglerar målets nivå för att på så sätt markera att olika regeringar utifrån sina bedömningar av de grundläggande motiven bakom målet *kan* komma till olika slutsatser. För målets trovärdighet är det emellertid viktigt att det finns en bred politisk enighet om nivån för att undvika att det ändras alltför ofta.

Vad gäller terminologin i en lagtext, föredrar vi termen *saldomål* framför överskottsmål för att tydliggöra att det inte är en gång för alla givet att målet ska vara överskott. I enlighet med terminologin i rapporten fortsätter vi dock att använda termen överskottsmål nedan.

4.2 En uppförandekod för finanspolitiken

Rapporten argumenterar också för att regeringen i en skrivelse till riksdagen ska formulera en *uppförandekod* för finanspolitiken. Koden skulle redovisa de övergripande målen för finanspolitiken, de gällande budgetpolitiska målen (särskilt överskottsmålet), regeringens syn på den stabiliseringspolitiska rollfördelningen och på hur olika målkonflikter principiellt ska hanteras.

Rapporten diskuterar hur överskottsmålet skulle kunna följas upp inom ramen för en sådan uppförandekod. Den ekonomiska vårpropositionen skulle redovisa hur utvecklingen överensstämmer med överskottsmålet och de långsiktiga målen, medan budgetpropositionen skulle redovisa konkreta åtgärder för att nå dessa mål. Koden skulle också stipulera att en omfattande analys av hur väl rådande överskottsmål fyller sina syften görs med jämna intervall. Sådana analyser skulle kunna föranleda förslag om revideringar av målet.

Vi stöder förslaget om en uppförandekod. I den ekonomiska krisens inledning hade det varit en stor fördel om det funnits en i förväg mer genomtänkt principiell syn från regeringens sida på i vilka lägen finanspolitiken bör användas för konjunkturstabilisering och hur målkonflikter mellan kortsiktig stabilisering och långsiktig hållbarhet bör hanteras.⁵⁰

⁴⁹ Se t ex Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.2.

⁵⁰ Vi argumenterade för detta redan i vår rapport 2008 (Finanspolitiska rådet 2008, avsnitt 1.3 och 2.4).

Enligt vår uppfattning vore det önskvärt att en uppförandekod ännu tydligare än enligt rapportens tankeskiss preciserade vad som ska hända vid avvikelser från överskottsmålet. En möjlighet kan vara att man slår fast exakt hur stora målavvikelser enligt de valda indikatorerna för målet som ska föranleda en reaktion från regeringen. En sådan bestämmelse skulle t ex kunna utformas så att regeringen är skyldig att ange vilken strategi man tänker följa om det uppkommer en avvikelse på mer än 0,5 procent av BNP från överskottsmålet för *antingen* den tillbakablickande tioårsindikatorn *eller* den framåtblickande sjuårsindikatorn. Enligt vår mening är det viktigt att också se bakåt om överskottsmålet ska uppfattas som tillräckligt bindande (se diskussionen i avsnitt 3.1). Men detta förutsätter givetvis att man tillmäter den tidigare skuldutvecklingen vikt i sig (jfr vår tidigare diskussion). I så fall bör också målavvikelser under tidigare perioder kunna initiera en diskussion om huruvida det finns anledning att revidera överskottsmålet framöver.

För att få tillräcklig fokusering på avvikelser från överskottsmålet kan det finnas skäl för särskilda procedurer vid sidan av den vanliga budgetprocessen. Annars finns det en stor risk att medel- och långfristiga överväganden drunknar i den mer kortsiktiga debatten om innevarande års budget. Detta skulle kunna motivera att regeringen måste avge en *särskild skrivelse* till riksdagen vid målavvikelser över en viss storlek enligt de indikatorer man valt att använda. Det kan ses som en parallell till de bestämmelser som gäller för *Bank of England*, där centralbankschefen måste utforma en särskild skrivelse till finansministern när inflationen avviker med mer än en procentenhet från målet. Men Riksdagen kunde också regelmässigt inhämta bedömningar från t ex Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen när en sådan skrivelse avfattats.

