

Så vill Unionen förändra det finanspolitiska ramverket

För att rusta och säkerställa Sveriges konkurrenskraft, se till att framtidens jobb hamnar här och nå våra klimatmål behöver det finanspolitiska ramverket revideras.

Här presenteras Unionens förslag till förändringar av ramverket

Överskottsmålet infördes inte som ett mål i sig utan som ett medel för att få ned statsskulden. Det var tänkt som en tillfällig lösning för att gå från 70 till runt 40 procents statsskuld. Lindbeckkommissionen bedömde 1990 att staten skulle behöva gå med ett visst överskott under ett decennium. Därefter skulle överskottsmålet slopas.

Målet att få ned statsskulden är uppnått sedan länge. År 2000 var Maastrichtskulden nere på 50 procent och 2007 passerade den 40 procent. Idag är den 32 procent. Men överskottsmålet avskaffades inte i början av 2000-talet utan det förvandlades till ett eget mål och inte bara ett verktyg. Partier på båda sidan blockgränsen började tävla om att ha ett högt överskott. Formuleringar som "spara i ladorna" och "alla reformer ska finansieras krona för krona" har legat som ett täcke över den finanspolitiska debatten under 2000-talet.

Den väsentliga frågeställningen är inte överskottsmålets varande eller icke-varande utan vad som är en lämplig nivå på statsskulden - vad skuldankaret bör vara. Som ett komplement till det behövs en regel för hur snabbt en avvikelse ska korrigeras, det kan kallas för ett överskottsmål när skulden är över skuldankaret, underskottsmål när den är under och balansmål när skulden är nära målet.

Valet av nivå på statsskuld är främst en fråga om behovet av säkerhetsmarginaler och behovet av offentliga investeringar. Hur stor statsskulden ska vara är ytterst en politisk fråga, men ekonomiska överväganden kan ge vägledning till varför den inte ska vara alltför hög eller alltför låg.

En viss säkerhetsmarginal till EU:s skuldmål på 60 procent kan vara bra men en stor sådan marginal är inte ett måste. En betydande majoritet av medlemsländerna ligger stadigvarande över målet. EU:s skuldmål är en buffert och säkerhetsmarginal i sig själv, i tanken med den ingår att medlemsstater i en kris hamnar på högre nivåer under en period och att de succesivt i lagom takt återgår till 60 procent. Att ha

en ytterligare nationell buffert till bufferten behöver vägas mot behovet av investeringar.

En säkerhetsmarginal till den nivå då Sveriges kreditvärdighet urholkas och det blir dyrt och samhällsekonomiskt olönsamt att låna är bra att ha. Nivån är svår att fastställa då den beror på mer än bara statsskulden och den förändras med tiden men länder som Österrike med en statsskuld kring 80 procent samt Finland och Tyskland med skulder kring 70 procent har högsta eller näst högsta kreditbetyg och goda lånevillkor. Riksgälden anser att "runt 80 procent av BNP kan vara ett ungefärligt riktmärke" för Sverige för när skulden kan ge risker för stigande räntekostnader och lägre ekonomisk tillväxt.

Ett för lågt statsskuldsmål (skuldankare) leder till att lönsamma samt nödvändiga större offentliga investeringar inte kan göras. Sverige har idag ett stort uppdämt behov av investeringar i infrastruktur, utbildning, forskning, energiförsörjning och klimatomställning. Syftet med att ha en låg statsskuld är att kunna agera när det behövs.

Unionen anser att:

- Det är mycket angeläget att förändra det finanspolitiska ramverket så att nödvändiga investeringar kan göras, det är avgörande för Sveriges framtid. Stora investeringar krävs i infrastruktur, utbildning, forskning, energiförsörjning och klimatomställning.
- Överskottsmålet är inte ett mål i sig utan var ett medel för att få ned statsskulden vilket är avklarat sedan länge. För att kunna göra nödvändiga investeringar behöver den offentliga sektorn nu i stället kunna gå med underskott under en tid.
- Målet för Maastrichtskulden (skuldankaret) bör höjas till 50 procent av BNP. Det skulle möjliggöra lånefinansiering av nödvändiga offentliga investeringar men skulle fortfarande innebära att Sveriges har en relativt låg statsskuld i ett internationellt perspektiv. Det är också fortfarande klart lägre än de 60 procent som krävs inom EU, vilket i sig är en nivå som är satt med viss säkerhetsmarginal. Sverige skulle fortfarande ha säkerhetsmarginal till säkerhetsmarginalen.
- Finanspolitiska rådets uppdrag bör utökas med att bedöma om finanspolitiken och förändringarna av det finanspolitiska ramverket leder till att nödvändiga offentliga investeringar görs. Det ökade utrymmet får inte användas till löpande utgifter eller till reformer med syfte att vinna kortsiktiga politiska poänger.

