

Ds 2010:4

Utvärdering av överskotts målet



REGERINGSKANSLIET
Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23346-7
ISSN 0284-6012

Förord

När regeringen tillträdde aviserade den i budgetpropositionen för 2007 att en översyn skulle göras av det finanspolitiska ramverket. I 2007 års ekonomiska vårproposition gjordes bedömningen att det finanspolitiska ramverket har tjänat Sveriges ekonomi väl men att det fanns skäl som talade för att det finanspolitiska ramverket borde förstärkas i olika avseenden för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. I samma proposition redovisade regeringen de principiella överväganden som skulle ligga till grund för denna översyn. Ledstjärnor skulle vara ökad transparens (öppenhet och tydlighet) samt förbättrad möjlighet till extern uppföljning och utvärdering. Regeringen gjorde bedömningen att det särskilt fanns skäl att klargöra motiven till överskottsmålet och hur det följs upp. När det gäller utgiftstaket gjorde regeringen bedömningen att det är viktigt att ett utgiftstak alltid fastställs för det tredje tillkommande budgetåret och att principerna för hur utgiftstaket fastställs bör tydliggöras.

Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering inrättade regeringen 2007 ett finanspolitiskt råd som bl.a. ska utvärdera om de finanspolitiska målen uppnås. För att ytterligare förbättra transparensen och möjligheten till uppföljning och utvärdering har regeringen också arbetat med att gradvis förbättra redovisningen av finanspolitiken i propositionerna. I 2008 års ekonomiska vårproposition förtydligade regeringen hur reformutrymmet eller besparingsbehovet fastställs med utgångspunkt från det finans- och budgetpolitiska

ramverket. I samma proposition förtydligade också regeringen sin syn på stabiliseringspolitikens rollfördelning. Regeringen har också stegvis förbättrat redovisningen av effektberäkningar av nya reformer och också redovisningen av hur bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs.

Som ett led i arbetet med att förstärka det finanspolitiska ramverket ytterligare har ett arbete bedrivits på Finansdepartementet med att se över överskottsålet och utgiftstaket. När det gäller utgiftstaket har regeringen tagit fram en proposition om att göra det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (SFS 2009:1444).

I denna rapport redovisas det arbete som bedrivits med att förtydliga motiven, utformningen och uppföljningen av överskottsålet. Rapporten har utarbetats på ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet. Huvudförfattare har varit en arbetsgrupp bestående av departementsrådet Robert Boije (även projektledare), kanslirådet Jonas Norlin, samt departementssekreterarna Albin Kainelainen och Hanna Ågren. Kanslirådet Christina Enegren samt ämnesråden Thomas Eisensee och Thomas Pettersson, har också på olika sätt bidragit till arbetet.

En tidigare version av rapporten seminariebehandlades på Finansdepartementet den 5 juni 2009. Författarna vill tacka Lars Calmfors, Martin Flodén, Jesper Hansson, John Hassler, Håkan Jönsson, Per Molander, Tomas Nordström och övriga seminariedeltagare för de värdefulla synpunkter som framfördes i samband med detta seminarium.

Stockholm den 1 februari 2010

Robert Boije
Departementsråd

Innehåll

Rapportens viktigaste slutsatser	9
Sammanfattning.....	15
Motiven bakom överskottsmålet.....	15
Överskottsmålets formulering	27
Uppföljningen av överskottsmålet.....	34
Överskottsmålets ställning.....	40
1 Inledning	45
2 Betydelsen av ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk.....	51
2.1 Finanspolitikens mål och beslutsprocess.....	52
2.2 Vikten av ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk	56
2.3 Hur bör budgetpolitiska ramverk utformas?	58
2.4 Det svenska budgetpolitiska ramverket.....	61
2.5 Erfarenheter av budgetpolitiska ramverk	67
2.6 Politisk vilja nödvändig för att budgetpolitiska ramverk ska fungera	70

3	Vad avses med en långsiktigt hållbar finanspolitik?	71
3.1	Finansiell hållbarhet	71
3.2	Hållbarhet sett ur ett effektivitetsperspektiv	73
3.3	Hållbarhet sett ur ett generationellt rättviseperspektiv.....	74
3.4	Hållbarhet sett ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.....	75
4	Överskottsmålet sett ur ett effektivitetsperspektiv	77
4.1	Teorin om stabila skatter	77
4.2	Vad är ett optimalt överskottsmål sett ur ett effektivitetsperspektiv?.....	79
4.3	Leder ett överskottsmål till ökad effektivitet om andra aspekter än demografin beaktas?	81
5	Överskottsmålet sett ur ett generationellt rättviseperspektiv	85
5.1	Överskottsmål som medel för att hantera en ökande andel äldre	85
5.2	Överskottsmålet och generationsanalyser.....	92
5.3	Är nuvarande finanspolitik långsiktigt hållbar?	95
5.4	Principskiss för att ta fram ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet	103
6	Överskottsmålet sett ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.....	121
6.1	Stabiliseringspolitiska motiv till ett överskottsmål.....	122

6.2	Bedömning av lämpligt sparmål ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv – metoddiskussion	127
6.3	Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån historiska BNP-gap och en skattad budgetelasticitet	129
6.4	Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån det offentliga sparandets tidigare variation.....	133
6.5	Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån risk för höjda upplåningskostnader.....	137
6.6	Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån behovet att upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP	142
6.7	Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån behov av att upprätta en likvid ”öronmärkt” buffertfond.....	144
6.8	Avvägning mellan olika motiv till överskottsmålet	156
7	Överskottsmålets formulering	157
7.1	Mål för sparandet eller skulden	157
7.2	Mål för det finansiella eller totala sparandet	168
7.3	Mål för staten, staten och kommunsektorn, eller hela den offentliga sektorn.....	170
7.4	Mot vilken tidshorisont ska överskottsmålet utvärderas?.....	178
8	Uppföljningen av överskottsmålet	185
8.1	Uppföljningen av överskottsmålet till och med 2006.....	186
8.2	Nuvarande uppföljning av överskottsmålet	187

8.3	Problem med nuvarande uppföljning av överskottsmålet	191
8.4	Hur kan transparensen i uppföljningen av överskottsmålet förbättras?	200
9	Överskottsmålets roll i det budgetpolitiska ramverket	221
9.1	Den Nya Zeeländska uppförandekoden	222
9.2	En principskiss för överskottsmålet i en svensk uppförandekod	224
9.3	Obligatoriskt överskottsmål	226
9.4	Uppförandekoden och utvärderingen av målfyllnelsen.....	228
	Källförteckning	233
	Bilaga 1: Härledning av den intertemporala budgetrestriktionen och S2-indikatorn	243
	Bilaga 2: En alternativ dekomponering av S2	253
	Bilaga 3: Samband mellan finansiellt sparande och nettoförmögenhet	257
	Bilaga 4: Prognososäkerhet i det finansiella sparandet	261
	Bilaga 5: Skulddynamik vid höga riskpremier	271

Rapportens viktigaste slutsatser

Rapporten fokuserar på fyra huvudfrågor:

1. Varför behövs ett överskottsmål?
2. Hur bör överskottsmålet utformas?
3. Hur bör överskottsmålet följas upp?
4. Bör överskottsmålets ställning stärkas och i så fall hur?

De viktigaste slutsatserna är:

- Utformningen av finanspolitiken är en politisk fråga. Det finns flera olika övergripande mål för finanspolitiken. Den politiska beslutsprocessen går ut på att göra avvägningar och prioriteringar när det förekommer målkonflikter. Ett budgetpolitiskt ramverk, där överskottsmålet utgör en del, är centralt för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna nås på ett sätt som säkerställer långsiktigt hållbara offentliga finanser.
- Flera motiv har angetts till nuvarande överskottsmål; att det ska bidra till (i) långsiktigt hållbara offentliga finanser, (ii) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, (iii) ekonomisk effektivitet, samt (iv) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.

- Överskottsmålet utgör ett ankare för finanspolitiken och bidrar till att finanspolitiken inte blir för kortsiktig. Det bidrar därmed också till att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar. Överskottsmålet är, tillsammans med utgiftstaket, också viktigt för att säkerställa en ”uppifrån-och-ned-process” vid budgeteringen, dvs. att beslut först tas om aggregerade storheter i budgeten före det att beslut tas om enskilda delar.
- Om stor vikt läggs vid motiven generationell rättvisa och ekonomisk effektivitet bör målet för den offentliga sektorns sparande tillåtas variera över tiden vid temporära demografiska problem. Målet bör då vara relativt sett högre under perioder med en låg andel äldre, jämfört med under perioder då andelen äldre i befolkningen är hög. För att målet samtidigt ska fungera som ett medelfristigt ankare för finanspolitiken bör dock den valda nivån ligga fast i åtminstone 10-årsintervall. Det kan uppstå situationer där mål om generationell rättvisa och effektivitet talar för ett negativt mål för det offentliga sparandet under en viss period. Det är förenligt med långsiktigt hållbara finanser om en sådan period föregås eller efterföljs av en period med överskott i de offentliga finanserna.
- Stabiliseringspolitiska motiv talar däremot mot ett negativt mål för sparandet. Ett för lågt mål för sparandet kan leda till markanta försvagningar av de offentliga finanserna i lågkonjunkturer vilket kan bidra till höjda riskpremier och mer bestående makroekonomiska problem. Det finns därmed en potentiell målkonflikt mellan de olika angivna motiven till nuvarande överskottsmål.
- Arbetsgruppens bedömning är att ett överskottsmål på mellan 0 och 1 procent av BNP förefaller motiverat under den närmaste 10-årsperioden sett till mål om offentligfinansiell

hållbarhet, generationell rättvisa och effektivitet. Bedömningen är dock osäker.

- Arbetsgruppens bedömning är att stabiliseringspolitiska motiv talar för ett överskottsmål på 1–2 procent av BNP. Även denna bedömning är osäker.
- Nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP ligger inom ramen för dessa bedömningar. Med hänvisning till att bedömningarna är osäkra finns det inga starka skäl till att ändra nuvarande nivå på målet under överskådlig framtid. Ett upprätthållande av nuvarande mål på 1 procent av BNP under de närmaste 10 åren bedöms inte leda till någon större mållkonflikt mellan de olika angivna motiven till överskottsmålet.
- Överskottsmålet bör inte ersättas med ett skuldmål, dels av stabiliseringspolitiska skäl, dels för att ett överskottsmål är enklare att styra mot och följa upp.
- Överskottsmålet bör även fortsättningsvis omfatta hela den offentliga sektorns sparande. Erfarenheten är att ju fler sektorer i den offentliga sektorn som ett mål för sparandet omfattar, desto bättre offentligfinansiellt utfall.
- Överskottsmålet bör även framgent formuleras i termer av finansiellt sparande. En alternativ formulering i termer av totalt sparande, som inkluderar sparande i realkapital, riskerar att minska målets trovärdighet. Det finns inga starka belägg för att nuvarande målformulering, som inte omfattar sparande i reala tillgångar, leder till för låga investeringar. Ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande ligger också i linje med Stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk.
- Formuleringen av överskottsmålet som ett genomsnitt över konjunkturcykeln bör behållas av stabiliseringspolitiska skäl.

En sådan målformulering är samtidigt förknippad med vissa uppföljningsproblem. Dessa kan dock minska med en tydligare redovisning av bedömda avvikelser från målet och hur de ska hanteras.

- Uppföljningen av överskottsmålet bör förtydligas men utan att det ger en för mekanisk analys av avvikelser från överskottsmålet som riskerar att leda politiken fel.
- Det finns skäl att göra en tydligare skillnad mellan en bakåtblickande respektive framåtblickande bedömning av måluppfyllelsen. Ett skäl till detta är att prognosen av det offentliga sparandet enbart bygger på fattade beslut (oförändrade regler).
- Den bakåtblickande 2000-indikatorn bör ersättas med ett bakåtblickande glidande medelvärde för det finansiella sparandet baserat på de senaste 10 utfallsåren. Om nuvarande överskottsmål upprätthålls minst 10 år till, förefaller det inte ändamålsenligt att hela tiden blicka bak till år 2000. 2000-indikatorn öppnar också upp för att överskottsmålet tolkas som ett skuldmål.
- Det strukturella sparandet används som en indikator bland flera för att utvärdera överskottsmålet. Regeringen bör överväga att komplettera nuvarande metod för att beräkna det strukturella sparandet. Nuvarande metod fångar inte upp att olika typer av konjunkturstörningar kan påverka de offentliga finanserna på olika sätt.
- Eftersom flera olika indikatorer används för att utvärdera överskottsmålet har Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen menat att regeringen bör vikta de olika indikatorerna. Riksrevisionen har också rekommenderat att regeringen alltid bör precisera målavvikelserna i miljarder kronor. Arbetsgruppen menar att detta skulle ge en alltför mekanisk

uppföljning av överskottsmålet som riskerar att leda politiken fel. Hänsyn måste också tas till bl.a. osäkerheten i bedömningen och riskbilden.

- Det är viktigt att regeringen tydliggör att en bedömd avvikelse från överskottsmålet inte nödvändigtvis kan tolkas som ett reformutrymme eller besparingsbehov för det kommande budgetåret. Vid en bedömning av hur en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras måste regeringen också ta hänsyn till konjunkturläget. Finanspolitiken ska *normalt* sett inte bidra till en procyklisk politik som förstärker konjunktursvängningarna.¹
- Regeringen bör presentera en tydlig tankeram för hur den tar hänsyn till konjunkturläget i bedömningen av hur en avvikelse från överskottsmålet ska hanteras. Utan en sådan tankeram finns det en risk för att ett underskridande av överskottsmålet omotiverat hänförs till stabiliseringspolitiska hänsynstaganden. En sådan tankeram bör dock inte formuleras i termer av en så kallad reaktionsfunktion som ger en alltför mekanisk bild av hur finanspolitiken bör utformas.
- En *uppförandekod* bör inrättas för finanspolitiken där överskottsmålets roll tydligt framgår. Uppförandekoden kan ses som ett samlingsdokument där regeringen övergripande bl.a. anger och motiverar målen för finans- och budgetpolitiken, ger sin syn på den stabiliseringspolitiska rollfördelningen, samt anger hur eventuella målkonflikter och målavvikelser *principiellt* avses hanteras. I dag finns ingen sådan sammanhållen beskrivning. En uppförandekod skulle väsentligt bidra

¹ I extrema offentligfinansiella situationer, som exempelvis den som rådde på 1990-talet, kan det vara befogat att vidta budgetförstärkande åtgärder även under utpräglade lågkonjunkturår. Sådana åtgärder behöver inte nödvändigtvis bidra till en pro-cyklisk politik om de ökar förtroendet finanspolitiken genom att säkerställa att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.

till att öka transparensen i finanspolitiken. Ökad transparens bidrar till att finanspolitiken får avsedd effekt.

- Överskottsmålet bör, i likhet med utgiftstaket, göras obligatoriskt och detta bör föreskrivas i budgetlagen – dock inte dess nivå. Därmed lagfästs regeringens ansvar för att formulera mål för det finansiella sparandet på medellång sikt. Det skulle bidra till att stärka överskottsmålets styrande funktion.
- För ett väl fungerande finans- och budgetpolitiskt ramverk är det avgörande att det finns en effektiv *extern* utvärdering. Det bör prövas om de olika myndigheter som i dag följer upp ramverken bör ges en tydligare rollfördelning i detta arbete.

Sammanfattning

Som ett led i regeringens arbete med att utvärdera och se över det finanspolitiska ramverket görs, i denna rapport, en översyn av överskottsmålet. Rapporten syftar till att (i) förtydliga motiven bakom överskottsmålet, (ii) belysa överskottsmålets utformning, (iii) ge förslag på hur uppföljningen av överskottsmålet kan förbättras, samt (iv) diskutera om överskottsmålets ställning bör stärkas och i så fall hur.

Motiven bakom överskottsmålet

Överskottsmålet har, i sin nuvarande utformning, tillämpas sedan år 2000. Det innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs. skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter, ska uppgå till 1 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel.² Nuvarande överskottsmål motive- rades på flera olika sätt när det infördes. Ett motiv var att överskottsmålet, under en 10–15-årsperiod, skulle bidra till att den offentliga sektorn skulle gå från att ha en negativ finansiell nettoförmögenhet, dvs. en nettoskuld, till noll i finansiell nettoförmögenhet. Andra motiv till överskottsmålet var att det skulle bidra till ekonomisk effektivitet och skapa förutsättningar för rättvisa mellan generationer när den demografiska

² Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet från och med 2007 inte längre ska räknas med i den offentliga sektorns finansiella sparande, gjordes en teknisk nedjustering av målet från 2 till 1 procent av BNP (sparandet i premiepensionssystemet uppgick då till ungefär 1 procent av BNP).

utvecklingen med en ökande andel äldre i framtiden leder till högre offentliga utgifter och till att försörjningskvoten går upp. En tanke bakom detta var att nuvarande standard i det offentliga åtagandet (sjukvård, äldreomsorg och skola m.m.) skulle kunna upprätthållas utan höjda skattesatser när andelen äldre ökar. Om statsskulden amorteras ned under en demografiskt gynnsam period genom att ett överskottsmål upprätthålls under denna period, kan skulden, enligt detta synsätt, tillåtas öka när andelen äldre är hög. Under perioder med en relativt sett hög andel äldre skulle således målet enligt detta synsätt kunna tillåtas vara negativt. Eftersom sparandet under perioden dessförinnan var positivt kan en period med offentliga underskott fortfarande vara förenligt med långsiktigt hållbara offentliga finanser sett i ett längre perspektiv. Detta sätt att hantera den offentlig-finansiella belastning en ökande andel äldre medför brukar benämnas en "förfinansieringsstrategi".

Nuvarande regering har angett fyra motiv till överskottsmålet, motiv som vid olika tillfällen också angetts av den tidigare regeringen: Enligt dessa ska överskottsmålet bidra till (i) långsiktigt hållbara offentliga finanser, (ii) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, (iii) ekonomisk effektivitet, samt (iv) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.

I vilken utsträckning ett överskottsmål på just 1 procent av BNP under en 10–15 årsperiod (ursprungligen 2 procent av BNP) bidrar till långsiktigt hållbara offentliga finanser, ekonomisk effektivitet, rättvisa mellan generationer eller till ett välavvägt stabiliseringspolitiskt manöverutrymme motiverades inte närmare när överskottsmålet infördes, och har heller inte gjorts senare. Ett viktigt syfte med denna rapport är därför att analysera i vilken mån ett överskottsmål kan bidra till att de grundläggande finanspolitiska målen nås och i vilken mån det finns målkonflikter.

Arbetsgruppens huvudsakliga slutsatser vad avser motiven till överskottsmålet är följande:

- **Ett medelfristigt mål för det offentliga sparandet bör upprätthållas även i framtiden**

Utformningen av finanspolitiken är en politisk fråga. Det finns flera övergripande mål för finanspolitiken. Den finanspolitiska beslutsprocessen går ut på att göra avvägningar och prioriteringar när det förekommer målkonflikter. Ett budgetpolitiskt ramverk, där överskottsmålet utgör en del, är centralt för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna nås på ett sätt som säkerställer långsiktigt hållbara offentliga finanser. Innan den ekonomiska krisen i början av 1990-talet fanns det inte något budgetpolitiskt ramverk, vilket bidrog till bristande utgiftskontroll och till att det ofta uppstod underskott i de offentliga finanserna.

I ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk behövs ett övergripande "ankare" för finanspolitiken i form av ett målsatt medelfristigt offentligt sparande. Ett medelfristigt mål för det offentliga sparandet bidrar till att den kortsiktighet som präglade finanspolitiken under 1970- och 1980-talen, och som bidrog till en trendmässigt ökande offentlig skuldsättning, kan undvikas. Det bidrar därmed till att de offentliga finanserna blir långsiktigt hållbara. Nuvarande överskottsmål fyller denna funktion och bidrar, vid sidan av utgiftstaket och en stram budgetprocess, till att säkerställa ett "uppifrån-och-ned perspektiv" i budgetprocessen, dvs. att beslut om aggregerade storheter i budgeten tas före beslut om enskilda delar. Stabilare spelregler, i form av ett överskottsmål, bidrar också till att förankra hushållens och företagets förväntningar om den framtida finanspolitiken, vilket indirekt förbättrar tillväxtförutsättningarna och stabiliseringspolitikens effektivitet. Det går här att dra paralleller till penningpolitiken och inflationsmålet där förankring av inflationsförväntningar anses spela en viktig roll för penningpolitikens effektivitet. Slutsatsen är således att det finns starka skäl som talar för att ett överskottsmål bör vara ett stående inslag i det budgetpolitiska ramverket även framöver.

- **Det är viktigt för legitimiteten att överskottsmålets nivå motiveras tydligt**

Det är viktigt att den valda nivån på överskottsmålet motiveras tydligt för att legitimiteten för målet inte ska urholkas över tiden. Arbetsgruppen har dock visat att det, oavsett motiv till målet, inte går att lägga fast en entydig och invändningsfri nivå och att olika motiv till ett överskottsmål inte alltid behöver vara förenliga med varandra. Det är därför viktigt att det finns en tydlig politisk förankring av den valda nivån på målet.

- **Det är viktigt att regeringen definierar vad den menar med en långsiktigt hållbar finanspolitik**

Ett av motiven till överskottsmålet är att det ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser. Analysen i rapporten visar dock att det finns skäl att skilja på *offentlig-finansiell* hållbarhet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. För att de offentliga finanserna ska vara hållbara räcker det med att den offentliga sektorns så kallade intertemporala budgetrestriktionen uppfylls. Med detta menas att en initial offentlig nettoskuld måste täckas av (nuvärdet) av alla framtida genomsnittliga primära överskott i de offentliga finanserna. Med primärt överskott avses överskott i det offentliga sparandet exklusive inkomst- och utgiftsräntor. Det finns emellertid flera olika utformningar av finanspolitiken (finanspolitiska strategier) som kan bidra till att den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion är uppfylld men där vissa inte är att föredra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Budgetrestriktionen bör vara uppfylld på ett sådant sätt att det bidrar till rättvisa mellan generationer och till effektivitet. Exempelvis skulle nuvarande generation kunna öka upplåningen och i stället tvinga framtida generationer att betala av skulden. Det skulle dock inte bidra till rättvisa mellan generationerna. Underskott under en inledande period skulle alternativt kunna finansieras med höjda skatter i

framtiden. Det skulle dock inte bidra till ekonomisk effektivitet. Höga och över tiden varierande skatter är förknippade med stora samhällsekonomiska kostnader. Att överskotts målet inte bara ska bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser utan också till rättvisa mellan generationer och till ekonomisk effektivitet, är således, enligt arbetsgruppens mening, välgrundande motiv till överskotts målet.

- **Om stor vikt läggs vid generationell rättvisa och effektivitet bör målet för det offentliga sparandet tillåtas variera över tiden**

Det generationella motiv som angetts till nuvarande överskotts mål och "förfinansieringsstrategin" förutsätter att det finansiella sparandet tillåts variera över tiden i takt med demografin om standarden i skola, vård och omsorg m.m. ska kunna upprätthållas i framtiden när andelen äldre ökar, vid givna skattesatser (förutsatt att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld). Att standarden i det offentliga åtagandet kan upprätthållas bidrar till rättvisa mellan generationerna. Att skattesatserna inte behöver höjas bidrar samtidigt till effektivitet. Motiven till nuvarande överskotts mål vad avser generationell rättvisa och effektivitet är med andra ord konsistenta med varandra.

Sett utifrån dessa motiv kan målet för det offentliga sparandet periodvis tillåtas bli negativt, så länge det är säkerställt att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Teoretiskt sett borde, utifrån dessa mål, det finansiella sparandet också tillåtas variera varje år till följd av demografiska förändringar. En sådan frekvent förändring av målet skulle dock inte vara ändamålsenlig sett till motivet att målet samtidigt ska utgöra ett medelfristigt ankare för finanspolitiken. Det finns ur det senare perspektivet skäl att låta målet ligga fast i åtminstone 10-årsintervall. Då kan målet revideras var tionde år om det är demografiskt motiverat

och om stor politisk vikt läggs vid generationell rättvisa och effektivitet.

- **Stabiliseringspolitiska motiv talar för att målet för det offentliga sparandet inte bör sättas för lågt**

Mål om generationsrättvisa och effektivitet talar således för att målet för det offentliga sparandet bör variera över tiden, och att det periodvis bör tillåtas bli negativt. Om målet bestäms enbart utifrån sådana utgångspunkter, bortses dock från hur konjunkturavmattningar kan påverka förtroendet för de offentliga finanserna. Finansmarknaderna kan, vid markanta konjunkturrella försämringar av det offentliga sparandet, komma att kräva stora riskpremier för att hålla statsobligationer även om (mer teoretiska) långsiktigsberäkningar visar att den offentliga sektorn kan finansiera nuvarande standard i det offentliga åtagandet med oförändrade skatter i framtiden. Erfarenheten visar tydligt att stora underskott som uppstår i samband med kraftiga konjunkturavmattningar kan leda till ett radikalt minskat förtroende för finanspolitiken, vilket i sin tur kan bidra till försämrade kreditvärdighet, ökande riskpremier och därmed höjda upplåningskostnader för den offentliga sektorn. En försämrade trovärdighet för finanspolitiken i en lågkonjunktur, som bidrar till att hushållen ökar sitt sparande, kan också leda till att stabiliseringspolitiska åtgärder blir mindre verkningsfulla. Höga riskpremier kan, i extremfall, också leda till ökad risk för en negativ skulddynamik, dvs. att skulden som andel av BNP växer snabbare än de primära underskotten. Detta gäller särskilt om skuldnivån i utgångsläget är hög. En sådan utveckling av de offentliga finanserna skulle göra att fokus i finanspolitiken måste flyttas från åtgärder som bidrar till högre tillväxt och välfärd till skuldsanering. Det visar inte minst utvecklingen i Sverige under 1990-talskrisen. Ett mer beständigt mål för det offentliga sparandet som inte sätts för lågt kan minska risken för (alltför) stora underskott och stigande kreditkostnader vid konjunktur-

nedgångar. Ett sådant mål kan ses som ett offentligt ”försiktighetssparande”.

- **Ett överskottsmål på mellan 0 och 1 procent av BNP förefaller motiverat under den närmaste 10-årsperioden sett till målen om offentligfinansiell hållbarhet, generationell rättvisa och effektivitet – bedömningen är dock osäker**

Regeringen presenterar, för närvarande, två gånger per år beräkningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Ett viktigt syfte med dessa beräkningar är att bedöma om det är möjligt att upprätthålla nuvarande standard i det offentliga åtagandet utan att skatterna ska behöva höjas, när andelen äldre ökar i befolkningen. Dessa beräkningar kan, under vissa förutsättningar, också användas för att bedöma vad som är ett välvägt mål för det offentliga sparatet om syftet med det i första hand ska vara att bidra till rättvisa mellan generationer och effektivitet samtidigt som de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara mätt utifrån den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion (om målet i stället i första hand ska vara stabiliseringspolitiskt motiverat krävs en annan ansats – se nedan).

Utifrån regeringens långsiktsberäkningar har arbetsgruppen tagit fram en *principskiss* för hur ett tidsvarierande medelfristigt mål för det offentliga sparatet, som antas ligga fast i 10 år i taget, kan bestämmas. Principskissen utgår från att framtida generationer ska kunna erbjudas samma standard i det offentliga åtagandet som nuvarande generationer utan att skattesatserna ska behöva höjas.

Vid beräkningen av målet för det offentliga sparatet har arbetsgruppen utgått från att det inte ska användas för att förfinansiera att livslängden ökar över tiden. Enligt arbetsgruppens mening bör enbart temporära förändringar i demografin pareras genom ett tidsvarierande mål medan en

kontinuerlig ökning av medellivslängden bör hanteras via främst högre utträdesålder från arbetsmarknaden. Det kan ifrågasättas att nuvarande generationer, som inte har förmånen att leva lika länge som framtida generationer, genom ett högre offentligt sparande i dag ska finansiera den framtida nedgång i det finansiella sparandet som uppstår när medellivslängden hos framtida generationer ökar. Det är sannolikt en effektivare, och också ur generationssynpunkt mer rättvis finanspolitisk strategi, att i stället höja utträdesåldern från arbetsmarknaden genom att pensionsåldern ökar när medellivslängden ökar. Med utgångspunkt från ett sådant scenario, där politiken också förutsätts anpassas initialt så att den intertemporala budgetrestriktionen är exakt uppfylld, har arbetsgruppen visat att det förefaller motiverat att upprätthålla ett överskottsmål på mellan 0 och 1 procent av BNP under den närmaste 10-årsperioden. Bedömningen har då utgått från de kalkyler över de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som presenterades i budgetpropositionen för 2010. Det finns dock ett antal osäkerhetsfaktorer som bör vägas in i den slutliga politiska bedömningen av vad som förefaller vara ett rimligt mål för det offentliga sparandet sett till motiven rättvisa mellan generationer och effektivitet:

Denna principskiss för att bestämma ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet förutsätter att långsiktigsberäkningarna är någorlunda robusta. I annat fall blir det svårt att skapa legitimitet för ett på detta sätt beräknat överskottsmål. Ny information och nya beräkningsförutsättningar kan väsentligt påverka vad som förefaller vara ett rimligt mål för det offentliga sparandet sett till motiven generationell rättvisa och effektivitet. Om en jämförelse görs mellan de olika långsiktigsberäkningarna i budgetpropositionerna för åren 2004–2010, är slutsatsen att beräkningarna inte verkar vara särskilt robusta.

En annan aspekt på osäkerheten i bedömningen är vad som bör utgöra ett rimligt tidsperspektiv när ett medelfristigt mål för det offentliga sparandet ska bestämmas utifrån långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna. Å ena sidan talar

behov av mer långsiktighet i politiken för att det är motiverat att i hög utsträckning koppla politiken i ett medelfristigt perspektiv till de långsiktiga utmaningar som finns. Å andra sidan ökar osäkerheten om de offentliga finanserna utveckling ju längre fram i tiden man blickar. Det finns ett antal faktorer som väsentligt kan förändra förutsättningarna för de offentliga finansernas utveckling i framtiden. I de långsiktberäkningar som görs i budgetpropositionen för 2010, som arbetsgruppens principskiss utgår ifrån, uppstår ett underskott i de offentliga finanserna först mot slutet av detta århundrade. Detta underskott *antas* sedan ligga kvar för all framtid på samma nivå som det har "slutåret" 2099. Det är relevant att ställa frågan i vilken utsträckning ett underskott eller överskott i det finansiella sparandet som bedöms uppstå först mot slutet av detta århundrade, och som i långsiktberäkningarna dessutom sedan *antas* ligga kvar på den nivån för all framtid, ska påverka valet av mål för det offentliga sparandet under de närmaste tio åren. Valet av "slutår" i kalkylen har dessutom betydelse för nivån på målet. Det talar möjligtvis för att hållbarheten i de offentliga finanserna, och ett medelfristigt mål för det offentliga sparandet motiverat utifrån ett generationellt rättvise- och effektivitetsperspektiv, inte bara bör bedömas utifrån den intertemporala budgetrestriktionen som förutsätter att man blickar fram i all oändlighet. En alternativ metod som kan användas som komplement är att härleda det medelfristiga målet från en hållbarhetsindikator som i stället utgår från att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara om den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP vid en viss specificerad framtida tidpunkt är oförändrad i förhållande till den initiala nettoskulden (det förutsätter dock att den initiala nettopositionen inte är alarmerande dålig). Med "slutår" 2099 visar arbetsgruppen att målet för det offentliga sparandet med denna alternativa ansats bör ligga omkring noll procent av BNP under de närmaste 10 åren. Även med denna alternativa metod har valet av "slutår" i kalkylen betydelse för nivån på målet.

Sammantaget är det arbetsgruppens bedömning att ett överskottsmål på mellan 0 och 1 procent förefaller vara välavvägt under den närmaste 10-årsperioden om syftet med målet ska vara att bidra till generationell rättvisa, ekonomisk effektivitet och hållbara offentliga finanser. Bedömningen är dock mycket osäker.

- **Stabiliseringspolitiska motiv talar för ett överskottsmål på 1–2 procent av BNP – även denna bedömning är osäker**

Stabiliseringspolitiska motiv till ett medelfristigt mål för det offentliga sparandet talar för att det inte bör sättas för lågt. Analysen i rapporten visar dock att det är svårt att fastställa vad som är ett väl avvägt mål sett ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Arbetsgruppen har försökt bedöma vad som kan vara en lämplig nivå på målet ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv med flera olika metoder. Först bedömdes hur stort målet bör vara om det i första hand ska bidra till ett väl avvägt fallutrymme ner till Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsgräns på 3 procent av BNP. Sedan studerades om forskningslitteraturen kan ge vägledning kring vid vilka underskott- och/eller skuldnivåer som riskpremier och upplåningskostnader börjar stiga. Därefter diskuterades om det finns skäl att över tiden upprätthålla en viss offentligfinansiell nettoförmögenhet som bidrar till stabiliseringspolitiskt manöverutrymme under djupa lågkonjunkturer och vad det i så fall skulle innebära för valet av nivå på målet. Avslutningsvis diskuterades om det finns skäl att uppföra en likvid buffertfond som bara får användas för stabiliseringspolitiska åtgärder och vad det skulle ha för innebörd för överskottsmålets nivå.

Det går inte att sätta överskottsmålet på en sådan nivå att sannolikheten blir noll för att underskottet ska överstiga 3 procent av BNP i en lågkonjunktur. Det skulle kräva ett mycket högt överskottsmål som skulle vara svårt att motivera. Arbetsgruppens bedömning är att ett överskottsmål på 1-2

procent av BNP är rimligt för att skapa tillräcklig fallhöjd ner till underskottsgränsen på minus 3 procent av BNP.

Däremot ger forskningslitteraturen om vid vilka underskotts- eller skuldnivåer riskpremierna och upplåningskostnaderna tenderar att öka mycket liten vägledning om vad som kan vara en lämplig nivå på målet. Trots det förefaller det motiverat för Sverige, som ett litet exportberoende land med egen valuta och konjunkturkänsliga finanser, att ha ett relativt sett starkt offentligfinansiellt utgångsläge vid kraftiga konjunkturavmattningar. Det finns empirisk evidens som visar att länder med internationellt sett små obligationsmarknader, som exempelvis den svenska, tenderar att vara särskilt utsatta i perioder med generellt stigande riskpremier. Ett överskottsmål satt till 1–2 procent av BNP bidrar rimligtvis till en minskad risk för allt för höga riskpremier i en djup lågkonjunktur.

Det finns skäl som talar för att det kan vara motiverat att i genomsnitt över tiden upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP. Det kan fungera som en buffert vid utdragna lågkonjunkturer som gör att finansmarknaderna inte höjer riskpremierna. Det är dock svårt att bedöma vad som kan vara en rimlig nivå på nettoförmögenheten. Sett ur finansmarknadens perspektiv och risken för höjda riskpremier i en lågkonjunktursituation är det förmodligen viktigare att staten har en låg bruttoskuld än att den har en finansiell nettoförmögenhet av en viss storleksordning. För att över tiden upprätthålla den nivå på den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet som förelåg innan krisen slog till (ca 20 procent av BNP) behöver överskottsmålet uppgå till 0,8–1 procent av BNP vid en antagen framtida nominell BNP-tillväxt på 4–5 procent per år. En stor del av de finansiella tillgångarna ligger dock för närvarande i pensionssystemet och kan inte användas för stabiliseringspolitiska ändamål. Om man från politiskt håll av stabiliseringspolitiska skäl relativt snabbt vill bygga upp en finansiell nettoförmögenhet i *staten* skulle det krävas ett mycket högt initialt sparande eftersom staten i

utgångsläget har en negativ finansiell nettoställning (minus 15 procent av BNP 2009).

Även om staten skulle ha stora finansiella tillgångar som kan användas för stabiliseringspolitik under utdragna lågkonjunkturer kan det ligga en politisk frestelse i att använda sådana medel för andra ändamål, t.ex. till löpande offentlig konsumtion eller till investeringar. Det talar möjligtvis för att det kan vara motiverat att bygga upp en likvid statlig öronmärkt bufferfond som omgärdas av ett regelverk som säger att den bara får användas för konjunkturstabilisering. Det finns samtidigt en hel del problem förknippade med sådana fonder. Att inrätta en fond kan ses som en försäkring mot risken för att staten ska vara tvungen att vända sig till kreditmarknaden i ett läge när upplåningskostnaderna är höga. Den avgörande frågan är om premien är värd att betala, om fonden i slutänden sänker finansieringskostnaderna för krishantering jämfört med upplåning på kreditmarknaderna. För att detta ska vara fallet måste fondens avkastning och den vinst staten gör i form av lägre kostnader för krishantering överstiga kostnaderna för en bruttoskuld motsvarande fondens storlek, fondens administrationskostnader m.m. En likviditetsfond måste vara mycket stor för att göra den offentliga sektorn oberoende från kreditmarknaden under någon längre tid. Det skulle dock ta mycket lång tid att genom ett visst överskottsmål bygga upp en sådan fond så att den i praktiken skulle ha någon reell betydelse. Med ett (statligt) överskottsmål på 1 procent av BNP skulle det, vid en nominell BNP-tillväxt på 5 procent av BNP, ta 25 år för fonden att nå 15 procent av BNP och ytterligare drygt 40 år för den att nå 20 procent av BNP. Dimensioneringen av fonden bör därför i stället göras utifrån att dess existens ökar förtroendet för statsfinanserna och därmed bidrar till att sänka kreditkostnaderna, samt att den kan användas som temporär finansiering av stabiliseringspolitiska åtgärder i en djup lågkonjunktur när upplåningskostnaderna är särskilt höga.

Avsaknaden av goda internationella exempel på den här typen av fond indikerar måhända att vinsten av en likvid buffertfond i

jämförelse med traditionell upplåning på kreditmarknaderna har ansetts vara begränsad. Nuvarande globala finanskris kan dock möjligtvis komma att ändra synen på detta.

- **Det finns inga starka skäl till att ändra nivån på överskottsmålet under den närmaste 10-årsperioden**

Arbetsgruppens ambition har varit att göra en förutsättningslös analys av vad som är en välavvägd nivå på ett medelfristigt mål för den offentliga sektorns sparande. Analysen visar dock att det är svårt att lägga fast en specifik och invändningsfri nivå på målet. Bedömningen är ändå att ett mål i intervallet 0 till 2 procent av BNP förefaller vara ett välavvägt mål under de närmaste 10 åren. Nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP ligger inom ramen för detta intervall. Eftersom nuvarande överskottsmål är väletablerat, ser arbetsgruppen, att det för närvarande, inte finns några starka skäl att ändra nivån på målet.

Bedömningen är också att det för närvarande inte förefaller vara någon större konflikt mellan de av regeringen angivna motiven till överskottsmålet. Det kan dock uppstå situationer där de olika angivna motiven till överskottsmålet kan komma i konflikt med varandra. Vid sådana situationer är det viktigt att regeringen är tydlig med vilken vikt den tillmäter de olika motiven till överskottsmålet.

Överskottsmålets formulering

Arbetsgruppen har vidare sett över överskottsmålets operationella utformning. En första fråga är om det finns skäl att ha en mer precis formulering av överskottsmålet, än att det ska avse ett genomsnitt över en konjunkturcykel med opreciserad längd. Det har hävdats att en sådan formulering av överskottsmålet är för vag och därför riskerar att minska målets styrande funktion.

En andra fråga är om överskottsmålet bör ersättas eller kompletteras med ett mål för den offentliga sektorns skuld. En förutsättning för en långsiktigt hållbar finanspolitik är att den offentliga skulden (eller förmögenheten) inte ökar trendmässigt över tiden som andel av BNP. Ett av de ursprungliga motiven till överskottsmålet var att den offentliga sektorn under en demografiskt gynnsam period skulle gå från att ha en finansiell nettoskuld till noll i finansiell nettoförmögenhet. Denna målformulering tog sikte på den offentliga sektorns förmögenhetsställning. Ur detta perspektiv skulle det kunna hävdas att ett förmögenhets- eller skuldmål möjligtvis skulle kunna vara att föredra framför ett överskottsmål.

En tredje fråga är vilka delar i den offentliga sektorn ett överskottsmål bör omfatta. Nuvarande överskottsmål omfattar staten, kommunsektorn (primärkommuner och landsting) samt ålderspensionssystemet. Om pensionssystemet och kommunsektorn uppfattas som helt autonoma, och dessutom omfattas av egna regler som bidrar till hållbara offentliga finanser, skulle det kunna hävdas att överskottsmålet bara bör omfatta staten.

En fjärde fråga är om överskottsmålet bör formuleras i termer av finansiellt sparande, så som är fallet i dag, eller i termer av totalt sparande (finansiellt sparande plus nettoinvesteringar i reala tillgångar). Det har hävdats att nuvarande formulering av överskottsmålet, som inte omfattar sparande i reala tillgångar, leder till för låga reala investeringar, t.ex. investeringar i infrastruktur som vägar och järnvägar.

Arbetsgruppens huvudsakliga slutsatser vad avser överskottsmålets formulering är följande:

- **Formuleringen av överskottsmålet som ett genomsnitt över konjunkturcykeln bör behållas**

Å ena sidan bidrar nuvarande formulering av överskottsmålet som ett genomsnitt över konjunkturcykeln till att det inte är alldeles enkelt att följa upp målet. En målformulering som skulle

vara mycket enklare att följa upp skulle å andra sidan sannolikt inte bli adekvat. Ett sparmål som är formulerat som ett genomsnitt över en väl specificerad tidsperiod skulle vara enklare att följa upp än nuvarande målformulering. Om det genomsnittliga finansiella sparandet i slutet av en sådan tidsperiod inte skulle nå upp till målet, skulle finanspolitiken behöva läggas om för att målet ska nås. En sådan omläggning av finanspolitiken skulle dock leda till stabiliseringspolitiska problem om den måste göras i en lågkonjunktur. Om överskottsmålet formuleras som ett genomsnitt över en konjunkturcykel minskar antalet potentiella målkonflikter eftersom det ökar möjligheten att justera sparandet upp eller ner mot målets nivå med hänsyn tagen till konjunkturläget. Arbetsgruppens bedömning är därför att nuvarande formulering av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel bör behållas. Med en sådan målformulering är det samtidigt viktigt att regeringen tydligt anger när avvikelser från målet bedöms föreligga och också hur dom ska hanteras (se vidare slutsatser kring uppföljningen av överskottsmålet nedan).

- **Överskottsmålet bör inte ersättas med ett skuldmål**

Ett skuld- eller förmögenhetsmål för finanspolitiken, där tidigare avvikelser från målet alltid kompenseras, riskerar, precis på samma sätt som ett överskottsmål specificerat över en viss tidsperiod, leda till stabiliseringspolitiska problem. Ytterligare ett problem med ett skuld- eller förmögenhetsmål är att skulden och förmögenheten påverkas av värdeförändringar som ligger utanför politikens kontroll. Under exempelvis perioden 2001–2006 förklarade värdeförändringar större delen av förändringen av nettoskulden. Ett skuld- eller förmögenhetsmål är också relativt lätt att manipulera. Exempelvis skulle ett mål för bruttoskulden kunna nås genom en försäljning av finansiella tillgångar utan att statens finansiella nettoställning förbättras. Även ett mål formulerat i termer av finansiell nettoförmögenhet

går att manipulera genom att ändra värderingsprinciperna för vissa tillgångar (exempelvis för statliga bolag). Arbetsgruppens samlade bedömning är mot denna bakgrund att ett överskottsmål är att föredra framför ett skuld- eller förmögenhetsmål. Det finns emellertid ett underliggande samband mellan sparande och skuld/förmögenhet. Med ett välavvägt mål för det offentliga sparandet kommer den offentliga sektorns skuld eller förmögenhet utvecklas gynnsamt, även om det inte finns ett explicit skuld- eller förmögenhetsmål som måste uppnås till en viss tidpunkt. I och med Sveriges EU-medlemskap, omfattas de offentliga finanserna också av Stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk. En av dessa regler säger att den konsoliderade bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Därmed finns det redan en övre gräns för hur stor bruttoskulden får bli i Sverige.

- **Överskottsmålet bör även fortsättningsvis omfatta hela den offentliga sektorns sparande**

Överskottsmålet omfattar i dag hela den offentliga sektorn, dvs. staten, kommunsektorn samt ålderspensionssystemet. Varken när överskottsmålet infördes eller senare har det redovisats någon tydlig motivering till varför det ska omfatta hela den offentliga sektorn.

Det finns en lång tradition av kommunalt självstyre i Sverige, ett självstyre som också är grundlagsfäst. Om kommunsektorn utifrån ett sådant perspektiv uppfattas som helt autonom skulle det kunna hävdas att överskottsmålet inte bör omfatta kommunsektorn. Ytterligare ett argument för det är att kommunsektorn redan omfattas av ett kommunalt balanskrav. Det finns dock ett antal faktorer som talar för att kommunsektorn inte är autonom och att dess finansiella sparande därför bör omfattas av överskottsmålet. Staten påverkar kommunsektorns verksamhet via lagstiftning. Eftersom staten via lagstiftningen reglerar kommunsektorns verksamhet har staten, även om kommunerna

själva har beskattningsrätt, i praktiken ett visst finansieringsansvar för kommunsektorns verksamhet. Staten delfinansierar följaktligen också kommunsektorns verksamhet via statsbidrag. Erfarenheten visar också att staten ofta via statsbidragen stöttar kommunsektorn i lågkonjunkturer då skatteintäkterna faller. Det finns därtill viss evidens för att kommuner hamnat i ekonomiska problem på grund av ett för stort risktagande med en förväntan om att staten ska stå som garant för den kommunala verksamheten. Det finns också flera exempel på där staten tidigare gett ekonomiskt stöd till kommuner i obalans genom att inrätta särskilda finansiella hjälpprogram. Dessa statliga ingripanden kan begränsa det kommunala balanskravets disciplinerande effekt. En slutsats av detta är att kommunsektorn, trots det grundlagsfästa kommunala självstyret och det kommunala balanskravet, i praktiken inte kan ses som en autonom sektor. Det menar arbetsgruppen talar för att överskottsmålet, även fortsättningsvis, bör inkludera kommunsektorns finansiella sparande. Mot detta skulle kunna anföras att givet att staten *alltid* kompenserar för variationer i den kommunala sektorns sparande så kommer sparandet i kommunsektorn och staten sammantaget inte påverkas, det sker enbart en överflyttning av det underskott som uppkommer i kommunsektorn till staten. Under denna förutsättning skulle det inte spela någon roll om överskottsmålet omfattar kommunsektorns sparande eller inte. Då skulle staten alltid se till att det rådde budgetbalans i kommunsektorn och därmed skulle variationen i det statliga saldot ge tillräcklig information om hållbarheten i kommunsektorn och den statliga sektorn sammantaget. Det finns dock ingen sådan automatik inbyggd i systemet och det skulle heller inte vara önskvärt eftersom det skulle ge kommunerna och landstingen små incitament att effektivisera verksamheten. Detta talar för att överskottsmålet även fortsättningsvis bör inkludera sparandet i kommunsektorn. Arbetsgruppens samlade bedömning är således att det inte finns några starka skäl som talar för att sparandet i kommunsektorn bör exkluderas från överskottsmålet.

Bör även pensionssystemets sparande fortsatt inkluderas i överskottsmålet? Det finns argument som talar både för och emot. Målsättningen med det reformerade pensionssystemet är att det ska vara autonomt i meningen att dess utgifter ska finansieras av dess inkomster, utan att det krävs politiska ingripanden. Förutsatt att pensionssystemet är autonomt finns det potentiella problem med att överskottsmålet omfattar pensionssystemet. Variationer i sparandet i pensionssystemet påverkar då vilket sparande staten och kommunsektorn sammantaget bör uppnå. Om pensionssystemet exempelvis under lång tid går med stora överskott riskerar det långsiktiga sparandet i stat och kommun att bli allt för lågt om överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn. Det finns dock ett antal faktorer som väcker frågor kring hur autonomt pensionssystemet egentligen är; detta särskilt med tanke på reaktionen från det politiska systemet när den s.k. bromsen i pensionssystemet för första gången slog till under innevarande lågkonjunktur. Arbetsgruppens bedömning är därför att överskottsmålet även fortsättningsvis bör omfatta pensionssystemets finansiella sparande. För att undvika att långa perioder med överskott i pensionssystemet tolkas som att det finns ett betydande varaktigt reformutrymme i statsbudgeten, menar arbetsgruppen att redovisningen av hur det finansiella sparandet fördelas på olika delar av den offentliga sektorn bör göras ännu tydligare i de ekonomiska propositionerna. Regeringens beräkningar av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna bör därtill kompletteras med beräkningar för respektive delsektor. Därmed erhålls bättre information om hur hållbara de offentliga finanserna är i de olika sektorerna i den offentliga sektorn. Denna information är viktig eftersom möjligheten att säkerställa att sparandet för den offentliga sektorn som helhet ligger inom uppsatta ramar kan antas bero på i vilken sektor över- eller underskott uppstår.

Arbetsgruppens bedömning är således att överskottsmålet även framgent bör omfatta det finansiella sparandet i samtliga delar av den offentliga sektorn. Det ligger också i linje med EU-

kommissionens och OECD:s slutsats att finanspolitiska regler som omfattar samtliga sektorer i den offentliga sektorn ger bättre offentligfinansiella utfall. Det är också konformt med reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten som tar sikte på sparandet i hela den offentliga sektorn.

- **Överskottsmålet bör även framgent formuleras i termer av finansiellt sparande**

Dagens överskottsmål är formulerat i termer av finansiellt sparande. Så som det finansiella sparandet är definierat i nationalräkenskaperna bokförs utgifter för investeringar i sin helhet det år investeringen görs. Detta skiljer sig från en kostnadsässig redovisning där det inte är den nominella investeringen som bokförs utan avskrivningar och räntekostnader. Ett alternativ till nuvarande målformulering vore att målsätta det totala sparandet (finansiellt sparande plus nettoinvesteringar i reala tillgångar). Det skulle innebära att investeringar fritt får lånefinansieras (en sådan ordning brukar kallas för en "golden rule" eller gyllene regel). En fördel med en gyllene regel som förts fram i debatten är att ett mål för det finansiella sparandet riskerar att leda till allt för låga investeringar.

Det finns så här långt inte några starka empiriska belegg för att överskottsmålet har bidragit till för låga investeringar i Sverige. Sverige har inte lägre investeringar än andra jämförbara länder. Det finns däremot starka argument som talar emot en gyllene regel för offentliga investeringar och att formulera överskottsmålet i termer av totalt sparande. En avgörande fråga är vad som ska betraktas som en investering och hur detta ska avgränsas. Arbetsgruppens bedömning är att en gyllene regel skulle leda till svåra avvägnings- och tillämpningsproblem. Erfarenheterna av tidigare tillämpningar av ett sådant system är också mycket negativa. EU-kommissionen har därtill ifrågasatt om en gyllene regel verkligen leder till högre investeringar. Ett

överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande ligger också i linje med Stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk. Arbetsgruppens slutsats är därför att överskottsmålet även fortsättningsvis bör formuleras i termer av finansiell sparande.

För att minska farhågorna för att ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande kan leda till för låga investeringar och till en omotiverat låg realkapitalstock, menar arbetsgruppen samtidigt att det är angeläget att redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar, särskilt vad gäller dess utveckling över tid, förbättras i vår- och budgetpropositionerna samt i årsredovisningen för staten.

Uppföljningen av överskottsmålet

För att överskottsmålet ska uppfylla sin styrande funktion är det vid sidan av tydliga motiv för målet och en tydlig operationell utformning, centralt att målet följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen använder i dag tre olika indikatorer för att följa upp överskottsmålet: (i) Genomsnittligt finansiellt sparande från år 2000 (det år överskottsmålet infördes), (ii) ett sjuårigt centrerat glidande medelvärde för det finansiella sparandet (den s.k. sjuårsindikatorn) och (iii) strukturellt sparande.³ Dessutom tolkas de båda genomsnitt indikatorerna med hänsyn tagen till det genomsnittliga konjunkturläget under de perioder genomsnitten avser.

Såväl Riksrevisionen som Finanspolitiska rådet menar att regeringen bör ange vilken vikt man tillmäter de olika indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet eftersom de olika indikatorerna ibland kan ge olika slutsatser om måluppfyllelsen. Mot denna bakgrund har arbetsgruppen belyst även dessa frågeställningar.

Arbetsgruppens huvudsakliga slutsatser vad avser uppföljningen av överskottsmålet är följande:

³ Det strukturella sparandet indikerar hur högt det offentliga sparandet skulle vara vid ett normalt resursutnyttjande.

- **Uppföljningen av överskottsmålet kan förtydligas ytterligare...**

Överskottsmålet ska uppnås över en konjunkturcykel. Eftersom konjunkturläget inte kan mätas entydigt är det motiverat att använda flera olika indikatorer och göra en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa. Samtidigt kan användningen av flera indikatorer skapa vissa uppföljningsproblem. Att regeringen skulle vikta de olika indikatorerna är dock inte ändamålsenligt, eftersom det skulle ge sken av en exakthet vid utvärderingen som av flera skäl inte existerar i praktiken. Användningen av flera indikatorer gör det dock angeläget att regeringen tydligt redovisar när den anser att målavvikelser föreligger och hur dessa ska hanteras.

- **...men en för mekanisk analys av avvikelser från överskottsmålet riskerar att leda politiken fel**

Det är viktigt att kravet på att sådana avvikelser redovisas tydligt inte leder fram till mekaniska räkneövningar i syfte att få fram ett exakt korrigeringsbelopp i miljarder kronor. Det finns flera skäl till varför ett sådant förfarande inte är önskvärt:

(i) Reformutrymmet eller besparingsbehovet för det kommande budgetåret är inte nödvändigtvis detsamma som behovet av korrigeringsbelopp av det finansiella sparandet för att överskottsmålet ska nås. Hänsyn måste också tas till konjunkturläget i beslutet om hur och när eventuella avvikelser ska återtgas.

(ii) Det finns en betydande prognososäkerhet i det offentliga sparandet. Det gäller såväl regeringens som Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser. Med tanke på osäkerheten i bedömningen av sparandet är det inte alltid önskvärt att korrigera hela den för tillfället bedömda avvikelser från överskottsmålet, även om det vore möjligt med hänsyn tagen till konjunkturläget. Följande exempel illustrerar detta tydligt: Under 2007 och 2008 indikerade alla de indikatorer

regeringen använder för att följa upp överskotts målet att sparandet låg över den målsatta nivån. Flera aktörer ansåg då att regeringen sparade mer än vad överskotts målet krävde. Regeringen ansåg dock att reformutrymmet var mindre än den utifrån indikatorerna mekaniskt beräknade avvikelsen från överskotts målet när hänsyn också togs till osäkerheten i bedömningen, riskbilden, och behov av att ha goda marginaler i de offentliga finanserna. De offentliga finanserna försämrades snabbt under 2009 på grund av den globala konjunkturunedgången varpå både det faktiska och strukturella offentliga sparandet reviderades ner kraftigt. Detta exempel visar att det är angeläget att, precis som regeringen gjorde, väga in osäkerheten i bedömningen och riskbilden vid utvärderingen av överskotts målet. Det finns givetvis en risk för att sparandet i genomsnitt blir högre än målsatt om regeringen alltid vid bedömningen av målavvikelsen lägger in en säkerhetsmarginal som buffert mot att det offentliga sparandet kan bli lägre än väntat. Arbetsgruppens analyser visar dock att nedgångar i det finansiella sparandet i regel är kraftigare än motsvarande uppgångar. Det kan motivera en viss asymmetrisk hållning vad avser risken för att sparandet kan bli lägre än väntat.

(iii) Det finns en risk för att en bedömning av avvikelsen i miljarder kronor, i synnerhet om den är positiv, av olika intressen ses som ett golv för de kommande budgetförhandlingarna. Om så hade skett under 2007 och 2008 är risken stor att det finansiella sparandet hade varit betydligt lägre än vad det är i dag. I andra fall kan det vara motiverat att regeringen är mer tydlig med kvantifieringen. Det kan exempelvis gälla inför en budgetförhandling om bedömningen pekar på att det med mycket stor sannolikhet kommer att behöva vidtas budgetförstärkande åtgärder för att de budgetpolitiska åtagandena ska klaras. Eftersom det ofta är politiskt lättare att genomföra nya ofinansierade reformer vid ett bedömt reformutrymme än att snabbt vidta nödvändiga besparingsåtgärder vid ett bedömt besparingsbehov, kan en viss asymmetrisk hållning i vissa fall vara påkallad när det gäller

kravet på en kvantifiering av ett bedömt reformutrymme respektive besparingsbehov. Ett minimikrav är dock att regeringen *kvalitativt* bedömer om avvikelsen från överskottsmålet är ringa eller inte, oavsett om avvikelsen implicerar ett reformutrymme eller besparingsbehov. Om regeringen bedömer att avvikelsen inte är ringa bör den också, utan att föregå budgetprocessen, i *grova drag* ange hur den avser att hantera avvikelsen.

En viktig slutsats av detta är att en för mekanisk analys av målavvikelser riskerar att leda politiken fel. Det är däremot viktigt att regeringen tydligt redogör för alla de faktorer som den tar hänsyn till när den gör den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. Då kan externa bedömare enklare utvärdera regeringens samlade bedömning.

- **Regeringen bör tydligt ange hur den tar hänsyn till konjunkturen i bedömningen av hur en bedömd avvikelse från överskottsmålet ska hanteras**

För att undvika att stabiliseringspolitiska motiv åberopas för att kringgå överskottsmålet, föreslår arbetsgruppen att regeringen presenterar en tydlig tankeram för hur avvikelser från överskottsmålet bör hanteras med hänsyn tagen till konjunkturen. En sådan tankeram kan konstrueras på flera olika sätt. Konjunkturinstitutet har tagit fram vad som kallas en finanspolitiskt reaktionsfunktion som i en ekvation sammanfattar den potentiella målkonflikt som finns och hur den bör hanteras.⁴ Parametrarna i ekvationen är delvis skattade, delvis satta utifrån subjektiva bedömningar. En möjlighet är att regeringen tar fram en egen finanspolitisk reaktionsfunktion som beskriver de avvägningar regeringen gör i dessa avseenden. Det finns dock en uppenbar risk för att en sådan reaktionsfunktion ger alltför

⁴ Konjunkturinstitutet framhåller emellertid att reaktionsfunktionen i första hand används som ett hjälpmedel och att situationsanpassad hänsyn också tas.

mekaniska slutsatser om hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras i olika konjunkturlägen. Den kan också ge en alltför aktivistisk bild över hur finanspolitiken ska anpassas i olika konjunkturlägen i stabiliseringspolitiskt syfte. Hänsyn bör även tas till osäkerheten i bedömningen och riskbilden. Arbetsgruppen avråder därför regeringen från att använda en sådan reaktionsfunktion. Arbetsgruppen menar att regeringen genom att presentera en betydligt enklare tankeram kan tydliggöra hur den ser på den potentiella målkonflikten mellan att uppnå överskottsmålet och stabiliseringspolitiska mål (i kapitel 8 presenterar arbetsgruppen en principskiss till en sådan tankeram).