Vi stöder rapportens förslag om regelbundna översyner av hur väl rådande överskottsmål fyller sina syften. Sådana översyner bör av trovärdighetsskäl inte göras alltför ofta, men det är också viktigt att de verkligen kommer till stånd. Det kan vara ett skäl att i en uppförandekod ange att de *normalt* bör göras med vissa tidsintervall, t ex tio år. Det får självfallet inte hindra en tidigare omprövning om oförutsedda större händelser så motiverar.

4.3 Olika myndigheters roll

Enligt rapporten spelar ”Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen och andra aktörer en viktig roll i utvärderingen av finanspolitiken”.⁵¹ Rapporten diskuterar mycket kortfattat ”om inte uppdraget för de olika myndigheter som idag granskar och följer upp finanspolitiken bör tydliggöras ...för att undvika att viktiga aspekter av finanspolitiken förbises i granskningen och uppföljningen”.⁵² Detta preciseras som att Ekonomistyrningsverkets ska följa upp den statliga budgeten och utgiftstaket, medan Konjunkturinstitutet ska bedöma om finanspolitiken är välavvägd givet konjunkturläget och överskottsmålet. Angående Finanspolitiska rådet framhålls att det ”skulle kunna ges mandat att följa upp om finanspolitiken är långsiktigt hållbar och om de medelfristiga mål som

⁵¹ S 229.

⁵² Ibid.

regeringen sätter upp (överskottsmålet och utgiftstaket) är förenliga med en långsiktigt hållbar finanspolitik.”⁵³

Vi är kritiska till dessa förslag, eftersom de tycks inskränka myndigheternas nuvarande mandat. Det är svårt att förstå varför det skulle vara önskvärt om man vill undvika att viktiga aspekter förbises. Tvärtom borde det då vara en fördel att uppdragen för olika myndigheter delvis överlappar. Det ger också en mer pluralistisk belysning av frågorna.

Finanspolitiska rådets nuvarande uppdrag är att följa upp hur finanspolitiken förhåller sig till sina grundläggande mål om långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmålet och utgiftstaket samt till konjunkturutvecklingen. Rapportens förslag förefaller innebära att rådet inte längre skulle utvärdera hur finanspolitiken förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Det vore enligt vår mening mycket olyckligt, eftersom avvägningen mellan kortsiktig stabilisering och långsiktig hållbarhet är central för finanspolitikens utformning. Rådet har också kompetens just på detta område. Under 2009 hade rådet en del kritiska synpunkter på hur finanspolitiken användes som stabiliseringspolitiskt medel. Det är givetvis viktigt att sådana kritiska synpunkter på regeringens politik på ett visst område från en utvärderingsmyndighet inte får till konsekvens att myndighetens uppdrag omformuleras.

5 Sambandet mellan det finanspolitiska ramverket och reglerna i pensionssystemet

Det finns ett starkt inbördes samband mellan finanspolitiken och sysselsättningspolitiken. Finanspolitiken påverkar på olika sätt sysselsättningen. Samtidigt är sysselsättningen central för de offentliga finanserna. Vi har därför tidigare argumenterat för behovet av en närmare samordning mellan de finanspolitiska och de sysselsättningspolitiska ramverken.⁵⁴

Samspelet mellan sysselsättning och offentliga finanser är särskilt tydligt när det gäller *utträdesåldern* på arbetsmarknaden. Utträdesåldern påverkas framför allt av reglerna i pensionssystemet. Ju högre utträdes- och pensionsåldern är, desto mindre blir de framtida demografiska påfrestningarna på de offentliga finanserna. Rapporten betonar i hög grad detta. De beräkningar som syftar till att härleda ett lämpligt saldomål från långsiktiga hållbarhetskalkyler utgår från att utträdesåldern kommer att stiga i takt med medellivslängden.⁵⁵ Pensionsreglerna är utformade så att när medellivslängden stiger, så tenderar pensionerna att falla, vilket skapar drivkrafter för individerna att senarelägga sitt utträde från arbetsmarknaden. Men det är svårt att veta hur stark denna effekt är. De privatekonomiska incitament som den enskilde möter tar inte hänsyn till de ökade skatteintäkter som uppstår vid senare utträde/pensionering. Individuella beslut kan därför inte automatiskt väntas ge den samhällsekonomiskt ”optimala” anpassningen av pensionsålder/utträdesålder när medellivslängden ökar, utan det krävs förmodligen också kollektiva beslut om förändringar av pensionsreglerna.