- En utredning bör tillsättas för att utreda behoven av offentlig finansiering för den nödvändiga klimatomställningen. Den bör bland annat sammanställa de offentliga åtaganden som kommer att vara nödvändiga, både för att bekämpa uppvärmningen och anpassa samhället till de förändringar som redan sker och kommer att fortsätta ske även om uppvärmningen bromsas. Klimatförändringarnas risker för de offentliga finansernas hållbarhet behöver också vara en del av det finanspolitiska ramverket och ingå i analyser och översyner.

Bakgrund

Ramarna för hur finanspolitiken i Sverige kan bedrivas bestäms sedan 1990-talet av det så kallade finanspolitiska ramverket. Det består av ett antal principer och fyra centrala delar: ett överskottsmål för hela offentliga sektorn, ett skuldankare för den samma, ett utgiftstak för staten, samt ett krav på att kommuner och regioner måste upprätthålla en sund ekonomisk förvaltning och en budget i balans.

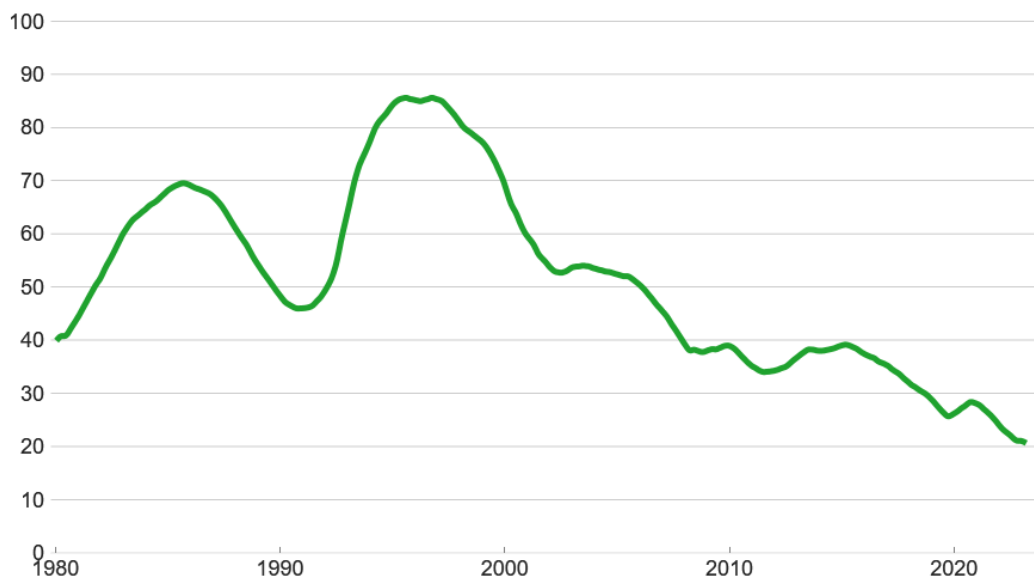
Finanspolitiken ska också vara långsiktigt hållbar och transparent. Bedömningen av om finanspolitiken är hållbar eller inte bygger på en framskrivning av den offentliga sektorns nuvarande inkomster och utgifter långt fram i tiden. Bedömningen bygger också på om intäkterna och utgifterna är samhällsekonomiskt effektiva samt om de är fördelningsmässigt rättvisa generationer mellan. Om en generation medborgare tar på sig för stora och fel skulder, leder det till att nästa generation måste betala av dem med följden att deras välstånd blir lägre än generationen innan.

Därutöver behövs möjligheten för finanspolitiken att bidra till att stimulera ekonomin i en lågkonjunktur och bromsa ekonomin i en högkonjunktur. Därför krävs ett högre sparande i goda tider för att skapa utrymme för lägre sparande eller belåning i sämre tider. Detta möjliggörs genom att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel.

Historik

Statsskulden växte snabbt under oljekrisen på 70-talet för att sedan sjunka ned till drygt 40 procent av BNP åren innan 90-talskrisen. Under 90-talskrisen ökade statens skuld snabbt igen till en nivå som många då ansåg som alltför hög.

Diagram 1 Sveriges okonsoliderade statsskuld i procent av BNP 1980–2023



Not: Okonsoliderad statsskuld till nominellt värde. Källa: SCB.