- **Det finns skäl att göra en tydligare skillnad mellan en bakåtblickande respektive framblickande bedömning av måluppfyllelsen. Den bakåtblickande 2000-indikatorn bör ersättas med en bakåtblickande rullande 10-årsindikator**

Överskottsmålet bör, av stabiliseringspolitiska skäl, inte utvärderas för en specificerad tidsperiod. Överskottsmålet ska därmed inte heller tolkas som ett skuldmål. En slutsats av detta är att överskottsmålet i första hand bör utvärderas med ett framåtblickande perspektiv som syftar till att bedöma ett reformutrymme eller besparingsbehov. Av dessa skäl bör det genomsnittliga finansiella sparandet från år 2000 och framåt inte längre användas vid utvärderingen av överskottsmålet. Användningen av denna indikator öppnar upp för att överskottsmålet tolkas som ett skuldmål. Om nuvarande överskottsmål ska upprätthållas 10 år framåt i tiden förefaller det inte heller ändamålsenligt att hela tiden blicka tillbaka till år 2000 vid utvärderingen av målet.

Även om överskottsmålet i första hand ska utvärderas framåtblickande finns det ett behov av en bakåtblickande analys för att kunna upptäcka eventuella systematiska felaktigheter i finanspolitiken som minskar sannolikheten för att över-

skottsmålet uppnås i framtiden. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att nuvarande ”2000-indikator”, som i huvudsak har varit en bakåtblickande indikator, ersätts med ett 10-årigt bakåtblickande glidande medelvärde som således bara baseras på utfallsår. Från och med utfallsåret 2009 skulle denna indikator visa det genomsnittliga sparandet under åren 2000–2009. När ytterligare ett utfallsår blir tillgängligt skulle den i stället omfatta åren 2001–2010, osv. Vid tolkningen av denna indikator bör hänsyn även tas till det genomsnittliga konjunkturläget under den period indikatorn avser.

För den framåtblickande utvärderingen av måluppfyllelsen och bedömningen av ett reformutrymme eller besparingsbehov föreslår arbetsgruppen att nuvarande sjuårsindikator, omfattande även prognosåren, samt det strukturella sparandet används. Vid tolkningen av sjuårsindikatorn bör, precis som sker redan i dag, hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella perioden indikatorn avser. Det finns dock skäl att se över hur asymmetrier i konjunkturutvecklingen ska vägas in vid tolkningen av sjuårsindikatorn och vid bedömningen av hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras med hänsyn tagen till konjunkturutvecklingen.

- **Regeringen bör överväga att komplettera nuvarande metod för att beräkna det strukturella sparandet**

Regeringen använder i dag en så kallad *aggregerad* metod för att beräkna det strukturella sparandet. Det strukturella sparandet beräknas med denna metod utifrån en bedömning av det totala resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet och en skattad budgetelasticitet som visar hur det offentliga sparandet i genomsnitt varierar när resursutnyttjandet ändras. Ett problem med denna metod är att den inte tar hänsyn till att olika typer av konjunkturstörningar kan påverka de olika skatte- och utgiftsbaserna på olika sätt. Detta problem kan hanteras om det strukturella sparandet i stället uppskattas med en så kallad

disaggregerad metod. I stället för att utgå från ett aggregerat BNP-gap och en aggregerad budgetelasticitet utgår den disaggregerade metoden från gap för olika skatte- och utgiftsbaser och från en uppskattning av elasticiteter som visar hur enskilda skatter och utgifter varierar med de olika skatte- och utgiftsbaserna. Om exempelvis privat konsumtion ett visst år ligger över sitt "trendvärde" blir bedömningen att moms-skatteintäkterna det året är högre än normalt. Om arbetslösheten är högre än sitt trendvärde blir, på motsvarande sätt, tolkningen att statens utgifter för arbetslöshetsunderstöd m.m. är högre än normalt. Regeringen bör pröva om inte en disaggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet bör användas som komplement till nuvarande aggregerade metod. Oavsett val av metod för att beräkna det strukturella sparandet, bör regeringen tydligare redovisa hur känsliga framför allt olika skatteinkomster är för olika typer av konjunkturstörningar. Större delen av prognosfelet i det finansiella sparandet kan hänföras till skatteprognoserna.

Överskottsmålets ställning

Att ett överskottsmål med nuvarande utformning skulle användas beslutades av riksdagen 1997. Målet är dock inte reglerat i budgetlagen. Arbetsgruppen har diskuterat om det finns skäl att stärka överskottsmålets roll i det finans- och budgetpolitiska ramverket. En generell fråga som arbetsgruppen också tagit upp till diskussion är om det överlag finns skäl att ytterligare stärka det finans- och budgetpolitiska ramverket genom införande av en så kallad uppförandekod ("Code of Conduct").

Arbetsgruppens huvudsakliga slutsatser vad avser överskottsmålets samt det finans- och budgetpolitiska ramverkets ställning är följande:

- **Överskottsmålet bör göras obligatoriskt och regleras i budgetlagen**

Riksdagen har beslutat att det ska vara obligatoriskt att använda ett treårigt utgiftstak. Syftet med detta är att stärka utgiftstakets roll i det finans- och budgetpolitiska ramverket. Erfarenheten är att lagreglerade budgetpolitiska mål och regler är mer verkningsfulla. Arbetsgruppen föreslår mot denna bakgrund att det via budgetlagen också görs obligatoriskt att ett medelfristigt siffersatt överskottsmål ska användas. Budgetlagen bör dock inte ange nivån på överskottsmålet. Det är dock önskvärt att det, i likhet med nuvarande överskottsmål, finns en bred politisk förankring i riksdagen kring den valda nivån på överskottsmålet.

- **En uppförandekod bör införas för finanspolitiken**

Många centralbanker, inklusive den svenska Riksbanken, har de senaste åren arbetat aktivt med att förbättra transparensen (öppenheten och tydligheten) i penningpolitiken då forskning och erfarenhet visat att ökad transparens bidrar till en effektivare penningpolitik. Mycket talar för att även finanspolitiken har mycket att vinna på en ökad transparens. Arbetsgruppens bedömning är att finanspolitiken i flera avseenden har blivit mer transparent de senaste åren. Arbetsgruppen menar dock att det finns utrymme att öka transparensen ytterligare och att inrättandet av en så kallad *uppförandekod* för finanspolitiken skulle kunna bidra till detta. Även om det finns stora skillnader mellan penning- och finanspolitiken (finanspolitiken har bl.a. fler mål än penningpolitiken och beslutsprocesserna ser väsentligt olika ut) ser arbetsgruppen framför sig att en sådan uppförandekod för finanspolitiken har stora likheter med Riksbankens dokument "Penningpolitiken i Sverige" som beskriver Riksbankens mål och penningpolitiska strategier. Uppförandekoden ska ses som ett samlingsdokument där regeringen bl.a. redovisar de övergripande finanspolitiska målen,

de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen, ger sin syn på den stabiliseringspolitiska rollfördelningen samt anger hur eventuella målkonflikter och målavvikelser *principiellt* avses hanteras. I dag finns inget sådan sammanhållen beskrivning. Vad avser specifikt överskottsmålet kan regeringen i uppförandekoden bl.a. specificera vilken roll just överskottsmålet har i det budgetpolitiska ramverket. Regeringen kan i uppförandekoden vidare specificera i vilka konjunkturlägen det är lämpligt att sparandet justeras för att det ska närma sig den målsatta nivån när hänsyn även tas till stabiliseringspolitiska mål (detta skulle ha vissa likheter med Riksbankens dokument där det anges att Riksbanken inte bara tittar strikt på inflationsmålet vid utformningen av penningpolitiken utan också tar så kallad realekonomisk hänsyn). Arbetsgruppens tankesamt för hur avvikelser från överskottsmålet bör hanteras med hänsyn tagen till konjunkturen kan ge vägledning till hur en sådan skrivning skulle kunna se ut i uppförandekoden.

Uppförandekoden bör lämpligen redovisas i en skrivelse till riksdagen. Huvuddragen i gällande uppförandekod bör även kort framgå i riktlinjerna för politiken i de ekonomiska propositionerna.

- **Det bör prövas om de olika myndigheter som i dag följer upp det finans- och budgetpolitiska ramverket bör ges en tydligare rollfördelning**

För ett väl fungerande finanspolitiskt ramverk är det avgörande att det finns en effektiv extern utvärdering. Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen och andra aktörer spelar en viktig roll i utvärderingen av finanspolitiken. Med en uppförandekod för finanspolitiken kan den externa utvärderingen troligtvis förbättras eftersom utgångspunkterna för politiken blir tydligare. I detta sammanhang är det angeläget att överväga om inte uppdraget för de olika myndigheter som i dag granskar och följer upp finanspolitiken

bör tydliggöras. Detta för att undvika att viktiga aspekter av finanspolitiken förbises i granskningen och uppföljningen. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen. När det gäller de myndigheter som ligger under regeringen skulle Ekonomistyrningsverket kunna ges ett tydligt mandat att följa upp den statliga budgeten och utgiftstaket. Konjunkturinstitutet skulle kunna ges ett tydligt mandat att bedöma om finanspolitiken är välavvägd givet konjunkturläget och överskotts målet. Finanspolitiska rådet skulle kunna ges mandat att följa upp om finanspolitiken är långsiktigt hållbar och om de medelfristiga mål som regeringen sätter upp (överskotts målet och utgiftstaket) är förenliga med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

1 Inledning

Som ett led i regeringens arbete med att utvärdera och se över det finanspolitiska ramverket görs i denna rapport en översyn av överskottsmålet. Arbetet syftar till att (i) förtydliga motiven bakom överskottsmålet, (ii) diskutera olika utformningar av överskottsmålet, (iii) ge förslag på hur uppföljningen av överskottsmålet kan förbättras, samt (iv) diskutera om och i så fall hur överskottsmålets ställning bör stärkas.

Rapporten syftar i första hand till att förbättra det politiska beslutsunderlaget i olika avseenden, även om arbetsgruppen också kommer med vissa rekommendationer som delvis baseras på normativa ställningstaganden. Vilken vikt som ska tillmätas olika motiv för ett överskottsmål, hur det ska formuleras, vilken ställning det ska ha och hur det bör följas upp, är i slutänden frågor som kräver politiska överväganden.

Mål för den offentliga sektorns sparande

Överskottsmålet i sin nuvarande utformning har tillämpas sedan år 2000. Det säger att den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs. skillnaden mellan statens inkomster och utgifter, ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁵ Ursprungligen uppgick målet till 2 procent av BNP. Efter ett beslut av Eurostat att sparandet i premiepensionssystemet från och med 2007 inte längre ska räknas med i

⁵ Det finansiella sparandet beräknas på särskilt sätt inom ramen för nationalräkenskaperna.

den offentliga sektorns finansiella sparande, gjordes från detta år en nedjustering av överskottsmålet från 2 till 1 procent av BNP.

Kvantitativa mål för det offentliga sparandet infördes redan i början av 1990-talet av den då sittande borgerliga regeringen. 1993 angavs att det så kallade strukturella sparandet skulle uppgå till noll procent av BNP 1998.⁶ Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1994 formulerade om målet i termer av faktiskt finansiellt sparande. Målet blev istället att det finansiella sparandet skulle överstiga minus tre procent av BNP 1997 och vara i balans 1998. Nästa förändring av målet skedde 1996 då det beslutades att målet skulle avse ett överskott, formulerat som ett genomsnittligt sparande över en konjunkturcykel. Det skulle fasas in över en treårsperiod och börja tillämpas fullt ut fr.o.m. år 2000. Vid sidan av detta mål tillämpades också under en period årliga mål för det finansiella sparandet som skulle beräknas utifrån det medelfristiga målet med hänsyn tagen till det aktuella konjunkturläget. De årliga målen avskaffades av nuvarande regering i 2007 års ekonomiska vårproposition med motiveringen att tillämpningen av dem fungerade mycket dåligt.

Motiven bakom överskottsmålet

En sammanställning som gjorts av Finanspolitiska rådet visar att motiven bakom överskottsmålet varierat över tiden och att regeringar lagt olika vikt vid olika motiv i olika propositioner.⁷ Det fanns flera motiv bakom nuvarande överskottsmål när det infördes. Ett var att överskottsmålet, under en 10–15-årsperiod, med en gynnsam demografisk utveckling, skulle bidra till att den offentliga sektorn skulle gå från att ha en negativ finansiell

⁶ Den offentliga sektorns inkomster och utgifter, och därmed det finansiella sparandet, varierar över konjunkturcykeln. Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det (faktiska) finansiella sparandet skulle vara vid en normalt konjunkturläge och då det finansiella sparandet också är rensat från vissa andra tillfälliga effekter än de som hänger ihop med det aktuella konjunkturläget. Se Boije (2004) för en mer utförlig beskrivning av vad som avses med strukturellt sparande.

⁷ Se Finanspolitiska rådet (2008), s. 78–84.

nettoförmögenhet, dvs. en nettoskuld, till noll i finansiell nettoförmögenhet.⁸

Andra motiv till överskottsmålet som angavs vid införandet var att det skulle bidra till ekonomisk effektivitet och skapa förutsättningar för rättvisa mellan generationer när den demografiska utvecklingen med en ökande andel äldre i framtiden leder till att försörjningskvoten ökar. I vilken utsträckning ett överskottsmål på just 1 procent av BNP (ursprungligen 2 procent av BNP) skulle bidra till ekonomisk effektivitet eller till rättvisa mellan generationer motiverades inte när överskottsmålet infördes.

Sittande regering har under sin mandatperiod angett fyra motiv till nuvarande överskottsmål, motiv som också vid olika tillfällen angetts av den tidigare socialdemokratiska regeringen.⁹ Enligt dessa ska överskottsmålet bidra till:

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

Finanspolitiska rådet menar att det inte är självklart att samtliga dessa mål är konsistenta med varandra vid varje given tidpunkt och att det därför finns ett behov av regeringen tydliggör vilken vikt man tillmäter de olika motiven utifrån mer grundläggande ekonomisk-politiska målsättningar.¹⁰ Finanspolitiska rådet anser att det är viktigt att motiven bakom överskottsmålet och den valda nivån klargörs för att legitimiteten för överskottsmålet i

⁸ Se 1997 års ekonomiska vårproposition, s. 82, och budgetpropositionen för 1998, s. 18. I propositionerna saknas dock motiv till varför noll i nettoskuld är önskvärt. Därtill är det i efterhand oklart om noll i nettoskuld var ett del- eller slutmål.

⁹ Se 2007 års ekonomiska vårproposition, prop. 2006/07:100.

¹⁰ Finanspolitiska rådet (2008).

längden ska kunna upprätthållas. Även Riksrevisionen har framfört att överskottsmålet är otydligt formulerat.¹¹

En betydande del av arbetet i rapporten har mot denna bakgrund bestått i att analysera i vilken mån ett överskottsmål kan bidra till att de grundläggande finanspolitiska målen nås, i vilken mån det finns målkonflikter, och i vilken mån andra finanspolitiska strategier skulle kunna vara att föredra framför nuvarande överskottsmål på 1 procent.

Överskottsmålets formulering

Arbetsgruppen har vidare sett över överskottsmålets operationella utformning. En första fråga som ställs är om det finns skäl att ha en mer precis formulering av överskottsmålet, än att det ska avse ett genomsnitt över en konjunkturcykel med opreciserad längd. Det kan hävdas att en sådan formulering av målet är för vag och därför riskerar att minska målets styrande funktion.

En andra fråga är om överskottsmålet bör ersättas eller kompletteras med ett mål för den offentliga sektorns skuld. En förutsättning för en långsiktigt hållbar finanspolitik är att den offentliga skulden (eller förmögenheten) som andel av BNP inte ökar trendmässigt över tiden. Ett av de ursprungliga motiven till överskottsmålet var att också att den offentliga sektorn under en demografiskt gynnsam period skulle gå från att ha en finansiell nettoskuld till noll i finansiell nettoförmögenhet. Denna målformulering tog i första hand sikte på den offentliga sektorns förmögenhetsställning. Ur dessa perspektiv skulle det kunna hävdas att ett förmögenhets- eller skuldmål möjligtvis skulle kunna vara att föredra framför ett överskottsmål.

En tredje fråga är vilka delar av den offentliga sektorn ett överskottsmål bör omfatta. Nuvarande överskottsmål omfattar staten, kommunsektorn (primärkommuner och landsting) samt

¹¹ Se exempelvis Riksrevisionen (2006).

ålderspensionssystemet. Om pensionssystemet och kommunsektorn uppfattas som helt autonoma, och dessutom omfattas av egna mål och regler som syftar till hållbara finanser, skulle det kunna hävdas att överskottsmålet bara bör omfatta staten.

En fjärde fråga är om överskottsmålet bör formuleras i termer av finansiellt sparande, så som är fallet idag, eller i termer av totalt sparande (finansiellt sparande plus nettoinvesteringar i reala tillgångar), en fråga som också Finanspolitiska rådet uppmärksammat.¹²

Uppföljningen av överskottsmålet

För att ett överskottsmål ska uppfylla sin styrande funktion är det vid sidan av tydliga motiv för målet och en tydlig operationell utformning, centralt att målet följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Idag används flera olika indikatorer för att följa upp överskottsmålet. I 2008 års ekonomiska vårproposition förtydligades hur de olika indikatorerna används.

Riksrevisionen har i ett antal rapporter granskat hur överskottsmålet följs upp.¹³ Riksrevisionen menar att det (fram t.o.m. 2006) fanns en tendens till att redovisningen anpassades till hur det faktiska sparandet förhöll sig till det målsatta. Riksrevisionen såväl som Finanspolitiska rådet menar också att regeringen bör ange vilken vikt man tillmäter de olika indikatorer som idag används för att följa upp överskottsmålet eftersom de olika indikatorerna ibland kan ge olika slutsatser om måluppfyllelsen. Mot denna bakgrund belyses även dessa frågeställningar.

¹² Se Finanspolitiska rådet (2008).

¹³ Se Riksrevisionen (2006, 2008a och 2008b).

Överskottsmålets ställning

Att ett överskottsmål med nuvarande utformning skulle användas beslutades av riksdagen 1997. Målet är inte reglerat i budgetlagen. Riksdagen har nyligen fattat beslut om att göra de tre-åriga utgiftstaken obligatoriska via en ändring av budgetlagen. Syftet med detta förslag är att stärka utgiftstakets roll och styrande funktion i det budgetpolitiska ramverket. Mot denna bakgrund diskuteras om det också finns skäl att på liknande sätt stärka överskottsmålets roll. En generell fråga som tas upp till diskussion är också om det överlag finns skäl att ytterligare stärka det finanspolitiska ramverket genom införande av en så kallad uppförandekod ("Code of Conduct").

Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande: I kapitel 2 diskuteras varför budgetpolitiska ramverk är centrala för att nå en långsiktigt hållbar finanspolitik. I kapitel 3 diskuteras vad som menas med en hållbar finanspolitik och slutsatsen är att flera olika egenskaper bör vara uppfyllda för att finanspolitiken ska kunna anses vara långsiktigt hållbar i vidare bemärkelse. Dessa olika aspekter, och vad de innebär för överskottsmålets nivå, analyseras sedan mer utförligt var och en för sig i kapitel 4–6. I kapitel 7 diskuteras överskottsmålets operationella utformning och i kapitel 8 diskuteras hur det bör följas upp. I det avslutande kapitlet (kapitel 9) diskuteras om det finns skäl att stärka överskottsmålets roll i det budgetpolitiska ramverket och om det allmänt sett finns skäl att förtydliga det budgetpolitiska ramverket genom införande av en uppförandekod.

2 Betydelsen av ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk

Överskottsmålet utgör, tillsammans med utgiftstaket, det kommunala balanskravet och de regler och procedurer som styr den statliga budgetprocessen, det svenska budgetpolitiska ramverket. I debatten förs ibland fram att budgetpolitiska ramverk är onödiga och bara utgör en tvångströja som minskar det politiska handlingsutrymmet. Budgetpolitiska ramverk används dock för att skapa bättre förutsättningar för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna nås. Det finns därför skäl att skilja på finanspolitikens övergripande mål och budgetpolitiska mål, regler och ramverk. I detta kapitel beskrivs först vilka de övergripande finanspolitiska målen är, vilka avvägningsproblem politiken står inför när det gäller att nå dessa mål, och hur den process ser ut under vilka politiska beslut fattas. Därefter diskuteras, mot bakgrund av hur den politiska beslutsprocessen ser ut, på vilket sätt budgetpolitiska mål och regler samt en väl utformad budgetprocess kan bidra till att de övergripande finanspolitiska målen kan nås. Vidare beskrivs det svenska budgetpolitiska ramverket samt bakgrunden till varför det ser ut som det gör.

Ett syfte med detta kapitel är att visa att välkonstruerade budgetpolitiska mål och regler, som t.ex. ett överskottsmål, tillsammans med en ordnad budgetprocess, skapar bättre förutsättningar för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna nås och för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara. Ett annat syfte är att belysa att finanspolitiska beslut i

många fall kan vara förknippade med en rad svåra avvägningsproblem som gör att finanspolitiska beslut inte kan vara mekaniska. Ett tredje syfte är att diskutera i vilken mån det finns skäl att stärka det svenska budgetpolitiska ramverket ytterligare. Denna rapport fokuserar i huvudsak på överskottmålet. Ett fjärde syfte med detta kapitel är därför att förklara vilken roll överskottsmålet har i det samlade budgetpolitiska ramverket. Överskottsmålets betydelse för de andra delarna i ramverket kan ha betydelse för vilka slutsatser som ska dras kring utformningen av ett framtida överskottsmål.

2.1 Finanspolitikens mål och beslutsprocess

Den ekonomiska politikens viktigaste uppgift är att skapa så hög välfärd som möjligt för landets medborgare. Den ekonomiska politiken har två huvudsakliga medel; penning- och finanspolitik. Finanspolitiken ska bidra till: (i) en hög uthållig tillväxt och sysselsättning (strukturpolitik), (ii) en generell välfärd som kommer alla till del (fördelningspolitik), och (iii) en stabil makroekonomisk utveckling (stabiliseringspolitik).¹⁴ Penningpolitiken har enbart stabiliseringspolitiska uppgifter. Nedan beskrivs de övergripande målen för finanspolitiken mer utförligt.¹⁵

Finanspolitikens övergripande mål

Ett mål för den samlade ekonomiska politiken och finanspolitiken är att öka den långsiktiga tillväxten, bl.a. genom att öka den varaktiga sysselsättningen.¹⁶ Det åstadkoms genom en väl

¹⁴ I den ekonomiska litteraturen brukar alla dessa olika mål sammanfattas i termer av (i) allokeringpolitiska mål, (ii) fördelningspolitiska mål och (iii) stabiliseringspolitiska mål. Se Musgrave och Musgrave (1989).

¹⁵ Se också kapitel 5 i 2009 års ekonomiska vårproposition, prop. 2009/2010:100.

¹⁶ I den ekonomiska litteraturen brukar detta kallas för ett allokeringpolitiskt mål. Se Musgrave och Musgrave (1989).

utformad strukturpolitik som skapar goda drivkrafter för arbete och företagande. En hög sysselsättning bidrar, förutom till hög produktionskapacitet, till att individens och samhällets kostnader för utanförskap och utslagning minskas. Ett högt antal arbetade timmar är också en förutsättning för att den offentliga sektorns åtaganden ska kunna finansieras utan att skattebelastningen på den arbetande befolkningen blir för hög. Detta är särskilt viktigt då andelen äldre i befolkningen ökar.

Målet för politiken är också att den generella välfärden ska förbättras för alla medborgare. Det åstadkoms genom fördelningspolitiken som bidrar till att avkastningen av en hög BNP-tillväxt kommer alla till del. Fördelningspolitiken verkar dels genom att skatte- och transfereringssystemet gör att de disponibla inkomsterna är mer jämt fördelade än inkomsterna före skatt, dels genom subvention av offentligt tillhandahållna tjänster, som exempelvis sjukvård och barnomsorg. Fördelningspolitiken fördelar också inkomster över livscykeln, bl.a. genom ålderspensionssystemet.

Finanspolitiken ska också bidra till konjunkturstabilisering. Omfattande konjunktursvängningar är mycket kostsamma. De har en negativ effekt på investeringar, produktivitet och sysselsättning. Eftersom stora investeringar i allmänhet inte kan tas tillbaka tenderar de att minska när osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen ökar. En kraftig lågkonjunktur slår dessutom ut produktivt kapital (maskiner och byggnader) när företag går i konkurs. Perioder med hög arbetslöshet riskerar också att leda till lägre kompetens och därmed sjunkande produktivitet hos de som blir arbetslösa. Detta kan på sikt leda till en varaktigt eller till och med permanent högre arbetslöshet. Kraftiga konjunktursvängningar leder även ofta till stora förändringar i inflationstakten. Det försämrar förutsättningarna för t.ex. företagare att fatta rationella ekonomiska beslut.

Penningpolitiken bidrar till konjunkturstabilisering och därmed till makroekonomisk stabilitet. Riksbanken har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken genom målet att skapa

prisstabilitet.¹⁷ Erfarenheter visar att finanspolitiken normalt sett inte bör användas för att finjustera efterfrågan i ekonomin.¹⁸ Finanspolitiken bidrar dock indirekt till stabilisering genom att skatteinkomster och utgifter varierar över konjunkturen (de s.k. automatiska stabilisatorerna). Därutöver bör det finnas ett finanspolitiskt handlingsutrymme för att i krislägen stötta penningpolitiken.

Finanspolitiken bidrar också till makroekonomisk stabilitet genom att inte utformas på ett sådant sätt att den spär på konjunktursvängningarna i ekonomin. Finanspolitiken ska med andra ord inte vara vad man brukar kalla för pro-cyklisk. Finanspolitiken bidrar vidare till stabilitet genom att skapa trovärdighet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Offentliga åtaganden måste i framtiden kunna finansieras med utgångspunkt från den offentliga skuldsättningen i utgångsläget och med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen, trender på arbetsmarknaden, globalisering, m.m. Ett ifrågasättande av de offentliga finansernas hållbarhet är, för en liten öppen ekonomi som Sverige, förknippat med betydande risker och kostnader. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar leder till offentlig skulduppbyggnad och riskerar på sikt att flytta fokus i finanspolitiken från åtgärder som bidrar till högre tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuldsanering. Det visar inte minst erfarenheterna från den ekonomiska krisen i början på 1990-talet. En finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar försvårar också Riksbankens arbete med att åstadkomma prisstabilitet. Erfarenheten visar att tidigare perioder av hög inflation ofta har föregåtts av en period med en över tiden för expansiv finanspolitik som bidragit till en offentlig skulduppbyggnad.

¹⁷ Penningpolitiken delegerades till en självständig (politiskt oberoende) riksbank i samband med omläggningen av den ekonomiska politiken i kölvattnet av den ekonomiska krisen under början av 1990-talet.

¹⁸ Det finns undantag från denna regel. Om exempelvis det finansiella sparandet mer varaktigt bedöms ligga något över överskottsmålet under en period med ansträngt resursutnyttjande, finns det skäl att avvakta med att justera det finansiella sparandet ned mot överskottsmålets nivå för att undvika att finanspolitiken spär på efterfrågan.

Finanspolitiken ska också vara hållbar i den meningen att den ska vara förenlig med en god miljö och hälsa. Politiken får inte bidra till hög ekonomisk tillväxt på sådant sätt att dessa restriktioner åsidosätts.

Politik handlar om avvägningar och prioriteringar och kan inte vara mekanisk

Det finns således många olika finanspolitiska mål. Det innebär att det ofta uppstår målkonflikter och avvägningsproblem som måste hanteras av det politiska systemet. I vissa fall går det att åstadkomma lösningar som ligger i linje med samtliga mål eller som åtminstone inte ger upphov till uppenbara målkonflikter. I andra fall är det nödvändigt att göra prioriteringar mellan de olika målen vilket inte sällan kräver svåra politiska avväganden.

Stabiliseringspolitiken kan inte frikopplas från fördelningspolitiken. När regeringen föreslår stabiliseringspolitiska åtgärder, måste fördelningspolitiska hänsynstaganden också göras. Stabiliseringspolitiken kan inte heller frikopplas från strukturpolitiken. I vissa situationer kan det exempelvis vara motiverat att tidigarelägga vissa strukturella reformer som ändå skulle ha genomförts om de samtidigt i det aktuella konjunkturläget har en positiv stabiliseringspolitisk effekt. Vidare kan fördelningspolitiken inte frikopplas från strukturpolitiken. Vid utformningen av fördelningspolitiken måste exempelvis också drivkrafterna för arbete och tillväxt beaktas. Politiska beslut innebär med andra ord att avvägningar och prioriteringar måste göras och det finns inget självklart svar på hur dessa ska göras. De avvägningar och prioriteringar som regeringen slutligen gör resulterar i de bedömningar och förslag som regeringen lämnar i de ekonomiska propositionerna (budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen). Hur dessa avvägningar och prioriteringar i slutänden görs kan variera beroende på hur majoriteten i riksdagen ser ut.

Finanspolitiska beslut är således förknippade med en rad olika avvägningar och prioriteringar. Politik är samtidigt ett förhandlingsspel där det slutliga utfallet inte sällan är resultatet av olika kompromisslösningar. Därför kan finanspolitiska beslut inte vara för mekaniska.

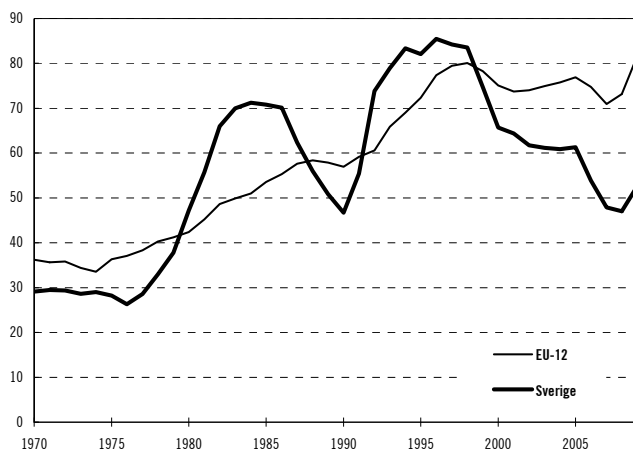
2.2 Vikten av ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk

För att medborgarna och finansmarknaden ska ha förtroende för finanspolitiken måste de offentliga finanserna vara långsiktigt hållbara. Som konstaterades ovan leder en finanspolitik som inte är långsiktigt hållbar till offentlig skulduppbyggnad, vilket riskerar leda till att fokus måste flyttas från politiska åtgärder som bidrar till tillväxt, välfärd och sysselsättning till skuld-sanering. De svenska erfarenheterna från början av 1990-talet är ett tydligt exempel på detta. Dessa erfarenheter visar på vikten av ett trovärdigt budgetpolitiskt ramverk med tydliga budgetpolitiska mål och restriktioner samt en väl utformad budgetprocess för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna uppnås.

Under 1990-talet infördes i Sverige och i många andra länder särskilda budgetpolitiska ramverk i form av olika mål och regler för de offentliga finanserna och stramare budgetprocesser. Tillkomsten av dessa ramverk har sin bakgrund i de negativa erfarenheterna från 1970- och 1980-talen. I Sverige ökade den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld från 30 till 85 procent av BNP mellan 1970 och mitten av 1990-talet (se diagram 2.1). Skuldutvecklingen i euroområdet följde ett liknande mönster. Denna negativa utveckling av de offentliga finanserna oroade de finansiella marknaderna och små länder som Sverige blev särskilt utsatta genom högre räntor.

Diagram 2.1 Den offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP



Anm. I serien avseende EU12 saknas tidigare Östtyskland före 1991.
Källa: OECD.

De huvudsakliga orsakerna till denna utveckling anses vara institutionella där en avsaknad av ett tydligt budgetpolitiskt ramverk bidrog till en försvagning av de offentliga finanserna. I början av 1990-talet saknades tydliga mål och regler för budgetpolitiken och budgetprocessen var betydligt mindre stram jämfört med vad den är idag. Detta bidrog till att kortsiktiga överväganden fick större vikt än långsiktiga hållbara finanser. Ett exempel på det är den expansiva finanspolitik som bedrevs i Sverige på 1970- och 1980-talen som kortsiktigt pressade ner arbetslösheten under den varaktigt hållbara nivån. Det innebar kortsiktiga politiska vinster till priset av stora underskott som ledde till en trendmässigt stigande offentlig skuldsättning och som också bidrog till hög inflation. Denna erfarenhet visar att den politiska beslutsprocessen, i frånvaro av ett väl utformat budgetpolitiskt ramverk, riskerar att leda till underskott (s.k.

deficit bias).¹⁹ Genom att införa budgetpolitiska mål och regler för finanspolitiken och också en stram budgetprocess främjas långsiktighet i beslutsfattandet. Detta är bakgrunden till varför ett budgetpolitiskt ramverk med tydliga mål och regler och en stramare budgetprocess infördes i Sverige i kölvattnet av den ekonomiska krisen under 1990-talet (se vidare avsnitt 2.4).

2.3 Hur bör budgetpolitiska ramverk utformas?

Det finns inget entydigt svar på frågan om vad som konstituerar ett väl fungerande budgetpolitiskt ramverk. Budgetpolitiska ramverk måste utformas efter nationella förutsättningar och politiska prioriteringar. Den ekonomiska forskningslitteraturen ger viss vägledning om hur den ovan nämnda underskottstendensen kan hanteras och rekommendationer om hur ett välfungerande ramverk ska utformas. En slutsats är att ett välfungerande budgetpolitiskt ramverk bör innehålla följande tre komponenter; (i) väldefinierade regler och mål, (ii) transparens och (iii) en incitamentsstruktur som främjar regelefterlevnad.²⁰ von Hagen har särskilt pekat på vilken betydelse utformningen av budgetprocessen har för möjligheten att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser.²¹ En väl utformad budgetprocess bidrar till ökad transparens och till en incitamentsstruktur som främjar regelefterlevnad.

¹⁹ Forskningen visar att det grovt sett finns fyra förklaringar till denna tendens till budgetunderskott: i) politiker för en expansiv finanspolitik inför val (s.k. politiska konjunkturcykler); ii) grupper agerar för utgiftsökningar/skattesänkningar i egenintresse utan hänsyn till den samhällsekonomiska kostnaden det medför (ett s.k. common-pool problem); iii) politiska partier, som riskerar att inte bli omvalda vill gynna de egna väljarna när de sitter vid makten (s.k. strategiskt beteende); iv) en regering försöker uppnå kortsiktiga ekonomisk-politiska mål på bekostnad av mål på lång sikt (ett s.k. tidsinkonsistensproblem). Se exempelvis Calmfors (2005).

²⁰ Se exempelvis Calmfors (2005).

²¹ Se exempelvis von Hagen (1992, 1994, 1995, 2005).

Väldefinierade mål och regler

Enligt forskningslitteraturen finns ett antal kriterier som anses vara önskvärda för att budgetpolitiska mål och regler ska fylla sitt syfte.²² De ska för det första vara *väldefinierade*, vilket innebär att de ska vara tydliga. De ska för det andra vara *adekvata* med vilket menas att de bör vara ändamålsenliga, d.v.s. kopplade till de övergripande målen för den ekonomiska politiken. De ska också vara *konsistenta* med andra mål och restriktioner. Ett exempel är att de svenska budgetpolitiska målen ska understödja den penningpolitiska inriktningen. Ett annat exempel är att de ska bidra till att uppfylla Stabilitets- och tillväxtpaktens regler som Sverige som EU-medlem förbinder sig att respektera (se vidare avsnitt 2.4). De budgetpolitiska målen och reglerna ska vidare vara *flexibla*. Det innebär exempelvis att de ska ge utrymme för att kunna hantera stora konjunkturvariationer. De bör därutöver vara *enkla*. Enkelhet är en förutsättning för att reglerna och målen ska kunna utvärderas. Regler bör avslutningsvis också vara trovärdiga och därmed vara möjliga att *upprätthålla* (*efterleva*).

Det finns ett antal ofrånkomliga målkonflikter mellan de olika kriterierna. Kravet på flexibilitet kan till exempel stå i konflikt med kravet på enkelhet och regelefterlevnad. Generellt sett är en enkel regel mindre flexibel medan en mer komplex regel försvårar regelefterlevnad och uppföljning.

Transparens

En viktig förutsättning för ett välfungerande budgetpolitiskt ramverk är en hög grad av transparens. Transparens krävs för att regeringens förslag ska kunna diskuteras innan beslut fattas, men

²² Enligt Kopits och Symansky (1998) definieras finanspolitiska regler som en permanent restriktion på finanspolitiken, uttryckt i termer av en sammanfattande indikator av en offentligfinansiell storhet, tex. finansiellt sparande, lånebehov eller skuld. En bredare definition som tillämpas här kan även innefatta tidsbestämda restriktioner. Se även SOU 2002:16.

också för att väljare ska ha möjlighet att i efterhand utvärdera om uppsatta mål har uppnåtts och regler har efterlevts. Transparens bidrar därmed till att öka den politiska kostnaden av att avvika från uppsatta mål och regler. Begreppet transparens täcker en rad områden.²³ Det gäller exempelvis principer för budgetering och redovisning. Alltför flexibla redovisningsregler kan användas för att kringgå de mål som satts upp. Ett annat exempel är indikatorer för uppföljning av målen. Indikatorer som är mer komplexa kan bidra till en mer nyanserad bedömning av måluppfyllelse men på bekostnad av minskad enkelhet och transparens. Kvantitativa budgetpolitiska mål ställer också höga krav på beräkningsmetoder och prognosprecision. En tydlig och öppen redovisning av viktiga beräkningsförutsättningar och metoder för makroekonomiska framskrivningar har stor betydelse för förtroendet för det budgetpolitiska ramverket.

Incitamentsstruktur som främjar regelefterlevnad

Vid sidan av väl utformade mål och regler och hög grad av transparens är det också viktigt att införa en incitamentsstruktur som främjar regelefterlevnad. En metod för att åstadkomma detta är att koppla målavvikelser till sanktioner. En annan metod är att inrätta kontrollorgan för uppföljning som granskar om finanspolitiken uppnår sina grundläggande mål. Slutligen är utformningen av budgetprocessen central för att det finanspolitiska beslutsfattandet ska leda till utfall som ligger i linje med de fastställda budgetpolitiska målen och reglerna.

²³ OECD (2001) och IMF (2007a) har ställt upp kriterier för transparens i budgetredovisningen. OECD definierar budgettransparens som ”fullständig redovisning av all relevant information i rätt tid och på ett systematiskt sätt”.

Vikten av en väl fungerande budgetprocess

Som beskrevs ovan handlar politik om att göra avvägningar och prioriteringar när det förekommer målkonflikter. Budgeten är ett uttryck för hur dessa avvägningar gjorts. Processen för att fastställa statsbudgeten ska mot denna bakgrund ses som ett institutionellt ramverk för att hantera intresse- och målkonflikter inom olika delar av regeringskansliet och den offentliga sektorn. I budgetprocessen äskar olika fackdepartement medel till sin respektive verksamheter. Eftersom dessa olika intressenter i första hand prioriterar sina egna verksamheter finns det, i frånvaro av en väl utformad budgetprocess, en uppenbar risk för att summan av dessa äskanden blir högre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Erfarenheten visar att en svag budgetprocess tenderar att göra att regeringen som helhet blir mer utgiftsbenägen, vilket i slutänden leder till underskott. En väl utformad budgetprocess bidrar till att uppställda budgetpolitiska mål och regler respekteras. En budgetprocess med tydligt medelfristigt fokus som är utformad utifrån ett så kallat uppifrån- och ned perspektiv ("top-down-model"), där den totala utgiftsramen beslutas före det att utgifterna fördelas ut till olika ändamål, bidrar till lägre underskott och skuld (se vidare avsnitt 2.5). Erfarenheten visar också att en budgetprocess som är transparent och som bygger på att på förhand uppsatta redovisningsregler respekteras är avgörande för en god utgiftskontroll. Den svenska budgetprocessen är utformad i enlighet med dessa riktlinjer (se vidare avsnitt 2.4).

2.4 Det svenska budgetpolitiska ramverket

Nedan beskrivs det svenska budgetpolitiska ramverket. Först beskrivs de svenska budgetpolitiska målen och reglerna. Därefter beskrivs den nya svenska budgetprocessen.

2.4.1 Budgetpolitiska mål och regler i Sverige

Sverige kan sägas ha tre olika budgetpolitiska mål och regler: (i) ett överskottsmål för den offentliga sektorns sparande, (ii) ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter (exklusive ränteutgifter på statsskulden), och (iii) ett kommunalt balanskrav. Nedan beskrivs dessa i tur och ordning.

Överskottsmålet²⁴

Som redovisades i kapitel 1 infördes år 2000 ett mål för den offentliga sektorns sparande som anger att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt ska uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Ett huvudsakligt motiv till överskottsmålet är det ska fungera som ett medelfristigt ankare för den samlade finanspolitiken, dvs. omfatta hela den offentliga sektorns verksamhet. Det fanns dock flera motiv bakom nuvarande överskottsmål när det infördes. Ett var att överskottsmålet, under en 10-15-årsperiod, med en gynnsam demografisk utveckling, skulle bidra till att den offentliga sektorn skulle gå från att ha en negativ finansiell nettoförmögenhet, dvs. en nettoskuld, till noll i finansiell nettoförmögenhet. Andra motiv till överskottsmålet som angavs vid införandet var att det skulle bidra till ekonomisk effektivitet och skapa förutsättningar för rättvisa mellan generationer när den demografiska utvecklingen med en ökande andel äldre i framtiden leder till att försörjningskvoten ökar. Nuvarande regering har angett följande motiv till överskottsmålet: Att det ska bidra till (i) långsiktigt hållbara offentliga finanser, (ii) ekonomisk effektivitet, (iii) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna, samt (iv) tillräckliga marginaler så att

²⁴ Denna text överlappar delvis beskrivningen i kapitel 1. Syftet är här att visa vilken roll överskottsmålet har i det samlade budgetpolitiska ramverket. Se kapitel 1 och kapitel 4-6 för en utförligare diskussion om motiven till överskottsmålet.

stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer.

Överskotts målet är formulerat som ett mål för den offentliga sektorns sparande som ska uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet har preciserats som ett genomsnitt över en konjunkturcykel i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Med ett årligt mål för det finansiella sparandet på 1 procent av BNP skulle finanspolitiken, i en lågkonjunktur med fallande finansiellt sparande, behöva bli pro-cyklisk och i detta läge åtstramande för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Det skulle bidra till att förstärka konjunkturedgången.

Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa längden på en konjunkturcykel följs överskotts målet upp med flera olika indikatorer: (i) Genomsnittligt finansiellt sparandet från 2000 (det år då överskotts målet infördes), (ii) ett sjuårigt centrerat glidande medelvärde för det finansiella sparandet (den s.k. sjuårsindikatorn), och (iii) strukturellt sparande. Överskotts målet utvärderas utifrån en samlad bedömning av dessa indikatorer med hänsyn tagen till konjunkturläget, osäkerheten i bedömningen och riskbilden (se vidare kapitel 8).

Utgiftstaket

År 1997 infördes fleråriga utgiftstak för staten. Utgiftstaket omfattar statens utgifter med undantag för statsskuldräntorna och med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet. Taket för ett visst budgetår beslutas tre år i förväg av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen. Riksdagen har, i enlighet med regeringens förslag, beslutat att systemet med treåriga utgiftstak ska vara obligatoriskt.²⁵

En viktig uppgift för utgiftstaket är att ge förutsättningar för att uppnå överskotts målet. Utgiftstaket för staten är ett viktigt

²⁵ Prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99.

budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Detta genom att det medelfristiga perspektivet skapar förutsättningar för att undvika att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter. Därmed begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgifts-sida. Genom utgiftstaket understryks även behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Utgiftstaket är därutöver, tillsammans med överskotts målet, styrande för det totala skatteuttagets nivå. Utgiftstaket bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Överskotts målet bidrar till att utgiftstaket inte utan vidare kan kringgås genom att förmåner ges i form av skattesänkningar (s.k. skatteutgifter). Utgiftstaket ger dessutom en fast utgångspunkt i den statliga budgetprocessen genom att fokus från början sätts på helheten, dvs. de totala takbegränsade utgifterna (se en utförligare beskrivning av budgetprocessen nedan). Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Utgångspunkten är att fastlagda tak inte ska ändras eftersom det kan påverka trovärdigheten för utgiftstaket.²⁶ Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten är regeringen skyldig att vidta åtgärder om de takbegränsade utgifterna hotar att överskrida de fastlagda taken.

Det kommunala balanskravet och god ekonomisk hushållning

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes år 2000 ett särskilt lagreglerat balanskrav för kommunerna. Balanskravet anger att varje enskild kommun varje år ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun i efterhand uppvisar ett

²⁶ Det finns dock omständigheter som kan föranleda tekniska justeringar av utgiftstaket, t.ex. ett ändrat ansvarsförhållande för vissa utgifter mellan stat och kommun, som inte påverkar de totala utgifterna för den offentliga sektorn som helhet.

underskott har kommunen tre år på sig att korrigera avvikelsen. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunalagens krav på god ekonomisk hushållning, som funnits sedan 1992, är överordnat balanskravet. Från och med 2005 ska kommunerna ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Sammantaget bidrar dessa regler till förbättrade förutsättningar för att överskottsmålet för hela den offentliga sektorn ska klaras.

Stabilitets- och tillväxtpaktens regler

Som EU-medlem förbinder sig Sverige och andra EU-länder att följa reglerna inom den s.k. Stabilitets- och tillväxtpakten. De mest centrala reglerna är att den s.k. Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP (eller att skulden, om den initialt överskrider denna nivå, i tillfredsställande takt ska närma sig denna nivå) och att eventuella underskott i de offentliga finanserna, i normala fall, inte får överstiga 3 procent av BNP. Sveriges egna nationella budgetpolitiska mål och regler är mer ambitiösa än reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten.

2.4.2 Den svenska budgetprocessen

En central del i det svenska budgetpolitiska ramverket är den reformerade statliga budgetprocessen som infördes i slutet av 1990-talet. Den nya ordningen för att fastställa statens budget infördes parallellt med att regeringen började tillämpa ett treårigt utgiftstak. Budgetprocessen utgår från ett uppifrån- och nedperspektiv där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket. Utgiftstaket har därmed en viktig funktion i den interna budgetberedningen i regeringen eftersom det sätter en övre gräns för den totala utgiftsnivån i förslaget till statsbudget för det kommande

budgetåret vilket därmed tvingar fram prioriteringar inom och mellan olika utgiftsområden. Den interna budgetberedningen i Regeringskansliet är inte formellt reglerad, men utgiftstaket spelar en mycket viktig roll för att säkerställa ett uppifrån- och ned perspektiv i beredningen. Finansdepartementet och Finansministern har också en viktig roll i det interna budgetarbetet.

Även riksdagen tillämnar en modell för beredning och beslut av statens budget med ett tydligt uppifrån- och ned perspektiv. Statsbudgetens utgifter redovisas på 27 olika utgiftsområden. Den s.k. rambeslutsmodellen innebär att riksdagen i ett första steg tar ställning till utgiftsramar för de av riksdagen beslutade 27 utgiftsområdena. Eftersom de ramar för utgifterna som beslutas för de 27 utgiftsområdena i princip läggs fast ett år före beslutet om fördelningen på anslag ger detta förutsättningar för stadga och långsiktighet i budgetarbetet.

I ett andra steg behandlas anslagsfrågorna för de olika utgiftsområdena i fackutskotten. Eftersom utgiftsområdesramarna redan är beslutade i det första steget, utgör dessa en bindande restriktion i det andra steget. Det betyder att det bara är möjligt att föreslå ett ökat anslag inom ett utgiftsområde om detta samtidigt åtföljs av ett förslag om minskning av ett annat anslag inom samma utgiftsområde.

Ett viktigt inslag i den reformerade budgetprocessen är också att den gjorts mer transparent. I den gamla budgetordningen saknades tydliga regler för vad som skulle redovisas på respektive utanför statsbudgeten och om posterna skulle redovisas brutto eller netto. Det medförde att det inte sällan uppstod stora diskrepanser mellan statsbudgetens saldo och de statliga lånebehovet beroende på hur dessa poster redovisades. I och med den nya budgetordningen är huvudregeln att alla poster ska bruttoredovisas. Det innebär att utgifter ska redovisas på statsbudgetens utgiftssida medan inkomster ska redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Dessutom tillämpas den så kallade fullständighetsprincipen som innebär att alla de poster som påverkar det statliga lånebehovet ska tas upp på statsbudgeten.

Detta ger sammantaget en tydligare redovisning av statens åtaganden och en bättre förståelse av statsbudgeten.

Sammantaget har alla dessa förändringar bidragit till en stramare och en betydligt mer transparent statlig budgetprocess.

2.4.3 Uppföljningen av ramverket

För ett väl fungerande ramverk är det av stor betydelse att ramverket följs upp av externa aktörer. I Sverige följs ramverket upp av exempelvis Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen.

Som ett led i arbetet med att öka transparensen i finanspolitiken och förbättra möjligheten till extern uppföljning och utvärdering inrättade regeringen 2007 ett särskilt finanspolitiskt råd. Rådet ska bl.a. följa upp om de grundläggande målen för finanspolitiken nås, inkluderande långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskotts målet och utgiftstaket för staten, samt hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till dessa mål och konjunkturutvecklingen. Rådet består av 8 ledamöter och redovisar sin utvärdering i en årligt återkommande rapport som lämnas till regeringen. Ett par veckor efter att rådet presenterat sin rapport hålls en hearing i riksdagens finansutskott där rådets ordförande presenterar rapporten och finansministern kommenterar rådets synpunkter. Finansministern och rådets ordförande svarar vid detta tillfälle också på frågor från finansutskottets ledamöter.

2.5 Erfarenheter av budgetpolitiska ramverk

De internationella erfarenheterna av budgetpolitiska ramverk är blandade. Det är svårt att empiriskt fastställa exakt vilken effekt budgetpolitiska ramverk haft på det offentligfinansiella utfallet. Ett antal sammanställningar av EU-kommissionen, OECD och

IMF visar dock på följande generella resultat när det gäller budgetpolitiska mål och regler:²⁷

- Införande av mål för det finansiella sparandet förbättrar varaktigt det strukturella sparandet.
- Mål och regler som tar sikte på budgetens utgiftssida är särskilt effektiva. Det beror förmodligen på att de bidrar till en mer ordnad budgetprocess mot bakgrund av att utgifter ofta är politiskt lättare att höja än att sänka.
- Kombinationer av utgiftsregler och mål för det finansiella sparandet är särskilt effektiva.
- Ju fler sektorer i offentlig sektor som reglerna omfattar, desto bättre sammantaget utfall.
- Ju högre grad av transparens, desto mindre skuld/underskott.
- Regler som är lagreglerade är mer verkningfulla.

Vad avser budgetprocessen visar empiriska studier att:

- Budgetprocesser konstruerade efter ett uppifrån- och nedperspektiv bidrar till lägre underskott och skuld.²⁸

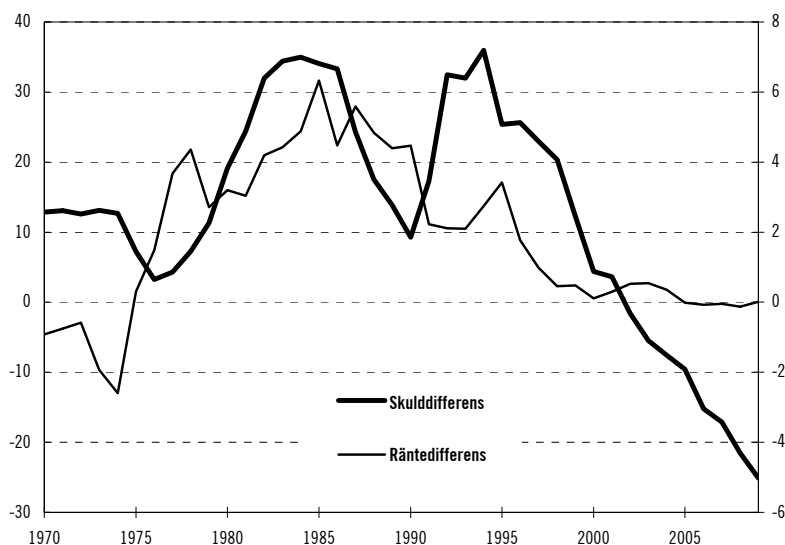
Det svenska budgetpolitiska ramverket har de egenskaper som beskrivs i de fyra första punkterna och den sista punkten ovan. När det gäller transparensen är det arbetsgruppens bedömning att den har förbättrats betydligt de senaste åren, men att den kan förbättras något ytterligare (se vidare kapitel 8-9). Det svenska budgetpolitiska ramverket har inte varit starkt reglerat i lag, även om ett väsentligt steg i den riktningen nyligen togs i och med att systemet med treåriga utgiftstak gjordes obligatoriskt. Hur en ytterligare ökad lagfästning av de budgetpolitiska målen och reglerna kan bidra till att öka det budgetpolitiska ramverkets effektivitet, diskuteras i kapitel 9.

²⁷ European Commission (2006a), OECD (2007) och IMF (2009).

²⁸ Se exempelvis översikt av Ljungman (2009).

Diagram 2.2 Skulddifferens (bruttoskuld som andel av BNP) och räntedifferens (tioårig statsskuld ränta) mellan Sverige och Tyskland

Procentenheter



Anm. Ränta t.o.m. oktober 2009. Skulden 2009 är OECD:s prognos från juni 2009.
Källa: OECD samt Ecowin.

Diagram 2.2 visar differens mellan Tyskland och Sverige för den offentliga bruttoskulden och den långa räntan. Räntedifferensen påverkas av fler faktorer än statsskuldutvecklingen, främst den förväntade inflationen och eventuell växelkursrisk, men diagram 2.2 indikerar att skulddifferensen varit viktig för utvecklingen av räntedifferensen. Under slutet av 1970-talet ökade statsskulden snabbt, vilket också förefaller ha påverkat räntedifferensen uppåt. När statsskulden som andel av BNP minskade under slutet av 1980-talet minskade även räntedifferensen. Skulduppbyggnaden under början av 1990-talet ledde även den till ökade differenser i räntan. När skuldsättningsgraden åter minskade, för vilket det budgetpolitiska ramverket sannolikt

hade stor betydelse, så minskade även räntedifferensen.²⁹ På senare tid har till och med räntedifferensen varit negativ.

IMF:s och OECD:s bedömning är att det svenska budgetpolitiska ramverket varit starkt bidragande till den goda utvecklingen av de offentliga finanserna i Sverige det senaste decenniet.³⁰ Sverige har därtill i nuvarande globala kris, relativt många andra länder, haft begränsade underskott. Det svenska budgetpolitiska ramverket har väsentligt bidragit till detta.

2.6 Politisk vilja nödvändig för att budgetpolitiska ramverk ska fungera

Den offentlig-finansiella krisen i Sverige i början av 1990-talet var den utlösande faktorn till införandet av nuvarande svenska budgetpolitiska ramverk. I kölvattnet av 1990-talskrisen fanns det en bred politisk samsyn om att det var viktigt att införa ett budgetpolitiskt ramverk för att undvika att tidigare misstag i politiken skulle upprepas. Denna samsyn finns i allt väsentligt kvar. Sveriges EU-medlemskap bidrog också till införandet av det budgetpolitiska ramverket i och med att Sverige som EU-medlem åtog sig att följa de offentlig-finansiella reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten. Det finns dock en risk för att regelefterlevnaden eroderas över tiden i takt med att minnet av tidigare offentlig-finansiella kriser försvagas. Det räcker inte med att införa budgetpolitiska ramverk, hur väl utformade de än är. Det måste också finnas en bred politisk enighet kring att dessa spelar en viktig roll för att de övergripande finanspolitiska målen ska kunna nås.

²⁹ En sjunkande relativ inflationstakt, till följd av införandet av en självständig riksbank, har också bidragit till detta. Vid sidan av införandet av en självständig Riksbank kan dock det budgetpolitiska ramverket kan också ha bidragit till den lägre inflationstakten.

³⁰ IMF (2007c) och OECD (2008).

3 Vad avses med en långsiktigt hållbar finanspolitik?

I föregående kapitel diskuterades hur väl utformade budgetpolitiska ramverk kan bidra till att de övergripande finanspolitiska målen nås. En grundförutsättning för att på lång sikt nå de finanspolitiska målen är att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. En central slutsats var att ett budgetpolitiskt ramverk bidrar till en långsiktigt hållbar finanspolitik. I detta kapitel diskuteras vad som avses med en långsiktigt hållbar finanspolitik. Som visas i detta kapitel är det flera olika egenskaper som bör vara uppfyllda för att finanspolitiken ska anses vara hållbar. Dessa olika egenskaper är delvis överlappande men det ligger ett pedagogiskt värde i att analysera dem separat. Dessa olika egenskaper diskuteras därför mer utförligt var och en för sig i efterföljande kapitel. I dessa efterföljande kapitel diskuteras också på vilket sätt ett överskottsmål kan bidra till att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar med hänsyn tagen till dessa olika egenskaper.

3.1 Finansiell hållbarhet

I den akademiska litteraturen brukar långsiktigt hållbara offentliga finanser, i strikt finansiell mening, definieras utifrån den offentliga sektorns så kallade intertemporala budgetrestriktion.³¹ Den säger att den initiala (nuvarande) offentliga

³¹ Se exempelvis Auerbach (2008) för en kortfattat översikt.

nettoskulden, uttryckt som andel av BNP, ska täckas av nuvärdet³² av alla framtida årliga primära finansiella sparanden³³, och kan skrivas som³⁴

$$D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0$$

där,

D_{t_0} är nettoskulden i utgångsläget uttryckt som andel av BNP,
 PB är det primära sparandet som andel av BNP,
 r är en diskonteringsfaktor som utgörs av differensen mellan den nominella räntan och den nominella BNP-tillväxten.

Om nuvärdet av det framtida primära sparandet inte täcker den initiala nettoskulden är den intertemporala budgetrestriktionen inte uppfylld.³⁵ Håller restriktionen med likhet kommer nettoskulden eller nettoförmögenheten, uttryckt som andel av BNP, att stabiliseras på ett visst värde (se bilaga 1 och 3).³⁶ Lite

³² Med nuvärde avses att man i kalkylen tar hänsyn till att en krona i framtiden är värd mindre än en krona idag.

³³ Med primärt finansiellt sparande avses skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter, exklusive kapitalinkomstnettot (ränteutgifterna på statsskulden minus den offentliga sektorns ränteintäkter och övriga kapitalinkomster).

³⁴ Se bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning av den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion.