⁵³ S 229-230.

⁵⁴ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3 – 2.5.

⁵⁵ Se avsnitt 1.1 ovan.

Vi argumenterade i vår rapport från 2009 för en pensionsreform enligt dansk modell som skulle innebära någon form av automatisk anpassning av pensionsreglerna till medellivslängden.⁵⁶ Den tankeskiss vi presenterade innehöll också förslag om återkommande omprövningar av pensionsreglerna i ljuset av utvecklingen. Dessa frågor kommenteras inte i rapporten som är inriktad på det finanspolitiska ramverket i mer snäv mening. Vi vill emellertid återkomma till frågan om kopplingen mellan finanspolitiska mål och pensionsregler. En stigande medellivslängd kan förr eller senare komma att ställa krav på förändringar i pensionssystemet. Det kan därför vara klokt att redan nu komplettera det finanspolitiska ramverket med bestämmelser om återkommande regelbundna utvärderingar av pensionsreglerna för att ge underlag för eventuella förändringar i framtiden. Det skulle inte minst bidra till att öka den allmänna medvetenheten om hur kraven på långsiktig finanspolitik och pensionsregler hänger ihop.

Stockholm den 17 mars 2010

Lars Calmfors
(ordförande)

Michael Bergman

Laura Hartman

Lars Tobisson

Torben Andersen
(vice ordförande)

Martin Flodén

Helena Svaleryd

Erik Åsbrink

⁵⁶ Finanspolitiska rådet (2009a), avsnitt 2.3-2.5 och 6.3.

Referenser

- Andersen, T. (2008), Fiscal sustainability and demographics - should we save or work more?, Aarhus universitet.
- Bi, H. (2009), "Sovereign risk premia and fiscal limits", Indiana University.
- Calmfors, L. (2005), What remains of the stability pact and what next?, Sieps 2005:8, Stockholm.
- Federal Ministry of Finance (2009), Reforming the constitutional budget rules in Germany, Berlin.
- Finansdepartementet (2009), Finanskris och finanspolitik: Hur påverkas olika länders obligationsräntor?, Stockholm.
- Finansdepartementet (2010), Utvärdering av överskottsmålet, Ds 2010:04, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2008), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2009a), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2009, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2009b), Kommentarer till budgetpropositionen för 2010, Stockholm.
- Riksrevisionen (2006), Regeringens uppföljning av överskottsmålet, Rapport 27, Stockholm.
- Riksrevisionen (2008a), Tillämpning av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition, Rapport 15, Stockholm.
- Riksrevisionen (2008b), Tillämpning av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009, Rapport 30, Stockholm.
- SOU 2002:16, Stabiliseringspolitik i valutaunionen, slutbetänkande, Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen, Fritzes, Stockholm.

Reservation av Laura Hartman och Erik Åsbrink

Vi stöder förslaget i departementspromemorian att det nuvarande målet om ett överskott på 1 procent av BNP för den offentliga sektorns finansiella sparande bör bibehållas. Vi anser däremot inte att termen överskottsmål ska ersättas av termen saldomål.

Argumentet för att byta terminologi sägs vara att tydliggöra att det inte en gång för alla är givet att målet ska vara överskott. Termen saldomål är onekligen mera flexibel, eftersom den kan användas för såväl överskotts- som underskottsmål.

Att trots att målet bibehålls byta terminologi kan ge upphov till den felaktiga uppfattningen att överskottsmålet har övergivits och att det inte är viktigt att från det nuvarande underskottet, som har uppstått i spåren av finanskris och lågkonjunktur, återgå till ett överskott. Vi anser att ett terminologiskifte skulle försvaga trovärdigheten i överskottsmålet just i ett läge när det kommer att sättas på prov, dvs när det kan bli nödvändigt att vidta diskretionära ekonomisk-politiska åtgärder för att åter uppnå detta.