I november 1992 fick nationalekonomen Assar Lindbeck förfrågan från statsminister Carl Bildt om att leda en expertkommission (Fi 1992:19) för att analysera den ekonomiska krisen samt att ge förslag på åtgärder. Betänkandet "Nya villkor för ekonomi och politik" (SOU 1993:16) från Lindbeckkommissionen innehöll 113 rekommendationer. Förslagen var indelade i tre områden: makroekonomisk stabilitet, effektiv hushållning samt ekonomisk tillväxt. Några av rekommendationerna var en självständig riksbank, ett kvantitativt inflationsmål, konkurrensutsättning av offentlig sektor samt en striktare budgetprocess vilken nu inkluderar de fyra budgetpolitiska målen.

De budgetpolitiska målen

De nya reglerna kring budgetprocessen och budgetmålen infördes 1996 och tillämpades första gången inför 1997 års budget. Vissa av reglerna är reglerade i svensk lag, andra i praxis.

Utgiftstaket

Utgiftstaket fastställer en gräns för statens årliga utgifter. Riksdagen beslutar om en total utgiftsnivå, som sedan fördelas över statsbudgetens olika områden. Utgiftstaket inkluderar alla statens utgiftsområden inklusive ålderspensionssystemet men undantar statsskuldräntorna eftersom de inte kan kontrolleras på samma sätt som andra utgifter.

Utgiftstaket fastställs vanligtvis för en period av tre år framåt. Beslutade utgiftstak ändras normalt sett inte förutom av tekniska skäl, vilket innebär att taket för de två kommande åren ligger fast. Riksdagen beslutar därför varje år endast om utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Att utgiftstaket följs ses av många som en viktig indikator på att statens finanser hanteras på ett ansvarsfullt sätt.

Vid regeringsskiften som innebär en omläggning av den ekonomiska politiken eller vid en kris med mycket långtgående ekonomiska effekter kan regeringen dock föreslå en ändring av den fastställda nivån på utgiftstaket till riksdagen. Detta skedde under pandemin.

Utgiftstaket är inte lagligt bindande men enligt budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att föreslå ett utgiftstak till riksdagen.¹

Kommunala balanskravet

Redan 1992 infördes krav på kommuner och landsting att ha god ekonomiskushållning enligt kommunallagen. Detta kompletterades år 2000 med kravet på en balanserad budget. Kravet innebär att varje kommun och region måste upprätta budgetar där intäkterna minst motsvarar utgifterna.

Om en kommun eller region går med underskott ett år, måste detta underskott täckas med ett överskott inom de närmaste tre följande åren. Om en kommun eller region inte lyckas uppfylla detta kan det leda till att staten ingriper genom olika former av sanktioner eller styrning för att återställa den ekonomiska balansen.

Syftet med balanskravet är att förhindra att kostnaderna för den löpande verksamheten finansieras genom lån.² Det kommunala balanskravet och det statliga utgiftstaket är tillsammans viktiga verktyg för att uppnå överskotts målet.

Överskotts målet

Överskotts målet är ett mål för det finansiella sparandet inom den offentliga sektorn vilket ska leda till hållbara offentliga finanser och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme. Överskotts målet infördes 1997 och sattes till 2 procent av BNP över en konjunkturcykel, det ändrades sedan år 2007 till 1 procent på grund av definitionen av den offentliga sektorn justerades.³ Idag inkluderar målet staten, kommunsektorn och pensionssystemet.

Från och med 2019 har målet varit att den offentliga sektorns finansiella sparande, det vill säga inkomster minus utgifter, i genomsnitt ska vara en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för ett årligt mål, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet var ett fast värde varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet nås. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem.

Detta ger visst spelrum för årliga avvikelser men försvårar också budgetering och utvärdering då konjunkturcykler är olika långa och det är svårt att på förhand förutse hur långt som är kvar av en konjunkturcykel. Det finns inte heller konsensus kring en enda helt klar definition av vad som är en konjunkturcykel.

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande budgetåret. Att sparandet avviker från målet kan ha flera orsaker och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller oförenlig med det finanspolitiska ramverket. För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser används ett bakåtblickande 8-årigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet. Det bakåtblickande genomsnittet ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt.

Nuvarande överskottsmål gäller tills vidare, men ses över vart åttonde år. Under 2025 ska ett underlag tas fram för målnivån för nästa åttaårsperiod. Målnivån ska sedan beslutas för att träda i kraft 2027. Som ett led i denna process tillsatte regeringen i slutet av november 2023 en kommission som ska arbeta fram ett förslag till nytt överskottsmål. Kommissionen leds av Hans Lindberg (nuvarande VD för Bankföreningen, tidigare bland annat statssekreterare åt Anders Borg och generaldirektör för Ekonomistyrningsverket) och ska lämna slutrapport i november 2024.