³⁵ I denna beskrivning har det antagits att om den intertemporala budgetrestriktionen inte håller med likhet, så måste det offentliga sparandet anpassas genom aktiva skatte- eller utgiftsjusteringar så att villkoret är uppfyllt med likhetstecken. Teoretiskt sett är dock den intertemporala budgetrestriktionen en jämviktsekvation som alltid kommer att vara uppfylld. Görs ingen anpassning av det offentliga sparandet genom aktiva skatte- och utgiftsjusteringar måste anpassningen ske genom att värdet på statsskulden ändras. Värdet på statsskulden kan ändras på två sätt: antingen genom en förändrad allmän prisnivå eller genom att värdet på statsobligationerna påverkas genom förändrade riskpremier (se Leeper 2009). Utgångspunkten för arbetsgruppens analys är att det är bättre att villkoret är uppfyllt genom en finanspolitik som är långsiktigt hållbar än att en för hög skuld "finansieras" genom höjd inflation eller genom höjda riskpremier som gör att värdet på statsobligationerna sjunker.

³⁶ I en teoretisk modell förutsätts nettoskulden omfatta alla typer av tillgångar och skulder, både finansiella och reala. I praktiken är det svårt att värdera en stor del av den offentliga sektorns reala tillgångar, t.ex. vissa typer av fastigheter och infrastruktur som

förenklat kan man säga att för att restriktionen ska vara uppfylld måste en initial nettoskuld täckas av framtida (primära) överskott i de offentliga finanserna. Tvärtom kan en initial nettoförmögenhet tillåta framtida (primära) underskott. Den intertemporala budgetrestriktionen kan dock uppfyllas på många olika sätt. Exempelvis skulle nuvarande generation kunna öka upplåningen kraftigt och tvinga framtida generationer att betala av skulden. Kraftiga underskott under en inledande period skulle kunna finansieras med höjda skatter om några år. Restriktionen i sig ger således ingen vägledning om vilken finanspolitisk strategi som är att föredra framför andra.

Den intertemporala budgetrestriktionen kan därmed inte användas för att avgöra om finanspolitiken är långsiktigt hållbar i vidare bemärkelse eller hur hållbarhet bör uppnås.³⁷ Enligt en bredare definition av finanspolitisk hållbarhet bör också finanspolitiken vara effektiv och inte bidra till en utveckling av de offentliga finanserna som ger upphov till kontinuerligt höjda skatter eller stora variationer i skattesatserna (ett strukturpolitiskt mål). Finanspolitiken bör också bidra till rättvisa mellan generationer (ett fördelningspolitiskt mål). Strikt *offentlig-finansiell* hållbarhet är således ett nödvändigt med inte tillräckligt villkor för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar enligt en bredare definition. Nedan utvecklas dessa argument.

3.2 Hållbarhet sett ur ett effektivitetsperspektiv

”Effektivitetsargumentet” säger att den intertemporala budgetrestriktionen inte bör uppfyllas på sådant sätt att skatterna måste varieras eller höjas trendmässigt över tiden. Höga och över tiden varierande skatter är förknippade med samhällsekonomiska effektivitetsförluster. I kapitel 4 diskuteras hur ett överskottsmål kan bidra till ökad effektivitet i den meningen att det kan bidra

vägar och järnvägar. Därför brukar man i praktiken vanligtvis utgå från den offentliga sektorns finansiella nettoskuld.

³⁷ Se exempelvis Auerbach (2008).

till en stabilare utveckling av skattekvoten över tiden. I detta kapitel redovisas och kommenteras också kritik som riktats mot överskottsålet som går ut på att ett överskottsåtal kan ge upphov till andra typer av effektivitetsproblem vid sidan av dem som överskottsålet är avsett att hantera.

3.3 Hållbarhet sett ur ett generationellt rättviseperspektiv

Med "rättvisa mellan generationer" avses att den intertemporala budgetrestriktionen inte bör uppfyllas på sådant sätt att det leder till orättvisa mellan olika generationer, inkluderande även kommande generationer. Det är dock inte uppenbart vad som ska menas med "rättvisa mellan generationer". För detta krävs normativa ställningstaganden. Den ekonomiska litteraturen kan dock ge viss vägledning i detta. I den ekonomiska litteraturen har denna aspekt på hållbarhet kommit att analyseras på olika sätt.

Ett vanligt angreppssätt för att analysera långsiktig hållbarhet med hänvisning till den demografiska utvecklingen, och också den metod som finansdepartementet använder i sina långsiktberäkningar, är att bedöma om *nuvarande* politik är långsiktigt hållbar då utgifterna skrivs fram med demografin. Nuvarande politik definieras då som att nuvarande standard i det offentliga åtagandet och skattesatserna ska ligga fast i framtiden. Om så är fallet blir slutsatsen att framtida generationer kan "garanteras" samma standard med samma finansiering som nuvarande generationer och att finanspolitiken i den meningen är rättvis mellan generationerna. Denna metod kan också användas för att studera om politiken är effektiv i den mening att skatterna inte ska behövs höjas i framtiden för att kunna finansiera en oförändrad framtida standard i det offentliga åtagandet. Detta angreppssätt diskuteras utförligare i kapitel 5. I detta kapitel redovisas också slutsatser från Finansdepartementets långsiktberäkningar (så som de redovisades i budgetpropositionen för 2010).

En annan metod för att studera generationsrättvisa är att mer detaljerat beräkna skillnaden mellan vad en viss generation betalar in till det offentliga relativt vad den får tillbaka av det offentliga i form av offentligt tillhandahållna transfereringar, varor och tjänster. Om en generation är nettoinbetalare medan en annan generation får ut mer än vad den betalar in, föreligger enligt denna ansats orättvisa mellan dessa båda generationer. Även denna metod diskuteras i kapitel 5.

I kapitel 5 diskuteras också på vilket sätt ett överskottsmål kan bidra till en långsiktigt hållbar finanspolitik när andelen äldre ökar. I detta sammanhang diskuteras också vilka begränsningar ett överskottsmål har när det gäller att hantera vissa delar av den demografiska utvecklingen och även andra faktorer, vid sidan av den demografiska, som tenderar att leda till ökade offentliga utgifter i framtiden.

3.4 Hållbarhet sett ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv

Den intertemporala budgetrestriktionen berör inte de samhällsekonomiska kostnader som ett kraftigt varierande sparande kan ha. Ett motiv som angivits till nuvarande överskottsmål är att det ska bidra till tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i en lågkonjunktur även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Detta är ett motiv som inte motiverats mer utförligt i tidigare propositioner och som inte heller diskuterats i någon större utsträckning i den akademiska litteraturen.

Finansmarknaderna kan reagera negativt på en snabb försämring av det offentliga sparandet, även om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara mätt utifrån den intertemporala budgetrestriktionen. Ett minskat förtroende för finanspolitiken i ett mer kortsiktigt perspektiv till följd av att de offentliga finanserna försvagas markant i en djup lågkonjunktur kan leda till försämrade kreditvärdighet, stigande riskpremier och ökade

upplåningskostnader. Det kan få långvariga negativa följdverkningar på makroekonomin och de offentliga finanserna.³⁸ Mot denna bakgrund är det därför relevant att ställa frågan om finanspolitiken behöver inriktas mot stabila överskott vid normala konjunkturlägen. Detta kan vara särskilt viktigt för ett litet öppet land som Sverige med en egen valuta och som också har mycket konjunkturkänsliga offentliga finanser. Denna fråga analyseras mer utförligt i kapitel 6.

³⁸ Se Bi (2009).

4 Överskottsmålet sett ur ett effektivitetsperspektiv

Ett motiv bakom nuvarande överskottsmål är att det ska bidra till ökad ekonomisk effektivitet. I detta kapitlet diskuteras hur ett överskottsmål tillämpat under en viss period kan bidra till detta. I kapitlet redovisas och kommenteras också kritik som riktats mot nuvarande överskottsmål som går ut på att överskottsmålet kan leda till andra typer av effektivitetsproblem vid sidan av det som målet är avsett att hantera.

4.1 Teorin om stabila skatter

Motivet att nuvarande överskottsmål ska bidra till ökad ekonomisk effektivitet är hämtat från ”teorin om stabila skattesatser” (tax smoothing).³⁹ Det är en del av teorin om optimal beskattning som beskriver hur skatterna bör utformas över tiden för att de ska ge så små effektivitets- eller välfärdsförluster som möjligt. För de flesta skatter gäller att de i olika utsträckning styr hushållens och företagens beteenden. Vissa former av punktskatter, t.ex. den särskilda skatt som tas ut på alkoholhaltiga drycker och koldioxidskatten, syftar till att minska aktiviteter som har samhällsekonomiska kostnader genom att de bidrar till en dålig miljö eller hälsa. Men de flesta skatter, exempelvis inkomstskatt på arbete och kapital samt mervärdesskatt på privat konsumtion, tas i första hand ut för att finansiera den offentliga

³⁹ Se t.ex. Barro (1979).

sektorns verksamhet. Sådana skatter ger upphov till en effektivitetsförlust, som brukar kallas överskottsborða. Med överskottsborða avses den förlust av privat välfärd som uppkommer *utöver* den köpkraftsindragning som följer av den inkomstskatten ger till det offentliga. Överskottsborðan för en enskild individ kan beskrivas som det belopp en individ är beredd att betala, utöver den faktiska skatt han måste betala, för att slippa skatten.

En klassiskt läroboksexempel kan bidra till att göra detta abstrakta begrepp mer begripligt: Under 1600-talet infördes i England en särskild fönsterskatt. Ju fler fönster ett hus hade, desto högre skatt fick husägaren betala. Denna skatt gav upphov till en skattekil mellan kostnaden för att producera ett nytt hus och vad husköparen fick betala för det nyproducerade huset. Resultatet av denna skatt blev att de nya hus som byggdes bara fick ett fåtal fönster. Detta bidrog till att intäkterna från skatten till det offentliga blev blygsamma, samtidigt som husägarna, utöver den faktiska skattebetalningen, fick en välfärdsförlust av den nya skatten genom att få bo i betydligt mörkare hem. Utöver den direkta skattebetalningen till det offentliga uppstod således en extra kostnad i form av en för liten fönsterkonsumtion. Fönsterskatten skapade på detta sätt en överskottsborða.⁴⁰

Inom teorin om stabila skattesatser (tax smoothing) har man visat att överskottsborðan kan minska om skattesatserna är stabila över tiden. Den underliggande förklaringen till det är att hushållen och företagen anpassar sina beteenden (aktiviteter) över tiden vid förändrade skatter. Lite förenklat kan man säga att en skatts överskottsborða ökar med kvadraten av skattesatsen. Innebörden av detta är att en höjning av en skattesats ger en betydligt större ökning av överskottsborðan än vad en motsvarande sänkning av skattesatsen ger i minskning av överskottsborðan. Denna slutsats har viktiga implikationer för hur åldrandeproblematiken bör hanteras ur ett effektivitets-

⁴⁰ Exemplet är hämtat ur Agell m.fl (1995).

perspektiv. Vid en förväntad framtida ökning av de offentliga utgifterna, till följd av en ökande andel äldre, är det bättre att höja skatteuttaget med en gång för att sedan låta skatteuttaget ligga kvar på den nivån, än att höja skatteuttaget i takt med att utgifterna ökar. Det innebär också att det finansiella sparandet bör användas som en buffert för att hantera framtida ökade offentliga utgifter till följd av en åldrande befolkning. Under (ur ett offentligtfinansiellt perspektiv) demografiskt gynnsamma perioder, bör budgeten tillåtas överbalanseras, dvs. ett överskottsmål kan tillämpas, medan budgeten istället bör tillåtas underbalanseras under demografiskt kostsamma perioder. Därmed kan skatteuttaget hållas konstant utan att de offentliga finanserna blir ohållbara mätt utifrån den intertemporala budgetrestriktionen.⁴¹ Det utesluter dock inte att skatteuttaget kan behöva höjas initialt.⁴² Motivet att nuvarande överskottsmål ska bidra till ökad effektivitet är med andra ord välgrundat.

4.2 Vad är ett optimalt överskottsmål sett ur ett effektivitetsperspektiv?

Det är inte alldeles lätt att avgöra mer exakt hur ett mål för det offentliga sparandet bör utformas över tiden för att det ska bidra till ekonomisk effektivitet när andelen äldre ökar. Optimalt sett

⁴¹ Se föregående kapitel och bilaga 1 för en beskrivning av den intertemporala budgetrestriktionen.

⁴² Om de offentliga utgifterna tenderar att öka *trendmässigt* över tiden, finns det en begränsning i hur högt skatteuttaget kan bli. Vad gränsen går för hur höga skatterna *tekniskt sett* kan bli bestäms av den så kallade Lafferkurvan. Lafferkurvan visar hur intäkterna från en viss skatt kan förmodas bero av skattesatsen. När skattesatsen ökar från noll, växer enligt Lafferkurvan intäkterna till en början. Men i takt med att skattesatsen (på t.ex. arbete) ökar minskar de skattskyldigas intresse av att skaffa sig inkomster (genom att t.ex. arbeta mindre om det är skatten på arbete som ökar). Det medför att skatteintäkterna inte ökar i proportion till höjningen av skattesatsen. Vid en viss punkt på Lafferkurvan medför en ytterligare skattehöjning att de samlade skatteintäkterna minskar när skatteuttaget ökar. Lafferkurvan visar dock inte vad som är en optimal nivå på skatteuttaget. Skatteuttaget ska, i optimum, vara på en nivå där marginalnyttan av att höja skatteuttaget (för att finansiera offentlig verksamhet) är lika med marginalkostnaden av att höja skatteuttaget. Det optimala skatteuttaget kan därför vara lägre än vad som, enligt Lafferkurvan, är tekniskt möjligt att plocka ut.

bör målet, utifrån ett sådant motiv, bestämmas utifrån en allmän jämviktsmodell där utgifterna skrivs fram med demografin och som beaktar hur hushållens och företagens beteenden påverkas av över tiden ändrade skatter. Arbetsgruppen har inte haft möjlighet att bygga upp en sådan modell. Det finns dock studier på svenska data som gjorts av Martin Flodén, som med utgångspunkt från en sådan modell, syftar till att härleda en bana för det offentliga sparandet som bidrar till effektiva utfall.⁴³

Ett viktigt antagande i Flodéns modell är att hushållen föredrar en jämn utveckling av såväl konsumtionen som arbetsutbudet över tiden. Hushållen förutsätts exempelvis föredra att arbeta 40 timmar i veckan samtliga år istället för 30 timmar i veckan vissa år och 50 timmar i veckan andra år. Om staten väljer att bemöta framtida demografiska variationer i de offentliga utgifterna med varierande skatter, för att den intertemporala budgetrestriktionen ska hålla, kommer hushållen därför att anpassa sitt arbetsutbud så att de jobbar mer under perioder då skatten är låg och mindre under perioder då skatten är hög. Detta ger i modellen upphov till två samhällsekonomiska välfärdsförluster eller överskottsbördor: dels kommer arbetsutbudet variera över tiden (vilket hushållen således inte förutsätts gilla), dels utnyttjas inte kapitalstocken på ett effektivt sätt då arbetsutbudet varierar över tiden.

Enligt Flodéns beräkningar, som nu är några år gamla, finns ett behov av tillämpa ett överskottsmål på i genomsnitt 5 procent av BNP fram till 2030 för att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara och för att målet ska bidra till effektivitet. Förutsatt att inte utgifterna kan sänkas implicerar detta resultat i Flodéns modell att det ur ett effektivitetsperspektiv är önskvärt att höja det samlade skatteuttaget med hela 12 procentenheter initialt för att sedan låta det ligga kvar på den högre nivån för all framtid.

Resultaten drivs till stor del av en relativt stor utgiftsökning i modellen. Flodén klassificerar alla äldre än 65 år i en enda klass

⁴³ Se Flodén (2002 och 2003).

vilket tenderar att överdriva kostnaden för äldrevård när andelen äldre ökar. Flodéns modell beaktar inte heller det nya pensions-systemet, vilket också ger en överskattning av de framtida offentliga utgifterna. Flodéns kalkyl utgår vidare från att det finansiella (och det strukturella) sparandet är noll i utgångsläget. Flodén poängterar själv att om det strukturella sparandet är positivt i utgångsläget (så som det har varit i Sverige de senaste åren och efter det att Flodén presenterade sina resultat), är det inte säkert att skatterna behöver höjas lika mycket (eller överskottsmålet sättas så högt) som modellen säger. Flodén poängterar också noga att det politiska handlingsutrymmet inte är begränsat till att höja skatterna markant initialt, utan att det också är rimligt att överväga förändringar på utgiftssidan eller i finansieringen av offentlig sektor.⁴⁴

Eftersom resultaten i Flodéns modell har några år på nacken och utgifterna i modellen sannolikt överskattas, går det inte att utifrån Flodéns modell dra några bestämda slutsatser om vad som utifrån ett effektivitetsperspektiv är en lämplig nivå på överskottsmålet under de närmaste åren. I nästa kapitel tillhandahåller arbetsgruppen dock en alternativ modell, baserad på Finansdepartementets långsichtsberäkningsmodell, som kan användas för att bedöma vad som kan vara en rimlig nivå på målet, om det ska bidra till både ekonomisk effektivitet och till rättvisa mellan generationer.

4.3 Leder ett överskottsmål till ökad effektivitet om andra aspekter än demografin beaktas?

Effektivitetsargument talar således för att det finns skäl att ha ett överskottsmål under en viss period beroende på hur demografin

⁴⁴ Det finns naturligtvis betydande nackdelar med att höja skatteuttaget markant i en ekonomi som redan har ett högt skattetryck. Dels finns det en risk för att skattebasen krymper så mycket att skatteintäkterna sjunker då skatteuttaget ökar. Dels kan globaliseringens effekter på rörliga skattebaser göra det svårt att höja skatten ytterligare eller t.o.m. upprätthålla nuvarande skatteuttag.

ser ut. Det finns dock ett antal argument som har förts fram som går ut på att ett överskottsmål kan bidra till ineffektiva finanspolitiska utfall i andra avseenden.

Ett argument som förts fram är att överskottsmålet inneburit en överbeskattning som i sin tur skapat svårigheter att hantera de andra utmaningar Sverige står inför, t.ex. när det gäller att skapa ökad sysselsättning i den privata tjänstesektorn.⁴⁵ Arbetsgruppen delar slutsatsen att det är viktigt att Sverige är konkurrenskraftigt ur ett skattemässigt perspektiv, men argumentet att överskottsmålet har bidragit till överbeskattning kan diskuteras då överskottet framförallt har legat i pensionssystemet. Det går dessutom att upprätthålla ett överskottsmål under en begränsad tid och samtidigt sänka skatterna. Sittande regering och den förra regeringen har sänkt skatten med ca 160 miljarder kr under den period som överskottsmålet har varit i bruk. Detta har kunnat åstadkommas genom en sänkning av utgiftstaket och de statliga utgifterna som andel av BNP. Sittande regering har sänkt skatten uttryckligen med motivet att det ska öka sysselsättningen. Skattesänkningarna hade givetvis kunnat vara ännu större vid ett lägre mål för det offentliga sparandet men det är inte säkert att de då hade varit förenliga med en långsiktig hållbar finanspolitik.

Ett annat argument som framförts är att ett överskottsmål inte bidrar till ökad effektivitet om det samtidigt leder till ett betydande överskott i bytesbalansen och därmed till kapitalexport som främjar investeringar i utlandet och inte i Sverige.⁴⁶ Ett tredje argument som framförts är att överskottsmålet istället riskerar att leda till ett lågt sparande i privat sektor på grund av s.k. ricardiansk ekvivalens.⁴⁷ Det har hävdats att ett sådant lägre

⁴⁵ Se Jakobsson, Herin och Rydeman (2006).

⁴⁶ Se Lindbeck (2008).

⁴⁷ Begreppet "ricardiansk ekvivalens" kommer från en teori som säger att förändringar i det offentliga sparandet tenderar att motverkas av förändringar i det privata sparandet. Vid 100 procents ricardiansk ekvivalens minskar det privata sparandet precis lika mycket som det offentliga sparandet ökar och vice versa.

privat sparande leder till mindre tillgång på riskkapital, vilket bidrar till minskade investeringar och lägre nyföretagande.⁴⁸

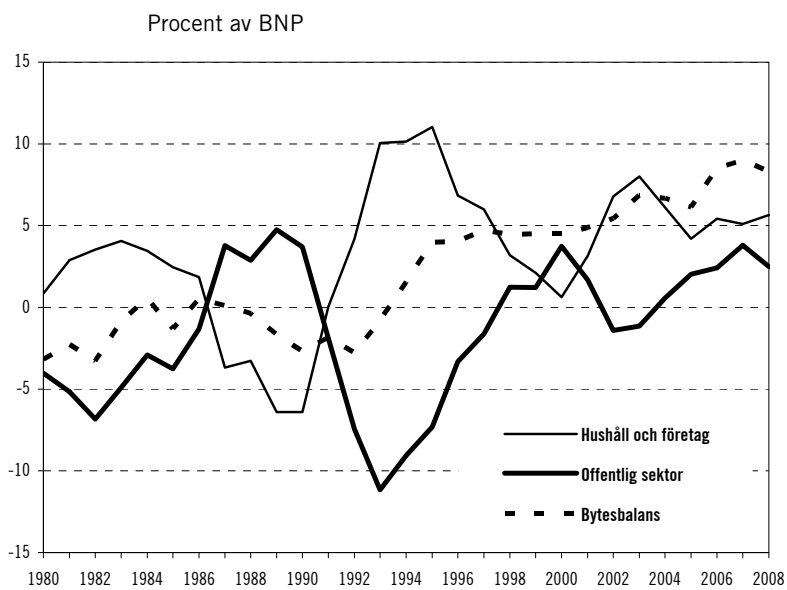
Ett ökat offentligt sparande kan leda till antingen ett minskat privat sparande eller till ett överskott i utrikeshandeln. Det följer av nationalräkenskapsidentiteten. Den relevanta frågan är vilka effekter detta får i förlängningen. När det gäller påståendet att ett högt offentligt sparande bidrar till en lägre tillgång på riskkapital, menar arbetsgruppen att den slutsatsen är tveksam för en liten öppen ekonomi som Sverige med god tillgång till den internationella kapitalmarknaden.

Huruvida ett överskottsmål leder till ett överskott i bytesbalansen eller till ett minskat privat sparande är en empirisk fråga. Diagram 4.1 visar att bytesbalansen, förutom ett fåtal år, var negativ mellan 1980 och 1993. Därefter har den uppvisat kraftiga överskott. Såväl den privata som offentliga sektorns sparande har svängt kraftigt. Vid större svängningar i sparandet har sparandet i de olika sektorerna oftast rört sig åt motsatt håll. Ett ökat sparande i den offentliga sektorn har motsvarats av ett minskat sparande i den privata sektorn och vice versa. Under 2000-talet har emellertid både det privata och offentliga sparandet under de flesta år varit högt. Särskilt den privata sektorn har ökat sitt sparande. Hur det privata sparandet skulle ha sett ut vid ett strukturellt lägre offentligt sparande är svårt att svara på. Även om det antogs att bytesbalansen skulle minska lika mycket som en eventuell sänkning av sparmålet för den offentliga sektorn, skulle det krävas väldigt stora nedjusteringar av det finansiella sparandet för att ta ned bytesbalansöverskottet från de senaste årens höga nivå. Överskottet i bytesbalansen har sedan överskottsmålet infördes uppgått till i genomsnitt 6,7 procent av BNP (2000–2008). Slutsatsen av detta är att om det finns en oro för att de stora överskotten i utrikeshandeln leder till kapitalexport, så kan ett slopande av överskottsmålet bara avhjälpa problemet i begränsad utsträckning. Det är

⁴⁸ Se Jakobsson, Herin och Rydeman (2006).

framförallt andra faktorer som har bidragit till de stora överskotten; på senare år ett mycket högt *privat* sparande.

Diagram 4.1 Bytesbalans samt finansiellt sparande i privat och offentlig sektor



Källa: SCB.

5 Överskottsmålet sett ur ett generationellt rättviseperspektiv

I detta kapitel diskuteras i ett första avsnitt på vilket sätt ett överskottsmål kan bidra till rättvisa mellan generationer när andelen äldre ökar. Därefter diskuteras vilka begränsningar ett överskottsmål har när det gäller att hantera vissa delar av den demografiska utvecklingen och även andra faktorer som tenderar att leda till en ökad framtida press på de offentliga finanserna. I det därpå följande avsnittet diskuteras på vilket sätt ett överskottsmål kan bidra till rättvisa mellan generationer mätt utifrån en generationsanalysansats. I avsnittet efter det redovisas resultat från Finansdepartementets hållbarhetskalkyler som syftar till att svara på om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara när andelen äldre ökar, mätt utifrån den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion. Avslutningsvis redovisas en principskiss för hur ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet kan fastställas om det primära syftet med målet ska vara att bidra till rättvisa mellan generationer, ekonomisk effektivitet och hållbara offentliga finanser mätt utifrån den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion.

5.1 Överskottsmål som medel för att hantera en ökande andel äldre

Analyser av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet har de senaste åren fått ökad betydelse i de politiska besluts-

underlagen, både i Sverige och i flera andra länder. Bakgrunden till detta är den framtida demografiska utvecklingen med en markant ökande andel äldre. Försörjningskvoten, vanligtvis mätt med antalet äldre än 64 år i förhållande till antalet förvärvsarbetande, förväntas öka väsentligt i framtiden i många länder, däribland Sverige. Den förväntade demografiska utvecklingen har skapat en debatt om vilka finanspolitiska strategier som bör användas för att hantera denna utveckling. Det finns inget självklart svar på denna i huvudsak normativa fråga utan det krävs ett antal svåra politiska överväganden. När det gäller den förväntade ökningen av pensionsutgifterna har några länder, däribland Sverige, Lettland och Polen, infört avgiftsbaserade, istället för förmånsbaserade pensionssystem, som gjort de framtida offentliga finanserna väsentligt mindre känsliga för demografiska variationer.⁴⁹ Liknande lösningar är teoretiskt sett också tänkbara för andra delar av den offentliga verksamheten.

Om den politiska ambitionsnivån är att framtida generationer ska garanteras samma standard och omfattning i det offentliga åtagandet som nuvarande generationer med samma skattesatser som idag, så utpekas ett överskottsmål ofta som lösningen på hur detta ska förenas med en förändrad demografi.⁵⁰ Tanken är att de offentliga finanserna ska konsolideras och statskulden därmed minska innan andelen äldre ökar markant så att framtida underskott i de offentliga finanserna kan tillåtas när andelen äldre ökar utan att statskulden ökar okontrollerat. En sådan finanspolitisk strategi brukar kallas för "förfinansiering" (eller pre-funding på engelska). Eftersom en sådan finanspolitisk strategi, om den utformas på rätt sätt, är förenlig med oförändrade skattesatser och dessutom ger förutsättningar för att standaren i det offentliga åtagandet inte ska urholkas när andelen äldre ökar, kan den anses bidra till både ekonomiskt effektivitet och till rättvisa mellan generationer.

⁴⁹ Den fonderade delen i det svenska systemet är dock fortfarande relativt liten.

⁵⁰ Denna syn förmedlas i arbeten av exempelvis IMF (2005), OECD (2002), European Commission (2006a), Auerbach (2008) och Hauner m.fl. (2007).

Förfinansiering förutsätter således att det offentliga sparandet bör tillåtas bli negativt under långa perioder. Det har emellertid inte framgått explicit i tidigare budgetpropositioner om avsikten faktiskt har varit att låta de offentliga finanserna gå med stora underskott under långa perioder. Det har dock troligtvis uppfattas så av många med hänvisning till tanken med förfinansiering. I budgetpropositionen för 2009 aviserade nuvarande regering att avsikten är att finanspolitiken, om nuvarande överskottsmål överges, även fortsättningsvis ska vägledas av ett mål för det finansiella sparandet och att detta ska vara högre än det genomsnittliga finansiella sparande som uppkommer i långsiktberäkningarnas så kallade basscenario (i den bedömning av de offentliga finansernas hållbarhet som gjordes i samma proposition var det offentliga sparandet negativt under en stor del av detta århundrade).⁵¹ Nivån på målet framöver preciserades inte närmare än så.

5.1.1 Ett överskottsmål bör bara användas för att hantera *temporära* demografiska problem

Demografiska förändringar kan bero på dels förändringar i födelsetalen, dels förändringar i medellivslängden. För Sverige har antalet födda varierat kraftigt mellan olika år. Oberoende av de stora svängningarna finns därtill en trend med minskade födelsetal fram till 1990-talets början. I SCB:s framskrivningar av befolkningen antas konstanta födelsetal framöver. Om födelsetalen stabiliseras på en given nivå så är den demografiska effekten av tidigare variationer i födelsetalen *temporär*. Däremot har medellivslängden ökat kontinuerligt över tiden och förväntas göra så även i framtiden. Det ger upphov till en *permanent* förändring i demografin och ålderskohorterna.

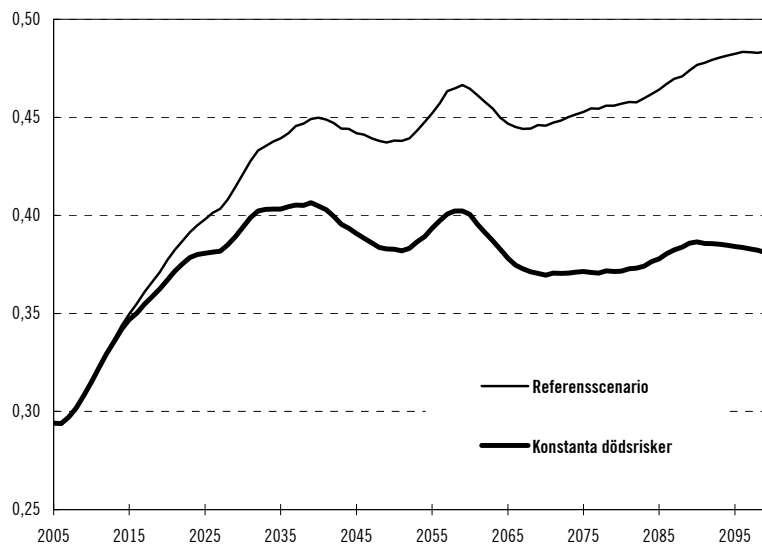
Diagram 5.1 visar den prognostiserade utvecklingen av äldrekvoten fram till 2099. Skillnaden mellan ett referensscenario

⁵¹ Se budgetpropositionen för 2009 s. 260.

som bygger på SCB:s befolkningsprognos och ett alternativscenario med konstanta dödsrisker illustrerar den isolerade effekten av ökad medellivslängd. Den stora kohorten född under andra halvan av 1940-talet är under åren fram till 2015 helt avgörande för ökningen av äldrekvoten. Därefter ökar dock äldrekvoten snabbt utan att detta kan förklaras av att 1940-talistkullarna var relativt stora. Istället är det den ökade medellivslängden som är den viktigaste faktorn.

Diagram 5.1 Äldrekvoten med respektive utan ett antagande om konstanta dödsrisker

Antalet äldre än 65 år i relation till antalet som är yngre än 65 år



Källa: SCB och Finansdepartementet.

Genom ett överskottsmål är det, som konstaterades ovan, möjligt att förfinansiera kommande utgiftsökningar orsakade av den demografiska utvecklingen. Det finns dock mycket som talar för att bara temporära förändringar i kohorter är önskvärda och möjliga att förfinansiera medan en kontinuerlig ökning av medellivslängden bör hanteras via främst högre utträdesålder från arbetsmarknaden.⁵² En kontinuerligt ökad medellivslängd innebär att välståndet, mätt i termer av livslängd, kommer att öka för framtida generationer. Det kan ifrågasättas om nuvarande generationer, som inte har förmånen att få leva lika länge, genom förfinansiering ska vara med och finansiera de ökade offentliga kostnader som framtida generationers ökade livslängd medför. Även om det under en demografiskt gynnsam period är möjligt att upprätthålla ett överskottsmål och ha det som buffert för en framtida försvagning av det offentliga finanserna som följer av en ökad medellivslängd, så är det sannolikt en effektivare, och mellan generationer mer rättvis strategi, att istället höja utträdesåldern från arbetsmarknaden genom att pensionsåldern ökar när medellivslängden ökar. Teoretiskt sett gäller dessutom att om medellivslängden stiger kontinuerligt över tiden så kommer den skattehöjning som krävs för "förfinansiering" att vara större än den maximalt möjliga (vid konstanthållen pensionsålder).

I det nya pensionssystemet finns en inbyggd incitamentsstruktur som gör att en blivande pensionär erhåller en större pension ju längre han/hon väljer att stanna kvar i arbetslivet. Den över tiden ökande medellivslängden innebär att framtida blivande pensionärer måste jobba längre upp i åldrarna om han/hon ska få samma pension som andel av slutlönen som de som går i pension i dag. Denna inbyggda mekanism i pensionssystemet talar för att man bör förvänta sig att den effektiva pensionsåldern stiger något över tiden. Om däremot denna mekanism i pensionssystemet av någon anledning skulle sättas ur spel genom ändringar i pensionssystemet eller politiska beslut

⁵² Se också Andersen (2008) och Finanspolitiska rådet (2009).

vid sidan om pensionssystemet (genom att exempelvis inkomstskatten sänks för pensionärer när pensionen sjunker som andel av slutlönen), så är det inte självklart att den effektiva pensionsåldern stiger när medellivslängden ökar. Detta är mycket viktigt att beakta vid politiska beslut eftersom det har stor betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (se avsnitt 5.3).

5.1.2 Ett överskottsmål kan inte lösa problemen med Baumols sjuka och Wagners lag

Som redogjordes för ovan är ett överskottsmål inte en hållbar metod för att lösa det långsiktiga ökade kostnadstryck som uppstår till följd av en *trendmässig* uppgång i medellivslängden. Det finns även två andra faktorer, benämnda Baumols sjuka och Wagners lag, som tillsammans bidrar till en över tiden trendmässig uppgång i kostnaderna för välfärdsproduktion som inte heller kan lösas med ett överskottsmål.

Det är rimligt att anta att produktivitetstillväxten i offentlig sektor är lägre än i den privata (varu)sektorn. Om lönerna i offentlig sektor på lång sikt ökar i samma takt som i den privata sektorn, bidrar skillnaden i produktivitetstillväxt mellan sektorerna till att relativpriset på offentlig konsumtion kommer att öka över tiden.⁵³ Det ökade relativpriset för offentlig konsumtion ger upphov till ett finansieringsproblem. Om den offentliga sektorns verksamhet i volymtermer (den offentliga sektorns reala konsumtion) skulle vara oförändrad över tiden gentemot den privata sektorns, kommer det ökade relativpriset för offentlig konsumtion medföra att skatterna kontinuerligt behöver höjas över tiden (detta fenomen brukar kallas för Baumols sjuka), vilket på lång sikt inte är ett realistiskt alternativ. Om detta inte ska ske måste den *reala* offentliga konsumtionen minska som andel av reala BNP över tiden precis så mycket som behövs för att inte den *nominella* offentliga

⁵³ Om lönerna i offentlig sektor skulle minska kontinuerligt över tiden i förhållande till lönerna i privat sektor skulle, på lång sikt, ingen vilja arbeta i offentlig sektor.

konsumtionen ska öka som andel av nominella BNP över tiden när relativpriset för offentlig konsumtion stiger.⁵⁴

En kontinuerlig tillväxt i reala BNP bidrar till att framtida generationer kommer att vara rikare än nuvarande generationer. Det är sannolikt att stigande realinkomster medför ett ökat krav på högre standard i offentlig sektor i framtiden (detta fenomen brukar kallas för Wagners lag).⁵⁵ Det innebär i sin tur att det inte är troligt att den reala offentliga konsumtionen som andel av reala BNP kan minska så mycket över tiden som är nödvändigt för att den nominella andelen inte ska öka. I sådant fall kommer de offentliga utgifterna *trendmässigt* öka som andel av BNP över tiden (se avsnitt 5.3 där ett sådant scenario illustreras med en ökad efterfrågan på sjukvård). En sådan utgiftsutveckling kan inte lösas med skattefinansiering och inte heller med ett överskottsmål.

I en underlagsrapport som arbetsgruppen beställt, argumenterar Olofsson för att konsekvenserna för de offentliga finanserna av Baumols sjuka och Wagners lag med stor sannolikhet vida överstiger de som orsakas av att andelen äldre ökar.⁵⁶ Det finns dock faktorer som kan bidra till att problemen med Baumols sjuka och Wagners lag inte blir akuta de närmaste åren. Det bör finnas åtminstone en viss potential att öka produktiviteten i offentlig sektor. Det finns studier som visar på betydande skillnader i kostnader för samma verksamhet mellan olika kommuner.⁵⁷ Ett ökat arbetsutbud och en högre sysselsättningsgrad kan också skjuta upp problemen något, även om det inte kan lösa grundproblemet på lång sikt (se vidare avsnitt 5.3).

⁵⁴ Teoretiskt sett gäller att om hushållens nyttofunktion är vad som brukar kallas homotetisk så kommer den offentliga sektorns nominella konsumtionsandel vara oförändrad över tiden. Vid stigande relativpris för offentlig konsumtion innebär detta att den offentliga sektorns reala konsumtionsandel måste sjunka över tiden. Under dessa förutsättningar existerar inte Baumols sjuka.

⁵⁵ Det finns relativt starka empiriska belägg för att efterfrågan på välfärdstjänster tenderar att öka i takt med stigande realinkomster. Se exempelvis Olofsson (2008).

⁵⁶ Olofsson (2008).

⁵⁷ Sveriges kommuner och Landsting (SKL) bedriver ett omfattande arbete med s.k. öppna jämförelser på olika områden. Se t.ex. SKL (2008).

5.2 Överskottsmålet och generationsanalyser

Både nuvarande regering och tidigare regeringar har, vid sidan av ett antal andra motiv, motiverat överskottsmålet med att det bidrar till ökad rättvisa mellan generationer. Finansdepartementets långsiktberäkningar indikerar om det är möjligt att upprätthålla nuvarande standard i det offentliga åtagandet när andelen äldre ökar vid givna skattesatser (se vidare avsnitt 5.3). Om så är fallet bidrar finanspolitiken till rättvisa mellan generationerna mätt på sådant sätt. Men det är inte självklart att rättvisa mellan generationer ska mätas på just det viset.

I den svenska välfärdsdebatten har av tradition fördelningsfrågor haft en framskjutande roll. Ofta avses då omfördelning av ekonomisk standard mellan olika individer (t.ex. mellan låg- och höginkomsttagare) under ett givet år. En stor del av det offentliga åtagandet omfördelar dock standard över livet för samma individ. Under vissa perioder av livet betalar en genomsnittlig individ mindre till systemet än vad den får ut medan individen i andra perioder betalar in mer än vad den får ut. Sett ur ett livscykelperspektiv kan mer än 80 procent av den årliga omfördelningen beräknas gå tillbaka till samma individ igen (vid oförändrade regler).⁵⁸ Den yrkesverksamma delen av befolkningen betalar in majoriteten av alla skatter och avgifter som finansierar offentliga tjänster och bidrag (t.ex. barnomsorg, utbildning och äldreomsorg), vilka i huvudsak konsumeras av äldre och yngre personer. Denna ordning kan ses som ett underförstått kontrakt mellan olika generationer. Det innebär samtidigt att en genomsnittlig (eller representativ) individ i en generation, om kontraktet upprätthålls, kan förvänta sig att de inbetalningar han/hon gör till systemet ungefär går jämt upp med de förmåner han/hon får tillbaka från systemet i form av offentligt tillhandahållna tjänster och bidrag.⁵⁹ Det finns dock faktorer som kan störa denna ordning. Den demografiska utvecklingen är en sådan faktor. En över tiden förändrad

⁵⁸ Se exempelvis SOU 2003:110.

⁵⁹ Se Pettersson m.fl. (2006) för en utförligare diskussion om detta.

åldersammansättning ökar risken för omfördelning mellan generationer. Det gäller i synnerhet om andelen äldre i befolkningen ökar.

Med hjälp av så kallade generationsanalyser kan man bedöma om den offentliga sektorn tenderar att gynna vissa generationer framför andra. När olika generationers bokslut mot den offentliga sektorn ska jämföras är det den offentliga sektorns effekter på respektive generations totala konsumtionsmöjligheter som i praktiken bör jämföras. Om en generation, relativt en annan, har betalat in mer till systemet än vad den fått ut, så har dess konsumtionsmöjligheter påverkats negativt av den offentliga sektorn, relativt den andra generationen. Ett problem som måste hanteras när man jämför olika generationers konsumtionsstandard är att en kontinuerlig real BNP-tillväxt ökar framtida generationers konsumtionsmöjligheter kontra nuvarande generationers. Teoretiskt sett skulle staten kunna utjämna den skillnad i konsumtionsstandard som uppstår mellan olika generationer till följd av real BNP-tillväxt. Det kan också vara frestande för nuvarande generationer att försöka överföra en del av framtida generationers högre konsumtionsstandard till sig själva genom en ökad skuldsättning som övervältras på framtida generationer utan att det, mätt i absoluta termer, bidrar till orättvisa mellan generationerna. Arbetsgruppens syn är dock att ett sådant absolut synsätt på rättvisa mellan generationer är orealistiskt. Ett sådant rättvisebegrepp skulle också vara mycket svårt att tillämpa praktiskt. Det kan inte vara statens uppgift att försöka jämna ut den skillnad i konsumtionsstandard som uppstår mellan olika generationer på grund av realekonomisk tillväxt, där det dessutom är högst osäkert hur hög eller låg den kommer att vara i framtiden.⁶⁰ Däremot bör det vara statens uppgift att försöka se till att en genomsnittlig individ i varje generation får tillbaka ungefär lika mycket som den betalar in till systemet.

⁶⁰ Se Pettersson m.fl. (2006) för en utförligare diskussion om detta.

Finansdepartementets långsiktsberäkningar visar att det troligtvis är förenligt med långsiktigt hållbara offentliga finanser att upprätthålla dagens kvalitet med oförändrade skattesatser (se vidare avsnitt 5.3). Detta kan ses som en form av inter-generationell rättvisa. För att bedöma om den offentliga sektorn tenderar att gynna vissa generationer i mer exakt mening än så krävs dock en djupare analys i form av generationsanalyser. Arbetsgruppen har inte låtit göra några generationsanalyser eftersom de är mycket tids- och datakrävande. Det finns dock en sådan studie gjord av Pettersson m.fl., som är den enda tillgängliga studien på svenska data.⁶¹ Deras slutsats är att nuvarande överskottsmål, om det upprätthålls t.o.m. 2015, bidrar till en jämnare fördelning mellan generationerna. Analysen visar samtidigt att skillnaderna i fördelningen jämfört med om ett balanskrav istället skulle ha tillämpats, från år 2000 och framåt, hade varit relativt små. I genomsnitt hade ojämlikheten mellan generationerna då ökat med 500 kronor per år vilket, med tanke på den stora osäkerheten i beräkningarna, måste betraktas som ett relativt litet belopp. Den allra yngsta generationen, och de ännu ofödda generationerna, skulle ha förlorat 3000 kronor per år.

Arbetsgruppen rekommenderar att Finansdepartementets nuvarande hållbarhetsberäkningar med jämna mellanrum kompletteras med generationsanalyser.⁶² Syftet med detta är att få en bättre bild av om den offentliga sektorn tenderar att gynna vissa generationer framför andra. Då generationsanalyser är mycket resurs- och datakrävande, är det dock inte rimligt att sådana görs på årlig basis. Ett alternativ är att sådana analyser görs i samband med den återkommande djupare analys av överskottsmålet som föreslås i kapitel 9. Ett annat alternativ är att de görs i en särskild bilaga till vårpropositionen med några års

⁶¹ Pettersson m.fl. (2006).

⁶² Det föreslog också Finanspolitiska rådet i sin rapport 2008.

mellanrum eller i samband med Långtidsutredningarna.⁶³ Även i samband med stora regeländringar bör sådana analyser göras.

5.3 Är nuvarande finanspolitik långsiktigt hållbar?

Finansdepartementet tar idag fram långsiktskalkyler för att bedöma om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara ur ett demografiskt perspektiv. Kalkylerna syftar till att svara på frågan om *nuvarande* finanspolitik är långsiktigt hållbar definierat som att de skatteintäkter som följer av dagens skatteregler ska räcka till för att över tiden finansiera en oförändrad standard i de offentliga välfärdssystemen när utgifterna skrivs fram med demografin, givet ingångsnivån på den offentliga sektorns nettoskuld. Om kalkylerna visar att så är fallet är den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion också uppfylld.⁶⁴ Kalkylen indikerar i så fall att dagens skattesystem klarar av att generera de skatteintäkter som krävs för att framtida generationer ska kunna garanteras samma standard i de offentliga välfärdssystemen som nuvarande generation, och att rättvisa mellan generationerna uppnås åtminstone mätt på just detta sätt. Eftersom skattesatserna hålls konstanta över tiden så är även effektivitetsvillkoret uppfyllt.

I långsiktskalkylerna beräknas också den så kallade S2-indikatorn (framtagen av EU-kommissionen).⁶⁵ Om den intertemporala budgetrestriktionen är exakt uppfylld så är S2 noll. Ett positivt värde på S2 innebär istället att det krävs en permanent budgetförstärkning av en viss storleksordning för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara exakt uppfylld.

⁶³ Det är dock inte självklart hur generationsanalyser ska göras – det finns flera olika ansatser. Det pågår för närvarande ett modellutvecklingsarbete i Finansdepartementet som syftar till att bygga en modell som kan användas för generationsanalyser.

⁶⁴ Se föregående kapitel och bilaga 1 för en beskrivning av den intertemporala budgetrestriktionen.

⁶⁵ I bilaga 1 beskrivs hur S2-indikatorn är framtagen.

Tvärtom indikerar ett negativt värde på S2 att det finns ett permanent reformutrymme.⁶⁶

Långsiktsberäkningarna är förknippade med mycket stor osäkerhet, beroende på att de baseras på ett antal osäkra antaganden om framtiden. Värdet på S2 kan därför inte utan vidare användas för att exakt styra finanspolitiken i det korta perspektivet. Värdet på S2 ska, om det avviker *markant* från noll, istället tolkas som en signal om att politiken kan behöva läggas om, vilket också bör beaktas vid diskussioner om statsfinansiellt kostsamma reformer i det korta- eller medelfristiga perspektivet.

Nedan diskuteras ett antal olika scenarier; dels ett bas-scenario, som används som referensscenario, dels ett antal alternativa scenarier som belyser känsligheten i kalkylerna för olika förändringar av beräkningsantagandena. Utifrån dessa beräkningar presenteras i slutet av detta kapitel en principskiss för hur ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet kan bestämmas om det i första hand ska bidra till ekonomisk effektivitet och till rättvisa mellan generationer.

Bascenariot

Ambitionen med basscenariot är att det ska spegla en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande. Begreppet oförändrad politik tolkas som att *ambitionsnivån* i det offentliga åtagandet ligger fast och att finansieringen sker enligt oförändrade principer. Invånarna antas därmed få samma mängd och standard på de offentliga tjänsterna i framtiden som i dag.⁶⁷

⁶⁶ Vid sidan av S2-indikatoren beräknas i Finansdepartementets långsiktsberäkningar också den så kallade NPS-indikatoren (NPS står för Nödvärdigt Primärt Sparande). Indikatoren säger vilket primärt justerat sparande som krävs i genomsnitt under en viss period, för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. Denna indikator är bara en transformation av S2 och redovisas inte i denna rapport.

⁶⁷ Det är inte självklart vad som ska menas med en oförändrad standard. I Finansdepartementets långsiktscalkyler definieras oförändrad standard som att personaltäteten inom vård och omsorg hålls oförändrad över tiden och att bidrag och transfereringar till hushållen ökar i takt med lönerna med undantag för pensionerna som

Enligt basscenariot är S2-indikatorn 0,6 (se tabell 5.1). Detta innebär att en *strikt* långsiktigt hållbar finanspolitik ($S2=0$) uppnås genom en permanent skattehöjning eller utgiftsminskning motsvarande 0,6 procent av BNP.

Tabell 5.1 Hållbarhetsindikatorer i olika scenarier

Procent av BNP

	S2	Nettoskuld 2090
Basscenario	0,6	-65
Utdragen kris	0,6	-54
Ökade transfereringar	1,5	24
Högre vårdkostnader	8,6	154
Förbättrad hälsa	0,0	-95
Högre utträdesålder	-0,4	-123
Bättre integration	0,0	-131
Högre arbetslöshet	1,0	-28
Lägre arbetskraftsdeltagande	0,9	-32

Källa: Budgetpropositionen för 2010.

Risker i samband med den ekonomiska krisen

Sverige är mitt uppe i den värsta ekonomiska krisen sedan 1990-talet. I basscenariot har det antagits att ekonomin återhämtar sig så att den 2015 har nått ett normalt konjunkturläge. I ett alternativscenariot ("utdragen kris") har det istället antagits att ekonomin når ett normalt konjunkturläge först 2020. Som framgår av tabell 5.1 har detta ingen större effekt på hållbarheten mätt med S2. Det beror på att effekterna av krisen är övergående. Om däremot den ekonomiska krisen skulle leda till mer bestående negativa effekter på ekonomin skulle det påverka de

antas följa reglerna i det nya pensionssystemet. För en beskrivning av de antaganden som görs och den metod som används för långsiktsberäkningarna, se budgetpropositionen för 2010, kapitel 10 och bilaga 3.

offentliga finansernas hållbarhet. Det finns t.ex. en viss risk för att krisen leder till permanenta försämringar på arbetsmarknaden (se alternativscenarier på arbetsmarknaden nedan). Tidigare erfarenheter av finanspolitik under lågkonjunkturer visar dessutom att det finns en risk för att stabiliseringspolitiska åtgärder som företas i en kris och som endast är tänkta att påverka de offentliga finanserna tillfälligt i slutändan permanentas. För att illustrera ett sådant scenario har det antagits att en ofinansierad reform genomförs som permanent ökar transfereringarna till hushållen med motsvarande en procent av BNP (se scenario "ökade transfereringar" i tabell 5.1). Detta försämrar hållbarheten enligt S2 med motsvarande 0,9 procent av BNP.

Osäkerhet kring framtida kostnader för sjukvård och äldreomsorg

I basscenariot antas den offentliga konsumtionen öka i takt med demografin. Historiskt sett har den offentliga konsumtionen dock ökat med 0,7 procentenheter mer per år än vad som är demografiskt motiverat. En anledning till detta är förmodligen att efterfrågan på offentligt tillhandahållna tjänster ökar när inkomsterna stiger (se den tidigare diskussionen i avsnitt 5.1.2 om Wagners lag). Dessutom skapar den teknologiska utvecklingen, inte minst inom det medicinska området, ständigt nya möjligheter och behov, vilket kan leda till ett högre framtida kostnadstryck än vad som antagits i basscenariot. I ett alternativscenario har det antagits att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg ökar med 0,2 procentenheter mer per år än vad som är demografiskt motiverat (se scenario "högre vårdkostnader" i tabell 5.1). Detta leder till en kraftig försämring av hållbarheten (S2 uppgår till 8,6 procent av BNP).

I basscenariot antas att utnyttjandemönstret av offentliga tjänster är oförändrat över tiden. Nyttjandet av sjukvård hålls därmed konstant inom grupper definierade på ålder och kön. En

vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder. En rent demografisk framskrivning kan enligt detta synsätt överdriva kostnadstrycket. I ett alternativscenario (förbättrad hälsa) förskjuts de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att medellivslängden ökar. Den återstående medellivslängden för en 65 årig man ökar exempelvis med 2 år fram till 2030.⁶⁸ Det antas därmed att vård- och omsorgsbehovet för en 70-årig man 2030 är detsamma som för en 68-årig man 2008. Detta förbättrar hållbarheten enligt S2-indikatoren med 0,6 procent av BNP.

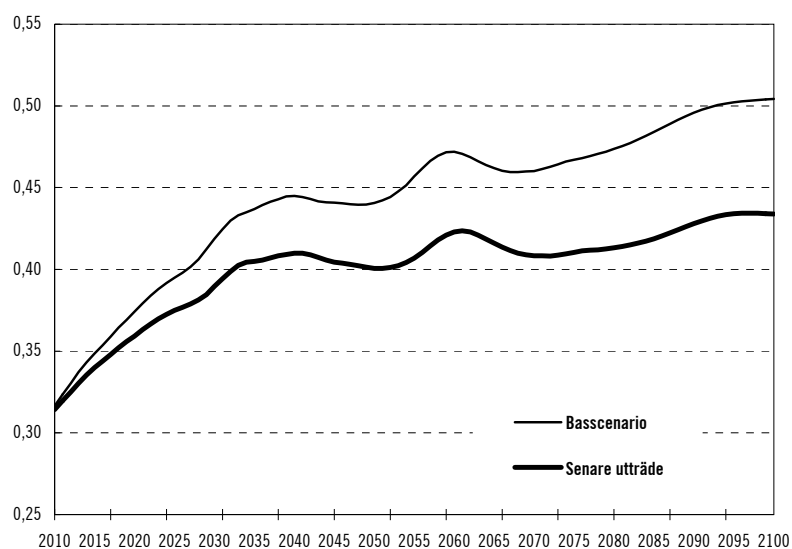
Senarelagt utträde från arbetsmarknaden

I basscenariot antas utträdesåldern från arbetsmarknaden vara konstant. Detta innebär, tillsammans med den ökade medellivslängden, att en allt större andel av livet antas tillbringas utanför arbetsmarknaden. Pensionsreformen har dock inneburit ökade incitament till att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Om även hälsan förbättras kommer detta sannolikt bidra till att den effektiva pensionsåldern ökar över tiden. I ett alternativscenario antas, mot denna bakgrund, att utträdesåldern ökar så att andelen av det vuxna livet som tillbringas på arbetsmarknaden ligger kvar på nuvarande nivå, motsvarande 2/3-delar (se scenariot "högre utträdesålder" i tabell 5.1). Detta antagande innebär exempelvis att utträdesåldern för män förutsätts öka med 1,3 år fram till 2030 och med 2,4 år fram till 2060. I detta alternativscenario ökar inte den effektiva äldrekvoten lika kraftigt. Den ligger på 40 procent 2060, jämfört med 46 procent i basscenariot (se diagram 5.2). Detta medför att hållbarheten enligt S2 förbättras med 1,0 procent av BNP.

⁶⁸ I dag förväntas en 65-årig man bli 82,8 år, att jämföra med 84,8 år 2030.

Diagram 5.2 Äldrekvot vid senare utträde från arbetsmarknaden

Antalet över 65 år i relation till antalet sysselsatta



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Osäkerhet kring arbetsmarknadens utveckling

I basscenario antas på längre sikt arbetslösheten ligga på 4,3 procent och arbetskraftsdeltagandet på runt 80,5 procent.⁶⁹ Det finns dock en viss osäkerhet kring den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden. Osäkerheten kring effekterna av genomförd politik samt eventuella strukturella återverkningar av den ekonomiska krisen kan exempelvis innebära en sämre utveckling på arbetsmarknaden. I ett alternativscenari (högre arbetslöshet) antas arbetslösheten vara en procentenhet högre på längre sikt. Detta innebär att hållbarheten enligt S2-indikatorn

⁶⁹ Arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet avser tidigare svensk definition, dvs. åldersgruppen 16–64 år exklusive heltidsstuderande arbetssökande.

försämras med motsvarande 0,4 procent av BNP. Om arbetskraftsdeltagandet skulle vara en procentenhet lägre på sikt kommer hållbarheten att försämras med motsvarande 0,3 procent av BNP (lägre arbetskraftsdeltagande).

I scenariot bättre integration av utrikes födda på arbetsmarknaden antas att arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda närmar sig nivåerna för svenskfödda med en tredjedel. Detta ger ett högre arbetskraftsdeltagande, ökade offentliga inkomster och lägre utgifter. Effekten är att hållbarheten mätt med S2-indikatorn förbättras med motsvarande 0,6 procent av BNP.

5.3.1 Sambandet mellan S2 och det finansiella sparandet

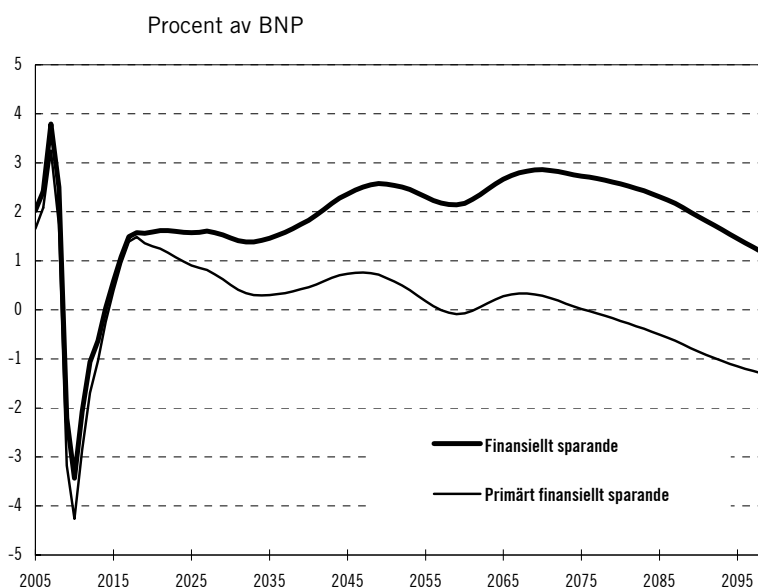
Framskrivningen av de offentliga finanserna på lång sikt i BP10 visar att det finansiella sparandet, när konjunkturen väl återhämtat sig, antas ligga betydligt över noll under hela perioden fram till 2099 (se diagram 5.3).⁷⁰ Trots detta indikerar S2 att det krävs en budgetförstärkning på 0,6 procent av BNP för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld. Orsaken till detta är att S2 beräknas utifrån det primära och inte det finansiella sparandet samt att värdet på det primära sparandet för all framtid efter 2099 antas sammanfalla med det värde det har 2099 (se beskrivning i bilaga 1 och 2).

Skillnaden mellan det primära och det finansiella sparandet består av räntenettet, dvs. skillnaden mellan räntor på skulden och avkastningen på tillgångarna. Om det under lång tid är överskott i det primära sparandet kommer det att byggas upp en tillgångsstock som ger ett positivt räntenetto som över tiden blir betydande. Även om det primära sparandet minskar och de sista knappa 30 åren av detta århundrade bedöms bli negativt, är det positiva räntenettet så stort att det finansiella sparandet fortsätter att vara positivt trots att det primära sparandet under

⁷⁰ Denna bedömning skiljer sig från flera tidigare bedömningar där det offentliga sparandet till följd av demografin väntades bli negativt under de närmaste årtiondena (se vidare avsnitt 5.4).

en så lång period som 30 år är negativt. Ett fortsatt negativt primärt sparandet efter 2099 innebär dock att räntenettot försämras kontinuerligt över tiden och att även det finansiella sparandet till slut blir negativt. Såväl det primära sparandet som det finansiella sparandet antas sedan ligga kvar på negativa tal för all framtid (även om nuvärdet av dessa underskott pga. diskonteringsräntan är lägre än vad de hade varit om de uppkommit betydligt tidigare i tiden). För att den intertemporala budgetrestriktionen ska hålla måste dessa framtida permanenta underskott täckas av initiala överskott. Detta är förklaringen till varför S2 indikerar ett visst konsolideringsbehov trots att det primära och finansiella sparandet är positivt under större delen av detta århundrande.