Vi delar uppfattningen att det i framtiden kan uppstå en situation när överskottsmålet inte längre framstår som adekvat. Det är närmast omöjligt att nu fastställa när detta kommer att ske och hur ett eventuellt nytt mål ska utformas och benämnas. Det är inte säkert att det då kommer att framstå som relevant att överhuvudtaget formulera ett finanspolitiskt mål i saldotermer. Det framstår även av detta skäl som missriktat att införa termen saldomål.

Finanspolitiska rådets
remissyttrande över
rapporten "Obligatoriskt
överskottsmål" från
utredningen Översyn av
budgetlagen (Fi 2009:06)

17 mars 2010
Dnr 7-2010-2

Finanspolitiska rådet har beretts möjlighet att avge remissvar på rapporten *Obligatoriskt överskottsmål* som författats inom ramen för utredningen Översyn av budgetlagen (Fi 2009:06). Rådets synpunkter redovisas kortfattat nedan. I vårt remissvar till Ds 2010:4 *Utvärdering av överskottsmålet*, samt i våra ordinarie rapporter, diskuteras överskottsmålets motiv, utformning, uppföljning och ställning mer utförligt.

1. Rapportens förslag

Rapporten föreslår att det i lagen om statsbudgeten (1996:1059) införs en bestämmelse om att regeringen till riksdagen ska lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på medellång sikt. Målet ska benämnas överskottsmålet. Regeringen ska redovisa hur målet uppfylls.

2. Finanspolitiska rådets synpunkter på förslagen

2.1 Obligatoriskt överskottsmål

Vi delar uppfattningen att det är önskvärt att föra in en bestämmelse i budgetlagen om att det ska finnas ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Detta skulle stärka målets trovärdighet. Det kan dock vara rimligt att inte reglera målets nivå i lagen, eftersom olika regeringar utifrån sina bedömningar av motiven för målet kan komma till olika slutsatser rörande målets nivå. Detta diskuteras närmare i vårt remissyttrande över Ds 2010:4.⁵⁷

2.2 Målet bör benämnas saldomål i stället för överskottsmål

Enligt rådets bedömning bör målet för det finansiella sparandet benämnas saldomål i stället för överskottsmål. Det inte är givet att man i alla lägen bör sträva efter överskott. Att Ds 2010:4 bedömer att ett överskott på en procent av BNP bör vara målet de närmaste åren är inte ett starkt skäl för att i lag benämna målet överskottsmål. Dessa synpunkter diskuteras mer utförligt i vårt remissyttrande över Ds 2010:4.⁵⁸

2.3 Uppföljning och utvärdering av målet

Det är av största vikt att de finanspolitiska målen kan följas upp och utvärderas i efterhand. Vi menar att utvärderingen bör ske mot *i förväg* valda indikatorer. Vi delar uppfattningen att en *uppförandekod* för regeringens finanspolitik bör införas i linje med det förslag som diskuteras i Ds 2010:4. Koden bör enligt rådet stipulera att regeringen ska ange hur den avser att hantera situationen ifall det uppkommer en avvikelse från överskottsmålet av en viss storleksordning. För att markera frågans vikt bör detta ske i en särskild skrivelse till riksdagen. Se vidare rådets remissyttrande över Ds 2010:4.⁵⁹

⁵⁷ Se s 19 (i denna publikation s 25).

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Se s 15ff respektive 19ff (i denna publikation s 21ff respektive 25ff).

Stockholm den 17 mars 2010

Lars Calmfors
(ordförande)

Michael Bergman

Laura Hartman

Lars Tobisson

Torben Andersen
(vice ordförande)

Martin Flodén

Helena Svaleryd

Erik Åsbrink

Reservation av Laura Hartman och Erik Åsbrink

Till skillnad från majoriteten i Finanspolitiska Rådet ansluter vi oss till förslaget från utredningen att termen *överskottsmål* bör bibehållas i framtiden. Våra motiv för detta ställningstagande återges i vår reservation till remissyttrandet från Finanspolitiska Rådet gällande Finansdepartementets rapport "Utvärdering av överskottsmålet" (Ds 2010:4). I motsats till utredningen anser vi dock att termen överskottsmål i lagen bör ersättas av en annan term om det i framtiden skulle befinnas vara önskvärt att formulera ett saldomål som innebär att de offentliga finanserna ska vara i balans eller uppvisa ett underskott.