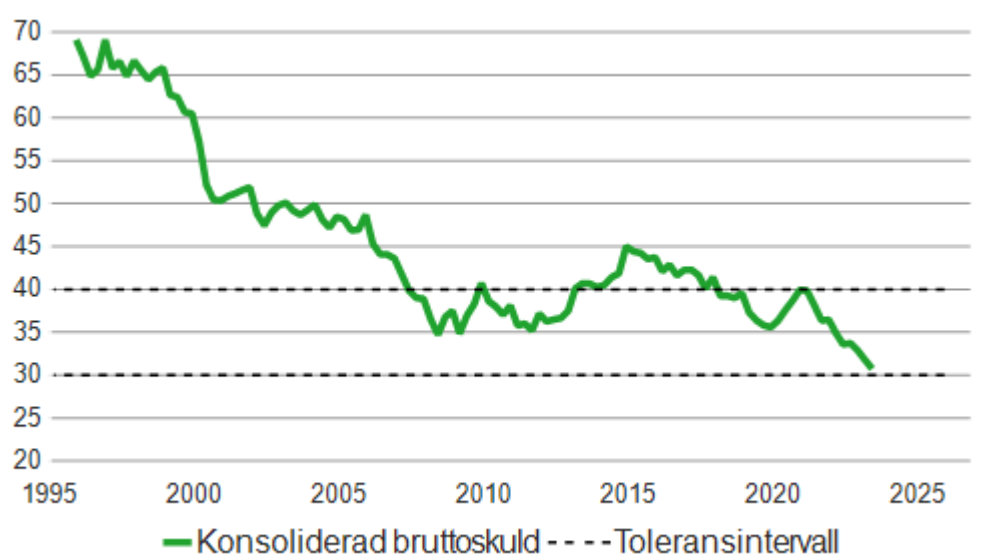
Skuldankaret

Från och med 2019 kompletteras överskottsmålet med ett skuldankare, vilket innebär att skulden för hela den offentliga sektorn, ofta benämnd som Maastrichtskulden, bör ligga på 35 procent av BNP på medellång sikt. Denna så kallade konsoliderade bruttoskuld inkluderar förutom staten (vars skuld visades i diagram 1) också kommunsektorn och pensionssystemets skulder. Skuldens nivå är viktig för ett lands kreditvärdighet samt bestämmer utrymmet för en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik.

Varje år måste regeringen rapportera om utvecklingen av bruttoskulden i den ekonomiska vårpropositionen. Om bruttoskulden avviker uppåt eller nedåt med mer än 5 procentenheter måste regeringen lämna en rapport till riksdagen och förklara orsaken till avvikelsen och hur man planerar att hantera den.

Bruttoskuldens andel av BNP bedöms enligt regeringens nuvarande prognos bli 31 procent i år. I prognosen, som enbart bygger på finanspolitik som aviserats eller beslutats i augusti, väntas bruttoskulden minska ytterligare under prognosperioden och uppgå till strax under 28 procent av BNP år 2026.

Diagram 2 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), procent av BNP 1995–2023