Diagram 5.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Källa: Finansdepartementet.

5.4 Principskiss för att ta fram ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet

Nuvarande överskottsmål har motiverats bl.a. med att det ska bidra till rättvisa mellan generationer, men på vilket sätt ett mål på just 1 procent av BNP bidrar till detta har inte visats. Arbetsgruppen redovisar nedan en principskiss för hur en rimlig nivå på ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet skulle kunna tas fram med utgångspunkt i de långsiktsskalkyler som Finansdepartementet publicerar om det primära syftet med sparandemålet är att det ska bidra till rättvisa mellan generationer och samtidigt till ekonomisk effektivitet. Tanken bakom denna principskiss är att målets nivå kopplas till en demografisk framskrivning av de offentliga finanserna som på lång sikt är förenlig med en hållbar finanspolitik. Eftersom framskrivningarna i Finansdepartementets långsiktsskalkyler utgår från oförändrad standard och oförändrade skattesatser kan modellen användas för att härleda ett mål som, åtminstone i grova drag, bidrar till både generationell rättvisa och effektivitet; (i) generationell rättvisa i den meningen att framtida generationer kan garanteras samma standard i det offentliga antagandet som nuvarande generationer utan att skattesatserna ska behöva höjas, (ii) effektivitet i den meningen att skattesatserna hålls konstanta över tiden på nuvarande nivå.

För att uppnå oförändrad standard vid givna skattesatser, krävs att sparandet varierar över tiden när demografin förändras. När det demografiska kostnadstrycket är relativt lågt finns det skäl att ha ett offentligt sparande som är högre än då det demografiska kostnadstrycket är stort. Målet ska samtidigt fungera som ett medelfristigt ankare för finanspolitiken och bör därför inte ändras för frekvent. Enligt arbetsgruppens mening är en rimlig utgångspunkt att målet ligger fast i 10-årsintervall.

Principskissen ger en sekvens av 10-åriga mål för det offentliga sparandet över tiden ända fram t.o.m. 2099. Det är dock viktigt att påpeka att principskissen bara bör användas som underlag för att bestämma ett rimligt mål för den offentliga

sektorns sparande för den kommande 10-årsperioden och inte för hela sekvensen av 10-åriga mål ända fram t.o.m. 2099. Målets nivå bör istället stämmas av med jämna mellanrum över tiden eftersom beräkningsförutsättningarna kan ändras över tiden. Osäkerheten om det finansiella sparandets utveckling under den närmaste 10-årsperioden är rimligtvis betydligt lägre än osäkerheten om utvecklingen mot slutet av detta århundrade.

Såsom illustrerades i avsnitt 5.3 kan olika antaganden om framtiden ha stor betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Det får därför också stor betydelse för nivån på målet. Det är inte självklart vilka antaganden och vilka långsiktscenarier som principskissen bör bygga på. Eftersom principskissen utgår från ett rättvisebegrepp som går ut på att framtida generationer ska kunna garanteras samma standard i det offentliga åtagandet som nuvarande generationer, är det givetvis relevant att utgå från ett scenario där standarden förutsätts hållas oförändrad. Såsom redovisades i avsnitt 5.1 anser dock arbetsgruppen att det inte är rimligt att nuvarande generationer via ett visst överskottsmål ska "förfinansiera" att framtida generationer går i pension vid samma ålder som nuvarande generationer trots att de förväntas leva betydligt längre. Utifrån denna utgångspunkt är det rimligt att målet för det offentliga sparandet härleds från ett scenario där utträdesåldern förutsätts öka över tiden.⁷¹ Arbetsgruppens principskiss utgår därför från det scenario i avsnitt 5.3 ovan som kallas "högre utträdesålder".

⁷¹ Den höjda utträdesåldern antas uppstå automatiskt till följd av de incitament som ges till att arbeta högre upp i åldrarna inom ramen för den nya pensionssystemet. Det finns förstås ingen garanti för att det blir på det sättet. Framtida generationer kommer i absoluta termer sannolikt vara rikare än nuvarande generationer på grund av real-ekonomisk tillväxt. Det är möjligt att framtida generationer därför föredrar en ökad total fritid som andel av sin livslängd och därmed accepterar att pensionen blir relativt låg som andel av slutlönen. Vill man från politiskt håll säkerställa att den effektiva pensionsåldern stiger när medellivslängden ökar, måste en formell pensionsålder knytas till medellivslängden. En sådan indexering av pensionsåldern skulle dock kräva ingrepp i det nya pensionssystemet. Incitamenten till att gå i pension vid en viss ålder påverkas också av avtalsförsäkringarnas konstruktion och av det privata pensionssparandet, vilket också bör beaktas vid en eventuell indexering av pensionsåldern. I budgetpropositionen för 2010, kapitel 12, avsnitt 12.1.3, ansåg regeringen att det för närvarande inte finns något behov

För att målet ska ge långsiktigt hållbara offentliga finanser krävs att S2 är noll. Det innebär att beräkningarna bör justeras genom att politiken förutsätts läggas om så att S2 blir noll.⁷² Eftersom pensionssystemet ska vara autonomt, och eventuella överskott i pensionssystemet inte kan användas för ofinansierade reformer i statsbudgeten, menar arbetsgruppen att principskissen bör utgå från ett scenario där politiken förutsätts anpassas så att S2 är noll i stat- och kommunsektorn sammantaget. Av skäl som redovisas mer utförligt i kapitel 7, menar samtidigt arbetsgruppen att målet bör omfatta sparandet i samtliga sektorer i den offentliga sektorn, dvs. även sparandet i pensionssystemet.

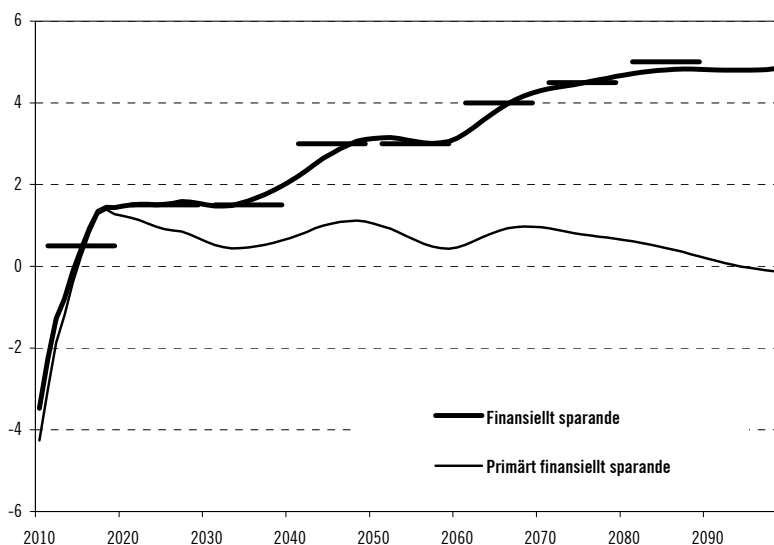
I diagram 5.4. redovisas ett scenario för det finansiella sparandet som uppfyller ovan ställda kriterier (givet de övriga beräkningsförutsättningar Finansdepartementets långsiktigsberäkningar bygger på). I diagrammet har också 10-åriga genomsnitt för det finansiella sparandet ritats in som ger ett riktmärke för en rimlig nivå på målet om syftet i första hand är att det ska bidra till rättvisa mellan generationer och ekonomisk effektivitet. Genomsnittet har avrundats till närmsta halva procentenhet. Diagrammet visar att målet, enligt denna principskiss, bör uppgå till 0,5 procent av BNP under den kommande 10-årsperioden. Resultatet för denna 10-årsperiod påverkas dock av att det finansiella sparandet för närvarande är nedpressat till följd av den ekonomiska krisen. Om sparmålet istället skulle härledas utifrån samma principskiss som ovan, men där det faktiska sparandet istället ersätts med det strukturella sparandet fram t.o.m. 2015 (då det strukturella sparandet antas sammanfalla med det finansiella igen), skulle istället resultatet bli att målet borde ligga på omkring 1 procent av BNP under den kommande 10-årsperioden.

av att indexera pensionsåldern. För en diskussion om olika strategier att höja utträdesåldern, se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2009).

⁷² Detta görs genom en beräkningsteknisk överföring till hushållen. Sparmålet i sig säger inget om en eventuell omläggning bör ske på utgifts- eller inkomstsidan.

Diagram 5.4 Överskottsmål i ett scenario med ökande utträdesålder och S2 för stat och kommun lika med noll

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Enligt principskissen bör målet kontinuerligt höjas så att det mot slutet av detta århundrade når hela 5 procent av BNP. Ett skäl till detta är emellertid att det väntas uppstå stora överskott i pensionssystemet i Finansdepartementets långsiktberäkningar. Om det istället, i enlighet med förslaget i utredningen om utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet (SOU 2004:105), antas att större delen av detta överskott kommer delas ut till pensionärerna, så kommer istället målet, enligt en i övrigt oförändrad principskiss, utvecklas som diagram 5.5 visar.⁷³

⁷³ Enligt förslaget ökar utbetalningarna av inkomstpension och tilläggspension när det så kallade balansstalet överstiger 1,1. Detta antagande innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar. Eftersom ett utdelningsbart överskott bedöms uppkomma först efter 2040, påverkas inte pensionsutbetalningarna eller det offentliga sparandet förrän efter detta år.

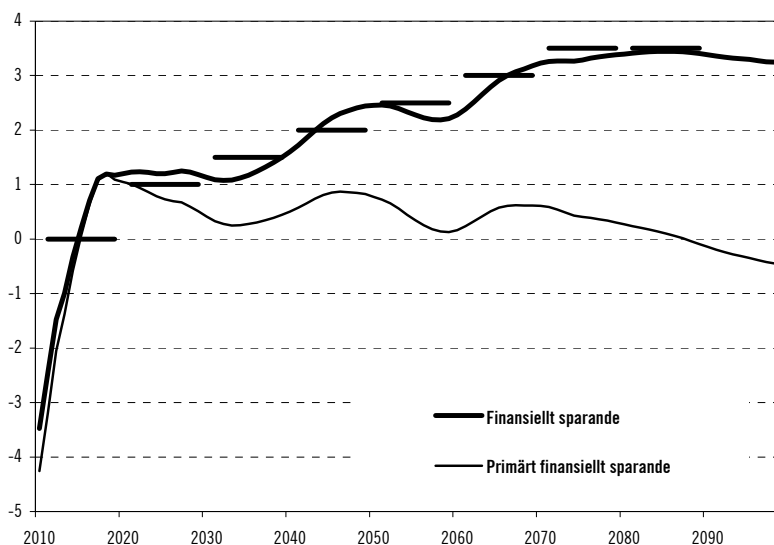
Diagrammet visar att målet, enligt denna alternativa principskiss, bör uppgå till 0 procent av BNP under den kommande 10-årsperioden och att det kontinuerligt bör höjas för att nå 3,5 procent av BNP mot slutet av detta århundrade. Om målet alternativt skulle härledas utifrån samma principskiss, men där det faktiska sparandet istället ersätts med det strukturella sparandet fram t.o.m. 2015, skulle istället resultatet bli att målet borde ligga omkring 0,5 procent av BNP under den kommande 10-årsperioden.

Även i detta scenario med ökade pensionsutbetalningar ökar målet kontinuerligt över tiden. Skälet till att nivån på målet ökar över tiden är att det primära sparandet förväntas vara positivt under större delen av detta århundrade medan det förväntas bli negativt först mot slutet av århundradet för att sedan antas ligga kvar på 2099 års värde för all framtid (se även den tidigare diskussionen i avsnitt 5.3.1). Det positiva primära sparandet bidrar till att förmögenheten under samma period ökar kraftigt vilket leder till ett förbättrat räntenetto och till ett högre finansiellt sparande. För att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld måste dock de underskott i det primära sparandet som uppstår mot slutet av detta århundrade, och som *antas* ligga kvar på 2099 års värde för all framtid, kompenseras genom ett positivt primärt sparande under större delen av detta århundrade. Eftersom målet formuleras i termer av det finansiella sparandet och inte det primära sparandet, bidrar det ökande räntenettet till att målet ökar över tiden fram till slutet av detta århundrade.

Det bör poängteras att valet av slutår för vilket det primära sparandet antas ligga kvar på samma nivå för all framtid har betydelse för målets nivå för de kommande 10 åren. I kalkylen där man utgår från det strukturella sparandet och med gas i pensionssystemet skulle målet bli detsamma om slutåret i stället sätts till 2090, då målet avrundas till närmsta halva procentenhet. Om slutåret i stället sätts till 2075 blir målet 0 procent i stället för 0,5 procent av BNP som i fallet med slutår 2099.

Diagram 5.5 Överskottsmål i ett scenario med ökande utträdesålder, gas i pensionssystemet och S2 för offentlig sektor lika med noll

Procent av BNP



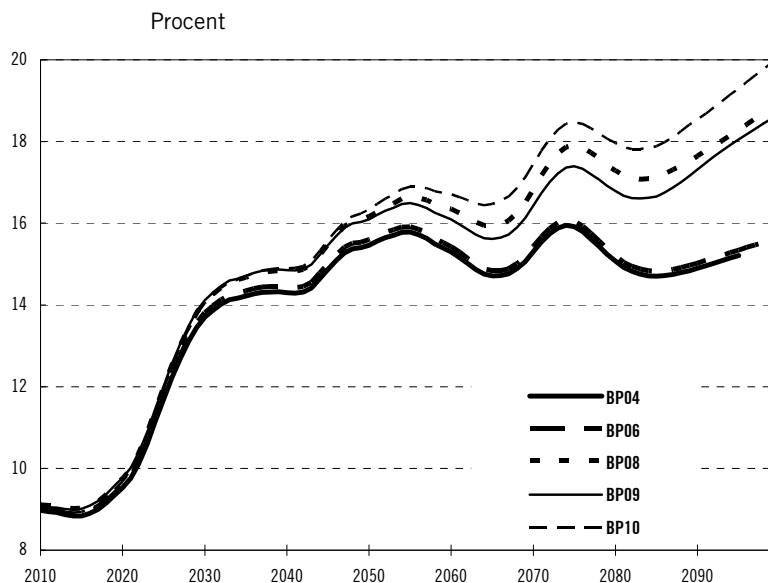
Källa: Egna beräkningar.

Betydelsen av osäkerhet

Denna principskiss för att bestämma ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet förutsätter att regeringens långsiktberäkningar är någorlunda robusta, åtminstone mellan bedömningarna i de olika budgetpropositionerna i närtid. I annat fall blir det svårt att skapa legitimitet för ett på detta sätt beräknat sparmål. Ny information och nya beräkningsförutsättningar kan väsentligt påverka vad som förefaller vara ett rimligt mål för det offentliga sparandet sett till motiven generationell rättvisa och effektivitet. Hur robusta har då långsiktberäkningarna varit? Ett sätt att försöka svara på det är att studera hur basscenariot ändrats mellan olika budget-

propositioner de senaste åren. Basscenariet kan givetvis ändras på grund av ny politik, men revideringar av den demografiska framskrivningen till följd av nya befolkningsprognoser och nya beräkningsantaganden (vad avser exempelvis produktivitets-tillväxt, arbetskraftsdeltagande, allmän prisutveckling, deflatering av offentlig konsumtion, ränta m.m.) har också mycket stor betydelse för resultaten. För att illustrera osäkerheten i framskrivningarna redovisas i diagram 5.6–5.9 ett antal variabler från basscenariot i olika budgetpropositioner.

Diagram 5.6 Antal personer som är 80 år och äldre som andel av antalet personer som är 20–64 år



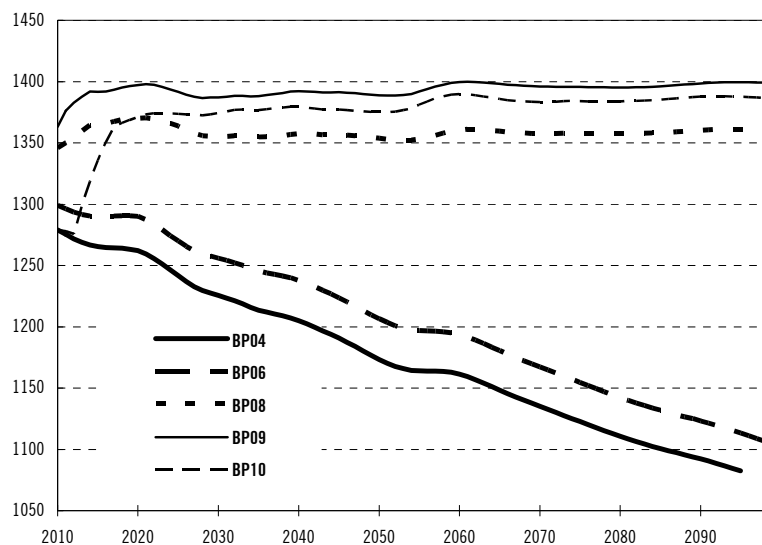
Källa: SCB.

Diagram 5.6 visar att nya demografiska prognoser har medfört att andelen av befolkningen som är äldre än 80 år i förhållande till den yrkesverksamma populationen har ökat markant mellan

budgetpropositionen för 2004 och 2010. Allt annat lika bidrar det till ett högre kostnadstryck och därmed högre S2.

Diagram 5.7 visar hur ändrade antaganden om antalet arbetade timmar kan påverka resultaten. Tidigare antogs i basscenariot att medelarbetstiden sjönk över tiden i takt med att realinkomsterna ökade.⁷⁴ I de senaste propositionerna antas dock att medelarbetstiden i framtiden ligger kvar på nuvarande nivå.⁷⁵ Det bidrar, allt annat lika, till väsentligt förbättrade offentliga finanser och därmed lägre S2.

Diagram 5.7 Antal arbetade timmar per person och år i åldern 20–64 år



Källa: Finansdepartementet.

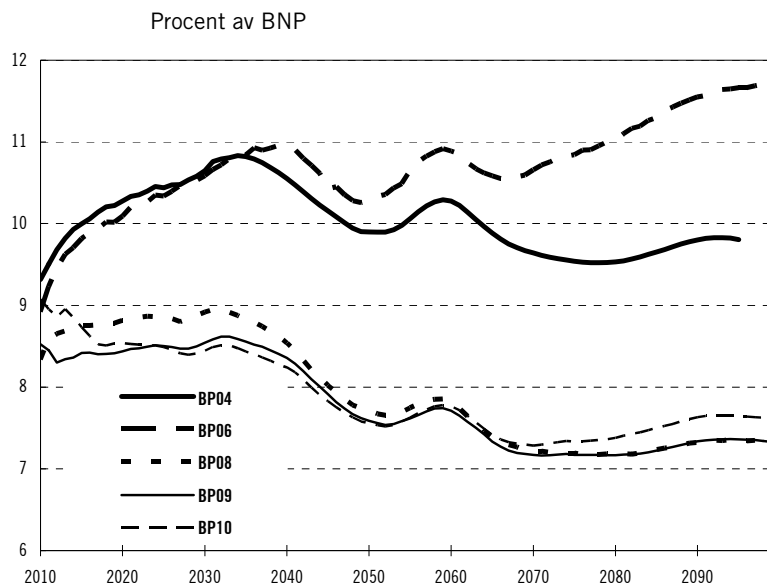
Diagram 5.8 visar att pensionernas andel av BNP nu väntas bli betydligt lägre än tidigare, vilket också väsentligt förbättrar

⁷⁴ Motivet till det var att det låg i linje med det historiska mönstret.

⁷⁵ Motiveringen till det är att den trendmässiga nedgången i arbetstiden nu ser ut att ha upphört och att regeringens politik de senaste åren bidragit till en ökning av antalet arbetade timmar.

hållbarheten i de offentliga finanserna (vilket ger ett lägre värde på S2).

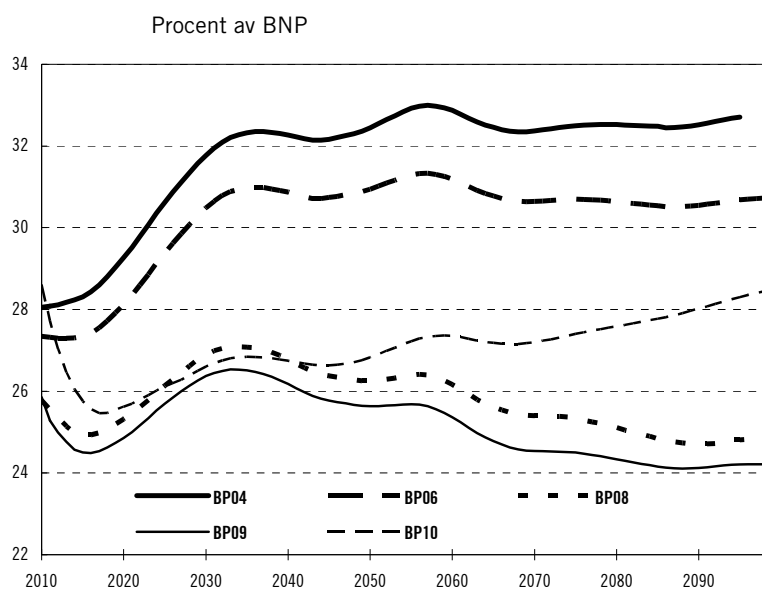
Diagram 5.8 Utbetalda pensioner



Källa: Finansdepartementet.

Diagram 5.9 visar att variationen i framskrivningen av den offentliga konsumtionen har varit betydande mellan de olika propositionerna. Det finns flera skäl till dessa förändringar. Nyare bedömningar visar att kostnaden för vård av äldre är lägre än vad som tidigare antagits. Därtill påverkar bedömningen av BNP samt startåret för beräkningarna utvecklingen. Ändrade antaganden om olika deflatorer har också haft stor betydelse för denna variation i resultaten. I exempelvis budgetpropositionen för 2008 och 2009 antogs priserna på offentlig förbrukning till 50 procent följa den allmänna inflationen och till 50 procent löneutvecklingen. I budgetpropositionen för 2010 räknas

priserna för offentlig förbrukning fram på samma sätt men bara till omkring 2025. Efter 2025 antas priserna för offentlig förbrukning helt följa löneutvecklingen.⁷⁶ Gentemot bedömningen i budgetpropositionen för 2008 och 2009 bidrar detta till en väsentligt högre offentlig konsumtion på lång sikt. Detta har mycket stor betydelse för värdet på S2. Med samma antagande om deflatorn för offentlig förbrukning i budgetpropositionen för 2010 som gällde i budgetpropositionen för 2008 och 2009, skulle S2 vara -2,4 istället för 0,6. S2 skulle med andra ord inte indikera ett konsolideringsbehov, utan istället att det finns utrymme för ofinansierade reformer.

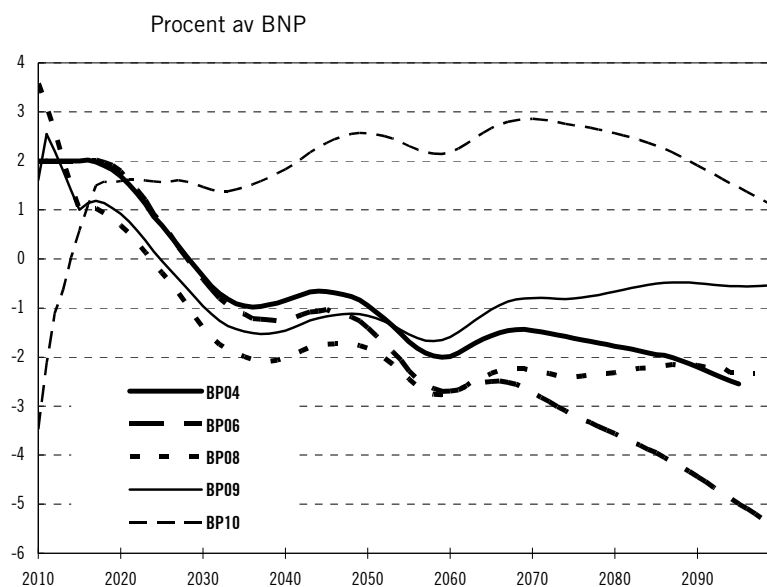
Diagram 5.9 Offentlig konsumtion

Källa: Finansdepartementet.

⁷⁶ Denna beräkningsföresättning är under översyn.

Alla dessa förändringar av beräkningsförutsättningarna har, netto, bidragit till en helt annan profil för det offentliga sparandet och nettoskulden jämfört med tidigare bedömningar. I tidigare propositioner bedömdes de offentliga sparandet, till följd av den åldrande befolkningen, bli negativt omkring 2025 och förbli negativt under resten av detta århundrade. I budgetpropositionen för 2010 väntas istället det offentliga sparandet vara positivt under hela detta århundrade (se diagram 5.10). Detta innebär också att nettoskulden utvecklas betydligt starkare (se diagram 5.11). För slutåren i redovisningen är skillnaden i nettoskuld mellan framskrivningen i BP06 och BP10 cirka 150 procent av BNP.

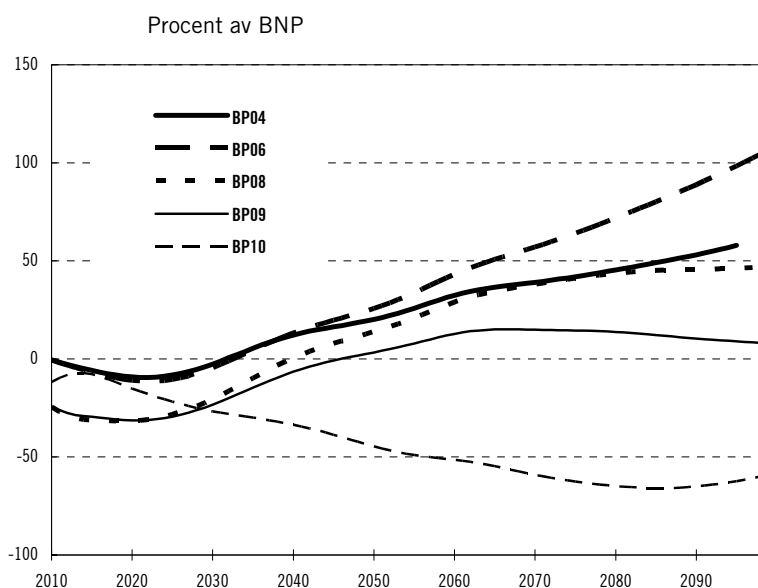
Diagram 5.10 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Källa: Finansdepartementet.

Bilden av den demografiska utvecklingens effekt på de offentliga finanserna skiljer sig således markant i budgetpropositionen för 2010 från vad som presenterats i tidigare budgetpropositioner. När bilden av framtiden nu ändrats framstår motiveringen om att nuvarande överskottsmål ska användas för att förfinansiera de kostnader som en ökande andel äldre medför efter 2015, som mindre relevant. De offentliga kostnaderna bedöms visserligen fortfarande öka när fyrtingalisterna går i pension, vilket också bidrar till ett lägre *primärt* sparande, men det offentliga sparandet bedöms inte minska lika mycket under de närmsta årtiondena som i tidigare långsiktsberäkningar. Underskott i det primära sparandet bedöms nu uppstå först mot slutet av detta århundrade (se diagram 5.3).

Diagram 5.11 Den offentliga sektorns nettoskuld



Källa: Finansdepartementet.

Betydelsen av det långa tidsperspektivet

En annan aspekt på osäkerheten i bedömningen är vad som bör utgöra ett rimligt tidsperspektiv när ett medelfristigt mål för det offentliga sparandet ska bestämmas utifrån långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna. Å ena sidan talar behov av mer långsiktighet i politiken för att det är motiverat att i hög utsträckning koppla politiken i ett medelfristigt perspektiv till de långsiktiga utmaningar som finns. Å andra sidan ökar osäkerheten om de offentliga finanserna utveckling ju längre fram i tiden man blickar. Det finns ett antal faktorer som väsentligt kan förändra förutsättningarna för de offentliga finansernas utveckling i framtiden. I de långsiktberäkningar som görs i budgetpropositionen för 2010, som arbetsgruppens principskiss utgår ifrån, uppstår underskott i de offentliga finanserna först mot slutet av detta århundrade. Underskottet antas sedan ligga kvar på 2099 års värde *för all framtid*. Det är relevant att ställa frågan i vilken utsträckning ett underskott (eller överskott) i det finansiella sparandet som bedöms uppstå först mot slutet av detta århundrade, och som i långsiktberäkningarna dessutom sedan *antas* ligga kvar på den nivån för all framtid, ska påverka valet av mål för det offentliga sparandet under de närmaste tio åren. Frågan är vilka andra alternativ som står till buds?

En variant är att bibehålla det oändliga tidsperspektivet men att låta diskonteringsräntan öka över tiden med motiveringen att osäkerheten i bedömningen är större på längre sikt än på kort sikt.⁷⁷ Med en sådan metod skulle det beräknade finansiella sparandet för år långt fram i tiden ges betydligt lägre vikt i förhållande till det konventionella sättet att mäta S2 på, där diskonteringsräntan är konstant över tiden. En sådan alternativ metod är dock förknippad med vissa svagheter. (i) Den högre diskonteringsräntan skulle samtidigt ge upphov till att avkastningen på statens räntebärande tillgångar (eller räntekostnaderna på statens skuld) skulle öka över tiden. (ii) Det

⁷⁷ En variant på en sådan metod lanseras i Riksrevisionen (2009).

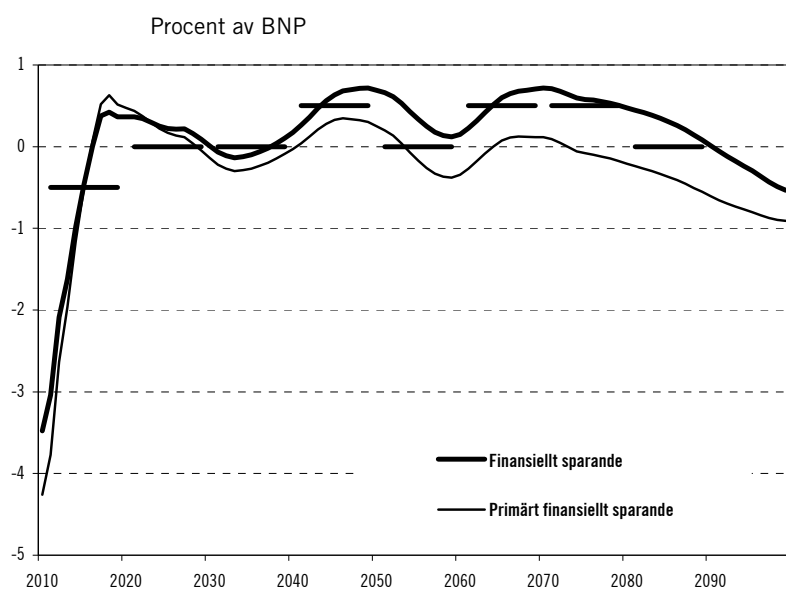
skulle bli frestande för politikerna att trola bort framtida problem i de offentliga finanserna genom att välja en tillräckligt hög framtida diskonteringsränta.

En annan variant är att utgå från en hållbarhetsindikator som säger att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara om den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP vid en viss specificerad framtida tidpunkt är oförändrad i förhållande till den initiala nettoskulden (det förutsätts förstås att den initiala nettositionen inte är alarmerande dålig). Utifrån en sådan ansats har arbetsgruppen, utifrån scenariot med ökad utträdesålder och gas i pensionssystemet, härlett ett tidsvarierande mål för det offentliga sparandet mellan 2011 och 2099, utifrån att följande kriterier ska vara uppfyllda: (i) Nettoförmögenheten som andel av BNP ska 2099 vara densamma som 2010 (vilket innebär att tiden efter 2099 inte tillmäts någon betydelse), (ii) standarden i den offentliga sektorn ska vara oförändrad över tiden, (iii) skattesatserna ska ligga kvar på nuvarande nivå, och (iv) målen ska ligga fast i 10-årsintervall. Eftersom nettoförmögenheten i detta scenario är större 2099 än i utgångsläget uppstår ett reformutrymme på 1,1 procent av BNP som beräkningstekniskt antas överföras till hushållen på en gång genom en ökning av transfereringarna. Diagram 5.12 visar vad denna alternativa metod skulle ge för sekvens av tidsvarierande mål för det offentliga sparandet. Diagram 5.13 visar hur nettoskulden skulle utvecklas mellan 2010 och 2099.

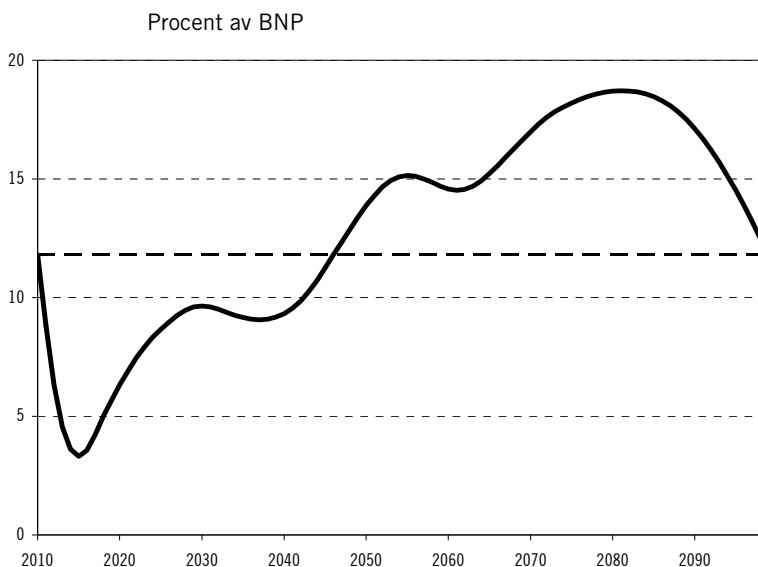
Diagram 5.12 visar att sparmålet, enligt denna alternativa metod, bör uppgå till *minus* 0,5 procent mellan 2011 och 2020. Det finansiella sparandet är under de inledande åren nedpressat till följd av krisen. Om målet alternativt skulle härledas utifrån samma metod, men där det faktiska sparandet istället ersätts med det strukturella sparandet fram t.o.m. 2015, skulle istället resultatet bli att målet borde ligga på omkring 0 procent av BNP under den kommande 10-årsperioden. Detta resultat ligger väl i linje med det mål för det offentliga sparandet som beräknades utifrån S2-indikatoren i principskissen ovan. Sekvensen av mål för det offentliga sparandet efter den inledande 10-årsperioden

skiljer sig dock väsentligt åt mellan de olika metoderna. Med den första metoden steg målet kontinuerligt under innevarande århundrade. Det krävdes för att kompensera för det *permanent* underskott i det primära sparandet som väntades uppkomma först mot slutet av detta århundradet och som antogs bestå för all framtid. Med den senare metoden beaktas inte underskotten efter 2099, vilket innebär att det primära (och även det finansiella) sparandet inte behöver vara lika högt under tiden fram t.o.m. 2099. Det bör dock påpekas att även denna metod är känslig för valet av slutår i beräkningen. Banan för sparmålet kommer att variera beroende på om slutåret sätts till 2050, 2075, eller 2099 (som i det redovisade exemplet).

Diagram 5.12 Överskottsmål i ett scenario med ökande utträdesålder, gas i pensionsystemet och oförändrad nettoskuldkvot mellan 2010 och 2099



Källa: Egna beräkningar.

Diagram 5.13 Den offentliga sektorns nettoförmögenhet

Källa: Egna beräkningar

Arbetsgruppens sammantagna bedömning

Arbetsgruppen har visat att det utifrån långsiktscalkylerna är teoretiskt möjligt att beräkna ett överskottsmål för den närmaste åren som bidrar till långsiktigt hållbara offentliga finanser, rättvisa mellan generationer och effektivitet. En stor fördel med att fastställa ett mål på detta sätt är att dess nivå kan motiveras tydligt utifrån vilka övergripande långsiktiga mål finanspolitiken ska uppfylla. Därmed erhålls också en tydlig koppling mellan den långsiktiga finanspolitiken och finanspolitiken på medellång sikt. Arbetsgruppens sammantagna bedömning är att om det primära syftet med målet för det offentliga sparandet är att det ska bidra till offentligfinansiell hållbarhet, rättvisa mellan generationer och ekonomisk effektivitet, förefaller ett sparmål mellan 0 och 1

procent av BNP under den kommande 10-årsperioden vara ett väl avvägt mål.

Arbetsgruppens analys av vad som kan vara ett lämpligt sparmål för den kommande 10-årsperioden har utgått från den bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som gjordes i budgetpropositionen för 2010. Arbetsgruppen har samtidigt visat att långsiktberäkningarna är förknippade med betydande osäkerhet. Att det finns en betydande osäkerhet i framskrivningar av offentliga utgifter och inkomster över lång tid är naturligt. Hitills har dock variationen varit mycket stor mellan bedömningarna i olika budgetpropositioner. Det har kontinuerligt skett förändringar av beräkningsförutsättningarna som väsentligt påverkat tidsprofilen för det offentliga sparandet och nettoskulden.⁷⁸ Detta bör vägas in i den slutliga bedömningen av vad som kan vara ett lämpligt sparmål för de kommande 10 åren.

Avslutningsvis bör noteras att den bedömning, som gjorts i detta kapitel, av vad som förefaller vara ett välavvägt överskottsmål för den kommande 10-årsperioden har utgått från att det primära syftet med överskottsmålet är att det ska bidra till offentligfinansiell hållbarhet, rättvisa mellan generationer och ekonomisk effektivitet. Om stor vikt istället läggs vid ett stabiliseringspolitiskt motiv till ett medelfristigt mål för det offentliga sparandet, är det möjligt att slutsatserna blir annorlunda. I nästa kapitel analyseras vad som kan vara ett välavvägt mål för det offentliga sparandet sett ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

⁷⁸ Detta är inte unikt för Finansdepartementets långsiktberäkningar. Även EU-kommissionens beräkningar har varierat kraftigt mellan olika beräkningstillfällen.

6 Överskottsmålet sett ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv

I kapitel 4 och 5 visades att kravet på hållbarhet i de offentliga finanserna (mätt utifrån den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion och S2-indikatorn), generationsrättvisa och effektivitet talar för att målet för det offentliga sparandet bör tillåtas variera över tiden. Dessa motiv är emellertid förenliga med ett lågt offentligt sparande eller t.o.m. underskott under vissa perioder (se analysen i avsnitt 5.4). Om målet för den offentliga sektorns sparande bestäms enbart utifrån sådana utgångspunkter, bortses från de komplikationer kraftiga konjunkturavmattningar kan medföra för de offentliga finanserna. Finansmarknaderna kan, i lägen med markanta konjunkturrella försämringar av det offentliga sparandet, kräva stora riskpremier för att hålla statsobligationer även om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara mätt utifrån den intertemporala budgetrestriktionen.⁷⁹ Erfarenheten visar tydligt att stora underskott som uppstår i samband med kraftiga konjunkturavmattningar kan leda till ett minskat förtroende för finanspolitiken, vilket i sin tur kan bidra till försämrade kreditvärdighet, ökande riskpremier och därmed stigande upplåningskostnader för den offentliga sektorn. Det begränsar

⁷⁹ Se Leeper (2009) för en diskussion om den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion och hur de finansiella marknadernas beteende gör det befogat att skilja på offentligfinansiell solvens ($S2=0$) och en "riskfri finanspolitik". En riskfri finanspolitik definieras av Leeper som en finanspolitik som av finansmarknaderna uppfattas som hållbar och som därmed inte leder till förekomst av riskpremier. Se också Bi (2009).

den finanspolitiska handlingsfriheten och bidrar till stabiliseringspolitiska problem.

En hög riskpremie kan leda till ökad risk för en ogynnsam skulddynamik, dvs. att skulden som andel av BNP växer snabbare än eventuella underskott. Om räntan är högre än tillväxten kommer skulden som andel av BNP att växa även om det primära sparandet är i balans (se bilaga 5). Vid en betydligt högre ränta än tillväxt finns risk för en okontrollerbar skuldutveckling. Detta gäller särskilt om skuldnivån i utgångsläget är hög.

Stabiliseringspolitiska motiv talar således för att ett mål för det offentliga sparandet bestämt enbart utifrån ett traditionellt hållbarhetsmått och mål om rättvisa och effektivitet under vissa perioder kan bli för lågt. Ett mer beständigt mål för det offentliga sparandet som inte tillåts bli för lågt kan minska risken för (alltför) stora underskott och stigande kreditkostnader vid snabba konjunkturavmattningar. Ett sådant mål kan ses som en form av offentligt försiktighetssparande. I detta kapitel diskuteras mot denna bakgrund hur ett mål för det offentliga sparandet kan utformas utifrån ett försiktighetssparandemotiv.

6.1 Stabiliseringspolitiska motiv till ett överskottsmål

Sverige har vid flera tillfällen under de senaste decennierna överraskats av mycket snabba och stora försämringar av de offentliga finanserna. Både i samband med krisen början av 1990-talet och under nuvarande kris ökade statens lånebehov oväntat och snabbt trots att det offentligfinansiella utgångsläget var relativt starkt båda gångerna.

1990 låg faktisk BNP 0,8 procentenheter över potentiell BNP för att sedan falla till 7,8 procentenheter under potentiell BNP 1993 (diagram 6.1). Det motsvarar således en försämring av resursutnyttjandet med knappt 9 procentenheter på tre år. Under samma period försämrades det finansiella sparandet med

närmare 15 procentenheter, från ett överskott på 3,4 procent av BNP till ett underskott på drygt 11 procent av BNP.

Under innevarande nedgång förväntas fallet i faktisk BNP i förhållande till potentiell BNP vara något större; ett omslag från 2,6 procent 2007 till -6,5 procent 2010, det vill säga en försämring med drygt 9 procentenheter.⁸⁰ Den förväntade nedgången i det finansiella sparandet väntas dock bli relativt sett mindre. Mellan 2007 och 2010 väntas det finansiella sparandet minska från 3,8 procent till -3,5 procent av BNP, dvs. en minskning med cirka 7,3 procentenheter.

Diagram 6.1 visar på en god överensstämmelse i tiden mellan BNP-gapets och sparandets utveckling. Samtidigt visar diagrammet att det offentliga sparandet i kriser kan falla mycket mer än vad förändringen i BNP-gap skulle motivera, sett till hur det offentliga sparandet i genomsnitt brukar antas samvariera med BNP-gapet. Normalt brukar de svenska offentliga finansernas konjunkturkänslighet – den så kallade budgetelasticiteten – antas ligga i intervallet 0,55–0,7.⁸¹ Denna elasticitet tolkas som att det offentliga sparandet försämras (förbättras) med 0,55–0,7 procent av BNP om BNP-gapet försämras (förbättras) med en procentenhet.⁸² Det skulle motivera en sparandeförsämring motsvarande cirka 4,3–5,5 procent av BNP 1990–1993 respektive 5,8–7,4 procent av BNP 2007–2010. Framförallt i början av 1990-talet var dock den verkliga försämringen betydligt större än vad som kunde förväntas utifrån de offentliga finansernas normala (genomsnittliga) konjunkturkänslighet.

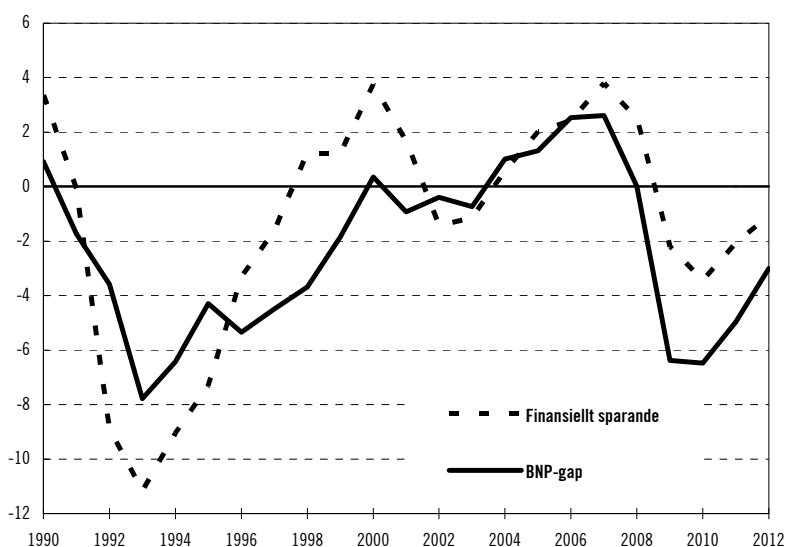
⁸⁰ Denna bedömning bygger på prognosen i budgetpropositionen för 2010.

⁸¹ Budgetelasticiteten beskriver hur de så kallade automatiska stabilisatorerna i genomsnitt påverkar det offentliga sparandet.

⁸² Det lägre värdet ligger nära resultatet i den senaste skattningen på svenska data. Se Flodén (2009).

Diagram 6.1 Finansiellt sparande och BNP-gap

Procent av BNP respektive potentiell BNP



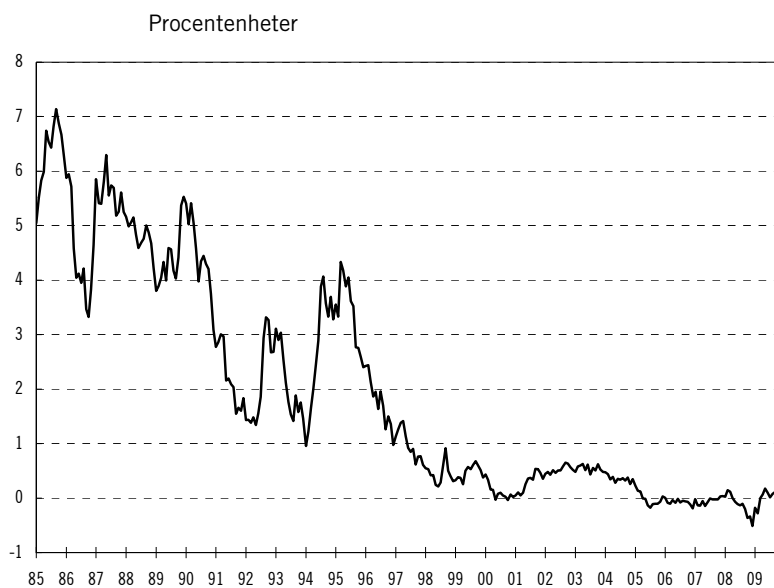
Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

6.1.1 Finansmarknadens reaktion på stora underskott

Den snabba och oväntade uppgången i statens lånebehov och skuldkvoten ledde i början av 1990-talet till att riskpremierna gick upp kraftigt, vilket försämrade statens kreditvillkor väsentligt. Detta kan illustreras med att räntedifferensen mellan svensk och tysk statsupplåning ökade kraftigt (se diagram 6.2). Under nuvarande kris har de svenska statsskulsräntorna tvärtom legat lägre än de tyska. En bidragande förklaring till detta är att det nu finns ett budgetpolitiskt ramverk, med bland

annat ett överskottsmål, på plats som väsentligt ökat förtroendet för finanspolitikens långsiktiga inriktning.⁸³

Diagram 6.2 Differens mellan den tyska och svenska räntan för tioåriga statsobligationer



Källa: Ecowin.

Om sparandet i den offentliga sektorn är "tillräckligt högt" när krisen inleds minskar risken för negativa effekter via finansmarknaderna och för att regeringen ska tvingas till oplanerade och oönskade besparingsåtgärder till följd av försämrade kreditvillkor. Mot denna bakgrund skulle ett genomsnittligt sparande som ligger över det sparande som på

⁸³ Det bör dock poängteras att en annan viktig förklaring till att riskpremierna inte ökat markant i nuvarande kris är att stödet till banksystemet i denna kris inte har kommit upp i de nivåer som gällde under 1990-krisen. Detta bidrog till ett stort misstroende mot statsfinanserna under 1990-talskrisen som höjde riskpremierna och upplåningskostnaderna påtagligt. Utgången av nuvarande kris är ännu inte säker och det återstår att se hur riskpremierna utvecklas framöver.

lång sikt gör finanspolitiken hållbar, mätt med S2-indikatorn, kunna motiveras. Eftersom risken för nya kriser sannolikt inte minskar i en allt mer globaliserad värld handlar det, till skillnad mot tidigare diskuterade motiv för ett medelfristigt sparmål, i det här fallet om ett permanent behov av ett positivt sparande. Det är emellertid inte bara nivån på sparandet som är avgörande för hur den offentliga sektorns kreditvärdighet och upplåningsvillkor ser ut i krissituationer, utan även den initiala skuld- eller förmögenhetsställningen. För att en initial skuld ska minska och vändas till en nettoförmögenhet måste sparandet vara högt under en längre tid. Ett sparmål motiverat ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv ska således inte enbart skapa tillräckligt fallutrymme för att undvika oönskat stora underskott. Det ska även fungera som en buffert som tillåter underskott under ett antal år utan att skuldsättningen blir problematiskt hög eller att kreditvillkoren påverkas negativt.

6.1.2 Hushållens reaktion på stora underskott

Vid stabiliseringspolitiska åtgärder som syftar till att stimulera efterfrågan genom ett minskat offentligt sparande är det för effekten på BNP avgörande hur hushållen reagerar på den offentliga stimulansen. Om alla hushåll är fullt rationella kommer de inse att en offentlig skulduppbyggnad måste finansieras med höjda skatter i framtiden. Om det antas att hushållen vill ha en så jämn konsumtion som möjligt över tiden kommer de att öka sitt sparande som svar på ett minskat offentligt sparande. Om hushållen ökar sitt sparande exakt lika mycket som det offentliga minskar sitt sparande, råder vad som brukar kallas fullständig ricardiansk ekvivalens.

Enligt Elmendorf och Mankiw ger den empiriska forskningen inget entydigt svar på graden av ricardiansk ekvivalens.⁸⁴ Deras slutsats är emellertid att det inte är rimligt att anta fullständig

⁸⁴ Elmendorf och Mankiw (1998).

ricardiansk ekvivalens men att den bakomliggande mekanismen har betydelse för hushållens agerande. Forskningslitteraturen kring hur stor effekt på BNP finanspolitiska stimulansåtgärder har visar inte heller den på några entydiga resultat.⁸⁵ Litteraturen indikerar dock att i länder med goda offentliga finanser får en stimulansåtgärd en större effekt på BNP än i länder med sämre offentliga finanser. För stabiliseringspolitikens effektivitet är det med andra ord viktigt att de offentliga finanserna är i gott skick.

6.2 Bedömning av lämpligt sparmål ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv – metodiskussion

Båda de beskrivna kriserna ovan visar att sparandeförsämringen vid kraftiga konjunkturstörningar är så stor att det verkar vara svårt att till fullo ta höjd för detta genom ett högt genomsnittligt sparande i ett normalt konjunkturläge; det skulle kräva ett mycket högt sparande vid normala konjunkturlägen som skulle vara svårt att motivera om man väger in andra aspekter, t.ex. skatteuttagets nivå. Det utesluter dock inte att det finns skäl att ändå ha en viss buffert. Det är dock inte alldeles lätt att avgöra vad som i så fall är en lämplig buffert. Ett sätt att försöka bedöma detta är att beräkna sannolikheten för att det finansiella sparandet går under ett visst värde vid olika val av mål för det offentliga sparandet genom att anta att historiska mönster i det offentliga sparandet upprepar sig i framtiden. En ansats är att utgå från hur de offentliga finanserna kan påverkas av variationer i BNP-gapet givet ett visst antagande om budgetelasticiteten. I nästa avsnitt redovisas en sådan beräkning. Den är hämtad från STEMU-utredningen, där lämpligt fallutrymme beräknades ner till Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsgräns på 3 procent

⁸⁵ Se Spilimbergo m.fl. (2009) för en översikt.

av BNP.⁸⁶ EU-kommissionens beräkningar redovisas också, men mer kortfattat.

Ett potentiellt problem med ovan beskrivna metod – både den STEMU-utredningen använde och den metod EU-kommissionen använder – är att den bara fångar upp hur det offentliga sparandet påverkas i genomsnitt vid konjunkturstörningar. Som visades i avsnitt 6.1 ovan kan det offentliga sparandet vid en kraftig lågkonjunktur sjunka mycket mer än vad man kan förvänta sig enbart utifrån förändringen i BNP-gapet. Ett annat potentiellt problem med STEMU-utredningens metod är att den utgår från att konjunkturstörningarna är symmetriska över tiden. En alternativ metod som beaktar bägge dessa problem är istället att, baserat på den historiska variationen i det offentliga sparandet, beräkna hur stor sannolikheten är att det offentliga sparandet går under ett visst värde vid olika antaganden om sparmålets nivå. Resultaten av en sådan ansats redovisas i avsnitt 6.4 nedan. Även i denna ansats används Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsgräns på 3 procent av BNP som referenspunkt.

Båda de beskrivna metoderna ovan är till viss del godtyckliga i den meningen att underskottsgränsen är satt till 3 procent av BNP. Att utgå från denna underskottsgräns är dock motiverat eftersom Sverige är bunden av reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten. Det gällande regelverket tillåter dock avvikelser från underskottsgränsen bl.a. vid allvarliga ekonomiska störningar.⁸⁷ Det är därför inte givet att underskottsgränsen är lämplig att använda som ett absolut nedre golv för det finansiella sparandet.

Ett säkerhetssparande bidrar till att minska risken för kraftigt stigande riskpremier i samband med kraftiga lågkonjunkturer.

⁸⁶ Se SOU 2002:16.

⁸⁷ I rådets bedömning om underskott större än 3 procent kan accepteras ska hänsyn tas till ett antal faktorer. Hänsyn ska tas till om underskottet utvecklas åt rätt håll. Om underskottet beror på exceptionella och tillfälliga faktorer kan detta accepteras. Till exceptionella faktorer räknas betydande nedgång i BNP-tillväxten (negativ tillväxt eller en lång period av tillväxt betydligt lägre än den potentiella). Hänsyn ska därtill tas till kostnader för att nå en strukturellt högre tillväxt, till utgifter för internationell solidaritet samt Europas enande och till kortsiktiga kostnader för att införa mer långsiktigt hållbara pensionssystem.

Samtidigt är det förstås angeläget att försöka avgöra mer exakt vid vilka underskotts nivåer och/eller skuldnivåer riskpremierna tenderar att öka markant. I avsnitt 6.5 ges därför en översikt av vad forskningen säger om sambandet mellan det offentliga finansiella läget och riskpremiernas storlek.

De beskrivna metoderna ovan syftar i första hand till att hitta en lämplig nivå på ett sparmål som skapar ett fallutrymme eller buffert ner till en viss underskottsgräns för det offentliga sparandet eller till att undvika uppkomst av alltför stora skuldnivåer som leder till kraftigt ökade riskpremier. Ett alternativt sätt att skapa stabiliseringspolitiskt manöverutrymme och undvika stigande riskpremier i djupa lågkonjunkturer är att i genomsnitt över tiden upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP. Denna ansats, och vad det har för betydelse för sparmålets nivå, diskuteras i avsnitt 6.6. En variant på detta är att bygga upp en likvid "öronmärkt" buffertfond ("rainy day fund") som i krislägen kan användas för stabiliseringspolitiska åtgärder. Denna ansats, och vad det har för betydelse för sparmålets nivå, diskuteras i avsnitt 6.7.

6.3 Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån historiska BNP-gap och en skattad budgetelasticitet

Bedömning i STEMU-utredningen

I en bilaga till den så kallade STEMU-utredningen beräknas sannolikheten för att det offentliga sparandet ska understiga Stabilitets- och tillväxtpaktens nedre gräns om 3 procent av BNP utifrån data för perioden 1950–2000, givet olika medelfristiga sparmål och antaganden om sparandets konjunkturkänslighet.⁸⁸ Innehållet i tabell 6.1 sammanfattar resultaten av dessa beräkningar. Beräkningarna utgår från att BNP-gapen är normal-

⁸⁸ Se Ohlsson (2002).

fördelade (vilket kan diskuteras – se diskussionen i avsnitt 8.3.2) och sannolikheten för gap av en viss storlek beräknas utifrån en normalfördelning med samma medelvärde och varians som de beräknade gapen under den studerade perioden.

Tabell 6.1 Säkerhetsmarginal för den offentliga sektorns finansiella sparande gentemot ett underskott större än 3 procent av BNP

Medelfristigt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, % av BNP	Maximalt möjlig avvikelse för BNP-gapet, %	Sannolikhet, %	År som BNP-gapet har varit större under perioden 1950-2000
<i>De offentliga finansernas konjunkturkänslighet är 0,75</i>			
2	6,7	0,2	1993
1	5,3	1,2	1993
0	4,5	4,5	1993-94
<i>De offentliga finansernas konjunkturkänslighet är 1,25</i>			
2	4,0	4,5	1993-94
1	3,2	8,7	1993-94, 1996-97, 1958
0	2,4	15,4	1992-97, 1958-60

Källa: SOU 2002:16.

I de tre översta raderna i tabellen rapporteras sannolikheten för att underskottet blir större än 3 procent av BNP givet att sparandet försämras med 0,75 procent av BNP om BNP-gapet ökar med 1 procentenhet.⁸⁹ Om överskottsmålet sätts till 2 procent av BNP är sannolikheten att BNP-gapet blir så stort att underskottsgränsen ska underskridas endast 0,2 procent. Detta bör enligt kalkylen med andra ord endast inträffa vart femhundrade år. Trots den låga sannolikheten inträffade detta så sent som 1993. Om målet för sparandet i stället sätts till balans

⁸⁹ STEMU-utredningen använde en något högre budgetelasticitet än den som regeringen nu använder.

inträffar ett underskridande med 4,5 procents sannolikhet eller cirka vart 22 år.

Om konjunkturkänsligheten antas vara större än 0,75 kommer underskottsgränsen att underskridas med större sannolikhet, och sparmålet måste då sättas högre för att rimliga säkerhetsmarginaler ska skapas. De tre nedersta raderna i tabell 6.1 illustrerar detta. Beräkningarna med den högre elasticiteten, som möjligen är mer relevanta i ett krisläge där även diskretionära åtgärder behöver vidtagas, pekar på att nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP skulle leda till problem med underskottsgränsen med en sannolikhet på 8,7 procent eller vart elfte år. Med ett mål på 2 procents sparande skulle underskottsgränsen brytas med 4,5 procent sannolikhet, eller vart tjugioandra år.