Källa: Unionen, Världsbanken & Macrobond

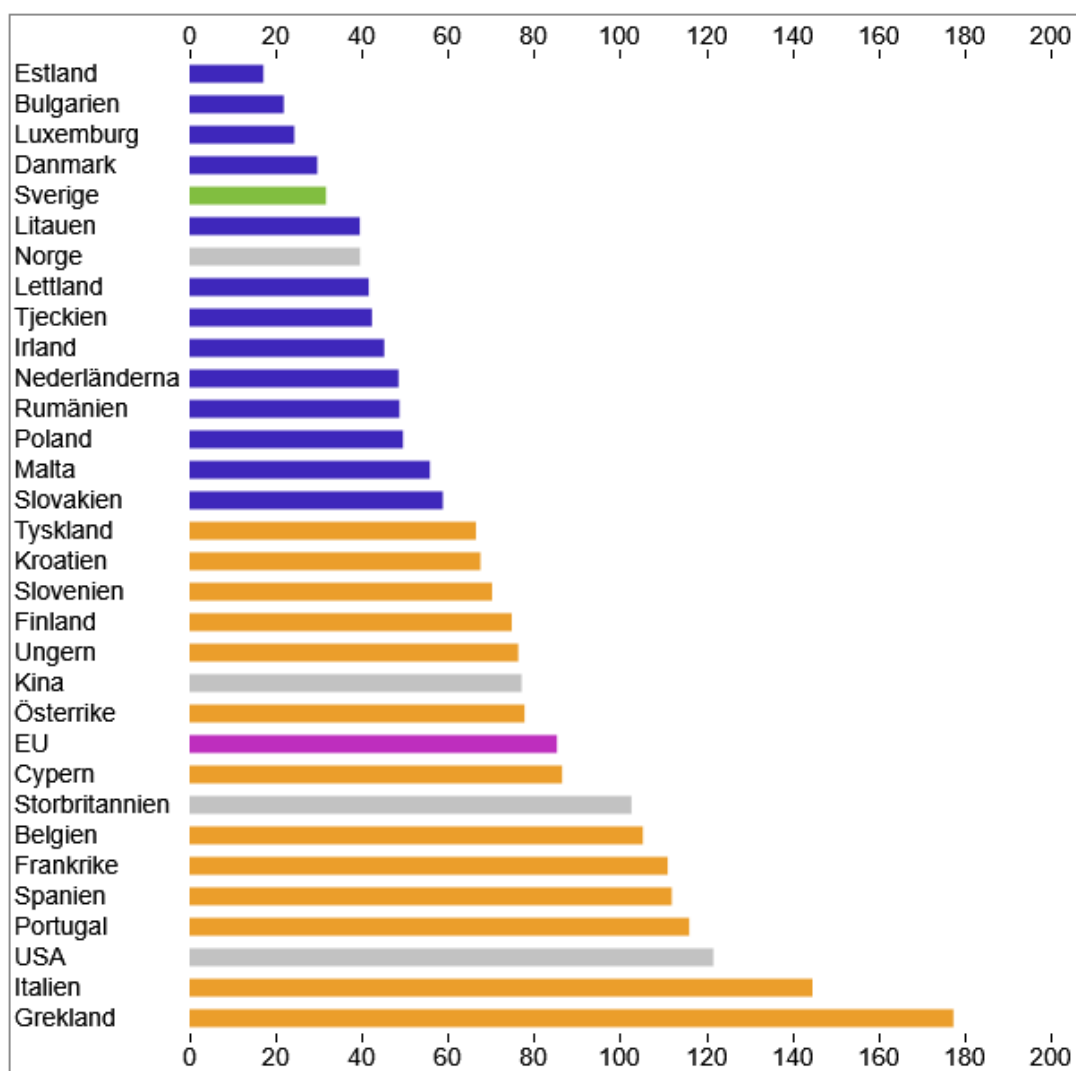
EU-regler

Som medlem i EU måste Sverige också följa stabilitets- och tillväxtpakten som bland annat ställer följande krav:

1. Skuldmålet: Medlemsstaternas Maastrichtskuld får inte överstiga 60 procent av BNP. Om skulden överstiger denna nivå krävs det att skulden minskar med i genomsnitt 5 procent per år över en treårsperiod.
2. Medelfristiga budgetmålet: Varje medlemsstat har vidare ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet (dvs. den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter). Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges nuvarande medelfristiga budgetmål är att det strukturella sparandet inte ska understiga minus 1 procent av potentiell BNP.
3. Underskottsmålet: Varje medlemsstat får inte ha ett offentligt budgetunderskott större än 3 procent av BNP.
4. Förebyggande och korrigerande åtgärder: Varje land är skyldigt att följa förebyggande och korrigerande åtgärder för att förhindra överträdelser. Detta innebär att man upprätthåller sunda budgetpolitiska ställningar som ger utrymme för automatiska stabilisatorer⁴ att fungera, samtidigt som man tillhandahåller tillräckligt utrymme för att tillåta investeringar i ekonomin. Sverige är ett av tre EU-länder som aldrig varit föremål för ett korrigerande förfarande.

14 länder i EU har en statsskuld över 60 procent. 13 länder har en statsskuld under skuldmålet inklusive Sverige som har EU:s 5:e lägsta statsskuld. Noteras kan att flera länder idag har en statsskuld som är större än den Sverige hade efter 90-talskrisen.

Diagram 3 Maastrichtskuld, konsoliderad bruttoskuld i procent av BNP



Not: EU-länder i blått (under skuldmålet) samt i orange (över målet). Källa: IMF & Macrobond.

De nuvarande reglerna i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har fått kritik för att vara allt för krångliga, rigida och för att strypa investeringar.

EU-kommissionen själva vill få till en förändring av reglerna med motiveringen att mycket har ändrats sedan EU först utarbetade sina finanspolitiska regler på 1990-talet och EU står inför massiva reform- och investeringsbehov.

En huvudlinje i kommissionens ändringsförslag är att mer stegvis, realistiskt och stabilare minska statsskulderna, balanserat med större möjligheter att investera inom viktiga områden.