STEMU-utredningen gjorde den sammantagna bedömningen att det krävs ett överskott om minst 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel för att de automatiska (och halvautomatiska) stabilisatorerna ska kunna verka i en djup lågkonjunktur.⁹⁰ För att därutöver ge tillräckligt utrymme för diskretionär finanspolitik ansåg utredningen att det genomsnittliga sparatet behövde motsvara 2,5–3 procent av BNP.⁹¹ STEMU-utredningens bedömning gjordes utifrån förutsättningen att utrymmet för aktiva finanspolitiska åtgärder behövde ökas om Sverige skulle införa euron och därmed frånhända sig penningpolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument. Så länge Sverige har kvar en egen penningpolitik talar det, utifrån STEMU-utredningens bedömning, för ett något lägre mål. STEMU-utredningens bedömning var att det vid ett svenskt EMU-medlemskap behövdes ett tillkommande diskretionärt utrymme för att kunna bedriva stabiliseringspolitik på 0,5-1 procent av BNP. Utifrån STEMU-utredningens bedömning talar det för att det skulle vara motiverat med ett överskottsmål på 2 procent av BNP så länge Sverige inte går med

⁹⁰ I sin bedömning tog STEMU-utredningen också hänsyn till resultaten i Braconier (2001).

⁹¹ Se s. 20-21 i SOU 2002:16.

i EMU.⁹² Möjligen skulle å ena sidan målet utifrån denna kalkyl kunna sättas något lägre än så om det beaktats att budgetelasticiteten nu bedöms vara något lägre än den som STEMU-utredningen utgick ifrån. Å andra sidan visar arbetsgruppens analyser att resursutnyttjandet och det offentliga sparandet tenderar att falla mycket kraftigare vid lågkonjunkturer än det förbättras vid konjunkturuppgångar, vilket talar för att det kan vara motiverat med en relativt stor säkerhetsmarginal.

Bedömning av EU-kommissionen

EU-kommissionen beräknar så kallade ”minimum benchmarks” för alla EU:s medlemsländer. Minimum benchmark för ett enskilt land anger hur högt landets finansiella sparande i genomsnitt minst bör vara under en konjunkturcykel för att sannolikheten ska vara ”relativt låg” för att landet under en lågkonjunktur ska bryta mot underskottsgränsen på 3 procent av BNP. För varje land beräknas ett för en lågkonjunktur representativt BNP-gap som multipliceras med en uppskattad budgetelasticitet.⁹³ Minimum benchmark för Sverige har av EU-kommissionen beräknats till minus 1 procent av BNP. Enligt EU-kommissionens bedömning skulle således ett medelfristigt

⁹² När STEMU-utredningen gjorde sin bedömning av ett lämpligt överskottsmål ingick sparandet i premiepensionssystemet i det offentliga finansiella sparandet. Arbetsgruppen har valt att inte justera STEMU-utredningens bedömning för den nya definitionen av det finansiella sparandet. Om lämpligt överskottsmål i första hand ska stämmas av mot underskottsgränsen i Stabilitets- och tillväxtpakten, är det inte uppenbart att en justering ska göras för den nya definitionen av det finansiella sparandet.

⁹³ Minimum benchmark (MB) beräknas som $MB = -3 - \mathcal{E} \cdot ROG$ där -3 är underskottsgränsen, \mathcal{E} är budgetelasticiteten och ROG är det representativa BNP-gapet. Vid beräkningen av det representativa BNP-gapet för ett enskilt land beaktas dels det enskilda landets historiska BNP-gap, dels de viktade historiska BNP-gapen för EU som helhet. Att även de viktade historiska BNP-gapet för EU som helhet beaktas motiveras med att ett enskild lands historiska BNP-gap inte behöver vara representativa för framtiden utan att det kan förväntas att BNP-gapen i framtiden är starkt korrelerade mellan olika länder inom EU. Båda gapen ges ungefär samma vikt vid beräkningen. De för en lågkonjunktur ”representativa” BNP-gapen (både för det enskilda landet och för EU som helhet) beräknas utifrån den 5:e percentilen efter att extremvärden rensats bort. Se Public Finances in EMU – 2007, avsnitt 2.2, sidorna 104-107 för en mer detaljerad redovisning av hur beräkningarna är gjorda.

mål för det offentliga sparandet på minus 1 procent av BNP vara tillräckligt för att sannolikheten ska vara relativt låg för att Sverige ska bryta mot underskottsgränsen till följd av konjunkturella variationer i det offentliga sparandet. Bedömningen ligger således väsentligt under STEMU-utredningens bedömning. En skillnad ligger i att STEMU-utredningen räknade med en betydligt högre budgetelasticitet som även fångar upp behovet av att kunna bedriva aktiv stabiliseringspolitik i djupa lågkonjunkturer.

6.4 Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån det offentliga sparandets tidigare variation

Bedömningen ovan baserades på beräkningar över hur det offentliga sparandet *i genomsnitt* varierar med konjunkturläget. Ett annat sätt att bedöma en lämplig fallmarginal ner till Stabilitets- och tillväxtpaktens 3-procentsgräns är att studera den faktiska variationen i det finansiella sparandet.

I diagram 6.3 har förändringen av det finansiella sparandet som andel av BNP över 1, 2 och 3 år under 1970–2008 rangordnats efter storlek, från det största fallet till den största förbättringen. Diagrammet visar att den största försämringen under 1 år är närmare 9 procent av BNP (1992), drygt 12 procent över 2 år (1991–1992) och knappt 15 procent över 3 år (1991–1993). Diagrammet visar på en asymmetri i den meningen att positiva förändringar är vanligare än negativa, men att de negativa förändringarna tenderar att vara större än de positiva absolut sett. Sparandet försämras med andra ord kraftig och snabbt i en konjunkturedgång, medan förbättringen sker långsammare och i mindre steg i konjunkturuppgångar.

I tio procent av alla förändringar av det finansiella sparandet över ett år har det finansiella sparandet sjunkit med 3,0 procent av BNP eller mer. Försämringar av det offentliga sparandet i den

storleksordningen kan således förväntas inträffa cirka vart tionde år om den studerade perioden är representativ för framtiden. I tio procent av alla förändringar av det finansiella sparandet över två år har det finansiella sparandet sjunkit med 7 procent eller mer. I tio procent av alla förändringar av det finansiella sparandet över tre år har det finansiella sparandet sjunkit med 9 procent eller mer. Medianvärdet för en försämring under ett år är cirka 2 procent av BNP. Medianvärdet för försämringar över två år är cirka 3 procent medan det uppgår till ca 4,5 procent för försämringar över tre år.

I tio procent av alla förändringar av det finansiella sparandet över ett år har det finansiella sparandet ökat med 3 procent av BNP eller mer. I tio procent av alla förändringar av det finansiella sparandet över två år har det finansiella sparandet ökat med 6 procent eller mer. I tio procent av alla förändringar av det finansiella sparandet över tre år har det finansiella sparandet ökat med 7 procent eller mer. Medianvärdena är 1,5, 2,5 och 3,5 procent av BNP för förbättringar över 1, 2 respektive 3 år.

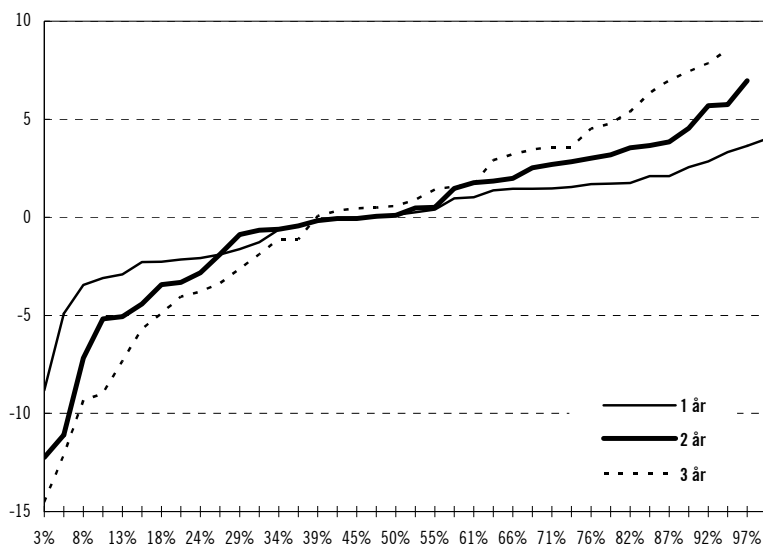
Cirka 25 procent av alla förändringar över 1 år ligger i intervallet ± 1 procentenhet och knappt 60 procent ligger i intervallet ± 2 procentenheter. Mindre än 20 procent av förändringarna är i absoluta termer större än 3 procentenheter. För förändringar över 2 år är motsvarande värden cirka 30 procent, 40 procent respektive 45 procent. Över 3 år är värdena cirka 15 procent, 35 procent respektive 60 procent.

En slutsats som kan dras av utvecklingen under de senaste knappa fyrtio åren är att snabba försämringar av det offentliga sparandet inte är ovanliga och att dessa inte sällan uppgår till 5–10 procentenheter över några få år. Om medianvärdena för försämringarna används som ett riktmärke för en lämplig säkerhetsmarginal, skulle finanspolitiken behöva inriktas på överskott om ca 1,5 procent av BNP för att inte underskotten

ska underskrida 3 procent av BNP i mer än hälften av alla försämringar över 3 år.⁹⁴

Diagram 6.3 Förändring av det finansiella sparandet i offentlig sektor över 1, 2 och 3 år under åren 1970–2008 rangordnat efter storlek

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar.

Sammantagen bedömning

STEMU-utredningen gjorde den sammantagna bedömningen att det krävs ett överskott om minst 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel för att de automatiska (och halv-automatiska) stabilisatorerna ska kunna verka i en djup lågkonjunktur utan att sannolikheten blir för stor att Sverige ska bryta mot Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsgräns.

⁹⁴ $X - 4,5 = -3$ ger $X = 1,5$ där 4,5 är medianvärdet för försämringen över 3 år och -3 är den stipulerade underskottsgränsen i Stabilitets- och tillväxtpakten.

STEMU-utredningens bedömning var att det därutöver krävs ett diskretionärt utrymme på ca 1 procent av BNP för att kunna bedriva stabiliseringspolitik (och på ytterligare 0,5-1 procent av BNP vid ett svenskt EMU-medlemskap). Det skulle således tala för ett överskottsmål på 2 procent av BNP. EU-kommissionens bedömning är att det räcker med att det offentliga sparandet i genomsnitt över en konjunkturcykel uppgår till minus 1 procent av BNP. Då har emellertid inte behovet av att kunna bedriva stabiliseringspolitik vägts in. STEMU-utredningens bedömning baserades på en budgetelasticitet som var mycket högre än den som regeringen nu använder. Det talar för att överskottsmålet bör vara lägre än 2 procent av BNP sett utifrån STEMU-utredningens bedömning korrigerat för den nu lägre budgetelasticiteten. Arbetsgruppen har visat att om medianvärdena för den historiska försämringen av det offentliga sparandet används som ett riktmärke för en lämplig säkerhetsmarginal, skulle finanspolitiken behöva inriktas på överskott om ca 1,5 procent av BNP för att inte underskotten ska överskrida 3 procent av BNP i mer än hälften av alla försämringar av det offentliga sparandet över 3 år.

De olika skattningarna ger således ingen entydigt bild av vilka marginaler som krävs. Arbetsgruppens sammantagna bedömning är att ett överskottsmål i storleksordningen 1-2 procent av BNP förefaller vara ett välavvägt överskottsmål för att tillräckliga marginaler ska upprätthållas till Stabilitets- och tillväxtpaktens 3-procentsgräns. I bedömningen har då också behovet av att kunna bedriva en aktiv stabiliseringspolitik vid större konjunkturstörningar vägts in.

Nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP är väletablerat och ligger inom ramen för arbetsgruppens bedömningar över vad som förefaller vara ett rimligt mål för det offentliga sparandet om sannolikheten ska vara låg för att underskotten ska överskrida 3 procent av BNP under lågkonjunkturer. Arbetsgruppens sammantagna bedömning är därför att det under överskådlig framtid finns skäl att bibehålla nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP om det primära syftet med målet är att skapa en

väl avvägd säkerhetsmarginal ner till underskottsgränsen på 3 procent av BNP.

6.5 Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån risk för höjda upplåningskostnader

En annan utgångspunkt för att bestämma ett lämpligt sparmål för den offentliga sektorn ur stabiliseringspolitiskt syfte är att försöka fastställa vid vilka underskottsnivåer, skuldnivåer eller kombinationer av underskott- och skuldnivåer riskpremierna och den offentliga sektorns upplåningskostnader tenderar att stiga markant. Att entydigt avgöra vad som bestämmer ett lands kreditvärdighet är emellertid svårt. Allt talar för att ett lands kreditvärdighet endast delvis beror på offentligfinansiella nyckeltal som skuldnivå och underskott. Detta understryks av att sambandet mellan goda nyckeltal och låga kreditkostnader är svagt i internationella jämförelser och även i nationella jämförelser över tiden. Exempelvis har Japan med en mycket hög skuldnivå trots det relativt låga skuldförvaltningskostnader. Länder med liknande nyckeltal som t.ex. Belgien och Italien kan också ha relativt olika kreditvärdighet. En ytterligare faktor som sannolikt är viktig är ett lands historiska attityd till budgetdisciplin och till hur en oväntad kris kommer att lösas.⁹⁵ Här kan existensen av ett tydligt ramverk, som det svenska, med kvantifierade mål som följts upp på ett tydlig sätt under en längre tid spela en stor roll för förtroendet. Slutligen beror upplåningskostnaderna på hur effektiv och välfungerande marknaden för statspapper är. Relativt små länder får ofta betala en likviditetspremie. Om den myndighet som hanterar upplåningen förmår skapa en likvid marknad där värdepapper snabbt kan omsättas till låga kostnader kan statens upplåningskostnader dock hållas nere även för relativt små länder. Nedan ges en kort översikt av den

⁹⁵ Se också Bi (2009).

empiriska forskningen om sambandet mellan det offentlig-finansiella läget och storleken på riskpremierna.

Vad säger forskningen om sambandet mellan det offentlig-finansiella läget och storleken på riskpremierna?

En slutsats i de översiktsartiklar som sammanfattar forskningsläget är att det inte finns en konsensus i den empiriska forskningen angående effekten av offentlig skuld och offentliga underskott på räntan.⁹⁶ Även om det finns studier som inte finner någon effekt visar huvuddelen av senare publicerade studier att det finns ett sådant samband. Resultaten angående hur mycket de offentliga finanserna påverkar räntan skiljer sig dock åt beroende på metod och vilka länder som studeras [se översikt i tabell 6.2]. Många nya studier finner att effekten på räntan av finanspolitiken är icke-linjär i meningen att effekten är större för länder med relativt hög skuldsättningsgrad. En annan slutsats som återkommer i många studier är att det är det förväntade framtida offentliga sparandet snarare än det rådande offentliga sparandet som främst påverkar räntan.

Finansdepartementet har gjort en egen empirisk undersökning för 30 OECD-länder under perioden 1970–2006 av hur finanspolitiska variabler påverkar räntan.⁹⁷ Denna undersökning använder i stort sett samma metod som Ardagna m.fl. (2007) och bekräftar i huvudsak den tidigare studiens resultat att en försvagning av sparandet med 1 procentenhet leder till cirka 10 punkter högre ränta.⁹⁸ Studien finner också att för ett enskilt land verkar kopplingen mellan nationell finanspolitik och ränteläget vara svagare än kopplingen mellan internationell

⁹⁶ Se t.ex. Haugh m.fl. (2009).

⁹⁷ PM från ekonomiska avdelningen 090219, "Finanskris och finanspolitik: Hur påverkas olika länders obligationsräntor?".

⁹⁸ I Finansdepartementets studie används dock ytterligare variabler för att beskriva det finansiella läget jämfört med i omvärlden i form av enskilda länders relativa skuld- och sparandeposition jämfört med andra länder. Till skillnad från Ardagna m.fl. (2007) skattas dock endast en linjär modell.

finanspolitik och ränteläget. Den relativa statsskuld (som andel av BNP) som ett land har jämfört med världen spelar stor roll för räntan. Om den relativa nationella statsskuldpositionen går från att vara 40 procent bättre än världen till att vara 50 procent bättre än världen kommer långräntan att falla med 10 punkter enligt skattningarna i studien. Detta talar å ena sidan för att så länge Sveriges offentligfinansiella situation är gynnsam relativt andra länders, så bör man inte förvänta sig kraftigt stigande riskpremier i en lågkonjunktur. Å andra sidan beaktas inte i denna studie, och inte heller i andra befintliga studier, att små öppna exportberoende länder med en egen valuta och som dessutom, relativt andra länder, har mycket konjunktorkänsliga offentliga finanser, kan vara särskilt utsatta i samband med globala konjunkturavmattningar. Detta talar för att Sverige, relativt många andra länder, har ett större behov av att ha goda marginaler i de offentliga finanserna.⁹⁹

En vanlig metod för att studera hur det offentligfinansiella läget kan påverka riskpremierna är att studera skillnader i ränteläget mellan länder inom valutaunionen EMU. Eftersom dessa länder har en gemensam valuta och dessutom gemensam penningpolitik och därmed styrränta, försvinner ett antal av de andra faktorer som kan påverka räntan, t.ex. inflationsförväntningarna och förtroendet för centralbanken. Däremot kvarstår likviditetsrisken och kreditrisken. Små länder har vanligtvis relativt sett små obligationsmarknader vilket ger upphov till en likviditetsrisk för investerarna eftersom det kan vara svårare att få avsättning för obligationer som de vill sälja. Kreditrisken styrs istället av vilken risk som finns för att investerarna inte ska få tillbaka det investerade beloppet.

En ny OECD-studie har studerat orsakerna till de räntedifferenser gentemot Tyskland som uppstod för flera EMU-länder i samband med den internationella finanskrisen

⁹⁹ I en framtida version av finansdepartementets studie är ambitionen att försöka bedöma om sambandet mellan det offentligfinansiella läget och räntenivåerna skiljer sig mellan små öppna starkt exportberoende länder och andra länder.

2008.¹⁰⁰ Den finner att riskdifferenserna ökade kraftigt i samband med den finansiella krisen, vilket kan förklaras av att den finansiella marknaden tidigare hade en väldigt låg riskaversion.¹⁰¹ Studien visar att effekten av såväl likviditetsrisk som kreditrisk steg när marknads riskaversion ökade. Det innebar ökade räntedifferenser gentemot Tyskland för länder med relativt små obligationsmarknader, detta trots att den relativa storleken på obligationsmarknaderna över tiden var densamma. Exempelvis drabbades Finland av detta. Även med en gemensam valuta spelar således storleken på obligationsmarknaden en betydande roll. Detta resultat indikerar också att Sverige riskerar att missgynnas mer än större länder vid finansiell oro. Intressant att notera är även att de relativt goda offentliga finanserna i Finland efter krisen gav ett större bidrag till en lägre räntedifferens än tidigare. Länder med goda offentliga finanser gynnas således mer av detta än tidigare vid finansiell oro. Det skulle kunna förklara varför den långa svenska räntan inte steg relativt den tyska under 2008 och 2009. En annan studie pekar på betydelsen av eventuella svagheter i den finansiella sektorn för skillnaden i riskpremier mellan olika EMU-länder.¹⁰²

Hallberg och Wolff har undersökt hur institutionerna kring finanspolitiken kan påverka räntan.¹⁰³ De finner att en stark roll för finansministern i budgetförhandlingarna och starka budgetpolitiska regelverk ger lägre riskpremier. De finner t.o.m. att om finansministerns roll är väldigt stark eller om det finns ett väldigt starkt budgetpolitiskt regelverk på plats, så påverkar inte längre eventuella underskott räntan. Även om det inte är troligt att detta gäller oavsett underskottens storlek är det ett intressant resultat eftersom det visar på den stora betydelsen av goda institutioner kring finanspolitiken för att minska sannolikheten för en ökad riskpremie vid tillfälliga underskott.

¹⁰⁰ Se Haugh m.fl. (2009).

¹⁰¹ Enligt Sgherri och Zoli (2009) råder konsensus i litteraturen om att det främst är de finansiella marknadernas övergripande syn på risk som styr räntedifferenserna mellan olika EU-länder.

¹⁰² Se Sgherri och Zoli (2009).

¹⁰³ Se Hallberg och Wolff (2008).

Tabell 6.2 Forskningsöversikt av effekterna på räntan av ökade offentliga underskott och ökad skuldsättning

Reference	Countries	Fiscal variables	Estimated effects on long-term interest rates in basis points (bps)
Studies that focus on flow fiscal variables			
Thomas and Wu (2009)	United States	A 1% point increase in projected fiscal deficit in 5 years	30-60 bps
Bernoth et al (2006)	14 EU countries	A debt -service ratio 5% above Germany's	32 bps (Spread vis-à-vis Germany, post-EMU period, some non-linear effects)
Dai and Philippon (2005)	United States	A 1% point increase in fiscal deficit lasting 3 years	20-60 bps
Ardagna et al (2007)	16 OECD countries	A 1% point deterioration in primary balance	10 bps
Laubach (2003)	United States	A 1% point increase in projected fiscal deficit	25 bps
Literature review by Gale and Orzag (2003)	United States	A 1% point increase in projected fiscal deficit	40-50 bps
Literature review by Gale and Orzag (2002)	United States	A 1% point increase in projected fiscal deficit	50-100 bps (macro models) 50 bps (others)
Canzeroni, Cumby and Diba (2002)	United States	A 1% deterioration in projected fiscal balance, 5 to 10 year ahead	41-60 bps (Spread of 10-year yield over 3-month)
Linde (2001)	Sweden	A 1% deterioration in fiscal balance	25 bps after 2 years (Domestic-foreign long-term interest differential)
Reinhart and Sack (2000)	19 OECD countries	A 1% deterioration in fiscal balance in current and next years	9 bps (yield)
	G7		12bps (yield)
Orr, Edey and Kennedy (1995)	17 OECD countries	A 1% point deterioration in fiscal balances	15 bps
Studies that focus on stock fiscal variables			
Chinn and Frankel (2005)	Germany	A 1% increase in current net debt	5-8 bps
	France, Italy, UK and Spain	A 1% increase in net public debt ratio projected 2 years ahead	10-16 bps
	USA	A 1% increase in current or projected net debt	5 bps over period 1998-2002, but obscured when extended to 2004
Ardagna et al (2007)	16 OECD countries	Public debt	non-linear
Engen and Hubbard (2004)	United States	A 1% point increase in debt ratio	3 bps (with ranges)
Laubach (2003)	United States	A 1% point increase in projected debt ratio	4 bps
Chinn and Frankel (2003)	Germany, France, Italy, Japan, Spain, UK and USA	A 1% increase in net public debt ratio projected 2 years ahead	3-32 bps (individual country) 7-12 bps (European interest rates)
Codogno et al (2003)	9 EMU countries	Debt-to-GDP ratio	Small and significant effects on spreads for Austria, Italy and Spain
Conway and Orr (2002)	7 OECD countries	A 1% point increase in net public debt	Less than 1 bps (Real 10-year bond yields, starting from zero net debt) 1.5 bps (Real 10-year bond yields, starting from 100% net debt)
O'Donovan, Orr and Rae (1996)	7 OECD countries	A 1% point increase in net public debt	Less than 1 bps (Real 10-year bond yields, starting from zero net debt) 2 bps (Real 10-year bond yields, starting from 100% net debt)
Ford and Laxton (1995)	9 countries	A 1% point increase in net public debt	14 - 49 bps (Real 1 year bond yields)
	World	A 1% point increase in world net public debt	15 -27 bps (Real 1-year bond yields)

Källa: Haugh m.fl. (2009).

Sammantagen bedömning

Arbetsgruppens tolkning av litteraturen är att det utifrån majoriteten av genomförda studier inte entydigt går att bedöma vilket samband som finns mellan det offentligfinansiella läget och riskpremier. Det finns dock ett antal studier som visar att en försämring av det offentligfinansiella läget leder till högre räntor. Arbetsgruppen gör sammantaget bedömningen att det utifrån befintliga empiriska studier inte går att dra några bestämda slutsatser om vad som är ett välavvägd mål för den offentliga sektorns sparande om syftet med målet i första hand ska vara att undvika höga riskpremier vid kraftiga konjunkturavmattningar. Arbetsgruppen gör dock den subjektiva bedömningen, baserad på den svenska utvecklingen under nuvarande och tidigare kriser, att det ändå förefaller motiverat för Sverige, som ett litet exportberoende land med egen valuta och konjunktur känsliga finanser, att ha ett relativt sett starkt offentligfinansiellt utgångsläge vid kraftiga konjunkturavmattningar jämfört med andra länder som inte är lika utsatta.

6.6 Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån behovet att upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP

I detta avsnitt diskuteras hur en stabiliseringspolitisk buffert kan åstadkommas genom att över tiden upprätthålla den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet på en viss nivå och vad det har för betydelse för valet av mål för den offentliga sektorns sparande.

Hassler (2008) och Finanspolitiska rådet (2008) menar att det kan finnas skäl för staten att upprätthålla en viss positiv finansiell nettoförmögenhet med motiveringen att staten bör ha en finansiell buffert som ger manöverutrymme vid djupa och utdragna lågkonjunkturer. Det handlar då inte om att upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet i absoluta termer

utan att den finansiella nettoförmögenheten upprätthålls som en viss andel av BNP. Om variationen i BNP är lika stor över tiden och BNP växer över tiden krävs i kronor räknat ett ökande stabiliseringspolitiskt manöverutrymme vid konjunktursvängningar. För ett land som i utgångsläget har en positiv finansiell nettoförmögenhet (som Sverige idag), kommer ekonomisk tillväxt vid budgetbalans bidra till en över tiden erroderande nettoförmögenhet, mätt som andel av BNP. För att upprätthålla den finansiella nettoförmögenheten som en viss andel av BNP krävs med andra ord ett konstant överskott i de offentliga finanserna för att den offentliga sektorns finansiella förmögenhet som andel av BNP inte ska sjunka över tiden (se bilaga 3).

Vare sig Hassler (2008) eller Finanspolitiska rådet (2008) landar i någon klar slutsats i hur stor den finansiella nettoförmögenheten bör vara som andel av BNP och arbetsgruppen har heller inte funnit forskning som kan ge god vägledning när det gäller denna fråga. Ett av de ursprungliga motiven till överskottsmålet var att den offentliga sektorn under en demografiskt gynnsam period skulle gå från att ha en finansiell nettoskuld till noll i finansiell nettoförmögenhet. Det målet har redan överträffats. Den finansiella nettoförmögenheten uppgick strax innan krisen till ca 20 procent av BNP. Arbetsgruppen kan inte avgöra om det är en lämplig nivå att upprätthålla på sikt men om det ur ett politiskt perspektiv anses att denna nivå på den finansiella nettoförmögenheten är lämplig att upprätthålla över tiden, krävs, vid en nominell BNP-tillväxt på 5 procent per år, ett konstant överskottsmål på 1 procent av BNP.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Med ett överskottsmål på X procent av BNP kommer vid en nominell BNP-tillväxt på Y procent den finansiella nettoförmögenheten som andel av BNP på lång sikt stabiliseras på Z procent av BNP där $Z = (X/Y) \cdot 100$ (se bilaga 3 för en motivering till detta). Om $X=1$ och $Y=5$ kommer således $Z = (1/5) \cdot 100 = 20$. Nettoförmögenheten kommer med andra ord att stabiliseras på 20 procent av BNP.

Sammantagen bedömning

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. Det är dock svårt att avgöra vad som är en lämplig nivå. Den tidigare analysen visade att det sett till Stabilitets- och tillväxtpaktens krav finns argument som talar för att det kan vara befogat med ett överskottsmål på omkring 1 procent av BNP. En sådan nivå på överskottsmålet skulle bidra till att den finansiella nettoförmögenheten i genomsnitt kommer att ligga på 20 procent av BNP, dvs. på den nivå som rådde vid ingången till krisen. Arbetsgruppens subjektiva bedömning är att det inte finns några starka skäl som talar för att det är befogat att upprätthålla en ännu större finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP av stabiliseringspolitiska skäl.

6.7 Mål för det offentliga sparandet bedömt utifrån behov av att upprätta en likvid "öronmärkt" buffertfond

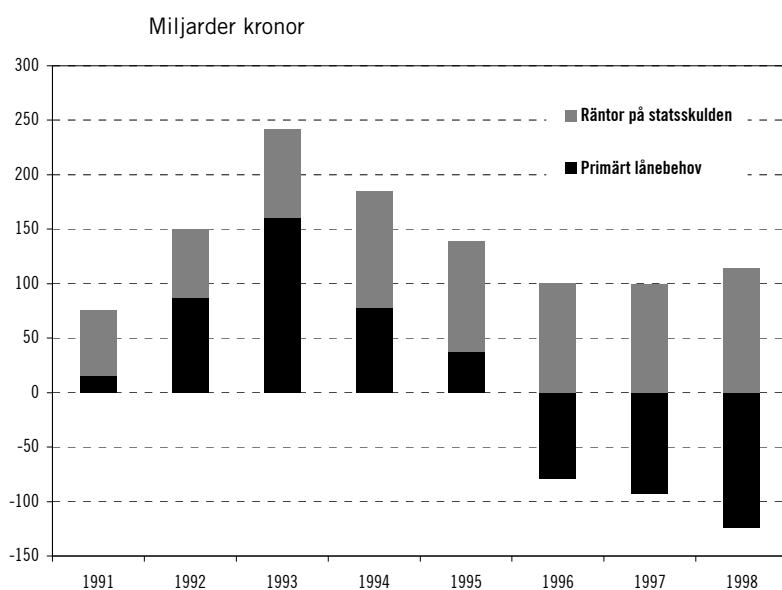
Utgångspunkten i avsnittet ovan var att det inte är avgörande hur en offentlig finansiell nettoförmögenhet är placerad, utan att det är en stark offentligfinansiell ställning i sig som är en garanti för god kreditvärdighet och stabiliseringspolitiskt manöverutrymme. I dagsläget finns en stor del av de offentligfinansiella tillgångarna emellertid placerade i AP-fonderna. Dessa medel är öronmärkta för framtida pensioner och kan inte användas för konjunkturstabilisering i en krissituation. Det kan också finnas en politisk frestelse i att använda en finansiell förmögenhet till att finansiera t.ex. nya konsumtionsutgifter eller infrastrukturprojekt. Detta talar möjligtvis för att det ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan finnas skäl att bygga upp en "öronmärkt" likvid buffertfond ur vilken medel enbart får användas till konjunkturstabilisering i en krissituation.

Ytterligare ett argument för en sådan fond är att staten i en krissituation, åtminstone i viss utsträckning, frigör sig från beroendet av kreditmarknaderna. Nedan diskuteras hur stor en sådan eventuell fond skulle behöva vara, hur den principiellt skulle kunna inrättas, för- och nackdelar med en sådan fond, samt vad en sådan fond skulle ha för betydelse för valet av nivå på den offentliga sektorns sparmål.

6.7.1 Hur stor bör en eventuell buffertfond vara?

Det är inte alldeles lätt att bedöma vad som kan vara en lämplig storlek på en buffertfond. Klart är dock att det rör sig om betydande summor om fonden ska ha någon reell betydelse.

Diagram 6.4 Statens lånebehov



Källa: Riksgäldskontoret.

Diagram 6.4 visar hur lånebehovet utvecklades 1991–1998. Under 1991–93 ökade lånebehovet från cirka 75 miljarder kronor till cirka 240 miljarder kronor, för att sedan åter minska. Det var det primära lånebehovet som minskade efter 1993, medan kostnaderna för statsskuldräntorna fortsatte att öka även under 1994 för att därefter ligga kvar på en hög nivå ända fram till 1998. Diagrammet illustrerar hur kostsam krisen var för den offentliga sektorn, och att effekten dröjde sig kvar länge i form av höga räntekostnader. Under åren 1991–1993 ökade lånebehovet ackumulerat med cirka 350 miljarder utöver den genomsnittliga ökningen 1982–2007, vilket motsvarar drygt 20 procent av BNP under dessa år.

Diagram 6.4 visar lånebehovet netto medan lånebehovet brutto är avsevärt större. Varje år förfaller cirka 20 till 25 procent av statsskulden till betalning och måste ersättas med nya lån. En försämrad kreditvärdighet påverkar därför inte bara finansieringen av nya underskott i statsbudgeten utan kreditkostnaderna för hela statsskulden som för närvarande uppgår till mer än 1300 miljarder, motsvarande ca 40 procent av BNP. Summan av nyupplåningen och ersättningen av förfallande lån kan därmed uppgå till mer än 15 procent av BNP under ett krisår. En likviditetsfond måste således vara mycket stor för att göra den offentliga sektorn oberoende från kreditmarknaden under någon längre tid. Dimensioneringen av fonden bör i stället därför göras utifrån att dess existens ökar förtroendet för statsfinanserna och därmed bidrar till att sänka kreditkostnaderna, samt att den kan användas som temporär finansiering av stabiliseringspolitiska åtgärder i en djup lågkonjunktur när upplåningskostnaderna är särskilt höga.

6.7.2 Hur kan en fond byggas upp?

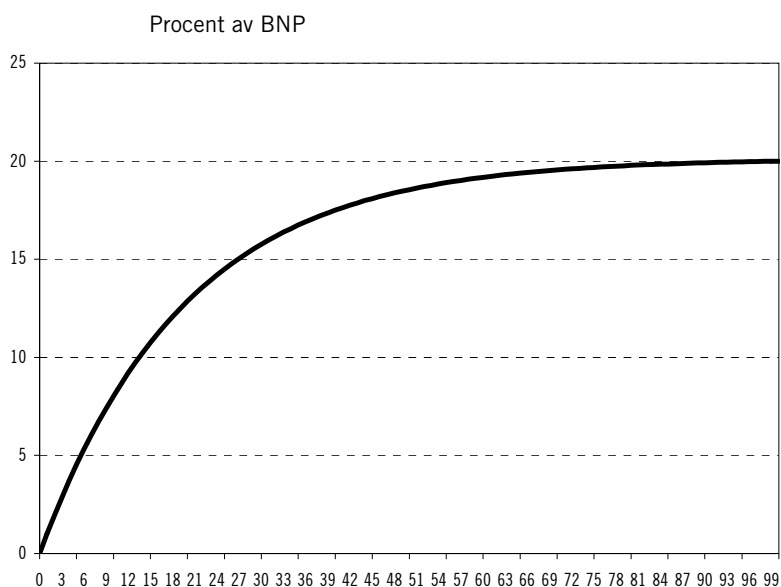
Fonduppbyggnad genom ökat sparande

Inrättandet av en buffertfond kan ske på olika sätt. Ett första sätt är att höja sparmålet och gradvis bygga upp fonden genom ett högre sparande. Med ett statligt sparmål på 1 procent av BNP över konjunkturcykeln som öronmärks för en buffertfond kommer fonden på sikt att stabiliseras på 20 procent av BNP vid 5 procents nominell BNP-tillväxt. I tabell 6.3 illustreras detta genom ett högre sparande och en förbättrad nettoställning jämfört med utgångsläget (den finansiella nettoförmögenheten och det statliga sparmålet antas i tabellen vara noll procent av BNP i utgångsläget). Uppbyggnaden av en buffertfond genom ett högre sparande innebär samtidigt att bruttostatsskulden, allt annat lika, i motsvarande grad blir större eftersom de fonderade medlen alternativt kunde ha använts för avbetalningar på skulden.

Ett problem med att spara till en fond är att fondstyrkan byggs upp mycket långsamt. Det tar cirka 25 år innan fonden motsvarar 15 procent av BNP vid 5 procents nominell tillväxt och 1 procents sparande, och ytterligare drygt 40 år innan den når 20 procent av BNP (se diagram 6.5). I de fall fondvärdet minskar i en kris tar det så lång tid att återställa fondstyrkan att sannolikheten för att en ny kris åter ska minska fonden, innan den har hunnit återställas, är stor. För att bygga upp eller fylla på en buffertfond efter en kris under något sånär kort tid skulle sparandet med andra ord temporärt behöva höjas betydligt över ett på lång sikt välavvägt sparmål.

För att användandet av fonden ska vara saldoneutralt över en konjunkturcykel ställs också stora krav på att in- och utflödenas storlek regleras på ett tydligt sätt. De få internationella erfarenheter som finns kring den här typen av fonder (se avsnitt 6.7.3 nedan) visar att fonder där in- och utbetalningar är regelbaserade, fungerar bättre än då in- och utbetalningar är föremål för politiska förhandlingar.

Diagram 6.5 En buffertfonds tillväxt över tiden vid ett sparande om 1 procent av BNP och 5 procents nominell ränta



Källa: Egna beräkningar.

Fonduppbyggnad genom engångsupplåning

En likvid buffertfond kan också byggas upp genom en engångshöjning av statsskulden. Om staten lånar upp tillgångar motsvarande exempelvis 20 procent av BNP under högkonjunkturår när kreditvillkoren är goda och placerar dem i en buffertfond skulle det finansiella sparandet inte påverkas av detta, utan endast tillgångarna och skulderna. Statens bruttoskuld ökar då med 20 procent av BNP men det motsvaras av ökade tillgångar av samma storlek. Statens finansiella nettoställningen är således oförändrad. Om avkastningen på fondtillgångarna är densamma som statsskuldräntan kommer det finansiella sparandet inte heller att påverkas av ett ändrat ränte-

netto; ökade kostnader för statsskuld räntor motsvaras då exakt av ökade räntor och utdelningsinkomster från fonden (se rad 3 i tabell 6.3).

Fonduppbyggnad genom försäljning av statlig egendom

Ytterligare ett alternativ är att bygga upp en likvid buffertfond genom att sälja statlig egendom. En sådan fondfinansiering ändrar varken tillgångar eller skulder jämfört med utgångsläget, och därmed inte heller lånebehovet eller sparandet. Det enda som händer är att en typ av tillgång säljs för att omvandlas till en annan tillgång i form av en likvid buffertfond (se den sista raden i tabell 6.3). Det är endast om fonden används som nettoställningen påverkas, och då måste fonden fyllas på igen om nettoställningen inte ska försvagas permanent. Kravet på att in- och utflöden till fonden matchar varandra gäller således även i detta fall.

Tabell 6.3 Effekter på lånebehov och sparande av en likvid buffertfond

Procent av BNP

	Tillgångar, inkl. fond	Skulder	Fond- storlek	Netto- ställning	Årligt sparmål	Initialt lånebehov
Före fond	60	60	0	0	0	0
Spara till fond	80	60	20	20	1	0
Låna till fond	80	80	20	0	0	20
Sälja statlig egendom	60	60	20	0	0	0

Källa: Egna beräkningar

En fond som ett konto hos Riksgälden

En ytterligare möjlighet är att staten endast skapar en fond som ett konto hos Riksgälden. Det är den konstruktion som exempelvis användes vid inrättandet av bankstabilitetsfonden. En

sådan fond har inga egna likvida tillgångar utan fungerar i det närmaste som en garanti där staten åtar sig att finansiera maximalt 50 miljarder kronor i åtgärder för att stabilisera banksystemet i en krissituation. De avsättningar som görs till bankstabilitetsfonden minskar statens lånebehov och alla eventuella utbetalningar skulle behöva finansieras genom ökad upplåning. Beroendet av kreditmarknaden och en god kreditvärdighet kvarstår således. Att inrätta en stabiliseringspolitisk fond på detta sätt skulle i princip vara detsamma som att tydligare avgränsa storleken på statens stabiliseringspolitiska åtagande, och säga att staten kommer att finansiera åtgärder upp till en viss nivå genom upplåning. Bankstödsfonden omfattar 50 miljarder kronor, eller cirka 1,5 procent av BNP, vilket är lite i relation till ett totalt finanspolitiskt åtagande. En tydlig avgränsning av statens stabiliseringspolitiska åtagande skulle kunna bidra till att ge kreditgivare trygghet, och därmed sänka upplåningskostnaderna. I praktiken är det dock sannolikt svårt eller omöjligt att avgränsa det stabiliseringspolitiska åtagandet på detta sätt.

6.7.3 Internationella erfarenheter av buffertfonder

De internationella erfarenheterna av buffertfonder är begränsade på nationell nivå.¹⁰⁵ I USA har det dock på delstatlig nivå sedan början av 1980-talet funnits så kallade "rainy day funds" (RDF) som används för att jämna ut konjunkturella svängningar i skatteunderlaget. Alla delstater i USA, förutom en, styrs av samma typ av regler som de svenska kommunerna genom att de ska upprätta en balanserad budget varje år.¹⁰⁶ Delstaterna tillåts

¹⁰⁵ Det finns exempel på länder med olika former av fonder. Ingen av dessa liknar dock den typ av fond som det skissas på i detta avsnitt. Ett antal länder har olika former av fonder för att hantera inkomster från naturresurser, t.ex. Norge och Chile. Det finns även exempel på fonder som byggts upp av löpande inkomster som används för att via statliga ingripanden nå ökad ekonomisk tillväxt, t.ex. i Singapore. Ytterligare en typ av fonder är sådana som ska säkra en fast växelkurs, som t.ex. i Estland och Tjeckien.

¹⁰⁶ Se t.ex. Wagner (2003).

trots detta agera motcykliskt genom att budgetreglerna medger att överskott sparas under goda år för att användas under dåliga år när inkomsterna är lägre.

De flesta delstater (33 stycken) har inget automatiskt system för att fylla på fonderna utan detta sker om det finns pengar kvar vid årets slut. Andra delstater bidrar årligen med en fastslagen andel av inkomsterna till fonden eller genom inkomster från naturresurser (exempelvis har Alaska stora inkomster från naturgas). Även reglerna för uttag ur fonderna varierar. I vissa delstater krävs ett beslut av $\frac{3}{4}$ -delar av delstatsparlamentet medan det i andra endast krävs ett beslut av guvenören. Endast ett fåtal delstater har regler för uttag ur fonden som är kopplade till den realekonomiska utvecklingen. De flesta delstater har däremot någon form av regel som reglerar hur stor fonden får bli. Ungefär hälften av delstaterna har satt gränsen till motsvarande 5 procent av intäkterna.

Storleken på fonderna varierar kraftigt över tiden och mellan de olika delstaterna.¹⁰⁷ Vissa delstater har små fonder, mindre än motsvarande 1 procent av inkomsterna, medan Alaska är ett extremfall med en fond som motsvarar 150 procent av de årliga intäkterna. Det finns ingen konsensus kring hur stora fonder delstaterna skulle behöva för att hantera en normal nedgång.¹⁰⁸ Uppskattningar av hur stor fonden bör vara skiljer sig från 5 till 18 procent av intäkterna. Om samma intervall applicerades på den svenska offentliga sektorn skulle det motsvara ett intervall på 3 till 9 procent av BNP eller 90–280 miljarder kronor.

Intressant att notera är att även om fonderna 2007 låg på i genomsnitt 11 procent av intäkterna har de inte kunnat absorbera hela försämringen av delstaternas finanser som följt av den rådande lågkonjunkturen.¹⁰⁹ De flesta delstater har i den nuvarande krisen redan tömt sina fonder. För 2010 uppskattas underskotten för delstaterna motsvara hela 25 procent av delstaternas intäkter. Även under tidigare nedgångar har fonderna

¹⁰⁷ Se McNichol och Lav (2009).

¹⁰⁸ Se Walker (2000).

¹⁰⁹ Se McNichol och Lav (2009).

tömts snabbt samtidigt som ytterligare skattehöjningar eller utgiftssänkningar varit nödvändiga.

Empiriska studier av effekterna av fonderna på delstatsnivå i USA ger inga entydiga resultat i vilken utsträckning de faktiskt bidrar till stabilare finanser över tiden.¹¹⁰ En generell slutsats är dock att de flesta delstater inte lyckas fylla på fonden i tillräcklig utsträckning i goda tider för att de fullt ut ska kunna hantera försämrade finanser i sämre tider. En annan slutsats från litteraturen är att fonderna i sig inte tar bort delstaternas behov av nedskärningar i lågkonjunkturer. Ytterligare en slutsats är att fonder som har strikta regler fungerar bättre än genomsnittet.¹¹¹

Balassone m.fl. (2007) diskuterar behovet av att införa någon form av fonder för stabiliseringspolitik på nationell nivå i EU.¹¹² De anser att dessa skulle kunna ge ett bidrag genom att för länder med låga skulder minska rigiditeten när det gäller underskottsgränsen i Stabilitets- och tillväxtpakten. För att dessa fonder ska fungera krävs dock en förändring av nuvarande regler i Stabilitets- och tillväxtpakten eftersom de pengar som tas ur en fond försämrar sparandet i samma utsträckning.

6.7.4 En buffertfond kräver ett omfattande regelverk

För att en likvid buffertfond ska fungera måste den omgärdas av ett tydligt regelverk. Det visar inte minst erfarenheterna från USA. Regelverket bör reglera när medel får tas ur fonden, hur den ska fyllas på samt hur den ska förvaltas. För att en fond ska fungera långsiktigt krävs en bred enighet om regelverket eftersom regeringsmakten kan skifta över tiden.

Om det inte finns tydliga regler kring när uttag får göras, finns en betydande risk för att fonden kommer att användas till andra ändamål än vad den är avsedd för. Ett alternativ är att

¹¹⁰ Se Balassone, Franco och Zotteri (2007).

¹¹¹ Se t.ex. Sobel och Holcombe (1996) samt Wagner och Elder (2005).

¹¹² Även Buti m.fl. (2003) och Sapir m.fl. (2003) har öppnat för att introducera stabiliseringsfonder i EU-länderna.

införa någon form av automatiska regler för när fonden får användas, t.ex. vid ett visst BNP-gap eller när den årliga tillväxten i de offentliga inkomsterna ligger under en viss nivå. Om ett av syftena med fonden är att kunna föra diskretionär finanspolitik, krävs att den automatiska regel som används ger tillåtelse att använda fonden före krisen slår till eftersom det finns ett tidsfördröjningsproblem. Därtill måste det finnas regler om hur mycket som årligen får plockas ut ur fonden. För att systemet med en fond ska fungera krävs även tydliga regler om hur fonden fylls på efter att den har använts. När det gäller förvaltningen krävs vidare att fonden inte blir ett instrument för politiska prioriteringar när det gäller t.ex. näringspolitik.¹¹³ Det är avgörande att de tillgångar som fonden har är likvida och någorlunda värdesäkra för att kunna användas vid en kraftig nedgång i ekonomin.

6.7.5 Fondens nettoavkastning

Att inrätta en fond kan ses som en försäkring där staten betalar en premie för att försäkra sig mot risken för att vara tvungen att vända sig till kreditmarknaden i ett läge när upplåningskostnaderna är höga. Den avgörande frågan är om premien är värd att betala, dvs. om fonden i slutänden kan sänka finansieringskostnaderna för krishantering jämfört med upplåning på kreditmarknaderna. För att detta ska vara fallet måste fondens avkastning och den vinst staten gör i form av lägre kostnader för krishantering överstiga kostnaderna för att upprätta och administrera fonden.

Även om den finansiella nettoställningen inte behöver förändras av inrättandet av en buffertfond genom upplåning så ökar statens riskexponering. Om statsskulden och fondens värde och avkastning utvecklas olika riskerar staten ökade kostnader.

¹¹³ I den politiska debatten framförs då och då argumentet att AP-fonderna ska få en aktivare roll i näringspolitiken genom att exempelvis investera i svenska bolag med goda tillväxtförutsättningar.

För buffertfonden kan det vara svårt att långsiktigt erhålla en avkastning som är i paritet med statsskuldräntan om restriktionen är att placeringarna måste vara likvida och någorlunda värdesäkra i en krissituation. Troligtvis måste fonden i huvudsak placeras i utländska värdepapper för att inte orsaka stora störningar på den svenska kapitalmarknaden när den används, vilket därtill medför en växelkursrisk. Erfarenheterna visar att kronan som regel tappar i värde vid finansiell oro.

Den finansiella krisen under 2008 och 2009 visade att globala störningar kan innebära att även finansiella tillgångar som tidigare setts som säkra och likvida kan påverkas. Det innebär att det kan vara svårt att finna tillgångar som alltid kan garanteras vara likvida. Det gäller särskilt om stor riskspridning samtidigt vill uppnås. Avsaknaden av internationella exempel på den här typen av fond indikerar att vinsten av en likvid buffertfond i jämförelse med traditionell upplåning på kreditmarknaderna har ansetts vara begränsad.

Sammantagen bedömning

En gynnsam finansiell offentlig nettoställning bidrar till stabiliseringspolitiskt manöverutrymme. I dagsläget finns emellertid en stor del av de offentligfinansiella tillgångarna placerade i AP-fonderna. Dessa medel är öronmärkta för framtida pensioner och kan inte användas för konjunkturstabilisering i en krissituation. Det kan också finnas en politisk frestelse i att använda en finansiell förmögenhet till att finansiera nya konsumtionsutgifter eller infrastrukturprojekt. Detta talar för att det ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan finnas skäl att bygga upp en "öronmärkt" likvid buffertfond ur vilken medel enbart får användas till konjunkturstabilisering i en krissituation. Ytterligare ett argument för en sådan fond är att staten i en krissituation, åtminstone i viss utsträckning, frigör sig från beroendet av kreditmarknaderna. Det finns dock en hel del problem förknippade med en sådan fond. Om en sådan fond ska

byggas upp genom ett offentligt sparande på exempelvis 1 procent av BNP skulle det ta lång tid innan fonden skulle nå upp till en nivå att den i praktiken skulle ha någon reell betydelse i stabiliseringspolitiken. Fonden kan alternativt byggas upp genom att staten under konjunkturellt goda år när upplåningskostnaderna är gynnsamma lånar ihop till fonden. Ytterligare ett alternativ är att bygga upp fonden genom försäljning av statlig egendom. Inget av de två senare alternativen påverkar det finansiella sparatet eller nettoförmögenheten. Erfarenheterna av så kallade "rainy day funds" i delstaterna i USA visar emellertid att för att likvida buffertfonder ska fungera som avsett måste de omgärdas av politiskt robusta regler som reglerar hur fonden får disponeras, hur insättningar ska göras till fonden och hur fonden ska förvaltas. Det kan också vara svårt att få en rimlig avkastning på fonden och den kommer dessutom att vara utsatt för en valutarisk.

Inrättandet av en statlig buffertfond övervägdes också i STEMU-utredningen (SOU 2002:16). Utredningen såg buffertfonden främst som en ersättning för de anpassningsmöjligheter som en egen valuta och penningpolitik erbjuder vid en eventuell svensk övergång till euron som valuta, men valde att inte rekommenderade en sådan.

Arbetsgruppen avfärdar inte helt tanken på en likvid buffertfond men menar samtidigt att avsaknaden av goda exempel på den här typen av fond måhända indikerar att vinsten av en likvid buffertfond i jämförelse med traditionell upplåning på kreditmarknaderna har ansetts vara begränsad. Nuvarande globala finanskris kan dock möjligtvis komma att ändra den synen.

6.8 Avvägning mellan olika motiv till överskottsmålet

De stabiliseringspolitiska motiv till ett överskottsmål som diskuterats i detta kapitel kan komma i konflikt med de andra motiv till målet som diskuterades i de två föregående kapitlen. Mål om generationsrättvisa och effektivitet talar för att målet bör tillåtas variera över tiden, vid givna skattesatser och oförändrad standard i det offentliga åtagandet, och att målet periodvis också kan tillåtas bli negativt (se diskussionen i kapitel 4–5). Stabiliseringspolitiska skäl talar dock för att sparmålet inte bör sättas för lågt.

Arbetsgruppens bedömningen är att det för närvarande inte förefaller vara någon större konflikt mellan de av nuvarande regering angivna motiven till överskottsmålet. Analysen har visat att ett sparmål i intervallet 0 till 2 procent av BNP under de kommande 10 åren förefaller vara ett välavvägt mål sett till målen om långsiktigt hållbara offentliga finanser, intergenerationell rättvisa, effektivitet och stabilisering. Nuvarande överskottsmål på 1 procent av BNP ligger inom ramen för detta intervall. Eftersom nuvarande överskottsmål är väletablerat, ser arbetsgruppen inga starka skäl till att ändra nivån på målet under överskådlig framtid.

Att det för närvarande inte verkar finnas någon stor konflikt mellan de olika motiven till överskottsmålet är på intet sätt en garanti för att det kommer att vara så även i framtiden. Med en annan bedömning av de offentliga finanserna på lång sikt kan det uppstå en målkonflikt mellan å ena sidan stabilisering och å andra sidan intergenerationell rättvisa och effektivitet. Vid sådana situationer är det viktigt att regeringen är tydlig med vilken vikt den tillmäter de olika motiven till överskottsmålet.

7 Överskottsmålets formulering

I detta kapitel diskuteras hur ett mål för sparandet bör formuleras. Först diskuteras om det finns skäl att ersätta överskottsmålet, eller komplettera det, med ett skuld- eller förmögenhetsmål. Därefter diskuteras om överskottsmålet bör omfatta det totala eller det finansiella sparandet. Därpå analyseras vilka sektorer i den offentliga sektorn överskottsmålet bör omfatta. Avslutningsvis diskuteras om det finns skäl att ha en mer precis formulering av överskottsmålet, än att det ska avse ett genomsnitt av det årliga finansiella sparandet över en konjunkturcykel med opreciserad längd.

7.1 Mål för sparandet eller skulden

Ett av de ursprungliga motiven till överskottsmålet var att den offentliga sektorn under en demografiskt gynnsam period skulle gå från att ha en finansiell nettoskuld till noll i finansiell nettoförmögenhet. Denna målformulering tog i första hand sikte på den offentliga sektorns förmögenhetsställning. Huvudsyftet med det budgetpolitiska ramverket är att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Som visades i kapitel 3 utgår analyser av hållbarhet vanligen från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion. Den intertemporala budgetrestriktionen garanterar, om den är uppfylld, att den offentliga skulden (eller förmögenheten) inte ökar okontrollerat över tiden (mätt som andel av BNP). Mot denna bakgrund har ett antal

aktörer rest frågan om överskottsmålet bör kompletteras eller ersättas med ett mål för den offentliga nettoskulden.¹¹⁴

Vare sig i forskningslitteraturen eller i den ekonomisk-politiska debatten råder dock konsensus om vad som är en optimal statsskuld- eller offentlig förmögenhetsnivå sett till aggregatet.¹¹⁵ Om man istället bryter ned nettoförmögenheten på en skuld respektive tillgångssida och dessutom tittar på olika delar av tillgångssidan, finns det ett antal argument som framförts som ändå kan ge viss vägledning om hur den offentliga sektorns nettoförmögenhet bör vara sammansatt. I avsnitt 7.1.1. framförs ett antal argument som berör bruttoskulden. I avsnitt 7.1.2 framförs istället ett antal argument som berör tillgångssidan. I avsnitt 7.1.3. diskuteras sedan om överskottsmålet bör kompletteras eller ersättas med ett mål för den offentliga nettoskulden (eller nettoförmögenheten). Diskussionen i dessa avsnitt överlappar delvis diskussionen i delar av kapitel 6. Till skillnad från kapitel 6 ligger fokus i dessa avsnitt inte på att diskutera på vilken nivå överskottsmålet bör ligga ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, utan på om det finns skäl att ersätta eller komplettera överskottsmålet med ett skuld- eller förmögenhetsmål.

7.1.1 Vad är en optimal skuldnivå?

Liksom för ett hushåll finns det för staten goda skäl att inte ha en för stor skuldsättning. En hög skuld innebär att en stor del av statens inkomster måste gå till att löpande betala ränteutgifter och amorteringar, vilket tränger undan annan prioriterad verksamhet. En hög skuld kan också göra att staten får betala en högre riskpremie, vilket innebär att ränteutgifterna blir högre än i annat fall.¹¹⁶ En hög statsskuld innebär dessutom att det finns en risk för att allmänheten, men kanske i synnerhet de finansiella

¹¹⁴ Se exempelvis Finanspolitiska rådet (2008).

¹¹⁵ Se exempelvis Wyplosz (2002).

¹¹⁶ Se vidare kapitel 6 och bilaga 5.

marknaderna, börjar ifrågasätta de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, vilket erfarenheten visar kan bidra till makroekonomisk instabilitet. Det kan också bidra till att stabiliseringspolitiska åtgärder blir mindre verksamma. Som visades i föregående kapitel är det dock, såväl teoretiskt som empiriskt, svårt att avgöra vid vilken nivå på skulden som dessa problem blir akuta. För ett land som förväntas ha en hög framtida ekonomisk tillväxt uppfattas vanligtvis en relativt hög initial bruttoskuld som ett mindre problem, jämfört med ett land som har samma bruttoskuld, men som förväntas ha en lägre ekonomisk tillväxt. Det beror på att ju högre den ekonomiska tillväxten är, desto snabbare sjunker bruttoskulden som andel av BNP.

Det finns samtidigt argument som talar för att bruttoskulden inte bör vara noll utan att det behövs en viss minsta nivå på bruttoskulden. I de flesta länder tjänar offentlig upplåning till att täcka underskott i de offentliga finanserna eller för att återfinansiera tidigare aggregerade skulder. I ett antal länder som under långa perioder haft betydande överskott i sparandet och som har en positiv finansiell nettoförmögenhet har staten fortsatt att ge ut obligationer och statsskuldväxlar. Exempel på sådana länder är Norge, Australien och Singapore. Skälet till detta är inte bara att det ska täcka tillfälliga underskott över året utan också att det ska bidra till välfungerande och effektiva finansiella marknader.¹¹⁷ Statlig upplåning har flera viktiga egenskaper som kan rättfärdiga upplåning även när det inte finns något statsfinansiellt lånebehov:¹¹⁸

- Avkastningen på statliga obligationer fungerar som en riskfri benchmark för prissättningen av andra finansiella tillgångar. Genom att ge ut statsskuldsoptioner kan staten bidra till bättre fungerande obligationsmarknader för andra typer av

¹¹⁷ Se Hein (2003).

¹¹⁸ Se IMF (2001) och OECD (2002a).

obligationer. Detta bidrar till billigare lånefinansiering för företag och hushåll.

- Mer välfungerande nationella finansmarknader kan öka tåligheten för finansiella chocker genom att öka möjligheterna till upplåning. Detta är sannolikt särskilt viktigt för små valutaområden eller för länder med en egen valuta (som Sverige).
- Genom att upprätthålla en marknad för statliga obligationer kan det bli enklare och billigare med statlig upplåning om det i framtiden uppstår underskott i de offentliga finanserna.

Dessa argument talar således för att det för ett land kan finnas ett behov av att ha en viss minsta bruttoskuld. Det är dock inget argument för att ha en viss nettoskuld. Det är möjligt för staten att låna pengar och placera i finansiella och reala tillgångar utan att det påverkar nettoskulden.¹¹⁹

7.1.2 Vad är en optimal tillgångsnivå?

Den offentliga sektorns *reala* förmögenhet

Den offentliga sektorn har en real förmögenhet som består av exempelvis lokaler och infrastruktur. En väl utbyggd infrastruktur ökar förutsättningarna för en god ekonomisk tillväxt och bidrar till ökad välfärd. Den offentliga äger också lokaler i form av exempelvis sjukhus, äldreboenden och skolor, som är nödvändiga för att kunna bedriva offentlig verksamhet. Den offentliga sektorns reala förmögenhet är således viktig för såväl den offentliga verksamheten som för tillväxtförutsättningarna och det är därför viktigt att de offentliga reala investeringarna ligger på en välavvägd nivå.

Hassler argumenterar för att de offentliga bruttorealinvesteringarna för närvarande är låga i förhållande till avskrivningarna och menar att det bidrar till en trendmässigt

¹¹⁹ Se OECD (2002a).

sjunkande offentlig kapitalstock som andel av BNP.¹²⁰ De offentliga nettoinvesteringarna uppgår idag till ungefär 1 procent av BNP. Realkapitalstocken uppgår till drygt 50 procent av BNP. Det innebär realkapitalstocken ökar med cirka 2 procent per år ($1/0,5=2$). Med samma årliga procentuella ökning av de offentliga nettoinvesteringarna i framtiden kommer, vid en antagen real BNP-tillväxttakt på 3 procent per år, den offentliga realkapitalstocken att sjunka som andel av BNP över tiden. Hassler menar att detta inte är förenligt med en långsiktigt hållbar finanspolitik. En trendmässig nedmontering av infrastrukturen skulle inte gagna framtida generationer och därmed bidra till orättvisa mellan generationerna.

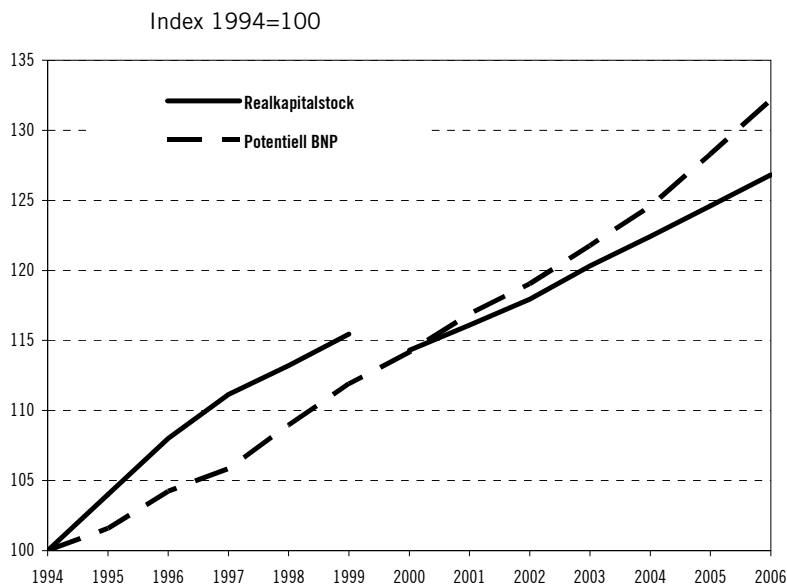
Finanspolitiska rådet har dessutom uppmärksammat att ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande, som inte inkluderar den offentliga sektorns sparande i reala tillgångar, kan bidra till för låga reala investeringar (se vidare diskussionen i avsnitt 7.2). Det finns mot denna bakgrund skäl att följa upp utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock och bedöma i vilken mån realkapitalstocken och investeringarna ser ut att ha påverkats negativt av överskottsmålet.

Diagram 7.1 visar hur den offentliga sektorns realkapitalstock har utvecklats mellan 1994 och 2006. Sett över tiden har den offentliga sektorns realkapitalstock ökat ända sedan 1994. Tolkningen av utvecklingen försvåras av ett tidsseriebrott som beror på att kyrkan avskildes från staten år 2000. Om utvecklingen av realkapitalstocken relateras till utvecklingen av potentiell BNP, visar diagram 7.1 att realkapitalstocken efter år 2000 (dvs. det år överskottsmålet infördes) har ökat något långsammare relativt potentiell BNP än innan. Detta skulle möjligtvis kunna vara en indikation på att överskottsmålet har påverkat tillväxten i realkapitalstocken negativt. Det finns dock inget som säger att det är optimalt att realkapitalstocken, i varje given period, ska utvecklas i samma takt som potentiell BNP.

¹²⁰ Se Hassler (2008).

Det är dessutom mycket svårt att mäta realkapitalstocken. Statistiken är förknippad med betydande brister. Därför går det inte utifrån diagram 7.1 att dra några mer bestämda slutsatser om huruvida överskottsmålet har påverkat tillväxten i realkapitalstocken negativt eller inte.

Diagram 7.1 Den offentliga realkapitalstocken och potentiell BNP



Anm. Tidseriebrott 1999–2000 i samband med att kyrkan skildes från staten.
Källa: Finansdepartementet och Statistiska centralbyrån.

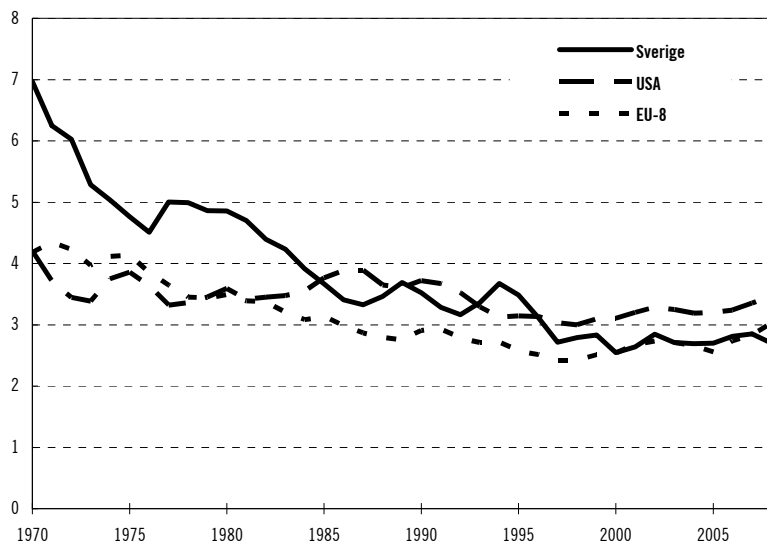
Diagram 7.2 visar att den offentliga sektorns bruttoinvesteringar som andel av BNP minskade kraftigt mellan 1970 och 1997 för att därefter ha legat kvar på en nivå omkring 3 procent av BNP. Denna utveckling är inte förvånande med tanke på att den offentliga sektorn under decennierna dessförinnan gick igenom en kraftig tillväxtfas med en samtida markant ökning av skatteuttaget. Sett ur ett internationellt perspektiv är inte de

offentliga bruttoinvesteringarna alarmerande låga i Sverige (se diagram 7.2).¹²¹

Sammantaget finns det, enligt arbetsgruppens mening, så här långt inga starka evidens på att nuvarande överskottsmål, som inte omfattar sparande i reala tillgångar, har bidragit till allt för låga offentliga investeringar och en urholkad offentlig realkapitalstock. Det finns dock skäl att noggrant följa utvecklingen av den offentliga sektorns investeringar och realkapitalstock.

Diagram 7.2 Offentliga bruttoinvesteringar

Procent av BNP



Anm. EU-8 är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Spanien och Storbritannien.
Källa: OECD.

¹²¹ Se även Finanspolitiska rådet (2009).

Den offentliga sektorns *finansiella* förmögenhet

En annan fråga som tagits upp av Finanspolitiska rådet i dess rapport 2008 och också av Hassler (2008) är det faktum att ekonomisk tillväxt tenderar att erodera den offentliga sektorns finansiella förmögenhet som andel av BNP. För ett land som i utgångsläget har större skulder än finansiella tillgångar kommer ekonomisk tillväxt vid budgetbalans leda till att nettoskulden sjunker som andel av BNP över tiden, vilket vanligtvis brukar uppfattas som något positivt. För ett land som istället i utgångsläget har en positiv finansiell nettoförmögenhet (som Sverige idag), kommer ekonomisk tillväxt vid budgetbalans bidra till en över tiden eroderande nettoförmögenhet, mätt som andel av BNP (se bilaga 3). För det senare landet skulle det krävas ett konstant överskott i de offentliga finanserna för att den offentliga sektorns finansiella förmögenhet som andel av BNP inte ska sjunka över tiden. Finanspolitiska rådet konstaterar detta utan att landa i någon specifik slutsats om det är angeläget att upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet som andel av BNP över tiden. Hassler är tydligare och menar att det kan finnas skäl att upprätthålla en positiv finansiell nettoförmögenhet av en viss storleksordning, mätt som andel av BNP, med motiveringen att staten bör ha en finansiell buffert av en viss storleksordning som ger manöverutrymme vid djupa och utdragna lågkonjunkturer (se diskussionen kapitel i 6).¹²²

7.1.3 Skillnader mellan mål för skulden och sparandet

Diskussionen i avsnitt 7.1.1–7.1.2 visar att det finns skäl att noga följa utvecklingen av den offentliga sektorns balansräkning (skuld- och tillgångssida). Frågan är om detta också talar för att överskottsmålet bör ersättas eller kompletteras med ett skuld- eller förmögenhetsmål.

¹²² Se Hassler (2008).

En viktig skillnad mellan att ha ett skuldmål som ska uppnås till en viss tidpunkt (ett stockmål) och ett överskottsmål definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel (ett flödesmål), är att den första målformuleringen kräver att historiska avvikelser från målet alltid kompenseras. Med den andra målformuleringen är detta inte lika självklart. Ett skuldmål för finanspolitiken, där tidigare avvikelser från målet alltid måste kompenseras oavsett konjunkturläge, riskerar att leda till destabiliserande effekter på efterfrågan och den reala ekonomin. Med ett framåtblickande överskottsmål som är formulerat i termer av ett genomsnittligt finansiellt sparande över en konjunkturcykel, måste inte historiska avvikelser från målet kompenseras och vid bedömda framtida avvikelser från målet ökar möjligheterna att anpassa korrigeringen över tiden med hänsyn tagen till konjunkturläget.

Det finns även andra problem som rör den praktiska tillämpbarheten av ett skuld- eller förmögenhetsmål. Ett sådant problem är att skuldutvecklingen påverkas av värdeförändringar. Värdeförändringar på skulden ligger utanför beslutfattarnas kontroll, vilket medför att kortsiktiga variationer i skulden inte med nödvändighet reflekterar den finanspolitik som bedrivs. Exempelvis påverkar förändrade börskurser värdet av den offentliga sektorns finansiella tillgångar och växelkursförändringar värdet på den del av statskulden som är placerad i utländsk valuta. Värdeförändringar medför att för ett givet mål för skulden, kommer det finansiella sparandet att behöva justeras för att målet ska uppnås.

För att tydliggöra sambandet mellan det finansiella sparandet och den offentliga sektorn nettoskuld, och för att se vilka konsekvenser värdeförändringar kan få med ett skuldmål, kan nettoskuldens förändring över tiden som andel av BNP delas upp i tre olika komponenter; (i) finansiellt sparande som andel av BNP, (ii) en tillväxtfaktor som visar hur skuldkvoten förändras då BNP växer samt (iii) en restpost. Restposten speglar bl.a. ovan nämnda värdeförändringar.

Tabell 7.1 visar en sammanställning av de olika komponenterna gjord av Finanspolitiska rådet. Restposten har varit betydande under den studerade perioden. Av tabellen framgår att restposten i genomsnitt varit positiv och att den därmed bidragit till att förbättra den finansiella nettoställningen under den redovisade perioden. Under perioden 2001–2006 var det restposten som förklarade större delen av förändringen i den offentliga sektorns nettoskuld.

Tabell 7.1 Förändringen i den offentliga nettoskulden och dess komponenter

Årlig förändring som andel av BNP

	1993–1997	1997–2001	2001–2006
Förändring i nettoskuld	-3,3	5,8	3,3
Finansiellt sparande	-5,3	2,0	0,4
Tillväxtfaktor	1,0	0,8	0,1
Restpost	1,1	3,1	2,8

Källa: Finanspolitiska Rådet (2008).

Ett annat problem med att använda skulden som medelfristigt mål är att det finns en rad olika skuldbegrepp och det är inte uppenbart vilken skullddefinition som bör användas. Nettoskulden är teoretiskt sett adekvat att använda men praktiska överväganden, som att det är svårt att värdera många reala offentliga tillgångar som exempelvis vägar och annan infrastruktur, talar för att andra skuld eller förmögenhetsbegrepp med nödvändighet måste användas i praktiken. Detta kan skapa betydande problem. Ett exempel illustrerar detta. Inom Stabilitets- och tillväxtpakten används den så kallade konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) som målvariabel.¹²³ Ett problem med att formulera målet i termer av bruttoskulden är att den kan påverkas av aktiva förändringar i

¹²³ Definitionen innebär att skulden konsolideras, dvs. minskas med sektorns egna innehav av statliga värdepapper.

statens finansiella tillgångar.¹²⁴ Finansiella tillgångar, som exempelvis aktier i statligt ägda bolag, kan säljas för att amortera av bruttoskulden. Ett skuldmål kan på så sätt uppnås utan att statens finansiella nettoställning och därmed finanspolitikens hållbarhet har förändrats.

Ett skuld eller förmögenhetsmål är också relativt lätt att manipulera. Exempelvis kan avskrivningsregler och principer för hur olika tillgångar värderas ändras.

7.1.4 Sammantagen bedömning

Ett skuld- eller förmögenhetsmål för finanspolitiken, där tidigare avvikelser från målet alltid kompenseras, riskerar leda till stabiliseringspolitiska problem. Ytterligare ett problem med ett skuld- eller förmögenhetsmål är att skulden och förmögenheten påverkas av värdeförändringar som ligger utanför politikens kontroll. Ett skuld eller förmögenhetsmål är också relativt lätt att manipulera. Arbetsgruppens samlade bedömning är mot denna bakgrund att ett mål för sparandet är att föredra framför ett skuld- eller förmögenhetsmål. Det finns emellertid ett underliggande samband mellan sparande och skuld/förmögenhet.¹²⁵ Med ett välavvägt mål för sparandet kommer den offentliga sektorns skuld eller förmögenhet utvecklas gynnsamt, även om det inte finns ett explicit skuld- eller förmögenhetsmål som måste uppnås till en viss tidpunkt. I och med Sveriges EU-medlemskap, omfattas de offentliga finanserna också av Stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk. En av dessa regler säger att den konsoliderade bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Därmed finns det redan en övre gräns för hur stor bruttoskulden får bli i Sverige.

¹²⁴ Se Riksrevisionen (2007).

¹²⁵ Se bilaga 3.

7.2 Mål för det finansiella eller totala sparandet

Dagens överskottsmål omfattar enbart det finansiella sparandet. Så som det finansiella sparandet är definierat i nationalräkenskaperna bokförs utgifter för investeringar i sin helhet det år investeringen görs. Detta skiljer sig från en kostnadsmässig redovisning där det inte är den nominella investeringen som bokförs utan avskrivningar och räntekostnader. Ett alternativ till nuvarande målformulering vore att målsätta det totala sparandet (finansiellt sparande plus nettoinvesteringar i reala tillgångar).¹²⁶ Det skulle innebära att investeringar fritt får lånefinansieras (detta brukar kallas för en golden rule eller gyllene regel). En fördel med en gyllene regel som anförts i debatten är att ett mål för det finansiella sparandet riskerar att leda till allt för låga investeringar, eftersom framtida avkastning på investeringar inte beaktas samtidigt som det inte går att fördela kostnaderna över hela investeringens livslängd.¹²⁷ Det har också framförts att kravet på skattefinansiering av investeringar kan leda till konflikter mellan generationerna.¹²⁸

Som diskuterades i avsnitt 7.1.2 är det svårt att bedöma huruvida investeringarna är på en för låg nivå i Sverige. Den offentliga sektorns bruttoinvesteringar har i Sverige de senaste 10 åren legat på knappt 3 procent av BNP, vilket i ett internationellt perspektiv förefaller vara en normal nivå. EU-kommissionen har därtill ifrågasatt om en gyllene regel verkligen leder till ökade investeringar.¹²⁹

Det finns enligt arbetsgruppen starka skäl som talar emot en gyllene regel för offentliga investeringar och att använda totalt sparande som mål. En avgörande fråga är vad som faktiskt ska betraktas som en investering och hur detta ska avgränsas. Inom infrastrukturområdet finns t.ex. betydande gränsdragnings-

¹²⁶ Finanspolitiska rådet har förordat en offentlig utredning för att pröva detta. Se Finanspolitiska rådet (2008).

¹²⁷ Se också diskussionen i avsnitt 7.1.

¹²⁸ Se exempelvis Finanspolitiska rådet (2008).

¹²⁹ Se European Commission (2003).

problem om vad som är en investering respektive underhåll. I ett längre perspektiv skulle också en stor mängd av utgifterna i statsbudgeten kunna hävdas utgöra investeringar (utbildning, forskning, museer m.m.). Om allt fler av de utgifter som nu betraktas som löpande skulle definieras som investeringar skulle regelns syfte riskera att helt förlora sitt värde och dessutom skulle överskottsmålets styrande effekt urholkas. Ett annat problemområde i tillämpningen är avskrivningsreglerna där otydligheter och manipulation kan påverka såväl budgeten för löpande utgifter som skuldnivån. Exempelvis skulle en underskattning av avskrivningstakten leda till en allt för hög skuldsättning.

Förutom dessa gränsdragningsproblem innebär en strikt uppdelning av budgeten på investeringar respektive underhåll en begränsning i flexibiliteten av hur resurserna kan omprioriteras över tiden. Sannolikt ökar också möjligheterna till budget-trixande.

I Sverige fanns en uppdelning i drift- respektive kapitalbudget under perioden 1937–1980. Även om Finanspolitiska rådet i sin rapport 2008 föreslog att en gyllene regel bör utredas, redovisade rådet samtidigt svenska erfarenheter av ett sådant system under 1950-talet som visar hur det kan missbrukas. Belopp kom att flyttas mellan de två olika budgetarna för att ge intryck av stort respektive litet reformutrymme. Uppdelningen i drift- respektive kapitalbudget under perioden ledde därtill till en svår-överskådlig budget och komplexa värderingsregler. I sammanhanget kan nämnas att kapitalbudgeten enbart omfattade kapitalinvesteringar med ett bestående värde som gav monetär avkastning. Infrastrukturinvesteringar som nu präglar debatten om finansieringsformer för investeringar ingick således inte.

Mot bakgrund av de svårigheter som belysts ovan är det arbetsgruppens bedömning att en gyllene regel skulle leda till ett komplicerat ramverk med svåra avvägnings- och tillämpningsproblem. Sannolikt skulle även möjligheterna till uppföljning och utvärdering försvåras. Detta skulle riskera att påverka trovärdigheten för det budgetpolitiska ramverket negativt. Arbets-

gruppens samlade bedömning är därför att överskottsmålet även fortsättningsvis bör formuleras i termer av finansiell sparande och inte totalt sparande. Ytterligare ett argument för detta är att Stabilitets- och tillväxtpaktens regler utgår från finansiellt sparande.

För att minska farhågorna för att ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande kan leda till för låga investeringar och till en omotiverat låg realkapitalstock, menar arbetsgruppen samtidigt att det är angeläget att redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar, särskilt vad gäller dessas utveckling över tid, förbättras i vår- och budgetpropositionerna samt i årsredovisningen för staten.¹³⁰

7.3 Mål för staten, staten och kommunsektorn, eller hela den offentliga sektorn

Överskottsmålet omfattar idag hela den offentliga sektorn, dvs. staten, kommunsektorn samt ålderspensionssystemet. Varken när överskottsmålet infördes eller senare har det redovisats något tydlig motivering till varför hela den offentliga sektorn ska omfattas. Målets omfattning har ifrågasatts av ett antal bedömare.¹³¹ Det finns därför skäl att diskutera överskottsmålets omfattning.

En central fråga är vilket ansvar staten har för åtagandena inom pensionssystemet och kommunsektorn. Staten kan sägas stå som yttersta garant för det samlade offentliga åtagandet; enligt Regeringsformen åligger det för det allmänna att trygga rätten till bl.a. hälsa och utbildning.¹³² Förutsättningarna för att tillhandhålla kommunal service och pensioner kan därmed betraktas som en statlig angelägenhet. Det finns åtminstone två aspekter som bör beaktas i en analys av vilka sektorer

¹³⁰ Detta föreslog också Finanspolitiska rådet i sin rapport 2008.

¹³¹ Exempelvis Finanspolitiska rådet (2008), Riksrevisionen (2007), Riksgäldskontoret (2004) och ESV (2004).

¹³² 1 Kapitel 2§.

överskottsmålet bör omfatta; *i*) statens möjlighet att styra övriga sektorer *ii*) de regelverk som styr sparandet i övriga sektorer. Dessa aspekter diskuteras nedan separat för kommunsektorn och ålderspensionssystemet.

Kommunsektorn

Det finns en lång tradition av kommunalt självstyre i Sverige, ett självstyre som också är grundlagsfäst. Det gäller såväl produktionen av offentliga tjänster som den kommunala beskattningsfriheten.¹³³ Ansvarsutkrävande för den kommunala verksamheten sker i kommunala val. Sett ur ett kommunalt självstyrelseperspektiv kan statens möjlighet att styra kommunerna anses vara begränsad. Om kommunsektorn utifrån ett sådant perspektiv uppfattas som autonom borde överskottsmålet inte omfatta kommunsektorn. Det finns dock ett antal faktorer som talar för att kommunsektorn inte är autonom. Som konstaterades ovan brukar staten ses som den yttersta garanten för hela den offentliga sektorns åtagande. Staten styr också kommunsektorn via lagstiftning som reglerar vad kommunerna och landstingen ska tillhandahålla. Staten påverkar därtill kommunsektorns finansiella situation genom statsbidragen. Statsbidragen utgör en betydande del av kommunsektorns inkomster (21 procent år 2008) vilket gör det svårt att helt separera statens och kommunernas finanser. Staten styr även kommunsektorn genom krav på budgetbalans¹³⁴ och god ekonomisk hushållning¹³⁵. Det finns emellertid inte någon tydlig lagstadgad sanktionsmöjlighet mot kommuner och landsting som inte efterlever dessa krav. Det kan dessutom finnas en förväntan om

¹³³ Se exempelvis SKL (2007).

¹³⁴ 8 kap 4 § samt 5 a § kommunallagen (1991:900).

¹³⁵ Med god ekonomisk hushållning menas att kommunerna i sina budgetar också ska beakta ökade framtida kostnader i form av exempelvis stora pensionsåtaganden. Normen för god ekonomisk hushållning är vanligen att resultatet ska uppgå till två procent av skatteintäkter och generella bidrag. Normen är en schablon som bestämts av SKL. (Riksrevisionen 2007).

att staten kommer att hantera finansiella obalanser i kommunsektorn, vilket kan begränsa balanskravets disciplinerande effekt.

Det finns viss evidens för att kommuner hamnat i ekonomiska problem på grund av ett för stort risktagande med en förväntan om att staten ska stå som garant för den kommunala verksamheten.¹³⁶ Det finns också flera exempel på att staten tidigare gett ekonomiskt stöd till kommuner i obalans genom att inrätta särskilda finansiella hjälpprogram.¹³⁷ Detta reser frågan om staten förväntas hantera finansiella obalanser i kommunsektorn även i framtiden och därmed hur finansiellt oberoende den kommunala sektorn egentligen är från staten. Även om det inte finns ett regelverk som säger att staten per automatik ska kompensera för variationer i kommunsektorns finansiella sparande så finns det via lagstiftningen statliga krav på den kommunala sektorns verksamhet. Dessa aspekter menar arbetsgruppen talar för att överskottsmålet bör inkludera kommunsektorns finansiella sparande. Mot detta skulle kunna anföras att givet att staten *alltid* kompenserar för variationer i den kommunala sektorns sparande så kommer sparandet i kommunsektorn och staten sammantaget inte påverkas, det sker enbart en överflyttning av det underskott som uppkommer i kommunsektorn till staten. Under denna förutsättning skulle det inte spela någon roll om överskottsmålet omfattar kommunsektorn eller inte. Då skulle staten alltid se till att det rådde budgetbalans i kommunsektorn och därmed skulle variationen i det statliga sparandet ge tillräcklig information om hållbarheten i kommunsektorn och den statliga sektorn sammantaget. Det finns dock ingen sådan automatik inbyggd i systemet och det skulle heller inte vara önskvärt eftersom det skulle ge kommunerna och landstingen små incitament att effektivisera

¹³⁶ Skulduppbyggnad i kommuner som sökt statligt stöd har exempelvis inte kunnat förklarats av externa faktorer. Se Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005) och Pettersson-Lidbom (2009).

¹³⁷ Några exempel är tilldelningen av extra statsbidrag under 1974–1992 samt statliga stödprogram efter 1990-talets ekonomiska kris, den s.k. Bostadsdelegationen (1998) och Kommundelegationen (1999). Se exempelvis von Hagen och Dahlberg (2003) och Riksdagens Revisorer (2001).

verksamheten. Detta talar för att överskottsmålet även fortsättningsvis bör inkludera sparandet i kommunsektorn. Arbetsgruppens samlade bedömning är således att det inte finns några starka skäl som talar för att sparandet i kommunsektorn bör exkluderas från överskottsmålet.

Ålderspensionssystemet

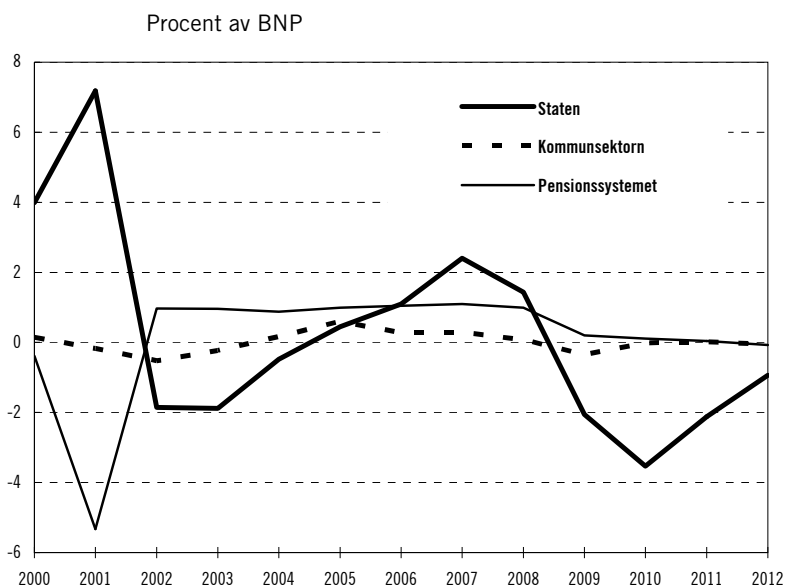
Regelverket för ålderspensionssystemet har bestämts i en block-överskridande överenskommelse. Målsättningen är att systemet ska vara robust mot förändrade politiska, demografiska och ekonomiska förhållanden och att systemet ska vara autonomt i meningen att utgifterna skall finansieras av systemets inkomster, utan att det krävs politiska ingripanden. Om de beräknade skulderna i pensionssystemet överstiger de beräknade tillgångarna ändras automatiskt nivån på utbetalade pensioner för att balans ska uppnås (den så kallade bromsen). Det finns ingen möjlighet att finansiera inkomstrelaterade pensioner via upplåning. Eventuella överskott bygger upp tillgångar i AP-fonderna. Detta gäller dock endast den inkomstrelaterade pensionen. Garantipensionen ligger fortfarande under statsbudgeten.

Med ett pensionssystem som är finansiellt robust kommer förändringar i statens och kommunsektorns sammantagna sparande vara en indikator på hållbarheten i offentlig sektor som helhet. Under denna förutsättning finns det inga starka skäl att inkludera sparandet i pensionssystemet i överskottsmålet.¹³⁸ Det finns då istället stora problem med att behålla pensionssystemets sparande under målet, förutsatt att pensionssystemet är helt autonomt. Om överskottsmålet omfattar sparandet i det autonoma pensionssystemet kommer variationer i sparandet i pensionssystemet påverka kravet på vilket sparande staten och kommunsektorn sammantaget bör uppnå. Riksrevisionen och

¹³⁸ Med samma argumentation borde då inte heller utgifterna i ålderspensionssystemet omfattas av utgiftstaket.

Finanspolitiska rådet har diskuterat risker med att sparandet i staten (och kommunsektorn) på detta sätt bestäms residualt.¹³⁹

Diagram 7.3 Finansiellt sparande i olika delar av offentlig sektor 2000-2012



Källa: SCB och Finansdepartementet.

Sedan nuvarande överskottsmål infördes har det främst varit pensionssystemet som gått med överskott, om man bortser från överföringen av kapital från pensionssystemet till statsbudgeten 1999–2001 (se diagram 7.3). Målet har således till stor del klarats till följd av överskott i pensionssystemet. Demografiska trender kan göra att det uppstår överskott eller underskott under långa perioder i pensionssystemet, vilket, om pensionssystemets sparande omfattas av överskottsmålet, ger otydliga krav på vilket sparande som måste uppnås i stat och kommunsektorn för att

¹³⁹ Se Riksrevisionen (2007a) och Finanspolitiska rådet (2008).

finanserna i dessa båda sektorer sammantaget ska vara långsiktigt hållbara. Med ett autonomt pensionssystem kan inte överskott i pensionssystemet användas som resurstillskott till staten eller kommunsektorn.

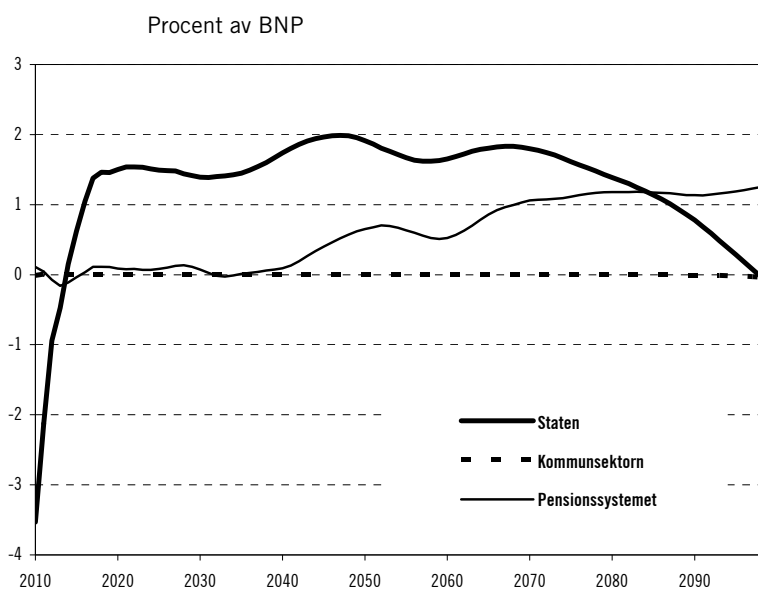
Resonemanget ovan bygger på att pensionssystemet faktisk uppfattas som autonomt. Nuvarande ekonomiska kris har för första gången inneburit att bromsen i pensionssystemet har aktiverats, vilket bidrar till lägre pensioner. Detta har föranlett en politisk debatt rörande hur snarare än om pensionärerna ska kompenseras för detta. Hittills har dock få förespråkat att den automatiska balanseringen ska överges men debatten visar på de politiska svårigheterna i att låta balanseringen slå igenom fullt ut.¹⁴⁰

Pensionärerna kan hypotetiskt sett kompenseras på två sätt om resultatet av balanseringen inte anses acceptabelt. Antingen genom ändringar i pensionssystemet eller genom utgifts- och/eller inkomstförändringar som ligger utanför pensionsystemet (t.ex. via höjda bostadstillägg eller riktade skattesänkningar). Sådana förändringar skulle göra att pensionsystemet inte kan betraktas som autonomt. Finns det farhågor om en sådan utveckling talar det för att överskottsmålet även fortsättningsvis bör omfatta sparandet i pensionssystemet. Om kompensation ges till pensionärerna vid vikande pensioner via åtgärder utanför pensionssystemet skulle möjligtvis pensionsystemet fortfarande kunna betraktas som autonomt. En sådan lösning skulle emellertid medföra att det nya pensionssystemets roll som ett viktigt instrument för att bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser (genom att bl.a. verka för senare utträde från arbetsmarknaden vid en åldrande befolkning) kan komma att ifrågasättas. En sådan utveckling skulle i förlängningen därför väcka frågor kring de offentliga finansernas

¹⁴⁰ Det finns evidens som visar att när pensionssystem reformeras ändras som regel inte villkoren för de som redan är pensionärer eller som snart närmar sig pensionsåldern, vilket visar att det i det politiska systemet är svårt att gå med på sänkta pensioner för de som redan uppnått pensionsåldern. När de äldre utgör en större del av väljarkåren kan det förväntas att transfereringarna till dessa är mer skyddade eller ökar. Se Wilkoszewski (2008).

långsiktiga hållbarhet. Om pensionärerna vid sjunkande pensionsutbetalningar *alltid* via statsbudgeten skulle komma att kompenseras, skulle det inte spela någon roll huruvida sparandet i pensionssystemet skulle inkluderas i överskottsmålet eller inte. En sådan kompensation skulle fångas upp i statens sparande och skulle därmed påverka möjligheten att uppnå överskottsmålet för staten och kommunsektorn.

Diagram 7.4 Finansiellt sparande i olika delar av offentlig sektor 2010-2099



Källa: SCB och Finansdepartementet.

Det finns även vissa frågetecken kring hur pensionssystemet kommer att fungera i en situation med långvariga överskott. Det finns inte, inom nuvarande regelverk, någon automatisk gas i pensionssystemet när tillgångarna överskrider skulderna. Enligt nuvarande framskrivningar av pensionssystemets sparande kommer det under mycket långa perioder att uppstå betydande

överskott i pensionssystemet (se diagram 7.4). Överskott, utöver det som behövs för att garantera systemets hållbarhet, kan delas ut till de försäkrade i form av högre pensioner.¹⁴¹ Ett överskott utöver det som behövs för att garantera systemets hållbarhet, skulle samtidigt kunna fördelas till statsbudgeten.¹⁴² Då det idag inte finns några på förhand uppställda regler kring utdelning av stora överskott hanteras frågan inom ramen för det politiska systemet. Även detta väcker frågor kring hur autonomt pensionssystemet egentligen kan antas vara.

Arbetsgruppens slutsats är att det finns ett antal faktorer som reser frågetecken kring hur autonomt pensionssystemet i praktiken är. Detta, menar arbetsgruppen, talar för att sparandet i pensionssystemet även fortsättningsvis bör ligga kvar under överskottsmålet.¹⁴³

Om pensionssystemets sparande även fortsättningsvis ska omfattas av överskottsmålet, är det viktigt med en tydlig redovisning av sparandets utveckling i de olika sektorerna eftersom bedömningen av huruvida de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara beror på i vilken sektor över- eller underskott uppstår. Arbetsgruppen föreslår mot denna bakgrund att om sparandet i pensionssystemet även fortsättningsvis ska ligga kvar under överskottsmålet så bör, i Finansdepartementets hållbarhetsberäkningar, S2 inte bara redovisas för den offentliga sektorns som helhet, utan också separat för staten och kommunsektorn sammantaget. I budgetpropositionen för 2010 beräknades S2 uppgå till 0,6 procent av BNP för den offentliga sektorn som helhet (se avsnitt 5.3). S2 för stat och kommunsektorn uppgår utifrån samma beräkningsförutsättningar till 0,9

¹⁴¹ Se SOU 2004:105.

¹⁴² Pensionsreformen innebar en omfördelning av betalningsansvaret mellan statsbudgeten och AP-fonden. I pensionsöverenskommelsen ingick att staten skulle kompenseras för de ökade kostnader som detta medförde. Inledningsvis överfördes 245 miljarder kronor under åren 1999–2001 från AP-fonderna till staten. Staten har fortfarande en fordran på ålderspensionssystemet och frågan om ytterligare överföring aktualiseras vid framtida betydande överskott.

¹⁴³ Ytterligare ett argument för att överskottsmålet bör omfatta samtliga sektorer i den offentliga sektorn är att förändringen av det totala finansiella sparandet brukar användas som ett grovt mått på den samlade finanspolitikens inriktning.

procent av BNP, vilket således indikerar en sämre finansiell ställning i staten och kommunsektorn sammantaget, än i den offentliga sektorn som helhet.

Sammantagen bedömning

Arbetsgruppens sammantagna bedömning är att överskottsmålet även framgent bör omfatta det finansiella sparandet i samtliga delar av den offentliga sektorn. Det ligger också i linje med EU-kommissionens och OECD:s slutsats att finanspolitiska regler som omfattar samtliga sektorer i den offentliga sektorn ger bättre offentligfinansiella utfall. Det är också konformt med reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten som tar sikte på sparandet i hela den offentliga sektorn.

Oavsett vilka sektorer målet omfattar i framtiden bör utfall, prognoser och eventuella risker för alla sektorer redovisas tydligt. Detta är viktigt eftersom möjligheten att säkerställa att sparandet upprätthålls inom uppsatta ramar kan antas bero på i vilken sektor över eller underskott uppstår.

7.4 Mot vilken tidshorisont ska överskottsmålet utvärderas?

Dagens överskottsmål på 1 procent av BNP ska uppnås *i genomsnitt* över en konjunkturcykel. Att överskottsmålet är formulerat i termer av ett genomsnitt över en konjunkturcykel är, som tidigare redovisats, motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Flera bedömare har dock riktat kritik mot att dagens målformulering, uttryckt som ett genomsnittligt finansiellt sparande som ska uppnås över en konjunkturcykel med ospecificerad längd, är allt för otydlig och att uppföljningen därmed försvåras.¹⁴⁴ Det kan möjligtvis tala för en enklare mål-

¹⁴⁴ Se exempelvis Riksrevisionen (2006), Finanspolitiska rådet (2008), OECD (2005) och IMF (2005).

formulering. Nedan presenteras fem olika alternativa målformuleringar som i olika utsträckning väger samman enkelhet att utvärdera och stabiliseringspolitiska mål.

Konstant årligt överskottsmål

Om enkelhet i uppföljningen är enda prioriteringen, skulle överskottsmålet kunna utformas på sådant sätt att det finansiella sparandet ska uppgå till 1 procent av BNP varje enskilt år. En sådan målformulering skulle vara mycket enkel att följa upp. Om det finansiella sparandet på 1 procent inte uppnås ett enskilt år har inte målet uppnåtts. En sådan enkel målformulering skulle dock knappast vara ändamålsenlig ur stabiliseringspolitiskt hänseende. Om exempelvis det offentliga sparandet ett lågkonjunkturår ligger under målet, ska med denna målformulering finanspolitiken stramas åt för att målet ska nås. Det skulle dock bidra till en icke önskvärd åtstramning av efterfrågan som skulle förvärra konjunkturläget. Om målet ska uppnås varje år skulle det också förhindra nödvändiga stabiliseringspolitiska åtgärder vid stora konjunkturstörningar. Med tanke på den stora prognososäkerheten i det offentliga sparandet (se bilaga 4) är det därtill mycket svårt att exakt styra finanspolitiken så att ett visst överskottsmål ska uppnås ett givet år. Arbetsgruppens slutsats är mot denna bakgrund att en sådan målformulering skulle vara föga ändamålsenlig.

Genomsnitt över en väl definierad tidsperiod

En annan målformulering, som i hög utsträckning prioriterar enkelhet i uppföljningen, är att överskottsmålet ska vara 1 procent av BNP i genomsnitt över en väl definierad tidsperiod, exempelvis under en sjuårsperiod. Detta skulle kunna innebära ett ökat tryck på det politiska systemet att inte i allt för stor utsträckning prioritera den korta framför den långa sikten

eftersom eventuella avvikelser tydligt skulle kunna observeras i slutet av en sådan period.

Det finns dock betydande problem även med en sådan målformulering. Att avvikelser skulle kunna observeras främst i efterhand skulle försvaga överskottsmålets roll om samma regering inte sitter under långa perioder. Det finns en risk för att även denna målformulering är förknippad med stora stabiliseringspolitiska problem. Om perioden som målet utvärderas mot är relativt lång och konjunktursvängningarna är symmetriska skulle detta inte förhindra att hänsyn tas till konjunkturen vid korrigeringar av eventuella avvikelser och inte heller förhindra nödvändiga stabiliseringspolitiska åtgärder. Längden på och höjden på de svenska konjunkturcyklerna har dock historiskt varierat kraftigt. Det innebär att det finns en betydande risk för att även om en så lång målperiod som 10 år väljs så kommer detta inte att garantera att konjunkturen i genomsnitt är i balans över denna period (se vidare 8.3.2). Det finns därför fortfarande en påtaglig risk för att finanspolitiken med en sådan alternativ målformulering blir destabiliserande. Om avvikelser från målet under tidigare år ska återtats kan svängningarna i sparandet bli stora. Särskilt under slutet av målperioden finns en risk för att stora diskretionära åtgärder måste göras för att överskottsmålet ska nås och att dessa i så fall kan förvärra konjunkturläget. Arbetsgruppens slutsats är mot denna bakgrund att även en sådan målformulering skulle vara föga ändamålsenlig.

Årligt mål för det strukturella sparandet

Ett alternativ till konstanta årliga mål för det finansiella sparandet, som är mer flexibelt i att hantera konjunkturläget, är att tillåta att det finansiella sparandet avviker från det målsatta om det är motiverat med hänsyn tagen till konjunkturläget.¹⁴⁵ En

¹⁴⁵ Se också Boije (2005) och Boije och Fischer (2006).

ekvivalent formulering av ett sådant mål är att det strukturella sparandet varje år ska ligga på 1 procent av BNP såvida inte aktiva stabiliseringspolitiska åtgärder motiverar tillfälliga avvikelser från målet. Chile är ett exempel på ett land som tillämpar en sådan målformulering.¹⁴⁶

Mot en sådan målformulering talar att bedömningar av det strukturella sparandet är mycket osäkra (se vidare kapitel 8 och bilaga 4).¹⁴⁷ Ett huvudsakligt skäl till detta är att det är mycket vanskligt att bedöma konjunkturläget och de offentliga finansernas konjunkturkänslighet. Även i detta fall utgör prognososäkerheten en stort problem. Arbetsgruppens sammantagna bedömning är att även om ett årligt mål uttryckt i termer av strukturellt sparande är teoretiskt tilltalande, så riskerar den praktiska tillämpningen inte bli ändamålsenlig.

Genomsnitt över en väldefinierad tidsperiod med beaktande av det genomsnittliga konjunkturläget

Ytterligare ett alternativ är att överskottsmålet visserligen utvärderas för en viss specificerad tidsperiod, exempelvis en sjuårsperiod, men att hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget under den period utvärderingen avser. Om resursutnyttjandet i genomsnitt har varit normalt under den aktuella perioden bör det finansiella sparandet med denna målformulering i genomsnitt ligga på 1 procent av BNP. Med denna målformulering är ett genomsnittligt finansiellt sparande under målet förenligt med måluppfyllelse om det beror på att det genomsnittliga konjunkturläget under perioden är lägre än normalt. På samma sätt är ett genomsnittligt sparande som ligger över målet förenligt med måluppfyllelse om det beror på att det genomsnittliga konjunkturläget under perioden är högre än normalt.

¹⁴⁶ Ett politiskt oberoende råd ansvarar för att utvärdera måluppfyllelsen.

¹⁴⁷ Det utesluter emellertid inte att det strukturella sparandet används som en av flera olika indikator för *utvärdera* måluppfyllelsen.

Även denna målformulering kan leda till stabiliseringspolitiska problem eftersom den kräver att historiska avvikelser från målet alltid kompenseras oavsett konjunkturläge. Om exempelvis det genomsnittliga finansiella sparandet det sista året under den relevanta perioden ligger under det målsatta, samtidigt som konjunkturläget i genomsnitt har varit normalt under hela perioden, kräver denna målformulering att en korrigering görs under de sista året för att målet ska nås. Om det året är ett utpräglat lågkonjunkturår, kommer en sådan korrigering av sparandet att bidra till en icke önskvärd ytterligare försvagning av konjunkturläget. Arbetsgruppens bedömning är därför att även denna målformulering inte är ändamålsenlig.

Inga fasta tidsperioder med beaktande av konjunkturläget

Ett annat alternativ är att överskottsmålet, liksom idag, formuleras som ett genomsnittligt sparande som ska uppnås över en icke tidsmässigt specificerad konjunkturcykel. Utvärderingen sker då således inte mot en fast tidsperiod. Detta alternativ ger mycket stora möjligheter till stabiliseringspolitiskt hänsynstagande eftersom tidigare avvikelser inte nödvändigtvis måste återtogs inom en vis specificerad tidsperiod för att målet ska uppnås.¹⁴⁸ ”Bygones” tillåts vara ”bygones”. En sådan målformulering ligger också i linje med arbetsgruppens syn att överskottsmålet inte ska tolkas som ett skuldmål.¹⁴⁹

Arbetsgruppen delar samtidigt kritiken att nuvarande målformulering bidrar till en relativt komplicerad uppföljning. Det

¹⁴⁸ IMF har nyligen gjort en sammanställning av olika målformuleringar för det finansiella sparandet. Deras slutsats är att ett mål formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är att föredra om man väger in både mål om hållbara offentliga finanser och stabiliseringspolitiska mål. Se IMF (2009).

¹⁴⁹ Det går här att dra paralleller till penningpolitiken. Ett mål för sparandet respektive skuldmål kan ses som finanspolitikens motsvarighet till ett inflationsmål respektive prisnivåmål för penningpolitiken. Riksbanken har valt att låta penningpolitiken styras av ett inflationsmål där historiska avvikelser från inflationsmålet inte kompenseras till skillnad från vad som skulle ha varit fallet om penningpolitiken istället hade styrts av ett prisnivåmål.

faktum att tidigare avvikelser inte måste återtats till en specifik tidpunkt kan också göra att målet inte blir tillräckligt bindande. Arbetsgruppen anser dock att de stabiliseringspolitiska fördelarna med nuvarande målformulering överväger dessa problem. I kapitel 8 och 9 tillhandahåller arbetsgruppen ett antal förslag på preciseringar av uppföljningen av överskottsmålet som kan bidra till ökad transparens, givet att nuvarande målformulering bibehålls. Med en ökad transparens minskar risken för att målets stabiliseringspolitiska flexibilitet bidrar till att målet inte blir bindande.

8 Uppföljningen av överskottsmålet

Som beskrevs i kapitel 2 finns det ett antal vedertagna kriterier som budgetpolitiska mål idealt sett bör uppfylla men som ofta inte är förenliga med varandra fullt ut. Ett första utgångspunkt är att målen ska vara adekvata, konsistenta och flexibla, det vill säga ändamålsenliga och i samklang med andra mål för den ekonomiska politiken. Formuleringen av överskottsmålet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel är flexibel och adekvat i den meningen att den bidrar till att hänsyn kan tas till stabiliseringspolitiska mål (se diskussionen i föregående kapitel). Samtidigt bör målen även vara väldefinierade och enkla, vilket innebär att målformuleringen ska vara tydlig och uppföljningen enkel. Tydliga mål är en förutsättning för såväl intern som extern utvärdering och uppföljning, vilket i sin tur är en förutsättning för att målen ska vara möjligt att upprätthålla (efterleva). Ett vagt definierat mål som inte följs upp på ett tydligt sätt kommer inte att vara styrande för politiken. Ur detta senare perspektiv är det faktum att det genomsnittliga sparandet beräknas över en icke klart definierad konjunkturcykel en nackdel (arbetsgruppen föreslår i kapitel 7 att den målformuleringen bör bibehållas, trots dessa problem). Kraven på att målet är adekvat och flexibelt kommer här i konflikt med kraven på enkelhet och regel-efterlevnad/upprätthållande. Detta är en allmänt erkänd målkonflikt. OECD pekar emellertid på att denna konflikt mellan

flexibilitet och trovärdighet kan hanteras genom en hög grad av transparens.¹⁵⁰

I detta kapitel beskrivs först hur överskottsmålet följdes upp till och med 2006 och hur det har följts upp sedan dess. Därefter diskuteras ett antal problem med uppföljningen av nuvarande överskottsmål som Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet har påtalat och även några problem som arbetsgruppen vill peka på. Avslutningsvis diskuteras hur uppföljningen av överskottsmålet kan förbättras i syfte att åstadkomma ökad transparens.

8.1 Uppföljningen av överskottsmålet till och med 2006

I de första propositionerna efter att överskottsmålet införts satte regeringen upp årsvisa mål för det finansiella sparandet som skulle ligga i linje med överskottsmålet med hänsyn tagen till konjunkturläget. I budgetpropositionerna för 2002 användes för första gången det strukturella sparandet¹⁵¹ som en indikator på om överskottsmålet uppnåddes, samtidigt som de årsvisa målen behölls. I de följande propositionerna la regeringen fast ett specifikt mål för budgetåret och refererade tidvis till det strukturella sparandet och genomsnittet för det faktiska sparandet som indikatorer på om de offentliga finanserna låg i linje med överskottsmålet.

Riksrevisionen menar att det under åren 2000–2006 fanns en tydlig tendens till att uppföljningen av överskottsmålet anpassades till hur det faktiska sparandet förhöll sig till det målsatta.¹⁵² När det prognostiserade sparandet låg över det målsatta redovisades detta tydligt och differensen betraktades som ett reformutrymme (som beräkningstekniskt antogs överföras till hushållen). När sparandet under åren 2004–2006

¹⁵⁰ Se OECD (2002b).

¹⁵¹ Det strukturella sparandet indikerar hur högt det offentliga sparandet är vid ett normalt resursutnyttjande.

¹⁵² Se Riksrevisionen (2006).

istället förväntades ligga under målet var, enligt Riksrevisionen, redovisningen otydlig eller upphörde helt, samtidigt som de årsvisa målen sattes på en lägre nivå än vad som var motiverat av överskottsmålet med hänsyn tagen till konjunkturläget.¹⁵³

8.2 Nuvarande uppföljning av överskottsmålet

I 2007 års ekonomiska vårproposition började överskottsmålet följas upp på ett mer systematiskt sätt än tidigare. Regeringen konstaterar i denna proposition att det är viktigt att det finns klara principer för hur överskottsmålet följs upp.

Överskottsmålet är preciserat som att den offentliga sektorns finansiella sparande ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet är formulerat som ett genomsnitt i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl (se också beskrivningen i kapitel 2 och 7). Om målet om 1 procents sparande skulle gälla för varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt när konjunkturen försvagas för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Politiken skulle därmed bli procyklisk. Det finns således goda skäl att formulera ett överskottsmål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Genomsnittsformuleringen gör det samtidigt svårare att löpande följa upp att finanspolitiken ligger i linje med målet. Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller resursutnyttjandet (mätt med BNP-gapet) följs överskottsmålet upp med flera olika indikatorer som kompletterar varandra.

Eftersom målet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är det rimligt att finanspolitiken till att börja med stäms av mot det faktiska finansiella sparandet. En nackdel med detta tillvägagångssätt är att konjunkturläget inte beaktas. Om exempelvis resursutnyttjandet är högt kommer det faktiska

¹⁵³ Se avsnitt 3.4 i Riksrevisionen (2006). Se också Boije (2005) och Boije och Fischer (2007).

finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett normalt resursutnyttjande. Det går med andra ord inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. På samma sätt skulle det genomsnittliga sparandet bli för högt om den målsatta nivån för sparandet uppnås även under utpräglade lågkonjunkturår. Det betyder att konjunkturläget måste beaktas när överskottsmålet utvärderas och storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bedöms.

De tre olika indikatorer regeringen för närvarande använder för att följa upp överskottsmålet är: 1) det genomsnittliga finansiella sparandet från 2000 (det år då överskottsmålet infördes), 2) ett sjuårigt centrerat glidande medelvärde och 3)strukturellt sparande.

Den första indikatorn redovisar det genomsnittliga finansiella sparandet från och med 2000 till och med det år indikatorn beräknas för. År 2010 omfattar denna indikator således det genomsnittliga sparandet under åren 2000–2010. Det 7-åriga glidande medelvärdet för ett visst angivet år omfattar det finansiella sparandet (justerat för större engångseffekter) det angivna året, de tre utfallsåren före det angivna året, samt de tre åren efter det angivna året. Det sjuåriga glidande medelvärdet för 2008 omfattar följaktligen sparandet under åren 2005–2011. Indikatorn för 2009 omfattar perioden 2006–2012, och så vidare. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just sju år beror på att indikatorn beräknad för innevarande budgetår då omfattar de tre prognosåren i budgeten och även det sista år för vilket ett utgiftstak fastställts. Valet av antalet år i genomsnittsberäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel, eftersom denna varierar.

En fördel med det genomsnittliga sparandet från 2000 och sjuårsindikatorn är att de är enkla att beräkna och att de är transparenta. De beaktar även i viss utsträckning konjunkturläget eftersom de är beräknade utifrån sparandet under flera år. I synnerhet för sjuårsindikatorn finns det dock en risk för att

beräkningen kommer att omfatta fler högkonjunkturår än lågkonjunkturår, och vice versa, vilket innebär att indikatorn felbedömer reformutrymmet eller besparingsbehovet. För att värdera genomsnittindikatorerna på ett korrekt sätt bör således hänsyn tas till konjunkturläget även i bedömningen av dessa. Om exempelvis det sjuåriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära ett, samtidigt som det sjuåriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll, ligger finanspolitiken normalt i linje med överskottsmålet.

Ett problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Den nuvarande globala konjunkturavmattningen leder exempelvis till negativa BNP-gap som är mycket stora i historisk jämförelse. Det är möjligt att dessa kraftigt negativa gap inte kommer att motsvaras av lika stora positiva gap när konjunkturen åter vänder uppåt. Om BNP-gapen inte är noll i genomsnitt över en konjunkturcykel kan genomsnittindikatorerna inte justeras för BNP-gapen fullt ut. Vid bedömningen av det potentiella reformutrymmets eller besparingsbehovets storlek bör därför viss vikt även läggas vid de ojusterade indikatorvärdena.

Erfarenheten från de första åren efter millennieskiftet visar att de offentliga finanserna kan försämrans snabbt när tillväxten försvagas. Från 2000 till 2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP. Vid sådana snabba försämringar av det offentliga sparandet är det ofta svårt att med säkerhet fastställa vad som beror på konjunkturrella (och således temporära) faktorer och vad som kan förklaras av strukturella (mer bestående) faktorer. Samtidigt visar en utvärdering av regeringens prognoser att det genomsnittliga absoluta felet i prognosen för det finansiella sparandet för budgetåret uppgick till nästan 2 procent av BNP under åren 2000 till 2006 (se bilaga 4). Detta gör sammantaget bedömningen av reformutrymmet eller besparingsbehovet mycket osäker. Det bör därför betonas att det genomsnittliga sparandet för budgetåret mätt med sjuårs-

indikatorn är osäkert eftersom indikatorn innefattar tre prognosår.

Regeringen beräknar också det så kallade strukturella sparandet, vilket direkt justerar det finansiella sparandet för konjunkturläget, men även för större engångseffekter och extraordinära nivåer på hushållens kapitalvinster. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna, även om ett underskott tillfälligt uppstått till följd av ett svagt konjunkturläge.

Det finns flera olika metoder för att beräkna det strukturella sparandet. Regeringens metod bygger på att en uppskattning av resursutnyttjandet (BNP-gapet) används för att justera det finansiella sparandet utifrån en bedömning av hur känsliga de offentliga finanserna är för förändringar i resursutnyttjandet. Regeringen använder för närvarande en elasticitet på 0,55, vilket ligger i linje med OECD:s senaste beräkningar.¹⁵⁴ Elasticiteten säger att om exempelvis det faktiska finansiella sparandet är minus 2 procent av BNP, och BNP-gapet bedöms vara minus 5 procent av potentiell BNP, uppgår det strukturella sparandet till 0,75 procent av BNP $[-2 - 0,55 * (-5) = 0,75]$.¹⁵⁵

Beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med mycket stor osäkerhet vid sidan av den osäkerhet som berör prognosen för det finansiella sparandet. För potentiell BNP redovisas aldrig något utfall, utan varje bedömare gör sin egen uppskattning av dess historiska och framtida värden. Ofta revideras synen på BNP-gapet såväl bakåt som framåt i tiden, vilket inte bara beror på en förändrad syn på konjunkturläget utan också på revideringar av utfallsstatistik.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Se Girouard och André (2005). Se också Flodén (2009).

¹⁵⁵ Se fördjupningsruta senare i detta kapitel för en mer formell beskrivning av det strukturella sparandet.

¹⁵⁶ Finansdepartementet, Riksbanken, KI, OECD och EU-kommissionen publicerar alla egna bedömningar av potentiell BNP och strukturellt sparande i Sverige. Se Boije och Fischer (2006) för en mer utförlig diskussion om skillnader i bedömningen av det strukturella sparandet.

Även bedömningen av det offentliga sparandets konjunkturskänslighet är osäker. Bedömningen bygger oftast på en empirisk skattning av ett genomsnittligt förhållande under en längre tidsperiod, medan varje enskild konjunkturförändring har egenskaper som gör att den avviker från den genomsnittliga historiska utvecklingen. En exportledd efterfrågeökning i ekonomin ger exempelvis en mindre ökning av skatteintäkterna än en lika stor efterfrågeökning som beror på ökad inhemsk privat konsumtion. Sammantaget innebär detta att olika bedömningar av det strukturella sparandet kan variera relativt mycket mellan olika bedömare och även över tiden. Ett tydligt exempel på detta är att det strukturella sparandet för år 2000 reviderades ned från 5,1 till 1,6 procent av BNP mellan 2001 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2008, utan att det kunde förklaras av nya ofinansierade reformer (se bilaga 4).

Det finns således ett antal problem med de indikatorer som används för att följa upp överskottsmålet. Eftersom målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel måste en utvärdering med nödvändighet ändå ta hänsyn till konjunkturläget, trots de svårigheter detta innebär. Av detta skäl används inte en enskild indikator för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov. I stället görs en samlad bedömning av alla tre indikatorer. Som beskrivningen ovan illustrerar är bedömningen ofta förknippad med betydande osäkerhet. Regeringen tar därför hänsyn till denna osäkerhet och även riskbilden i den samlade bedömningen.

8.3 Problem med nuvarande uppföljning av överskottsmålet

I detta avsnitt diskuteras ett antal problem med nuvarande uppföljning av överskottsmålet som påtalats av Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet samt några andra problem som arbetsgruppen vill uppmärksamma.

8.3.1 Indikatorernas inbördes förhållande

En återkommande kritik mot de tre indikatorerna, som framförts av Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet, är att ingenting hindrar att de vid ett och samma tillfälle uppvisar helt olika värden, och att regeringen aldrig tydliggjort hur de ska tolkas när detta sker.¹⁵⁷

Riksrevisionen brukar åskadliggöra detta problem genom att beräkna hur reformutrymmet eller besparingsbehovet ser ut i miljarder kronor med de olika indikatorerna. Tabell 8.1 presenterar indikatorernas värden för åren 2009–2012 på samma sätt som i Budgetpropositionen för 2010, samt en bedömning av målavvikelseernas storlek uttryckta både som procent av BNP och i miljarder kronor, så som Riksrevisionen brukar åskadliggöra dem. Av tabellen framgår att även om målavvikelseernas storlek vid en första anblick inte är iögonfallande när indikatorerna presenteras som andelar av BNP, så pekar de på helt olika behov av åtgärder för att komma tillrätta med målavvikelsen uttryckt i miljarder kronor. Om det strukturella sparandet ska anta värdet 1 2009 behövs exempelvis endast budgetförsvagningar motsvarande 12 miljarder kronor. Om däremot det genomsnittliga sparandet från 2000 ska föras tillbaka till 1 procent av BNP 2009 skulle budgetförsvagningar motsvarande drygt 61 miljarder kronor behöva genomföras. Om den framåtblickande sjuårsindikatorn ska anta målsatt värde 2009 måste besparingar motsvarande närmare 236 miljarder kronor göras detta år, givet att det finansiella sparandet för åren 2010–2012 inte ändras.¹⁵⁸ Strukturellt sparande beräknas bara utifrån det finansiella sparandet för 2009. 2000-indikatorn baseras i stället på ett historiskt genomsnitt av det finansiella sparandet under perioden 2000 till 2009. Sjuårsindikatorn för 2009 baseras i stället på det finansiella sparandet åren 2006 till 2012, till skillnad från de båda övriga indikatorerna inkluderande samtliga prognosår. Den stora

¹⁵⁷ Se exempelvis Riksrevisionen (2008a och 2008b) samt avsnitt 2.2 i Finanspolitiska rådets rapport 2009.

¹⁵⁸ Se avsnitt 2 i Riksrevisionen (2009) för en kritik enligt dessa linjer.

skillnaden för år 2009 mellan sjuårsindikatorn och de övriga indikatorerna förklaras av att det finansiella sparandet till följd av krisen prognosticeras sjunka markant under prognosperioden.

Varje tiondels procentenhet av BNP över (under) målet 2009 motsvarar ett reformutrymme (besparingsbehov) på cirka 33 miljarder kronor det året om det är det genomsnittliga sparandet från 2000 som avviker från målet. Varje tiondels avvikelse i sjuårsindikatorn från målet 2009 motsvarar istället ett reformutrymme eller besparingsbehov på cirka 21 miljarder kronor. Motsvarande siffra för det strukturella sparandet är endast cirka 3 miljarder kronor.

Tabell 8.1 Indikatorer för avstämning av överskottsmålet

	2009	2010	2011	2012
<i>Genomsnitt från 2000</i>	1,2	0,8	0,5	0,4
målavvikelse, % av BNP	0,2	-0,2	-0,5	-0,6
målavvikelse, mdkr	61	-68	-187	-262
<i>Sjuårsindikatorn</i>	-0,1			
målavvikelse, % av BNP	-1,1			
målavvikelse, mdkr	-236			
<i>Strukturellt sparande</i>	1,4	0,2	0,7	0,6
målavvikelse, % av BNP	0,4	0,8	0,3	0,4
målavvikelse, mdkr	12	25	9	13

Källa: Budgetpropositionen för 2010 samt egna beräkningar.

Dessa skillnader mellan indikatorerna har gjort att det finanspolitiska rådet menar att indikatorerna i realiteten speglar två olika mål. Rådet menar att genomsnitt indikatorerna speglar ett stockmål, dvs. har en koppling till hur nettoskulden utvecklas, medan det strukturella sparandet som saknar minne i stället speglar ett flödesmål. Enligt rådet kan dessa två mål jämföras med ett prisnivåmål respektive ett inflationsmål för en centralbank. I princip är det omöjligt att uppnå båda dessa mål samtidigt.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Se avsnitt 2.2.1 i Rådets rapport Svensk finanspolitik 2009.

Arbetsgruppen instämmer i Finanspolitiska rådets tolkning när skillnaderna mellan de olika indikatorerna framställs på det sätt Riksrevisionen tillämpar. Det finns således en risk för att användandet av genomsnittsindikatorerna då tolkas som att överskottsmålet i själva verket är ett skuldmål. Arbetsgruppen menar dock att Riksrevisionens jämförelse mellan de olika indikatorerna, så som de presenteras i tabell 8.1, överdriver skillnaderna mellan dem eftersom den inte beaktar att regeringen sedan 2008 års ekonomiska vårproposition tolkar samtliga indikatorer med hänsyn tagen till konjunkturläget (vilket tydligt framgår i redovisningen exempelvis i Budgetpropositionen för 2010).

Tabell 8.2 Konjunkturjusterade indikatorer för avstämning av överskottsmålet

	2009	2010	2011	2012
<i>Genomsnitt från 2000, konjunkturjusterad</i>	1,2	1,1	1,1	1,0
målavvikelse, % av BNP	0,2	0,1	0,1	0
målavvikelse, mdkr	61	34	37	0
<i>Sjuårsindikatorn, konjunkturjusterad</i>	1,2			
målavvikelse, % av BNP	0,2			
målavvikelse, mdkr	43			
<i>Strukturellt sparande</i>	1,4	0,2	0,7	0,6
målavvikelse, % av BNP	0,4	0,8	0,3	0,4
målavvikelse, mdkr	12	25	9	13

Källa: Budgetpropositionen för 2010 samt egna beräkningar.

I tabell 8.2 görs en jämförelse mellan indikatorerna där 2000-indikatorn och sjuårsindikatorn har justerats med hänsyn tagen till det genomsnittliga konjunkturläget under de perioder genomsnittet avser. Av tabellen framgår då att skillnaderna mellan de olika indikatorerna för 2009 blir betydligt mindre. Sjuårsindikatorn pekar nu på att det inte föreligger något

konsolideringsbehov för att överskottsmålet ska klaras. Det kan dock, även om indikatorerna konjunkturjusteras, uppstå situationer där de olika indikatorerna uppvisar relativt olika värden.¹⁶⁰ I sådana fall är det viktigt att regeringen tydliggör hur den gör den sammantagna bedömningen av de olika indikatorerna. Arbetsgruppen menar dock att den exakthet i utvärderingen som Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet efterlyser är orealistisk (se vidare avsnitt 8.4).

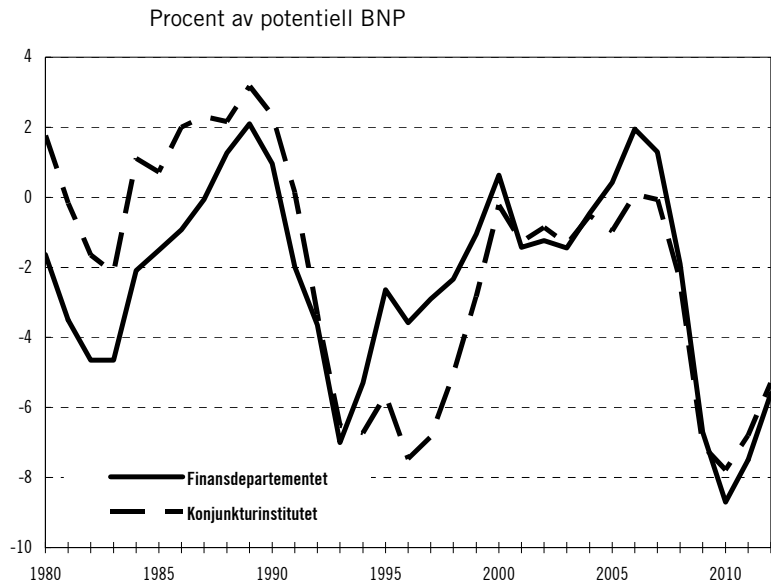
8.3.2 Asymmetriska konjunkturcykler

Ett potentiellt problem vid bedömningen av hur konjunkturen påverkar sparandet i den offentliga sektorn, är möjligheten att konjunkturcyklerna inte är symmetriska. Detta är skälet till varför regeringen i exempelvis Budgetpropositionen för 2010 säger att en konjunkturjustering av indikatorerna måste göras med hänsyn tagen till risken för en sådan asymmetri.

En välfungerande indikator bör peka rätt i genomsnitt, dvs. den bör inte uppvisa några systematiska fel. Det strukturella sparandet bör exempelvis inte systematiskt över- eller underskatta det faktiska sparandet över en konjunkturcykel. Regeringen beräknar för närvarande det strukturella sparandet genom att multiplicera BNP-gapet med en konstant elasticitet som uttrycker hur de offentliga finanserna i genomsnitt påverkas av konjunkturläget. En sådan beräkningsansats kräver att BNP-gapen är symmetriska för att det strukturella sparandet ska vara en rättvisande indikator på det faktiska sparandet vid ett normalt konjunkturläge. Negativa BNP-gap måste motsvaras av lika stora positiva gap över en cykel. Som framgår av diagram 8.1 har emellertid detta inte varit fallet under de senaste cirka 30 åren.

¹⁶⁰ Vid en asymmetrisk konjunkturutveckling kan skillnaderna mellan de olika indikatorerna bli något större än vad tabell 8.2 visar. Se vidare avsnitt 8.3.2. och 8.4.3.

Diagram 8.1 BNP-gap



Källa: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Diagram 8.1 visar hur regeringen och Konjunkturinstitutet (KI) i mars 2009 bedömde BNP-gapens utveckling under perioden 1980–2012. Gemensamt för både bedömningarna är att det genomsnittliga resursutnyttjandet under den dryga trettioårsperioden är långt ifrån fullt resursutnyttjande. Enligt KI finns det i genomsnitt lediga resurser motsvarande cirka 2 procent av potentiell BNP och enligt regeringen cirka 2,3 procent av potentiell BNP under åren 1980–2012. De negativa BNP-gapen uppgår vissa lågkonjunkturår till 7–9 procent av potentiell BNP, medan de positiva gapen aldrig är större än 2–3 procent av potentiell BNP. Konjunkturcyklerna är med andra ord inte symmetriska. Enligt regeringen har faktisk BNP legat över potentiell BNP endast 7 av de 33 år som redovisas i diagram 8.1. Enligt KI är det 10 år med positiva BNP-gap. Om det

strukturella sparandet beräknas utifrån regeringens bedömning av BNP-gapens storlek (i enlighet med diagram 8.1) blir det genomsnittliga strukturella sparandet under åren 1980–2012 -0,2 procent av BNP. Under samma period uppgick det genomsnittliga faktiska sparandet till -1,5 procent av BNP. Det beräknade genomsnittliga strukturella sparandet sammanfaller således inte med det genomsnittliga sparandet ens under en sådan lång tidsperiod som 1980–2012. Detta visar med andra ord att det strukturella sparandet, så som det skattas idag, kan vara en ”biased” indikator på det genomsnittliga sparandet sett över en konjunkturcykel.

Det kan mycket väl finnas skäl att använda en metod för att beräkna BNP-gap som ger upphov till asymmetriska gap. Det gäller särskilt om fokus ligger på en analys av pris- och löneförändringar där effekten på inflationen kan antas vara större av ett positivt gap än den dämpande effekten av ett lika stort negativt gap.¹⁶¹ Om analysen i stället fokuserar på sambandet mellan konjunktursvängningar och offentligt sparandet blir dock asymmetrin mer problematisk. Om det offentliga sparandet exempelvis försvagas av att de automatiska stabilisatorerna tillåts verka i en lågkonjunktur kommer inte motsvarande budgetförstärkning till stånd med automatik om inte konjunkturcykeln är symmetrisk. Det genomsnittliga sparandet över en konjunkturcykel kommer då inte att motsvara sparandet vid fullt resursutnyttjande, utan sparandet vid det ”genomsnittliga” konjunkturläget, dvs. motsvarande lediga resurser på cirka 2 procent av potentiell BNP (förutsatt att det historiska konjunkturmönstret upprepar sig i framtiden). Om finanspolitiken inriktas mot att det strukturella sparandet ska ligga på 1 procent i genomsnitt kommer det faktiska offentliga sparandet, under dessa förutsättningar, bli lägre än 1 procent av BNP i genomsnitt över tiden.

¹⁶¹ Det beror på att nominallönerna vanligtvis är flexibla uppåt men trögrörliga nedåt. I den akademiska litteraturen brukar detta åskådliggöras med en s.k. icke-linjär Phillipskurva.

8.3.3 Beräkningen av det strukturella sparandet tar inte hänsyn till hur BNP-tillväxten är sammansatt

Regeringen använder en så kallad aggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet. Med aggregerad avses att det strukturella sparandet beräknas utifrån ett BNP-gap, som antas mäta resursutnyttjandet i ekonomin som helhet (dvs. för "aggregatet") och från en budgetelasticitet som mäter hur det offentliga sparandet som helhet varierar med BNP-gapet. Ett potentiellt problem med denna metod är att olika typer av konjunkturstörningar kan påverka de offentliga finanserna på olika sätt. Exempelvis påverkar en exportledd konjunkturavmattning de offentliga finanserna i mindre utsträckning än en konjunkturavmattning som i första hand beror på en nedgång i den inhemska efterfrågan. Det beror på att exporten är lägre beskattad än inhemsk efterfrågan. En aggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet, som inte tar hänsyn till hur BNP-tillväxten är sammansatt, kan därför vid vissa typer av konjunkturstörningar vara en väl trubbig indikator på huruvida överskottsmålet uppnås eller inte.

8.3.4 Det offentliga sparandet överskattas normalt på medellång sikt beroende på en underskattning av de statliga utgifterna

I budgetpropositionen presenteras en budget för statens inkomster och utgifter för budgetåret (år $t+1$), dvs. året efter det år budgeten läggs (år t). För de därpå två följande åren ($t+2$ och $t+3$) finns utgiftstak respektive förslag till utgiftstak, men de utgiftsframskrivningar som presenteras för dessa år innehåller vanligtvis ingen ny politik. Den utgiftsframskrivning som redovisas i budgetpropositionen, den så kallade konsekvensberäkningen, visar hur utgifterna förväntas öka givet oförändrade regler, utan att exempelvis temporära program (som mycket ofta förlängs) inkluderas. Normalt antas exempelvis att statsbidragen

till kommunerna är nominellt oförändrade på budgetårets nivå. Syftet med denna utgiftsframskrivning är att ge underlag för en bedömning av utrymmet för en ändrad politik på utgiftssidan inför kommande budgetår. En konsekvens blir dock att de statliga utgifterna för åren $t+2$ och $t+3$ normalt underskattas jämfört med det slutliga utfallet. Det innebär också att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn vanligtvis överskattas på 2 till 3 års sikt (allt annat lika).

8.3.5 Osäkert hur regeringen tar hänsyn till konjunkturen vid avvikelser från överskottsmålet

Ett viktigt syfte med överskottsmålet är att det ska utgöra ett medelfristigt ankare för finanspolitiken som bidrar till att förhindra kortsiktighet i politiken. Det bidrar i sin tur till att finanspolitiken blir långsiktigt hållbar. Om det offentliga sparandet i betydande grad och mer bestående bedöms avvika från överskottsmålet bör finanspolitiken läggas om för att målet ska kunna nås. Finanspolitiken kan dock hamna i en konflikt mellan att uppnå överskottsmålet och målet att finanspolitiken inte ska vara pro-cyklisk. En omläggning av politiken i syfte att överskottsmålet ska klaras måste därför ske med hänsyn tagen till risken för att denna förstärker en konjunkturedgång eller konjunkturuppgång. Om exempelvis sparandet mer bestående bedöms vara högre än överskottsmålet och sparandet därför ska sänkas, genom skattesänkningar eller utgiftsökningar, kan det vara svårt att göra det under konjunkturrellt goda år utan att det spär på efterfrågan och ger upphov till oönskade stabiliseringspolitiska effekter. Det är således motiverat att regeringen tar hänsyn till konjunkturläget vid utvärderingen av överskottsmålet och då den avgör hur en eventuellt avvikelse från överskottsmålet ska hanteras. Det finns samtidigt en risk för att en

regering av andra skäl avviker från överskottsmålet under täckmanteln att avvikelserna är stabiliseringspolitiskt motiverade.¹⁶²

8.4 Hur kan transparensen i uppföljningen av överskottsmålet förbättras?

Mot bakgrund av de ovan beskrivna problemen med nuvarande uppföljning av överskottsmålet, diskuteras i detta avsnitt hur några av dessa kan åtgärdas eller minskas. Arbetsgruppen har ett antal förslag till preciseringar i uppföljningen av överskottsmålet som kan bidra till att förbättra transparensen i denna.

8.4.1 Viktigt att krav på ökad transparens inte leder till en för mekanisk uppföljning som leder politiken fel

Arbetsgruppen vill börja med att betona att målet med ökad transparens i uppföljningen av överskottsmålet inte är att nå fram till ett exakt korrigeringsbelopp i miljarder kronor, i de fall det offentliga sparandet avviker från överskottsmålet. Det finns flera skäl till varför ett sådant förfarande inte är önskvärt:

(i) Reformutrymmet eller besparingsbehovet för det kommande budgetåret är inte nödvändigtvis detsamma som behovet av korrigering av det finansiella sparandet för att överskottsmålet ska nås. Hänsyn måste också tas till konjunkturläget i beslutet om hur och när eventuella avvikelser ska återtogs. Eftersom det inte går att mäta konjunkturläget på ett entydigt sätt menar arbetsgruppen att det är relevant att fortsätta att arbeta med flera olika indikatorer och utifrån dessa göra en samlad bedömning av måluppfyllelsen.

(ii) Det finns en betydande prognososäkerhet i det offentliga sparandet. Det gäller såväl regeringens som Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets prognoser (se vidare

¹⁶² Se sådana exempel i Boije och Fischer (2006).

bilaga 4). Med tanke på osäkerheten i bedömningen av sparandet är det inte alltid önskvärt att korrigera hela den för tillfället bedömda avvikelser från överskottsmålet, även om det vore möjligt med hänsyn tagen till konjunkturläget. Följande exempel illustrerar detta tydligt: Under 2007 och 2008 indikerade alla de indikatorer regeringen använder för att följa upp överskottsmålet att sparandet låg över den målsatta nivån. Flera aktörer ansåg då att regeringen sparade mer än vad överskottsmålet krävde. Regeringen ansåg dock att reformutrymmet var mindre än den utifrån indikatorerna mekaniskt beräknade avvikelser från överskottsmålet när hänsyn också togs till osäkerheten i bedömningen, riskbilden och behov av att ha säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna. De offentliga finanserna försämrades snabbt under 2009 på grund av den globala konjunkturbedgången varpå även det strukturella sparandet reviderades ner kraftigt. Detta exempel visar att det är angeläget att, precis som regeringen gjorde, väga in osäkerheten i bedömningen och riskbilden vid utvärderingen av överskottsmålet. Detta låter sig inte göras med mekaniskt beräknade indikatorer, utan måste ske utifrån mer subjektiva utgångspunkter.

Det finns givetvis en risk för att sparandet i genomsnitt blir högre än målsatt om regeringen alltid vid bedömningen av målavvikelsen lägger in en säkerhetsmarginal som buffert mot att det offentliga sparandet kan bli lägre än väntat. Arbetsgruppens analyser i avsnitt 6.4 visar dock att nedgångar i det finansiella sparandet i regel är kraftigare än motsvarande uppgångar. Konjunkturcyklerna är med andra ord vanligtvis asymmetriska. Det menar arbetsgruppen kan motivera en viss asymmetrisk hållning vad avser risken för att sparandet kan bli lägre än väntat.

(iii) Det finns en risk för att en bedömning av avvikelser i miljarder kronor, i synnerhet om den är positiv, av olika intressen ses som ett golv för de kommande budgetförhandlingarna. Om så hade skett under 2007 och 2008 är risken stor att det finansiella sparandet hade varit betydligt lägre än vad det är idag.

Dessa argument visar att en för mekanisk analys av målavvikelse riskerar att leda politiken fel.

8.4.2 2000-indikatorn bör slopas då den kan ge intryck av att överskottsmålet är ett skuldmål

Arbetsgruppen delar Finanspolitiska rådets syn att användningen av genomsnitt indikatorerna riskerar att leda till att överskottsmålet i praktiken tolkas som ett skuldmål som ska uppnås till en viss tidpunkt (se avsnitt 8.3.1 ovan).¹⁶³ Det gäller i synnerhet användningen av 2000-indikatorn där utvärderingen alltid görs bakåt till ett och samma år, dvs. det år överskottsmålet infördes. Arbetsgruppens menar också att det finns skäl att göra en tydligare skillnad mellan en framåtblickande utvärdering av överskottsmålet och en bakåtblickande.

Överskottsmålet bör, av stabiliseringspolitiska skäl, inte utvärderas för en viss specificerad tidsperiod (se arbetsgruppens slutsatser i kapitel 7). Överskottsmålet ska därmed inte heller tolkas som ett skuldmål. En slutsats av detta är att överskottsmålet i första hand bör utvärderas med ett framåtblickande perspektiv som syftar till att bedöma ett reformutrymme eller besparingsbehov. Av dessa skäl bör det genomsnittliga finansiella sparandet från år 2000 och framåt inte längre användas vid utvärderingen av överskottsmålet. Användningen av denna indikator öppnar upp för att överskottsmålet tolkas som ett skuldmål. Om nuvarande överskottsmål ska upprätthållas minst 10 år framåt i tiden, vilket är arbetsgruppens rekommendation (se avsnitt 6.8), förefaller det inte heller ändamålsenligt att hela tiden blicka bak till år 2000 vid utvärderingen av målet.

Även om överskottsmålet i första hand bör utvärderas framåtblickande finns det ett behov av en bakåtblickande analys för att kunna upptäcka eventuella systematiska felaktigheter i

¹⁶³ Den tolkningen är dock inte lika klar då sjuårsindikatorn och 2000-indikatorn utvärderas med hänsyn tagen till det genomsnittliga konjunkurläget under de perioder utvärderingen avser.

finanspolitiken som minskar sannolikheten för att målet uppnås i framtiden. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att nuvarande "2000-indikator", som i huvudsak har varit en bakåtblickande indikator, ersätts med ett 10-årigt bakåtblickande glidande medelvärde som således bara baseras på utfallsår. Fr.o.m. utfallsåret 2009 skulle denna indikator visa det genomsnittliga sparandet under åren 2000–2009. När ytterligare ett utfallsår blir tillgängligt skulle den istället omfatta åren 2001–2010, osv. Vid tolkningen av denna indikator bör hänsyn även tas till det genomsnittliga konjunkturläget under den period indikatorn omfattar.

För den framåtblickande utvärderingen av måluppfyllelsen och bedömningen av ett reformutrymme eller besparingsbehov föreslår arbetsgruppen att nuvarande sjuårsindikator, omfattande även prognosåren, samt det strukturella sparandet används. Det strukturella sparandet är för osäkert för att användas som enda indikator på reformutrymmet eller besparingsbehovet under prognosåren (se vidare bilaga 4).

Vid tolkningen av sjuårsindikatorn bör, precis som sker redan idag, hänsyn tas till det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella perioden indikatorn avser. Även om sju år är en relativt lång period, vilket innebär att BNP-gapet normalt sett borde ligga nära noll under den aktuella perioden, kommer det att uppstå situationer när detta inte gäller. Det finns dock, mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 8.3.2 ovan, skäl att se över hur asymmetrier i konjunkturutvecklingen ska vägas in vid bedömningen av huruvida avvikelser från överskottsmålet föreligger. Det gäller både vid tolkningen av sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet (se vidare nästa avsnitt).

8.4.3 Vid utvärderingen av överskottsmålet bör risken för en asymmetrisk konjunkturutveckling beaktas

En slutsats ovan var att det är viktigt att beakta det genomsnittliga konjunkturläget vid tolkningen av indikatorerna. En

annan slutsats var att det då är viktigt att beakta att konjunkturcyklerna kan vara asymmetriska. Denna asymmetri kan beaktas på olika sätt:

Ett sätt att beakta asymmetriska konjunkturcykler är att justera det strukturella sparandet utifrån hur mycket BNP-gapet tidigare i genomsnitt har avvikit från noll. Det ojusterade strukturella sparandet för ett visst år skulle då beräknas enligt:

$$\text{Ojusterat strukturellt sparande} = \text{Finansiellt sparande} - \text{budgetelasticiteten} * \text{BNP-gapet},$$

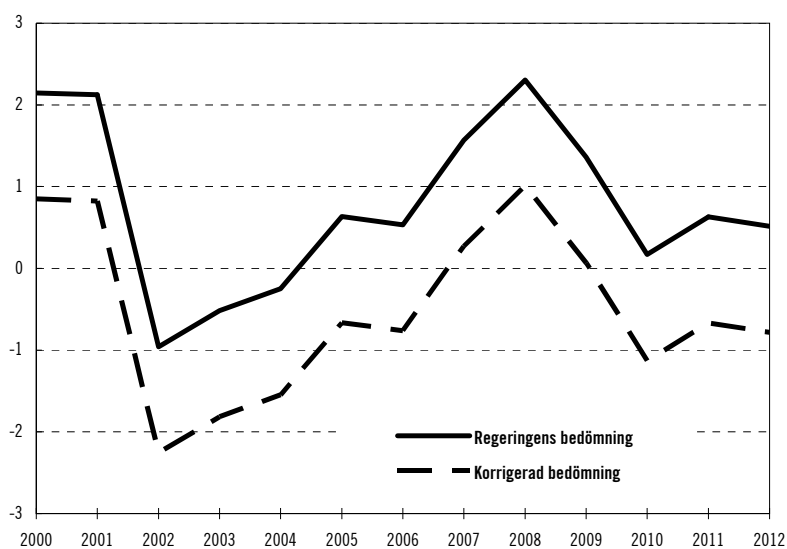
medan det justerade strukturella sparandet skulle beräknas enligt:

$$\text{Justerat strukturellt sparande} = \text{Finansiellt sparande} - \text{budgetelasticiteten} * [\text{BNP-gapet} - \text{det historiska BNP-gapssnittet}].$$

För det ojusterade strukturella sparandet gäller följande: Om BNP-gapet ett visst år är negativt kommer det strukturella sparandet vara större än det faktiska finansiella sparandet. Om BNP-gapet ett visst år är positivt kommer det strukturella sparandet vara lägre än det faktiska finansiella sparandet. För det justerade strukturella sparandet gäller istället följande: Om BNP-gapet ett visst år är negativt kommer det justerade strukturella sparandet vara större än det faktiska finansiella sparandet enbart om BNP-gapet det året är mer negativt än det historiska BNP-gapssnittet. Om BNP-gapet ett visst år är positivt kommer det justerade strukturella sparandet vara lägre än det ojusterade strukturella sparandet. Med andra ord, om BNP-gapet i genomsnitt över tiden är negativt kommer det justerade strukturella sparandet alltid vara lägre än det ojusterade strukturella sparandet.

Diagram 8.2 Strukturellt sparande

Procent av BNP



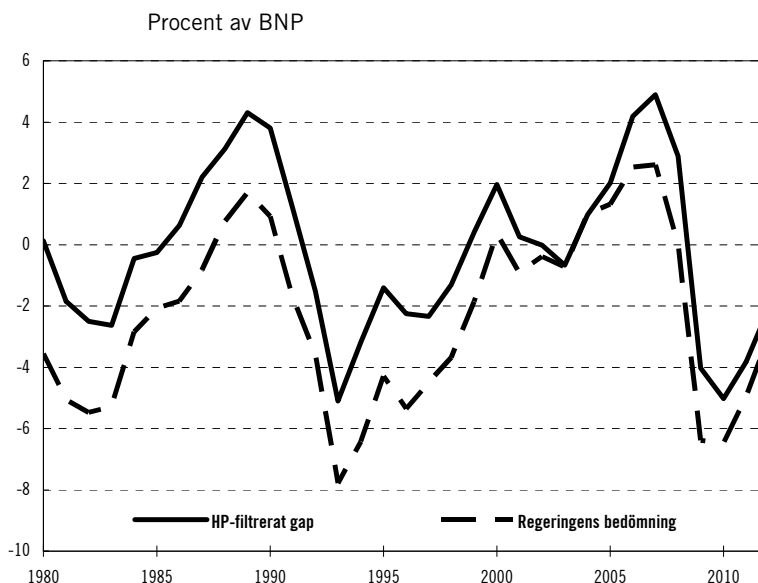
Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

En slutsats av detta är att om BNP-gapet även i framtiden kommer vara negativt i genomsnitt överskattar nuvarande metod att mäta det strukturella sparandet i genomsnitt det genomsnittliga faktiska offentliga sparandet (se diagram 8.2). En fördel med att på detta sätt beräkna ett justerat strukturellt sparande är att metoden på ett systematiskt och transparent sätt beaktar asymmetriska konjunkturcykler. En nackdel är att den på ett väl mekaniskt sätt beaktar asymmetrin eftersom den förutsätter att den historiska asymmetrin upprepar sig med samma mönster i framtiden, vilket inte är självklart.

En andra metod är att istället basera det strukturella sparandet på en beräkning av BNP-gapet som är centrerat kring noll. Denna metod skulle då också användas vid beräkningen av den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn (se tabell 8.2). Att skatta

BNP-gapet med ett så kallat HP-filter åstadkommer detta. I diagram 8.3 visas regeringens officiella BNP-gap jämfört med ett BNP-gap som istället har beräknats med ett HP-filter.

Diagram 8.3 BNP-gap



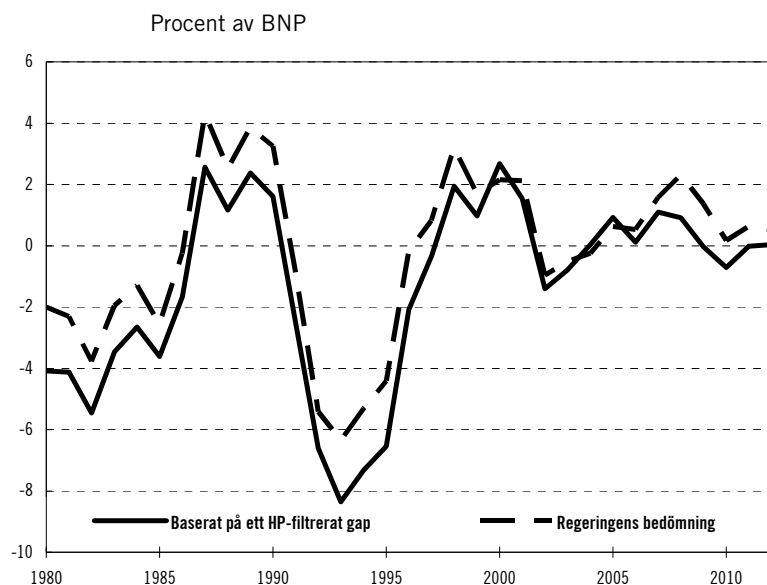
Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

I diagram 8.3 framgår att konjunktursvängningarna får ett likartat utseende med båda metoderna men att BNP-gapen centreras kring noll när de beräknas med ett HP-filter. Som framgår av diagram 8.4 skulle det strukturella sparandet med denna alternativa metod i genomsnitt bli lägre jämfört med regeringens officiella metod, förutsatt att det historiska mönstret upprepar sig i framtiden.

En fördel med denna metod är att den ger en väntevärdesriktig estimator av det faktiska sparandet i den meningen att det genomsnittliga strukturella sparandet kommer att

sammanfalla med det genomsnittliga faktiska sparandet. En nackdel med metoden är att regeringen, om den skulle använda denna metod, förmodligen skulle behöva använda flera olika BNP-gap beroende på vad BNP-gapet ska användas till; ett BNP-gap som används vid uppföljningen av överskottsmålet som ger ett genomsnittligt BNP-gap som är noll och ett annat BNP-gap som används för att bedöma inflationstrycket där BNP-gapet inte behöver vara noll i genomsnitt (se diskussionen i avsnitt 8.3.2).

Diagram 8.4 Strukturellt sparande



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

En tredje metod är att det strukturella sparandet beräknas på samma sätt som idag men att regeringen gör en mer subjektiv bedömning av risken för att det offentliga sparandet inte når det

målsatta på grund av en asymmetrisk konjunkturutveckling. Det är det förfarande som regeringen i praktiken idag redan använder. Följande citat hämtat ur 2009 års ekonomiska vårproposition (kapitel 4, sidan 50–51) är ett exempel på hur en sådan bedömning kan se ut:

”En sammantagen tolkning av de tre indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet [...] visar att det finansiella sparandet låg något över målet under perioden 2000–2008. Det genomsnittliga sparandet från 2000 och sjuårsindikatorn minskar därefter snabbt samtidigt som resursutnyttjandet, mätt med de s.k. BNP-gapen, faller snabbt. I slutet av prognosperioden ligger båda dessa indikatorer klart under målets nivå. Samtidigt ligger det strukturella sparandet, som explicit tar hänsyn till konjunkturläget, i paritet med eller marginellt över målet. Om hänsyn tas till de stora BNP-gapen i bedömningen av de båda genomsnittsindikatorerna visar de på ett sparande som ligger något över målet. Indikatorerna skulle således kunna tolkas som att sparandet de närmaste åren ligger i linje med eller något över överskottsmålet om hänsyn tas till konjunkturläget. Samtidigt är resursutnyttjandet exceptionellt lågt under prognosåren, vilket inte har motsvarats av ett lika högt resursutnyttjande under tidigare år. Om inte den nuvarande lågkonjunkturen följs av år med ett mycket högt resursutnyttjande, dvs. en påtaglig överhettning, kommer resursutnyttjandet i genomsnitt vara väsentligt negativt i den konjunkturcykel vi nu befinner oss. Det finns därför en fara i att fullt ut beakta konjunkturläget i tolkningen av indikatorerna, och förvänta sig att sparandet med automatik kommer att återgå till målsatt nivå när konjunkturläget förbättras. Slutsatsen blir att det finns en risk att överskottsmålet kommer att underskridas med en mindre marginal under prognosåren. Mot bakgrund av den djupa lågkonjunkturen är det dock viktigt att undvika att finanspolitiken blir procyklisk. Det är därför befogat att temporärt tillåta mindre underskridanden av överskottsmålet så att budgetens automatiska stabilisatorer kan verka fullt ut. Det finns stora osäkerheter i dessa bedömningar. Det finansiella sparandet sjunker ofta mer än väntat i lågkonjunkturer och bedömningen av hur mycket av nedgången som beror på konjunkturen och således kan förväntas återtas vid en oförändrad politik är osäker. Erfarenheten visar också att det strukturella sparandet kan komma att revideras markant i efterhand. Detta talar för att extra för-

siktighet bör iakttas i bedömningen av det varaktiga reformutrymmet vid kraftiga konjunktursvängningar.”

En fördel med denna metod är att den inte är så mekanisk som de båda andra metoderna och att den därmed är mer flexibel i att beakta andra faktorer som de båda andra metoderna inte förmår fånga upp, t.ex. osäkerhet i bedömningen och riskbilden. En nackdel är att den kan upplevas som godtycklig och mindre transparent.

De olika beskrivna metoderna ovan har olika för- och nackdelar. Det är inte uppenbart hur dessa olika för- och nackdelar ska vägas ihop. Arbetsgruppens samlade bedömning är ändå att de två första metoderna ger upphov till en väl mekanisk analys som riskerar att ge intryck av att verkligen är mer exakt än vad den är. Det talar för att den tredje metoden är att föredra, trots att den riskerar att öppna upp för viss godtycklighet.

8.4.4 Beräkning av strukturellt sparande som tar hänsyn till sammansättningseffekter

Som konstaterades i avsnitt 8.3.3. ovan använder regeringen idag en aggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet som inte tar hänsyn till sammansättningseffekter, dvs. hur BNP-tillväxten är sammansatt. Flera organisationer, exempelvis Europeiska centralbanken (ECB), använder istället en ”disaggregerad” metod för att beräkna det strukturella sparandet. Istället för att utgå från ett aggregerat BNP-gap utgår den disaggregerade metoden från gap för olika skatte- och utgiftsbaser.¹⁶⁴ Om exempelvis privat konsumtion ett visst år ligger över sitt ”trendvärde” blir bedömningen att moms-skatteintäkterna det året är högre än normalt. Om arbetslösheten är högre än sitt trendvärde blir, på motsvarande sätt, tolkningen

¹⁶⁴ Konjunkturinstitutet använder en mellanvariant av en aggregerad och disaggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet. Se Braconier och Forsfält (2004). Se också Boije och Fischer (2006) för en jämförelse mellan Finansdepartementets, ECB:s och KI:s metoder.

att statens utgifter för arbetslöshetsunderstöd m.m. är högre än normalt. Fördelen med den disaggregerade metoden är att den, till skillnad från den aggregerade metoden, beaktar att olika typer av konjunkturstörningar kan påverka de olika skatte- och utgiftsbaserna på olika sätt. En annan fördel med metoden är att den skulle kunna användas för att hantera det asymmetriproblem som beskrevs i avsnitt 8.4.3 utan att regeringen skulle behöva använda sig av flera olika BNP-gap (med den disaggregerade metoden beräknas de olika skattebasgapen och utgiftsbasgapen med ett HP-filter som garanterar att gapen i genomsnitt blir noll – se fördjupningsruta för en mer formell beskrivning av skillnaden mellan regeringens nuvarande aggregerade metod och ECB:s disaggregerade metod). Arbetsgruppen föreslår av dessa skäl att regeringen bör pröva om inte en disaggregerad metod för att beräkna det strukturella sparandet bör användas som ett komplement till nuvarande aggregerade metod. Eftersom bedömningen av det strukturella sparandet är förknippad med stor osäkerhet kan användning av flera metoder bidra till att belysa en del av denna osäkerhet. Oavsett val av metod för att beräkna det strukturella sparandet bör regeringen tydligare redovisa hur känsliga framförallt olika skatteinkomster är för olika typer av konjunkturstörningar. Större delen av prognosfelet i det finansiella sparandet kan hänföras till skatteprognoserna (se bilaga 4).

Fördjupningsruta: Beräkning av strukturellt sparande med en aggregerad respektive disaggregerad metod

Regeringens aggregerade metod kan beskrivas enligt:

$$\frac{S^*}{Y} = \frac{S}{Y} - \beta \frac{Y - Y^*}{Y},$$

där S^*/Y är det strukturella sparandet uttryckt som andel av BNP, Y är BNP, S/Y är det faktiska finansiella sparandet uttryckt som andel av BNP, β är budgetelasticiteten (som antas vara 0,55) och $(Y - Y^*)/Y$ är BNP-gapet uttryckt som andel av BNP.

ECB:s disaggregerade metod kan beskrivas med följande ekvation:

$$\frac{S^*}{Y} = \frac{S}{Y} - \frac{1}{Y} \left[\sum_i T_i \varepsilon_{T_i, B_i} \frac{B_i - B_i^*}{B_i^*} + E_U \varepsilon_{E_U, U} \left(\frac{U - U^*}{U^*} \right) \right].$$

T_i uttrycker skatteintäkter från en viss skatt (t.ex. moms),
 B_i är den skattens skattebas (skattebasen för t.ex. moms är främst privat konsumtion),
 $(B_i - B_i^*)/B_i^*$ uttrycker gapet i en viss skattebas (som visar om t.ex. den privata konsumtionen ett visst år är högre eller lägre än normalt),

ε_{T_i, B_i} är en elasticitet som beskriver hur en viss skatt varierar med skattebasen (ligger normalt nära ett beroende på skatt),
 E är den offentliga sektorns utgifter för arbetslöshetsunderstöd,

$\varepsilon_{E_U, U}$ är en elasticitet som beskriver hur arbetslöshetsunderstödet varierar med arbetslösheten, och
 $(U_i - U_i^*)/U_i^*$ är arbetslöshetsgapet (arbetslösheten utgör här således "utgiftsbasen" för arbetslöshetsunderstödet).

ECB skattar de olika skattebasgapen och arbetslöshetsgapet med hjälp av ett HP-filter som garanterar att dessa gap i genomsnitt är noll över tiden.

8.4.5 Vikten av tydlighet i den samlade bedömningen av måluppfyllelsen

Eftersom flera olika indikatorer används för att utvärdera överskottsmålet, och hänsyn även tas till osäkerheten i bedömningen och riskbilden, är det viktigt att regeringen är tydlig med att utvärderingen av överskottsmålet inte görs utifrån enskilda indikatorer utan utifrån en samlad bedömning. Eftersom regeringen använder flera olika indikatorer har Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen menat att regeringen bör ange vilken vikt man tillmäter de olika indikatorerna. Arbetsgruppen menar dock att det bara riskerar att ge sken av en exakthet som inte föreligger praktiken. Som illustrerades i avsnitt 8.4.1 kan inte överskottsmålet följas upp på ett mekaniskt sätt. Det är däremot viktigt att regeringen tydligt redogör för alla de faktorer som den tar hänsyn till när den gör den samlade bedömningen av måluppfyllelsen. Då kan externa bedömare enklare utvärdera regeringens samlade bedömning.

Arbetsgruppen menar att det inte är nödvändigt att regeringen i alla lägen exakt kvantifierar den samlade bedömningen. Om den aktuella bedömningen visar att det föreligger ett visst reformutrymme under prognosåren, men osäkerheten i bedömningen är betydande, finns det goda skäl för regeringen att inte för snabbt sätta ner foten och göra en exakt kvantifiering av utrymmet. Det finns då en uppenbar risk att denna kvantifiering blir ett golv i de kommande budgetförhandlingarna. I andra fall kan det vara motiverat att regeringen är mer tydlig med kvantifieringen. Det kan exempelvis gälla inför en budgetförhandling om bedömningen pekar på att det med mycket stor sannolikhet kommer att behöva vidtas budgetförstärkande åtgärder för att de budgetpolitiska åtagandena ska klaras.¹⁶⁵ Eftersom det ofta är politiskt lättare att genomföra nya ofinansierade reformer vid ett

¹⁶⁵ I vissa mer extrema situationer kan det t.o.m. vara påkallat att regeringen kvantifierar besparingar för flera år. Ett exempel på det är konsolideringsprogrammet under 1990-talet.

bedömt reformutrymme än att snabbt vidta nödvändiga besparingsåtgärder vid ett bedömt besparingsbehov, kan en viss asymmetrisk hållning i vissa fall vara påkallad när det gäller kravet på en kvantifiering av ett bedömt reformutrymme respektive besparingsbehov.

Ett minimikrav är dock att regeringen kvalitativt bedömer om avvikelsen från överskottsmålet är ringa eller inte, oavsett om avvikelsen implicerar ett reformutrymme eller besparingsbehov. Om regeringen bedömer att avvikelsen inte är ringa bör den också, utan att föregå budgetprocessen, i grova drag ange hur den avser att hantera avvikelsen.

Det är, i detta sammanhang, också viktigt att regeringen tydliggör att den bedömda avvikelsen från överskottsmålet inte nödvändigtvis ska tolkas som ett reformutrymme eller besparingsutrymme för det kommande budgetåret. När regeringen bedömer hur en eventuell avvikelse från överskottsmålet ska hanteras måste hänsyn också tas till konjunkturläget. Finanspolitiken riskerar annars att förstärka konjunktursvängningarna. Nedan utvecklas detta.

8.4.6 Tankeram som beskriver hur avvikelser från överskottsmålet bör hanteras med hänsyn tagen till konjunkturläget

För att undvika att stabiliseringspolitiska motiv åberopas för att kringgå överskottsmålet (se avsnitt 8.3.5), föreslår arbetsgruppen att regeringen presenterar en tankeram för hur avvikelser från överskottsmålet bör hanteras med hänsyn tagen till konjunkturen. En sådan tankeram kan konstrueras på flera olika sätt. Konjunkturinstitutet har tagit fram vad som kallas en finanspolitiskt reaktionsfunktion som i en ekvation sammanfattar den potentiella målkonflikt som finns och hur den bör hanteras.¹⁶⁶ Parametrarna i ekvationen är delvis skattade, delvis satta utifrån

¹⁶⁶ Konjunkturinstitutet framhåller emellertid att reaktionsfunktionen i första hand används som ett hjälpmedel och att situationsanpassad hänsyn också tas.

subjektiva bedömningar.¹⁶⁷ En möjlighet är att regeringen tar fram en egen finanspolitisk reaktionsfunktion som beskriver de avvägningar regeringen gör i dessa avseenden. Det finns dock en uppenbar risk för att en sådan reaktionsfunktion ger alltför mekaniska slutsatser om hur avvikelser från överskottsmålet ska hanteras i olika konjunkturlägen. Den kan också ge en alltför aktivistisk bild över hur finanspolitiken ska anpassas i olika konjunkturlägen i stabiliseringspolitiskt syfte. Hänsyn bör även tas till osäkerheten i bedömningen och riskbilden. Arbetsgruppen avråder därför regeringen från att använda en sådan reaktionsfunktion. Arbetsgruppen menar att regeringen genom att presentera en betydligt enklare tankeram kan tydliggöra hur den ser på den potentiella målkonflikten mellan att uppnå överskottsmålet och stabiliseringspolitiska mål. Nedan tillhandahålls en principskiss för en sådan tankeram:

Principskiss till tankeram

Finanspolitiken kan hamna i en konflikt mellan att uppnå överskottsmålet och målet att finanspolitiken inte ska vara pro-cyklisk. Om exempelvis det offentliga sparandet mer varaktigt bedöms vara högre än överskottsmålet och det offentliga sparandet därför bör sänkas genom skattesänkningar eller utgiftsökningar, kan det vara svårt att göra det under konjunkturrellt goda år. Med ett överskottsmål formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel minskar dock antalet potentiella målkonflikter eftersom en sådan målformulering ökar möjligheten att justera det offentliga sparandet upp eller ner mot överskottsmålets nivå med hänsyn tagen till konjunkturläget.

En strikt tolkning av restriktionen att finanspolitiken inte ska vara pro-cyklisk innebär att ett offentligt sparande som mer varaktigt bedöms ligga över (under) överskottsmålet inte kan åtgärdas förrän vid nästa konjunkturedgång (konjunktur-

¹⁶⁷ Se »Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankeram», *Specialstudier*, Nr. 16. Mars 2008.

uppgång). Det finns dock anledning att precisera denna restriktion.

Antag att det offentliga sparandet mer varaktigt bedöms överstiga överskottsmålet. Om inte en konjunkturnedgång kan antas vara nära förestående bör det ändå finnas möjlighet att dra ner det finansiella sparandet i viss utsträckning. Det bör då säkerställas att effekterna på efterfrågan i ett sådant fall inte är större än att penningpolitiken kan hantera dem. Hur stora ofinansierade reformer som kan komma i fråga beror på den aktuella ekonomiska situationen, med hur mycket det offentliga sparandet bedöms överstiga överskottsmålet, hur reformerna i slutänden bedöms påverka efterfrågan och hur tidsprofilen för effekterna ser ut.

Figur 8.1 sammanfattar de mållkonflikter finanspolitiken kan stå inför avseende hur en avvikelser från överskottsmålet ska hanteras med hänsyn tagen till konjunkturläget. Om det offentliga sparandet mer varaktigt bedöms överstiga överskottsmålet samtidigt som resursutnyttjandet är lågt, kan saldoförsvagande åtgärder vidtas i relativt snabb takt vilket som regel också leder till ett mer balanserat resursutnyttjande (understa vänstra kvadranten). När resursutnyttjandet däremot bedöms vara normalt, samtidigt som det offentliga sparandet mer varaktigt överstiger överskottsmålet, bör saldoförsvagande åtgärder däremot vidtas i försiktigare takt – strukturellt riktiga reformer kan motivera en mer expansiv politik än i annat fall (vänstra kolumnen, mittkvadranten).¹⁶⁸ Om resursutnyttjandet är högt samtidigt som det offentliga sparandet mer varaktigt överstiger överskottsmålet, bör saldoförsvagande reformer i syfte att föra det underliggande sparandet tillbaka mot överskottsmålet vidtas först när konjunkturen mattas av (översta vänstra kvadranten).

¹⁶⁸ Med strukturellt riktiga reformer avses sådana som påverkar potentiell BNP positivt och som också har en hög självfinansieringsgrad.

Figur 8.1 Hantering av målkonflikter i finanspolitiken

		Bedömd måluppfyllelse	
		Över överskottsmålet	Under överskottsmålet
Resursutnyttjande	Högt	Saldoförsvagande åtgärder när konjunkturen försämras	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
	Normalt	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt*	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt**
	Lågt	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när konjunkturen förbättras

* Större strukturellt riktiga saldoförsvagande reformer kan vara motiverade även i detta konjunkturläge.

** Större strukturellt riktiga saldförstärkande reformer kan vara motiverade även i detta konjunkturläge.

Det omvända gäller då det offentliga sparandet mer varaktigt understiger överskottsmålet. Om det offentliga sparandet mer varaktigt understiger överskottsmålet samtidigt som resursutnyttjandet är högt, kan saldförbättrande åtgärder vidtas i relativt snabb takt vilket, normalt sett, också leder till en motiverad dämpning av resursutnyttjandet (översta högra kvadranten). När resursutnyttjandet istället bedöms vara normalt, samtidigt som det offentliga sparandet mer varaktigt understiger överskottsmålet, bör saldförbättrande åtgärder däremot vidtas i något försiktigare takt – strukturellt riktiga reformer kan motivera en mer kontraktiv politik än i annat fall (högra kolumnen, mittkvadranten). Om resursutnyttjandet är lågt samtidigt som det offentliga sparandet mer varaktigt understiger överskottsmålet, bör saldförbättrande reformer i syfte att föra sparandet tillbaka mot överskottsmålet vidtas först när konjunkturen vänder uppåt (nedre högra kvadranten).

En viktig fråga är om alla avvikelser från överskottsmålet bör föranleda en omläggning av finanspolitiken eller om avvikelserna måste vara av en minsta storleksordning för att finanspolitiken ska läggas om. Arbetsgruppens bedömning är att det inte förefaller rimligt att små avvikelser från målet ska föranleda en omläggning av politiken eftersom prognoserna är behäftade med mycket stor osäkerhet. Beräkningar som redovisas i bilaga 4 visar

att prognosfelet i det finansiella sparandet avseende budgetåret under perioden 2000–2006 i genomsnitt uppgick till nästan 2 procent av BNP. Beräkningarna visar också att revideringen av det strukturella sparandet för ett ”utfallsår” har varit så stor som i genomsnitt 1,2 procent av BNP under perioden 2000–2006, varav en relativt stor del kan förklaras av en reviderad syn på BNP-gapet. Beräkningar visar vidare att prognosfelet i de takbegränsade utgifterna i budgetpropositionen för det kommande budgetåret under 2000-talet i genomsnitt har uppgått till cirka 0,3 procent av BNP (se bilaga 4). Det är därtill mycket svårt att använda finanspolitiken för att finjustera det finansiella sparandet. Arbetsgruppens bedömning är därför att det förefaller rimligt att avvikelser från överskottsmålet måste uppgå till minst 0,5 procent av BNP under budgetåret, innan särskilda finanspolitiska åtgärder är motiverade.¹⁶⁹ Om den prognostiserade avvikelserna ökar markant efter budgetåret, kan det föranleda åtgärder även om avvikelserna under budgetåret är mindre än 0,5. Eftersom arbetsgruppen inte anser att överskottsmålet ska inriktas på att nå en viss skuldnivå till en viss tidpunkt är små avvikelser från överskottsmålet i sig inget stort problem, förutsatt att denna osäkerhetsmarginal inte utnyttjas på ett systematiskt sätt för att skapa utrymme för ofinansierade reformer.

Figur 8.1 syftar i första hand till att visa de målkonflikter som kan finnas vid initiala avvikelser från överskottsmålet. Det kan också uppstå situationer där det finns skäl att temporärt justera sparandet även om det redan ligger i nivå med överskottsmålet. Eftersom finanspolitiken inte bör användas för att finjustera efterfrågan bör normala variationer i resursutnyttjandet inte föranleda några särskilda finanspolitiska åtgärder i stabiliseringspolitiskt syfte. Under normala förhållanden ligger huvudansvaret för stabiliseringspolitiken hos Riksbanken. Finanspolitiken bidrar till makroekonomisk stabilitet via de automatiska stabili-

¹⁶⁹ Denna syn delas även av Konjunkturinstitutet (2008b). KI tillämpar dock en osäkerhetsmarginal på 0,25 procentenheter.

satorerna och genom att säkerställa att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara (se diskussionen i kapitel 2). Vid vissa konjunkturstörningar kan dock finanspolitiken behöva användas aktivt som komplement till penningpolitiken, i vilket fall det offentliga sparandet *temporärt* kan tillåtas avvika från överskottsmålet.

8.4.7 Beräkning av indikatorerna utifrån en mer realistisk framskrivning av utgifterna

I avsnitt 8.3.4 konstaterades att de statliga utgifterna normalt sett underskattas för åren efter budgetåret och att det bidrar till att de offentliga sparandet överskattas för dessa år. Finanspolitiska rådet har uppmärksammat detta förhållande och menar att indikatorvärdena istället bör beräknas utifrån en mer realistisk utgiftsprognos. Deras förslag är att Konjunkturinstitutets prognos används.¹⁷⁰ Arbetsgruppens bedömning är att det är ett orealistiskt förslag och att det förmodligen skulle skapa mer problem än det löser. Regeringen har i en kommentar till detta förslag från rådet sagt att en sådan ordning skulle vara mycket svår att genomföra i praktiken.¹⁷¹ Det huvudsakliga argumentet mot ett sådant förfarande är att den framtida politiken ska bestämmas i särskild ordning i samband med budgetförhandlingarna. Prognoserna över de statliga utgifterna är baserade på oförändrade regler. Syftet med det är att prognosen ska ligga till grund för en bedömning av reformutrymmet eller besparingsbehovet för budgetåret. En sådan ordning är nödvändig för budgetprocessen. Regeringen kan dock på annat sätt bedöma hur reformutrymmet ser ut under utgiftstaket med hänsyn tagen till att även överskottsmålet ska klaras. I budgetpropositionen för 2010, kapitel 4, sidan 95–96, konstaterade regeringen å ena sidan att budgeteringsmarginalerna under utgiftstaket låg över de minimikrav som gäller (vilket utan

¹⁷⁰ Se avsnitt 2.2.1 i Svensk finanspolitik 2009.

¹⁷¹ Se avsnitt 12.1.4 i Budgetpropositionen för 2010, Prop. 2009/10:1.

hänsyn tagen till överskottsmålet skulle indikera att det fanns ett visst utrymme för ofinansierade reformer). Regeringen påpekade dock samtidigt att det sett till överskottsmålet inte fanns något utrymme för ofinansierade strukturella ökningar av de takbegränsade utgifterna. Arbetsgruppen menar att detta är ett mycket rimligare förfaringsätt än att regeringen ska tvingas använda externa bedömares prognoser av den framtida finanspolitiken för att bedöma om överskottsmålet klaras eller inte.

8.4.8 En tankeram för uppföljningen av överskottsmålet och hur eventuella målavvikelser ska kommuniceras

Arbetsgruppens förslag ovan syftar inte till att komma fram till en exakt kvantifiering av eventuella avvikelser från överskottsmålet. Arbetsgruppen har tvärtom framfört ett antal argument för varför en sådan exakt kvantifiering i vissa fall inte är meningsfull utan kan leda till icke önskvärda utfall. Arbetsgruppens bedömning är dock att de förändringar som föreslås i uppföljningen av överskottsmålet väsentligt skulle förbättra transparensen. I rutan nedan sammanfattas arbetsgruppens förslag.

1. Regeringen kommunicerar tydligt att överskottsmålet är ett medelfristigt ankare för finanspolitiken och att det därmed inte ska tolkas som ett skuldmål. En beräkning görs av sjuårsindikatorn och strukturellt sparande omfattande samtliga prognosår. Sjuårsindikatorn tolkas med hänsyn tagen till det genomsnittliga konjunkturläget under den aktuella perioden och med hänsyn tagen till eventuella asymmetrier i konjunkturutvecklingen. Beräkningen av det strukturella sparandet beaktar sammansättningseffekter.
2. En bakåtblickande analys görs med hjälp av ett 10-årigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet (som således bara beräknas för utfallsår). Även detta genomsnitt tolkas med hänsyn tagen till det genomsnittliga konjunkturläget

under den aktuella perioden. Syftet med denna beräkning är att bedöma om det funnits systematiska felaktigheter i finanspolitiken som kan minska sannolikheten för att överskottsmålet ska uppnås i framtiden.

3. Utifrån 2 och 3 görs en samlad bedömning av avvikelsen från överskottsmålet med hänsyn tagen till osäkerheten i bedömningen och riskbilden. Bedömningen behöver inte, om det inte är särskilt påkallat, kvantifieras. Däremot bedömer regeringen kvalitativt om avvikelsen är ringa eller inte. Om regeringen bedömer att avvikelsen inte är ringa anger den, utan att föregå budgetprocessen, i grova drag hur den avser att hantera avvikelsen.
4. Reformutrymmet eller besparingsbehovet för det kommande budgetåret bestäms utifrån den samlade bedömningen (enligt punkten 4) med hänsyn tagen till konjunkturläget. Eventuella målkonflikter mellan att uppnå överskottsmålet och stabiliseringspolitiska mål, och de avvägningar regeringen gör för att hantera dessa, redovisas tydligt.

9 Överskottsmålets roll i det budgetpolitiska ramverket

För att budgetpolitiska mål och regler ska vara effektiva är det avgörande att de är trovärdiga i meningen att det kan förväntas att de tillämpas. En förutsättning för detta är att de mål och restriktioner som utgör det budgetpolitiska ramverket är transparenta i konstruktionen och hur de tillämpas (se diskussionen i kapitel 2). God transparens gör det möjligt för riksdagen, finanspolitiska rådet samt andra aktörer att utvärdera regeringens politik. Därigenom ökar i förlängningen sannolikheten för att de uppställda målen ska nås.¹⁷²

Det har de senaste åren skett en rad förtydliganden av hur den sittande regeringen ser på det budgetpolitiska ramverket samt hur detta tillämpas.¹⁷³ Arbetsgruppen menar dock att det finns ett behov av en mer samlad beskrivning av det budgetpolitiska ramverket, framförallt avseende hur dess olika delar hänger ihop och vilken betydelse ramverket har för politiken på kort, medellång respektive lång sikt. Även

¹⁷² Därtill kan god transparens påverka ekonomiska aktörers förväntningsbild av finanspolitiken, vilket är viktigt för att politiken ska få önskad effekt. Ny forskning visar att förväntningar har stor betydelse för finanspolitikens effekter. Det finns skäl för finanspolitiken att i större utsträckning lära av penningpolitiken där det gjorts mycket för att genom ökad transparens påverka förväntning bilden av hur den framtida penningpolitiken kommer att se ut. Se Leeper (2009).

¹⁷³ Se exempelvis 2007 och 2008 års ekonomiska vårpropositioner.

Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen har i ett flertal rapporter efterlyst ett sådant förtydligande.¹⁷⁴

I arbetet med att göra ramverket mer transparent går det att dra lärdomar från Nya Zeeland som är det land som kommit längst med att *formalisera* sitt finans- och budgetpolitiska ramverk. I detta kapitel diskuteras hur det svenska finans- och budgetpolitiska ramverket skulle kunna stärkas och samtidigt göras mer transparent genom införande av en så kallad uppförandekod. I första hand diskuteras överskottsmålet inom ramen för en sådan uppförandekod.

9.1 Den Nya Zeeländska uppförandekoden

Nya Zeeland har en lag som specificerar principerna för ansvarsfull hantering av de offentliga finanserna och vilken information regeringen ska tillhandahålla om de offentliga finanserna.¹⁷⁵ Principerna för en ansvarsfull hantering av de offentliga finanserna är:

- Skulden ska reduceras till en ansvarsfull nivå så att den kan vara en buffert mot framtida större skuldökningar. Behovet av att nå en prudentlig nivå motiveras av behovet av att kunna hantera större störningar av olika slag. En ansvarsfull nivå på skulden ska uppnås genom årliga överskott i budgeten fram till dess att den målsatta nivån nås.
- När en sådan nivå uppnåtts ska det primära sparandet balanseras eller uppvisa överskott över en rimlig tidsperiod.
- Regeringen ska nå och behålla en nettoförmögenhet som kan utgöra en buffert mot oförutsedda händelser.
- Regeringen ska välbetänkt hantera risker för de offentliga finanserna.

¹⁷⁴ Se Finanspolitiska rådet (2008) och Riksrevisionen (2006). Molander (2009) presenterar en övergripande skiss på ett tänkbart alternativt finanspolitiskt ramverk där det finns en tydligare koppling mellan den långa och korta sikten än idag.

¹⁷⁵ New Zealand Treasury (2008).

- Regeringen ska driva en politik som är förenlig med en rimlig nivå av förutsägbarhet för skattetryckets framtida nivå och stabilitet.

Varje regering kan själv välja målvariabler samt formulering för att principerna ska efterlevas. Regeringen får tillfälligt avvika från principerna men måste motivera orsaken till avstegen samt hur och när den planerar att återvända till principerna.

En viktig del av det Nya Zeeländska ramverket är att det är reglerat i lag vilka rapporter regeringen ska lämna, hur ofta dessa ska lämnas samt vad de ska innehålla. De viktigaste rapporterna är:

- Budget – publiceras en gång om året.
- Budget Policy Statement – anger de övergripande prioriteringarna i den kommande budgeten och dessutom om det skett några förändringar i de kortsiktiga eller långsiktiga målen samt hur detta påverkar principen om en ansvarsfull finanspolitik. Denna publiceras årligen ett par månader före den årliga budgeten. Denna publikation har stora likheter med Sveriges ekonomiska vårproposition.
- Fiscal Strategy Report – anger de långsiktiga målen för finanspolitiken. Visar 10-åriga framskrivningar av hur den troliga utvecklingen mot det långsiktiga målet kommer att se ut. Anger också de kortsiktiga intentionerna och hur dessa hänger samman med de långsiktiga målen. Denna publiceras årligen som en del av budgeten.
- Statement on the Long-term Fiscal Position – i denna görs framskrivningar för minst 40 år av de offentliga finanserna. Denna publiceras minst vart 4:e år.

2009 angav den Nya Zeeländska regeringen att målet är att nettoskulden ska vara konstant under 40 procent och nå under 30 procent före början av 2020-talet. På lång sikt är mål-

sättningen att nettoskulden ska ligga nära 20 procent.¹⁷⁶ Det finns ingen tydlig motivering till att just denna nivå valts utan regeringen anger att det är deras bedömning av en rimlig nivå. Eftersom den prognostiserade skuldbanan vid detta tillfälle avvek från den målsatta presenterade regeringen ett översiktlig plan för att genom minskade utgifter nå målen.

9.2 En principskiss för överskottsmålet i en svensk uppförandekod

Arbetsgruppen anser att det vore önskvärt att regeringen i ett dokument presenterar det samlade finans- och budgetpolitiska ramverket. Där bör beskrivas både hur det är konstruerat samt hur det är tänkt att tillämpas. Detta dokument skulle kunna kallas för en uppförandekod.¹⁷⁷ Uppförandekoden ska ses som ett samlingsdokument där regeringen bl.a. redovisar de övergripande finanspolitiska målen, de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen samt ger sin syn på den stabiliseringspolitiska rollfördelningen och anger hur eventuella målkonflikter och målavvikelse *principiellt* avses hanteras. Ett viktigt syfte med en uppförandekod är att genom högre grad av transparens uppnå ett ökat genomslag för den förda politiken. Leeper menar att finanspolitiken i detta avseende kan lära av penningpolitiken.¹⁷⁸

Idag finns det ingen samlad beskrivning av detta utan man får läsa på ett antal olika ställen för att få en samlad bild av politiken i detta avseende. Konvergensprogrammet som årligen lämnas till Europeiska rådet är kanske det dokument som idag ger den mest heltäckande bilden av det samlade finans- och budgetpolitiska ramverket. Detta fokuserar dock i hög utsträckning på den prognostiserade utvecklingen av de offentliga finanserna och inte

¹⁷⁶ New Zealand Treasury (2009).

¹⁷⁷ Denna skulle ha vissa likheter med hur Riksbanken (2006) beskriver grunderna för den svenska penningpolitiken.

¹⁷⁸ Leeper (2009).

på själva ramverket. En framtida uppförandekod bör lämpligen redovisas för riksdagen i en skrivelse. Huvuddragen i gällande uppförandekod bör även kort framgå i riktlinjerna för politiken i de ekonomiska propositionerna.

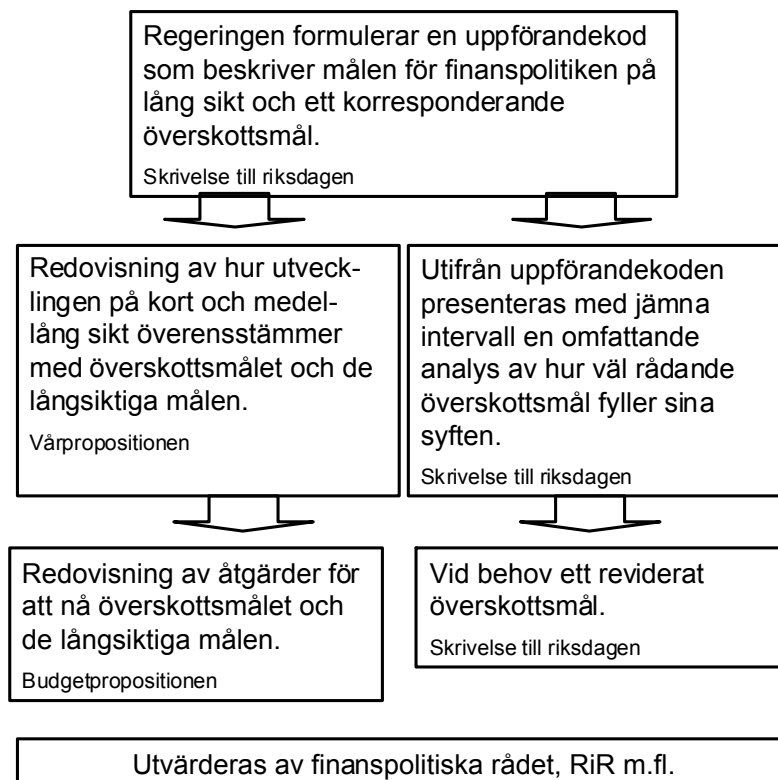
En uppförandekod är inte tänkt att vara ett för alltid låst dokument. Det ska vara möjligt för efterföljande regeringar att förändra uppförandekoden. Eventuella förändringar av det budgetpolitiska ramverket bör dock redovisas tydligt i form av en ny uppförandekod.

Fokus i detta kapitel ligger på beskrivningen av överskottsmålets roll inom ramen för uppförandekoden eftersom det är temat i denna skrift. En uppförandekod bör dock även beskriva utformningen och tillämpningen av utgiftstaket och det kommunala balanskravet. Arbetsgruppen vill särskilt peka på att det finns ett behov av att tydliggöra hur det budgetpolitiska ramverkets olika delar ser ut samt hur de olika delarna hänger ihop. Det gäller bl.a. hur avvikelser från ett av målen påverkar de andra målen uppfyllelse. Det är också önskvärt att det tydligare än idag framgår hur den valda nivån på utgiftstaket hänger ihop med överskottsmålet.¹⁷⁹

I resten av detta kapitel diskuteras *övergripande* ett antal aspekter rörande överskottsmålet som en uppförandekod bör innehålla. En översiktlig bild av hur överskottsmålet kan beskrivas, sättas och följas upp inom ramen för en tänkt uppförandekod redovisas i figur 10.1. Denna "principskiss" ska ses som ett bidrag till en uppförandekod och inte som ett fullödigt förslag. När det gäller överskottsmålet roll i denna uppförandekod diskuteras här inte alla de delar som kan tänkas ingå i en slutlig uppförandekod, tex. vilka sektorer målet ska omfatta och om det ska definieras utifrån det totala eller finansiella sparandet (frågor som delvis berörts i tidigare kapitel).

¹⁷⁹ Detta ligger också i linje med de principiella utgångspunkter som regeringen ansåg skulle ligga till grund för utvärderingen av det budgetpolitiska ramverket. Se 2007 års ekonomiska vårproposition och förordet till denna rapport.

Figur 10.1 Överskottsmålet inom ramen för en tänkt uppförandekod



9.3 Obligatoriskt överskottsmål

I dag behandlas utgiftstaket men inte överskottsmålet i budgetlagen. Fram till 1 januari 2010 var det frivilligt att använda utgiftstak men ett treårigt utgiftstak är numera obligatoriskt.¹⁸⁰ I enlighet med detta föreslår arbetsgruppen att även ett medelfristigt överskottsmål görs obligatoriskt och att det förs in

¹⁸⁰ Prop. 2009/10:5, bet. 2009/10:KU9, rskr. 2009/10:99.

en sådan bestämmelse i budgetlagen.¹⁸¹ När överskottsmålet infördes rådde fortfarande en viss oklarhet angående hur målet skulle tillämpas och vilken styrande effekt det skulle få. Tillämpningen av målet har över tiden tydliggjorts. Överskottsmålet har varit av stor betydelse för den relativt goda utvecklingen av de offentliga finanserna under 2000-talet. Målet har idag bred politisk förankring. Mot denna bakgrund är det rimligt att lagfästa även överskottsmålet. Detta ligger också i linje med slutsatsen i kapitel 2 att budgetpolitiska mål och regler som är lagfästa är mer verkningfulla.

En annan fråga är om överskottsmålets nivå bör regleras i lagtexten. Att skriva in målets nivå skulle tydliggöra målets betydelse för att uppnå en långsiktigt hållbar finanspolitik. Om detta görs måste det emellertid i lagtexten göras en avvägning mellan bindande regler och handlingsfrihet. Om målets nivå skrivs in i lagen menar arbetsgruppen att det krävs att det finns undantagsklausuler för allvarigare störningar. Arbetsgruppens bedömning är att målets nivå inte bör vara lagfäst.

Det är som beskrivits i tidigare kapitel möjligt att göra olika avvägningar mellan målen effektivitet, stabilisering och rättvisa när det gäller vilken nivå överskottsmålet bör ha. Om målets nivå inte skrivs in i budgetlagen, kommer dess nivå att bestämmas av vilken vikt den sittande regeringen tillmäter de olika motiven till överskottsmålet. För förtroendet för målet är det dock önskvärt, att det i likhet med idag, finns en bred politisk enighet i riksdagen kring den valda nivån.

I denna Ds lämnas inget konkret förslag på lagtext. För en fördjupad diskussion kring avvägningarna vid en eventuell lagreglering hänvisas till kommande betänkande från den sittande utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten.¹⁸²

¹⁸¹ Detta har tidigare föreslagits av Molander och Paulsson (2008).

¹⁸² Fi 2009:06 Utredningen om översyn av lagen om statsbudgeten.

Regelbunden mer omfattande analys av överskottsmålet

Som analysen i tidigare kapitel visat är bedömningen av vad som är en lämplig nivå på överskottsmålet förknippad med betydande osäkerhet. Det finns därför skäl att med jämna tidsintervall se över den rådande nivån på överskottsmålet. För att göra detta bör med jämna mellanrum ett omfattande underlag om de offentliga finanserna på medellång och lång sikt tas fram. Det är exempelvis tänkbart att vid dessa tillfällen genomföra ett större metodarbete kring de långsiktiga bedömningarna av de offentliga finanserna och även genomföra generationsanalyser (se diskussionen i kapitel 5). Det är även möjligt att vid dessa tillfällen genomföra genomgripande analyser av effektiviteten i statens inkomster och utgifter för att utvärdera behovet av strukturella förändringar för att nå de uppställda målen.¹⁸³ Det skulle ge möjlighet att möta exempelvis demografiska förändringar på ett mer strukturerat vis. Resultaten bör presenteras i en särskild skrivelse till riksdagen. Om regeringen utifrån denna översyn anser att överskottsmålet bör förändras bör detta ske genom att en ny uppförandekod presenteras.

9.4 Uppförandekoden och utvärderingen av måluppfyllelsen

Uppförandekoden bör även specificera hur regeringen avser utvärdera måluppfyllelsen på kort, medellång och lång sikt. Vårpropositionens innehåll har under 2000-talet förändrats från att innehålla förslag om utgiftstak och utgiftsramar samt aviseringar av reformer till att i huvudsak fokusera på riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Det är därför

¹⁸³ Analyser av utgifterna görs med jämna mellanrum i Kanada och Storbritannien. Erfarenheterna därifrån är enligt OECD (2008) att de inte ensamma kunnat hålla utgifterna nere. OECD föreslår ändå att Sverige inför regelbundna översyner av fördelningen av utgifter.

naturligt att använda vårpropositionen för att öka transparensen i utvärderingen av det finans- och budgetpolitiska ramverket.

Regeringen bör i varje vårproposition redogöra för hur de offentliga finanserna utvecklas på medellång sikt och därmed hur de understödjer den långsiktiga strategin. Idag publiceras med jämna mellanrum bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Med en tydligare koppling mellan den medellånga och långa sikten kommer långsiktskalkylerna att bli än viktigare än idag. Därtill är regeringen skyldig att till EU årligen redovisa de offentliga finansernas utveckling på lång sikt inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten. Att långsiktsberäkningar *ska* göras bör därmed framgå av uppförandekoden.

Extern kontroll och uppföljning

För ett väl fungerande ramverk är det avgörande att det finns en effektiv extern utvärdering. Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen och andra aktörer spelar en viktig roll i utvärderingen av finanspolitiken. Med en uppförandekod för finanspolitiken kan den externa utvärderingen troligtvis förbättras eftersom utgångspunkterna för politiken blir tydligare. I detta sammanhang är det angeläget att överväga om inte uppdraget för de olika myndigheter som idag granskar och följer upp finanspolitiken bör tydliggöras. Detta för att undvika att viktiga aspekter av finanspolitiken förbises i granskningen och uppföljningen. Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen. När det gäller de myndigheter som ligger under regeringen skulle Ekonomistyrningsverket kunna ges ett tydligt mandat att följa upp den statliga budgeten och utgiftstaket. Konjunkturinstitutet skulle kunna ges ett tydligt mandat att bedöma om finanspolitiken är välavvägd givet konjunkturläget och överskottsmålet. Finanspolitiska rådet skulle kunna ges mandat att följa upp om finanspolitiken är långsiktigt hållbar och om de medelfristiga mål som regeringen

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

Uppförandekodens krav på hur målavvikelser ska hanteras och redovisas

Leeper anser att den största bristen med dagens finanspolitiska regelverk i olika länder är att de i liten utsträckning syftar till att påverka ekonomiska aktörers förväntningar om den framtida politiken.¹⁸⁴ Detta innebär att de finanspolitiska åtgärderna inte alltid får önskvärd effekt. Vid avvikelser från överskottsmålet är det mot denna bakgrund centralt att regeringen tydligt beskriver hur den avser att hantera avvikelsen.

Att målavvikelser korrigeras är viktigt för att skapa förtroende för att målen tas på allvar. Uppförandekoden bör principiellt specificera *hur* eventuella avvikelser från överskottsmålet ska hanteras i olika situationer. Som beskrevs i kapitel 8 kan det uppstå konflikter mellan att uppnå överskottsmålet och stabiliseringspolitiska mål. Regeringen måste beakta konjunkturläget i bedömningen av hur avvikelser från överskottsmålet bör korrigeras. Annars riskerar finanspolitiken att bli procyklisk. Uppförandekoden kan beskriva principiellt hur regeringen avser att hantera sådana målkonfliktsituationer. Arbetsgruppens förslag till tankeram för hur dessa målkonflikter ska hanteras (se kapitel 8) är ett exempel på hur en sådan skrivning kan se ut i uppförandekoden.

Vid behov av åtgärder för att saldot ska närma sig den målsatta nivån bör dessa specificeras i budgetpropositionen. Uppföljningen av överskottsmålet i den ekonomiska vårpropositionen får därigenom en tydligare påverkan på de förslag som läggs i budgetpropositionen. Eftersom budgetpropositionen endast innehåller förslag om budget för nästkommande år är det inte alltid vid ett tillfälle möjligt att fullt ut besluta om hur en

¹⁸⁴ Leeper (2009).

avvikelse ska återtas. Osäkerheten i bedömningen kan också vara stor, vilket även det kan tala för att det finns skäl att avvakta med en slutlig bedömning av hur eventuella avvikelser från målet ska hanteras. Regeringen kan dock i sådana lägen lämna en tydlig *intention* av vad den avser att göra längre fram för att hantera avvikelsen, utan att i allt för hög utsträckning föregå kommande budgetprocesser. Följande två exempel hämtade ur den senaste budgetpropositionen visar hur en sådan deklaration kan se ut:¹⁸⁵

Exempel 1:

” Det finns en överhängande risk för att det kan behövas budgetförstärkningar när konjunkturläget förbättras om det inte visar sig att de offentliga finanserna utvecklar sig bättre än vad som nu kan bedömas. Sådana förstärkningar bör ges en samhälls-ekonomiskt effektiv utformning och säkerställa att den offentliga välfärdens kärna fortsatt värnas. Om budgetförstärkningar blir nödvändiga bör de bland annat ta sikte på skattejusteringar som bidrar till en bättre miljö och hälsa utan att minska incitamenten till arbete. Även utgiftsminskningar kan bli aktuella. Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna är centralt. Det offentlig-finansiella läget kräver en mycket stram utgiftspolitik de närmaste åren. För att markera detta föreslås att utgiftstaket för 2012, exklusive teknisk justering, sätts 10 miljarder kronor lägre än den bedömning som gjordes i 2009 års ekonomiska vårproposition.”

Exempel 2:

”Överskottsmålet riskerar, enligt nuvarande bedömningar, att underskidas något under samtliga år 2009–2012. Det är därför viktigt att en stor del av de krisåtgärder som föreslås i denna budgetproposition ... är temporära och att dessa satsningar upphör när konjunkturläget förbättras.”

¹⁸⁵ Se Budgetpropositionen för 2010, kapitel 4 sidorna 62–63.

Källförteckning

- Agell, J., P. Englund, och J. Södersten, "Svensk skattepolitik i teori och praktik, 1991 års skattereform", bilaga 1 till SOU 1995:104.
- Alesina, A. och R. Perotti (1994), "The Political Economy of Budget Deficits", NBER Working Paper No.4637.
- Andersen, T. (2008), "Fiscal sustainability and demographics – should we save or adjust?", Working Paper.
- Ardagna, S., F. Caselli och T. Lane (2004), "Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service – Some Estimates for OECD-countries", *ECB Working Paper Series*, nr. 411.
- Ardagna, S. (2009), "Financial Markets' Behaviour around Episodes of Large Changes in the Fiscal Stance", *European Economic Review*, nr. 1, s.37–55.
- Auerbach, A. (2008), "Long-term objectives for government debt", *Rapport till Finanspolitiska rådet*, 2008/1.
- Barro R. (1979), "On the determination of public debt", *Journal of political economy*, Vol. 87, 1979.
- Bi, H. (2009), "Sovereign Risk Premia and Fiscal Limits," Manuscript, Indiana University.
- Benroth, K., J. von Hagen och L. Schuknecht (2006), "Sovereign Risk Premiums in the European Government Bond Market", Working Paper.

- Blanchard, O.J., (1984), "Current and Anticipated Deficits, Interest Rates and Economic Activity." *European Economic Review*, Vol. 25, s. 7-27.
- Boije, R. och J. Fischer (2006), "Fiscal Indicators in a Rule-Based Framework", i *Fiscal Indicators*, Banca d'Italia.
- Boije, R. och J. Fischer (2009), "The Swedish Budget "Model": a Genuine Beauty or in Need of a Face Lift?", in *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies – Fiscal Rules and Institutions*, Palgrave, MacMillan.
- Boije, R. (2004), "Den offentliga sektorns strukturella sparande", *Penning och valutapolitik*, 1/2004.
- Boije, R. (2005), "On the need to focus more on the asymmetry problem within the EU fiscal policy framework", *Sveriges Riksbank Economic Review*, 1/2005.
- Braconier, H. (2001), "Automatiska stabilisatorer och aktiv finanspolitik inom EMU", bilaga 1 till SOU 2001:62, *Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU*, Fritzes.
- Braconier, H. och T. Forsfält, (2004), "A new method for constructing a cyclically adjusted budget balance: the case of Sweden", *Working Paper*, nr. 90, Konjunkturinstitutet.
- Buti, M., S. Eijffinger och D. Franco (2003), "Revisiting the Stability and Growth Pact: A Pragmatic Way Forward", *Oxford Review of Economic Policy*, s.100-111.
- Bäckström, U. (2007), "Regeringens sparande hotar sysselsättningen i Sverige", DN, 070122.
- Calmfors, L (2005), "What remains of the Stability Pact and what next?", SIEPS 2005:8.
- Dahlberg M. och J. von Hagen (2003), "Finns det ett bailoutproblem i Sverige?", i Molander P (red) *Staten och kommunerna*, SNS Förlag.

- Dahlberg, M. och P. Pettersson-Lidbom (2005), "Har svenska kommuner mjuka budgetrestriktioner?", *Ekonomisk Debatt*, vol 5, 60–76.
- Ds 2009:10, *Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak*, Fritzes.
- Elmendorf, D. och N. Mankiw (1998), "Government Debt" i *Handbook of Macroeconomics* red. J. B. Taylor och M. Woodford, s. 1615-1699.
- ESV (2004), "Ökad långsiktighet med hjälp av nytt budgetmål", Budgetprognos 2004:4.
- European Commission (2003), "Public Finances in EMU - 2003", *European Economy*, no 3/2003.
- European Commission (2006a), "Public Finances in the EMU - 2006", *European Economy*, no 3/2006.
- European Commission (2007), "Public Finances in EMU - 2007", *European Economy*, no 3/2007.
- European Commission (2006b), "Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union", *European Economy*, no. 4/2006.
- European Council (2005), *Presidency conclusions 22 and 23 March 2005*.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*.
- Flodén, M. (2002), "Statsskulden och det offentliga sparandet då befolkningen åldras", i P. Molander and T. M. Andersen (red.), *Alternativ i välfärdsstaten*, SNS förlag.
- Flodén, M. (2003), "Public Saving and Policy Coordination in Aging Economies", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 105(3), 379-400.

- Flodén, M. (2009), "Automatic fiscal stabilizers in Sweden 1998-2009", *Studier i Finanspolitik*, 2009/2, Finanspolitiska rådet.
- Fregert, K. och L. Jonung (2003), *Makroekonomi*, Studentlitteratur.
- Gale, W. och P. Orzag (2003), "The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline", *Brookings Discussion Paper*, nr. 8.
- Girouard, N. och André, C. (2005), "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, OECD Economics Department Working Paper Nr. 434.
- Hallerberg, M. och G. Wolff (2008), "Fiscal Institutions, fiscal policy and sovereign risk premia in EMU", *Public Choice*, s. 379-396.
- Hassler, J. (2008), "Regeringen bör spara smartare", *Affärsvärlden*, 080527.
- Haugh, D., P. Ollivaud och D. Turner (2009), "What drives sovereign risk premiums? An analysis of recent evidence from the Euro area", *Economics Department Working Papers*, nr. 718, OECD.
- Hauner, D., Leigh, D. och Skaarup, M. (2007), "Ensuring fiscal sustainability in G-7 countries", *IMF Working Paper*, nr. 187.
- Hein, J. (2003), "Liquidity and scarcity in the Norwegian government bond market", *Economic Bulletin*, Norska centralbanken.
- HM Treasury (1998), *New Ambitions for Britain - Budget 1998*.
- IMF (2001), *Guidelines for Public Debt management*.
- IMF (2005), *Sweden - Staff Report for the 2005 Article IV Consultation*, IMF Country Report 05/343.
- IMF (2007a), *The Code of Good Practices*.
- IMF (2007b), *Manual on Fiscal Transparency*.

- IMF (2007b), *Sweden – Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, IMF Country Report 07/52.
- IMF (2009), "Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", Staff Paper.
- Jakobsson, U., J. Herin och A. Rydeman (2006), "*Samla i ladorna*" fel recept att möta framtidens ekonomiska utmaningar, Svenskt näringsliv.
- Kirsanova, T. Campell, L. och S. Wren-Lewis (2006), "Optimal Debt Policy, and an Institutional Proposal to help in its Implementation", Paper for DG Ecfm of the European Commission.
- Konjunkturinstitutet (2008a), *Konjunkturläget*, Augusti.
- Konjunkturinstitutet (2008b), "Konjunkturinstitutets finanspolitiska tankeram", *Specialstudier*, nr. 16.
- Konjunkturinstitutet (2009), "Utvärdering av prognoser för offentliga finansier", *Specialstudier*, nr. 19.
- Kopits G och S Symansky (1998), "Fiscal Policy Rules", *Occasional Paper* 162, IMF.
- Kydland, F.E och E.C. Prescott (1977), "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, 85.
- Lachman, D. (1994), "Budget Deficits and the Public Debt – The Case for Fiscal Consolidation", i *Budgetunderskott och statsskuld*, ESO-rapport, Ds 1994:38.
- Leeper, E. (2009), "Anchoring Fiscal Expectations", *NBER Working Paper*, nr. 15269.
- Lindbeck, A. (2008), "Slopa överskottsmålet och använd pengarna nu", DN, 080120.

- Ljungman, G., (2009), "Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management", *IMF Working Paper*, WP/09/243,
- McHale, J. (1999), "The Risk of Social Security Benefit-Rule Changes: Some International Evidence," *NBER Working Paper*, nr. 7031.
- McNichol, E. och Lav, I (2009), *New Fiscal Year Brings No Relief From Unprecedented State Budget Problems*", Center on Budget and Policy Priorities.
- Missale, A. och C. Favero (2003), "Yield Spreads on EMU Government Bonds", *Economic Policy*, Vol. 18, No. 37, s. 503.
- Molander, P. (2001), "Budgeting Procedures and Democratic Ideals", *Journal of Public Policy*, s. 23-52.
- Molander, P. (2009), "Net wealth analysis and long-term fiscal policymaking", *Rapport till Finanspolitiska rådet*, 2009/5, Finanspolitiska rådet.
- Molander, P. och G. Paulsson (2008), "Vidareutveckling av det finanspolitiska ramverket", *Studier i finanspolitik*, 2008/5, Finanspolitiska rådet.
- Musgrave, R. A. och P.B. Musgrave (1989), "Public Finance in Theory and Practice", McGraw-Hill Book Company.
- New Zealand Treasury (2008), *Budget 2008 – Fiscal Strategy Report*.
- New Zealand Treasury (2009), *Budget 2009 – Fiscal Strategy Report*.
- OECD (2001), *Best Practises for Budget Transparency*.
- OECD (2002a), *Debt Management and Government Securities in the 21st Century*.
- OECD (2002b), *Economic Outlook*, nr. 72.

- OECD (2005), *Economic Survey of Sweden*.
- OECD (2007), *Economic Outlook*, nr. 81.
- OECD (2008), *2008 Economic Review – Sweden*.
- Ohlsson, H. (2002), "Finanspolitik i en valutaunion", underlagsrapport till SOU 2002:16.
- Olovsson, C. (2008), "Överskottsmålet och finansieringen av den framtida välfärden", rapport till Finansdepartementet.
- Pettersson, T., T. Pettersson och A. Westerberg (2006), *Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat*, ESS 2006:6.
- Pettersson-Lidbom, P. (2009) "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test", kommande i *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Prop. 1996/1997:150, 1997 års Vårproposition.
- Prop. 1997/98:1, Budgetpropositionen för 1998.
- Prop. 2005/06:1, Budgetpropositionen för 2006.
- Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009.
- Prop. 2008/2009:100, 2009 års ekonomiska vårproposition.
- Riksbanken (2006), *Penningpolitiken i Sverige*.
- Riksdagens Revisorer (2001), "Akut- eller långvård? – Statens stöd till kommuner med ekonomiska problem", Rapport 2000/01:9.
- Riksgäldskontoret (2004), "Ett nytt budgetmål för långsiktigt hållbara statsfinanser", *Statsupplåning – prognos och analys*, nr. 2.
- Riksrevisionen (2006), *Regeringens uppföljning av överskottsmålet*, RiR 2006:27.

- Riksrevisionen (2007a), *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*, RiR 2007:21.
- Riksrevisionen (2007b), *Regeringens skatteprognoser*, RiR 2007:5.
- Riksrevisionen (2008a), *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition*, RiR 2008:15.
- Riksrevisionen (2008b), *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009*, RiR 2008:30.
- Riksrevisionen (2009), *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010*, RiR 2009:17.
- Sapir, A. m.fl. (2003), *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press.
- Sgherri, S. och E. Zoli (2009), "Euro Area Sovereign Risk During the Crisis", *IMF Working Paper*, WP/09/222.
- Sjögren Lindquist, G. och E. Wadensjö (2009), "Arbetsmarknaden för äldre", *Studier i finanspolitik 2009/7*, Finanspolitiska rådet.
- SKL (2007), *Kommunerna och friheten – självstyrelsen i teori och praktik*.
- SKL (2008), *Öppna jämförelser 2008 – Gymnasieskola*.
- Sobel, R och Holcombe, R (1996) "The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises During the 1990-1991 Recessions". *Public Budgeting & Finance*, s. 28–48.
- SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, Utredningen om utvärdering av budgetprocessen, Fritzes.

- SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen, Fritzes.
- SOU 2003:110, *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003, Fritzes.
- SOU 2004:105, *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet*, UTÖ-utredningen, Fritzes.
- SOU 2008:115, *Finansmakten*, Grundlagsutredningen, Fritzes.
- Spilimbergo, A., S. Symansky och M. Schindler (2009), "Fiscal multipliers", *IMF Staff Position Note*, SPN/09/11.
- von Hagen, J., (1992), "Budgeting procedures and Fiscal Performance in the EC" *Economic Papers* 96, DG II, Bryssel.
- von Hagen, J. och I. Harding, (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", i *Towards Greater Discipline, European Economy Reports and Studies*, 3 s. 771–879.
- von Hagen, J. och I. Harding, (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, vol. 39, s 771-779.
- von Hagen, J., (2005), "Political Economy of Fiscal Institutions", *Discussion Paper*, nr. 149, SFB/TR 15 Governance and the Efficiency of Economic Systems, Free University of Berlin.
- Wagner, G.(2003), "Are Budget Stabilization Funds Only the Illusion of Savings? Evidence from Stationary Panel Data". *Quarterly Review of Economics and Finance* (43), s. 213-238.
- Wagner, G och Elder, E (2005) "The role of Budget Stabilization Funds in Smoothing Government expenditure over the Business Cycle", *Public Finance Review*, nr.4 s.439-465.

- Walker, B. (2000), "Experts Debate How Much States Should Put in Rainy Day Funds", <http://www.stateline.org/live/viewpage.action?sitenodeid=136&languageid=1&contentid=13915>.
- Wilkoszewski, H. (2008), "Demographic Pressure and Transfer Preferences", i Tremmel (red.) *Demographic change and intergenerational justice*, Springer.
- Wyplosz, C. (2002), "Fiscal Policy: Institutions vs. Rules", underlagsrapport till SOU 2002:16.

Bilaga 1: Härledning av den intertemporala budgetrestriktionen och S2-indikatorn

Det finns ingen given metod för att mäta hållbarheten i de offentliga finanserna. I den akademiska litteraturen brukar hållbarheten mätas utifrån den offentliga sektorns så kallade intertemporala budgetrestriktion. Utifrån denna har EU-kommissionen tagit fram en hållbarhetsindikator som kallas för S2-indikatorn. Nedan visas hur S2-indikatorn kan härledas från den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion.

Härledning av den intertemporala budgetrestriktionen

Den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion, som är en identitet, anger att summan av nuvärdet av de framtida primära sparsaldona ska vara lika med den initiala nettoskulden (kan vara både positiv och negativ). Det går att härleda den intertemporala budgetrestriktionen utifrån enkla identiteter för skuld tillväxt. Skulden ett givet år är, om man bortser från värdeförändringar, definitionsmässigt lika med förra årets skuld plus räntan på denna skuld minus det primära sparandet:

$$d_1 = d_0(1 + i) - pb_1 \quad [1]$$

där:

- d_0 = nominell skuld år 0
 d_1 = nominell skuld år 1
 i = nominell ränta
 pb_1 = primärt sparande år 1

För att kunna jämföra skuldutvecklingen över tiden relateras den ofta till BNP. Genom att dela alla led i ekvation [1] med BNP år 1 och utnyttja att $BNP_1 = BNP_0 (1+\Theta)$, där Θ = nominell BNP-tillväxt, erhålls:

$$\frac{d_1}{BNP_1} = \frac{d_0(1+i)}{BNP_1} - \frac{pb_1}{BNP_1} = \frac{d_0}{BNP_0} \frac{(1+i)}{(1+\Theta)} - \frac{pb_1}{BNP_1} \quad [2]$$

Låt:

$1+r = \frac{1+i}{1+\Theta}$, där r = skillnaden mellan nominell ränta och nominell BNP-tillväxt (r måste vara strikt större än 0),
 $D_t = d_t / BNP_t$, dvs. skuld i förhållande till BNP år t , och
 $PB_t = pb_t / BNP_t$, dvs. primärt sparande i förhållande till BNP år t .

[2] kan då skrivas om i följande form:

$$D_1 = D_0(1+r) - PB_1 \quad [3]$$

$$\begin{aligned}
 \Leftrightarrow D_2 &= D_1(1+r) - PB_2 = [D_0(1+r) - PB_1](1+r) - PB_2 \\
 &= D_0(1+r)^2 - PB_1(1+r) - PB_2
 \end{aligned}$$

$$= D_0 (1+r)^2 - \sum_{t=1}^2 PB_t (1+r)^{2-t} \quad [4]$$

$$\Rightarrow D_n = D_0 (1+r)^n - \sum_{t=1}^n PB_t (1+r)^{n-t} \quad [5]$$

Genom att dividera [5] med $(1+r)^n$ erhålls:

$$\frac{D_n}{(1+r)^n} = D_0 - \sum_{t=1}^n PB_t (1+r)^{-t} \quad [6]$$

Ekvation [6] ger nuvärdet av skulden år n . Genom att benämna den initiala perioden t_0 och den efterföljande som $t_0 + 1$ fås:

$$\Rightarrow \frac{D_n}{(1+r)^n} = D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^n \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \quad [7]$$

$$\Leftrightarrow D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^n \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} - \frac{D_n}{(1+r)^n} = 0 \quad [8]$$

Kriteriet för hållbarhet är att skulden inte får växa okontrollerat som andel av BNP utan måste vara begränsad. Dvs. det måste finnas ett tal $M < \infty$ så att $D_n < M$ för varje n . Detta ger:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{D_n}{(1+r)^n} = 0 \Rightarrow$$

$$D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0 \quad [9]$$

Ekvation [9] är den intertemporala budgetrestriktionen. Denna kan skrivas om på följande form:

$$\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = D_{t_0} \quad [10]$$

Detta kan uttryckas som att det summerade nuvärdet av samtliga framtida primärsaldon skall motsvara den initiala nettoskulden.

Härledning av S2-indikatorn

Om vänsterledet i ekvation [10] är mindre eller större än högerledet kommer den intertemporala budgetrestriktionen inte att vara uppfylld med likhet. S2 i ekvation [11] motsvarar den permanenta ökning eller minskning av det primära saldod som krävs för att den intertemporala budgetrestriktionen ska vara uppfylld med likhet

$$\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{(PB_t + S2)}{(1+r)^{t-t_0}} = D_{t_0} \quad [11]$$

Genom att bryta ut termen S2 kan ekvation [11] skrivas om på följande form:

$$\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{S2}{(1+r)^{t-t_0}} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} - D_{t_0} = 0 \quad [12]$$

Eftersom S2 är en konstant kan den första termen i [12] skrivas om till

$$S2 \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-t_0}}$$

Om diskonteringsfaktorn r är strängt positiv gäller nedanstående:

$$\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-t_0}} = \frac{1}{r} \quad [13]$$

$$\Rightarrow S2 \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-t_0}} = \frac{S2}{r} \quad [14]$$

Med hjälp av [14] kan [12] skrivas om till

$$\frac{S2}{r} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} - D_{t_0} = 0 \quad [15]$$

Det primära sparsaldot kan delas upp i det primära sparsaldot för startåret och förändringen relativt startåret

$$PB_t = PB_{t_0} + \Delta PB_t \quad [16]$$

där

$$\Delta PB_t = PB_t - PB_{t_0}$$

Med hjälp av [16] kan [15] skrivas på formen

$$\frac{S2}{r} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_{t_0}}{(1+r)^{t-t_0}} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} - D_{t_0} = 0 \quad [17]$$

Då PB_{t_0} är konstant över tiden kan formeln för en oändlig geometrisk serie [13] tillämpas även på den andra termen i [17], vilket ger:

$$\frac{S2}{r} + \frac{PB_{t_0}}{r} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} - D_{t_0} = 0 \quad [18]$$

För att förenkla multipliceras båda leden i [18] med diskonteringsfaktorn r , vilket ger

$$S2 + PB_{t_0} + r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} - rD_{t_0} = 0 \quad [19]$$

Slutligen kan S2 lösas ut enligt

$$S2 = rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \quad [20]$$

Om S2 är noll indikerar det att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara i den meningen att den intertemporala budgetrestriktionen är exakt uppfylld. Om S2-indikatorn är positiv indikerar det att budgetförstärkningar behöver vidtas för att budgetrestriktionen ska hålla med likhet. Om S2-indikatorn istället är negativ indikerar det att det finns utrymme för ofinansierade reformer. Denna indikator är EU-kommissionens huvudindikator vid bedömning av medlemsstaternas offentligfinansiella hållbarhet.¹⁸⁶

EU-kommissionen brukar dela upp S2 i tre olika delar. En del (*D*) som mäter det offentligfinansiella utgångsläget, en andra del (*E1*) som mäter förändringen av det offentligfinansiella läget i förhållande till det initiala läget under den period för vilken det finns demografiska framskrivningar minus det sista året (i Finansdepartementets fall t.o.m. 2098) och en tredje del (*E2*) som mäter förändringen av det offentligfinansiella läget i förhållande till det initiala läget fr.o.m. det sista året för vilken en demografisk framskrivning finns tillgänglig (i Finans-

¹⁸⁶ Se s. 177 ekvation 2 i European Commission (2006b).

departementets fall 2099) och för all framtid. Den första delen D är

$$D = rD_{t_0} - PB_{t_0} \quad [21]$$

Den andra delen $E1$ är

$$E1 = -r \sum_{t=t_0+1}^{t_b} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \quad [22]$$

där t_b är näst sista året för vilka demografiska framskrivningar finns tillgängliga i finansdepartementets fall (dvs. 2098).

Den tredje delen $E2$ är

$$E2 = -r \sum_{t=t_b+1}^{\infty} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \quad [23]$$

Förändringen i det primära sparsaldot antas vara konstant från och med det sista året för vilka demografiska framskrivningar finns tillgängliga i all oändlighet, vilket medför att $E2$ kan skrivas enligt

$$E2 = -r\Delta PB_{t_b+1} \sum_{t=t_b+1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{t-t_0}} \quad [24]$$

Genom att utnyttja att

$$\begin{aligned} \sum_{t=t_b+1}^n \frac{1}{(1+r)^{t-t_0}} &= \frac{1}{(1+r)^{t_b-t_0+1}} + \frac{1}{(1+r)^{t_b-t_0+2}} + \dots + \frac{1}{(1+r)^{t_b-t_0+n}} = \\ &= \frac{1}{(1+r)^{t_b-t_0}} * \left[\frac{1}{(1+r)^1} + \frac{1}{(1+r)^2} + \dots + \frac{1}{(1+r)^n} \right] = \\ &= \frac{1}{(1+r)^{t_b-t_0}} * \sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+r)^t} \end{aligned}$$

kan [24] skrivas om till:

$$E2 = -r \frac{\Delta PB_{t_b+1}}{(1+r)^{t_b-t_0}} \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} \quad [25]$$

I nästa steg utnyttjas förhållandet i ekvation [13]. $E2$ kan då skrivas om enligt

$$E2 = -r \frac{\Delta PB_{t_b+1}}{(1+r)^{t_b-t_0}} \frac{1}{r} = -\frac{\Delta PB_{t_b+1}}{(1+r)^{t_b-t_0}} \quad [26]$$

vilket ger

$$S2 = [rD_{t_0} - PB_{t_0}] + [-r \sum_{t=t_0+1}^{t_b} \frac{\Delta PB_t}{(1+r)^{t-t_0}}] + [-\frac{\Delta PB_{t_b+1}}{(1+r)^{t_b-t_0}}] \quad [27]$$

eller

$$S2 = D + E1 + E2 \quad [28]$$

Den första komponenten (D) beskriver således den initiala skuldsituationen och budgetläget. Den andra komponenten ($E1$) beskriver nuvärdet av förändringen av det primära sparatet i förhållande till utgångsläget under den period för vilken en demografisk framskrivning finns tillgänglig (minus det sista året

i denna period). Den sista komponenten ($E2$) beskriver nuvärdet av förändringen av det primära sparandet i förhållande till utgångsläget fr.o.m. det sista året för vilken en demografisk framskrivning finns och för all framtid, baserad på *antagandet* att det primära sparande som beräknas för år t_b+1 ligger kvar på den nivån för all framtid.

Enligt arbetsgruppens mening är $S2$, beskriven på detta sätt, inte helt lätt att tolka utifrån vilken betydelse det offentliga sparandet under olika perioder har för $S2$. I bilaga 2 presenterar därför arbetsgruppen en alternativ dekomponering av $S2$ som gör det lättare att förstå vilken vikt exempelvis ett underskott som uppkommer först mot slutet av detta århundrade har för värdet på $S2$. Om $S2$ inte är noll och det beror på faktorer som påverkar det finansiella sparandet mycket långt fram i tiden, då osäkerheten kring det finansiella sparandets nivå rimligtvis är betydande, bör det kanske föranleda en annan politisk reaktion jämfört med om ett underskott istället uppkommer närmare i tiden.

Bilaga 2: En alternativ dekomponering av S2

I föregående bilaga redovisades EU-kommissionens dekomponering av S2. Denna är konstruerad främst för att visa vilken förändring av det primära sparandet som krävs för att uppfylla den intertemporala budgetrestriktionen. Om syftet däremot är att visa vilket bidrag som det finansiella sparandet under olika tidsperioder ger till S2 är kommissionens dekomponering inte särskilt ändamålsenlig. Arbetsgruppen gör därför nedan en alternativ dekomponering av S2 som bättre fångar upp detta.¹⁸⁷

Om man utgår från ekvation [15] i bilaga 1 går det att ta fram följande uttryck för S2:

$$S2 = rD_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \quad [1]$$

Då kan den första termen i högerledet, nettoskulden startåret gånger diskonteringsfaktorn r , sägas beskriva startläget. Den andra termen är det diskonterade värdet av alla framtida primärsaldon. Denna andra del kan i sin tur delas upp i två komponenter. En första del för perioden t_i till t_b (2011–2099) och en andra del för perioden därefter då primärsaldot antas vara oförändrat på 2099 års nivå:

¹⁸⁷ Se också Riksrevisionen (2009).

$$S2 = rD_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{t_b} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} - r \sum_{t=t_b+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \quad [2]$$

Eftersom PB_{t_b} är konstant över tiden kan den sista termen i ekvation [2], i enlighet med [25] i bilaga 1, förenklas till

$$-\frac{PB_{t_b}}{(1+r)^{t_b-t_0}} \quad [3]$$

Ekvation 2 kan då skrivas om som

$$S2 = rD_{t_0} + \left[-r \sum_{t=t_0+1}^{t_b} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} \right] + \left[-\frac{PB_{t_b}}{(1+r)^{t_b-t_0}} \right] \quad [4]$$

vilket i komprimerad form kan skrivas

$$S2 = D' + E1' + E2' \quad [5]$$

där D' uttrycker den initiala skuldsituationen och den räntebelastning det ger upphov till, $E1'$ uttrycker det diskonterade nuvärdet av det primära sparandet under den period för vilken en demografisk prognos finns tillgänglig och $E2'$ uttrycker det diskonterade nuvärdet av det primära sparandet efter den period för vilken en demografisk prognos finns tillgänglig (i all oändlighet).

En dekomponering av $S2$ för basscenariot i BP10 med de två olika metoderna illustrerar skillnaden mellan EU-kommissionens dekomponering av $S2$ och den alternativa dekomponeringen (se tabell 1). Eftersom det primära sparandet startåret är relativt lågt till följd av den ekonomiska krisen visar EU-kommissionens dekomponering att det endast är D som ger ett positivt bidrag

till S2. Detta trots att sparandet antas vara negativt efter 2099 och därigenom väsentligt kan antas höja S2. Med den alternativa dekomponeringen följer värdet på de olika delarna i S2 i högre utsträckning den förväntade utvecklingen av det finansiella sparandet. D' speglar också en initial god skuldsituation.

Tabell 1 Dekomponering av S2 i basscenariot i BP10 med EU-kommissionens metod och en alternativ metod

	S2	D/D'	E1/E1'	E2/E2'
EU-kommissionens dekomponering	0,65	4,11	-1,64	-1,81
Alternativ dekomponering	0,65	-0,06	-0,08	0,80

Källa: Finansdepartementet.

Förändringen av S2 mellan BP09 och BP10 uttryckt med den alternativa dekomponeringen av S2

Som redovisades i avsnitt 5.4 förändrades bedömningen av de offentliga finansernas utveckling på lång sikt kraftigt mellan beräkningarna i BP09 och BP10. Mellan dessa beräkningstillfällen ändrades en rad antaganden, vilket fick stor betydelse för nivån på S2 (se tabell 2).¹⁸⁸ I basscenariot i BP09 var S2 -0,13. Slutsatsen i BP09 var således att det vore möjligt att genomföra en permanent budgetförsvagning motsvarande 0,13 procent av BNP utan att finanspolitiken skulle bli långsiktigt ohållbar. I basscenariot i BP10 var istället S2 0,65. Slutsatsen i BP10 blev därför istället att det krävdes en permanent budgetförstärkning motsvarande 0,65 procent av BNP för att finanspolitiken skulle vara strikt långsiktigt hållbar. Skillnaden mellan dessa två beräkningstillfällen är således 0,78 procent av BNP. För att förstå på vilka tidshorisonter som det skett en förändring av bidraget till S2 redovisas nedan en dekomponering av S2 utifrån ekvation [5] för basscenariot i BP09 respektive BP10. Resultatet

¹⁸⁸ För en diskussion om vilka antaganden som förändrades, se avsnitt 5.4.

visar att skillnaden i bedömning av S2 mellan BP09 och BP10 främst förklaras av en förändrad bedömning av det primära finansiella sparandet för tiden efter 2099.

Tabell 2 Dekomponering av S2 i basscenariot i BP09 och BP10

	S2	D'	E1'	E2'
Bassscenario BP09	-0,13	-0,18	0,21	-0,16
Bassscenario BP10	0,65	-0,06	-0,08	0,80
Differens	0,78	0,12	-0,29	0,96

Källa: Finansdepartementet.

Bilaga 3: Samband mellan finansiellt sparande och nettoförmögenhet

Utgångspunkten för sambandet mellan finansiellt sparande och nettoskuld är den offentliga sektorns finansiella balansräkning. Denna kan skrivas som:

$$A_t - B_t = \int_{i=0}^t D_i \quad [1]$$

där,

A_t är finansiella tillgångar,

B_t är finansiella skulder, och

D_i är finansiellt sparande.

Av balansräkningen följer (om man bortser från värdeförändringar m.m.) att summan av alla tidigare finansiella sparanden motsvarar den finansiella nettoförmögenheten (N):

$$\int_{i=0}^t D_i = A_t - B_t = N_t \quad [2]$$

Eftersom förmågan att amortera och betala räntor på den offentliga skulden beror på skatteintäkterna, vilka i sin tur beror på inkomstnivåerna i samhället, är det brukligt att relatera den finansiella ställningen till BNP. För förändringen av skulder

respektive tillgångar som andel av BNP över tiden är såväl förändringen av skuld och tillgångar samt förändringen av BNP relevanta. Låt¹⁸⁹

$$b = \frac{B}{Y} \quad [3]$$

$$a = \frac{A}{Y} \quad [4]$$

där,

b är skulderna som andel av BNP

a är tillgångarna som andel av BNP, och

Y är nominell BNP

För att finna den årliga kopplingen mellan finansiellt sparande och nettoskuld är det nödvändigt att beskriva utvecklingen över tiden. Ekvation [3] och [4] deriveras därför med avseende på tiden:

$$\dot{b} = \frac{1}{Y} \dot{B} - b\dot{y} \quad [5]$$

$$\dot{a} = \frac{1}{Y} \dot{A} - a\dot{y} \quad [6]$$

$\dot{B} = \dot{A} - D$ ger

$$\dot{b} = \frac{1}{Y} [\dot{A} - D] - b\dot{y} \quad [7]$$

¹⁸⁹ För att förenkla skrivs inte tidsindex ut i fortsättningen.

vilket kan skrivas om till

$$\dot{b} = \frac{\dot{A}}{Y} - \frac{D}{Y} - by \quad [8]$$

vilket i sin tur kan skrivas om till

$$\dot{b} = \frac{\dot{A}}{Y} - d - by \quad [9]$$

Enligt ekvation [6] är $\frac{\dot{A}}{Y} = \dot{a} + ay$, i vilket fall ekvation [9] kan skrivas om till

$$\dot{b} = \dot{a} + ay - d - by \quad [10]$$

Ekvation [10] kan i sin tur skrivas om till

$$\dot{b} = -d + (a - b)y + \dot{a} \quad [11]$$

Om nettoförmögenheten som andel av BNP, dvs. $a-b$, definieras som n , kan ekvation [11] skrivas om till

$$\dot{n} = d - ny \quad [12]$$

Ekvation [12] visar att förändringen i nettoförmögenheten som andel av BNP kan förklaras av två komponenter; det finansiella sparandet som andel av BNP och en komponent som visar hur nettoförmögenheten minskar som andel av BNP till följd av att BNP växer över tiden.

När kommer nettoförmögenheten vara oförändrad som andel av BNP? Om vi sätter ekvation [12] lika med noll och löser ut nettoförmögenheten som andel av BNP erhålls

$$n = \frac{d}{y} \quad [13]$$

Vi ser att nettoförmögenheten som andel av BNP kommer att konvergera mot ett värde som bestäms av nivån på det finansiella sparandet och den nominella tillväxttakten i BNP. Om exempelvis det finansiella sparandet konstant är 1 procent av BNP och den nominella BNP-tillväxttakten konstant är 5 procent, kommer nettoförmögenheten att konvergera mot 20 procent av BNP ($n=0,01/0,05=0,2$).

Bilaga 4: Prognososäkerhet i det finansiella sparandet

Nedan redovisas först hur stora prognosfelen har varit för det *faktiska* finansiella sparandet vid konstanthållen politik. Därefter diskuteras hur stora prognosfelen har varit i de takbegränsade utgifterna vid konstanthållen politik. Avslutningsvis diskuteras osäkerheten i uppskattningen av det *strukturella* sparandet vid konstanthållen politik.

Prognososäkerhet i det finansiella sparandet

Tabell 1 visar Riksrevisionens beräkning av prognososäkerheten i det finansiella sparandet under perioden 2000–2006.¹⁹⁰ För att få en någorlunda rättvisande bild av det ”rena” prognosfelet, dvs. prognosfelet vid fastlagd politik, visas bara prognosfelet för de prognoser som gjorts i BP hösten innan det aktuella året. Därtill har prognosfelet rensats för eventuella tillkommande reformer i vårpropositionen för det aktuella året.

Ett första mått på de genomsnittliga prognosfelen är medelfelet (Mean Error, ME). Medelfelet är den genomsnittliga avvikelserna mellan prognos och utfall. Om medelfelet är större eller mindre än noll indikerar det att det finns ett systematiskt prognosfel eller så kallad ”bias” i prognosen. Ett negativt (positivt) medelfel visar att prognoserna tenderar att underskatta (överskatta) det finansiella sparandet. Medelfelet för perioden

¹⁹⁰ Riksrevisionen (2007b).

2000–2006 ligger på -0,8 procent av BNP. Det visar att i genomsnitt har det finansiella sparandet *underskattats* med 0,8 procent av BNP under denna period. Perioden omfattar fler år med god än dålig konjunktur. Eftersom det är troligt att det finansiella sparandet tenderar att underskattas vid konjunkturuppgångar och överskattas vid konjunkturbedgångar bör man därför förvänta sig en negativ bias i prognosfelet under denna period.¹⁹¹

Medelfelet påverkas av tecknen på prognosfelen de enskilda åren. Positiva årliga prognosfel kan ta ut stora negativa årliga prognosfel. Därför används vanligtvis även det absoluta medelfelet (Mean Absolute Error, MAE) och roten ur medelkvadratfelet (Mean Root-Square-Error, RMSE) som mått på det genomsnittliga prognosfelet. MAE beräknas som det genomsnittliga absoluta årliga prognosfelet. Eftersom det baseras på absolutvärdena tar inte negativa och positiva årliga prognosfel ut varandra. RMSE är summan av de kvadrerade årliga felet delat med antalet år som man sedan tar roten ur. Eftersom de årliga prognosfelen först kvadreras kommer inte negativa och positiva prognosfel att ta ut varandra, precis som för MAE. Till skillnad från MAE gör kvadreringen av de årliga felet att RMSE ger större vikt åt extrema årliga prognosfel. Båda MAE och RMSE visar att det genomsnittliga prognosfelet har varit knappt 2 % av BNP under den studerade perioden.

¹⁹¹ Konjunkturinstitutet (2009) finner i en utvärdering av sina prognoser för de offentliga finanserna samma mönster gentemot konjunkturen för perioden 1998–2007.

Tabell 1 Prognosfel i finansiellt sparande för konsoliderad offentlig sektor

Mdkr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	ME	MAE	RMSE
Finansiellt sparande										
Prognos	42	76	47	35	11	17	21			
Utfall	85	38	-34	-28	15	51	60			
Justerings för premiepension	25	22	24	24	22	26	29			
Justerings för periodisering	-27	42	24	-5	-12	0	0			
Reformer i VP	0	3	0	-2	1	3	5			
Justerat utfall	83	105	13	-11	27	80	93			
Prognosavvikelse	-42	-30	34	46	-16	-63	-73			
procent av BNP	-1,9	-1,3	1,4	1,9	-0,6	-2,4	-2,6	-0,8	1,73	1,84
Skatter										
Prognos	1056	1110	1133	1192	1283	1323	1373			
Utfall	1153	1149	1151	1207	1271	1344	1403			
Justerings för premiepension	18	15	18	18	18	20	22			
Justerings för periodisering	-27	42	24	-5	-12	0	0			
Justerings för offentlig moms	-42	-45	-48	-49	0	0	0			
Reformer i VP	0	3	0	1	2	3	-1			
Justerat utfall	1103	1165	1146	1172	1279	1367	1425			
Prognosavvikelse	-46	-54	-13	20	4	-44	-51			
procent av BNP	-2,1	-2,4	-0,5	0,8	0,2	-1,6	-1,8	-1,1	1,34	1,55
Övriga inkomster										
Prognos	133	138	133	131	140	146	147			
Utfall	139	123	126	131	131	144	153			
Prognosavvikelse	-7	12	5	-3	7	0	-7			
procent av BNP	-0,30	0,5	0,2	-0,1	0,3	0	-0,3	0,04	0,24	0,29
Utgifter										
Prognos	1148	1172	1219	1289	1412	1452	1500			
Utfall	1207	1234	1312	1366	1387	1437	1496			
Justerings för premiepension	-6	-4	-3	-3	-3	-4	-4			
Justerings för offentlig moms	-42	-45	-48	-49	0	0	0			
Reformer i VP	0	0	0	3	1	0	-6			
Justerat utfall	1160	1185	1261	1317	1384	1433	1486			
Prognosavvikelse	-12	-12	-42	-28	28	19	14			
procent av BNP	-0,5	-0,5	-1,8	-1,1	1,1	0,7	0,5	-0,2	0,89	0,99

Anm. För att göra en så rättvisande bedömning av prognosprecisionen som möjligt har prognosfelen justerats för att antal förändringar i redovisningsprinciper i NR som skett mellan prognostillfället och utfallet.
Källa: Riksrevisionen (2007b) och egna beräkningar.

Tabell 1 visar också prognosfelen separat för skatter, övriga inkomster och utgifter. Större delen av det systematiska prognosfelet (biasen) ligger på skattesidan, även om det finns stora prognosfel även på utgiftssidan för enskilda år. Det finns flera förklaringar till denna skillnad i prognosprecision mellan skatte- och utgiftssidan. När skatteprognoserna görs för innevarande år (t) och det kommande budgetåret ($t+1$) i

budgetproposition på hösten år t finns enbart ett preliminärt taxeringsutfall för skatteintäkterna för år $t-1$ att tillgå. Det slutliga taxeringsutfallet för ett visst inkomstår kommer först i november/december året efter det aktuella inkomståret. Utfallen för olika utgifter är kända betydligt tidigare. Det finns också ett antal poster på skattesidan som är extremt volatila och svårprognosticerade och som inte alltid följer den allmänna konjunkturutvecklingen, vilket kan ställa till problem även om den underliggande makroprognosen skulle ha god precision. Det gäller framförallt skatteintäkter från kapitalinkomster och bolagsvinster.

Ett annat skäl till prognosfelet i det finansiella sparandet, uttryckt som andel av BNP, är att det ibland sker större NR-revideringar bakåt i tiden av BNP.

Prognososäkerhet i de takbegränsade utgifterna

Diagram 1 visar prognosfelen för de takbegränsade utgifterna under perioden 1998–2008 för de prognoser som gjorts i samband med budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner 1 ½ år till ca 4 månader före utfall. Prognosfelen har justerats för regeländringar och beslut¹⁹² som inte var kända vid de aktuella prognostillfällena.¹⁹³

Beräkningar visar att prognosfelet i de takbegränsade utgifterna i budgetpropositionen för det kommande budgetåret under 2000-talet i genomsnitt har uppgått till cirka 10 miljarder kronor motsvarande 0,3 procent av BNP.

Som framgår av diagram 1 har de takbegränsade utgifterna i regel överskattats under den aktuella perioden. Som mest uppgår prognosfelet till omkring 24 miljarder kronor (budget-

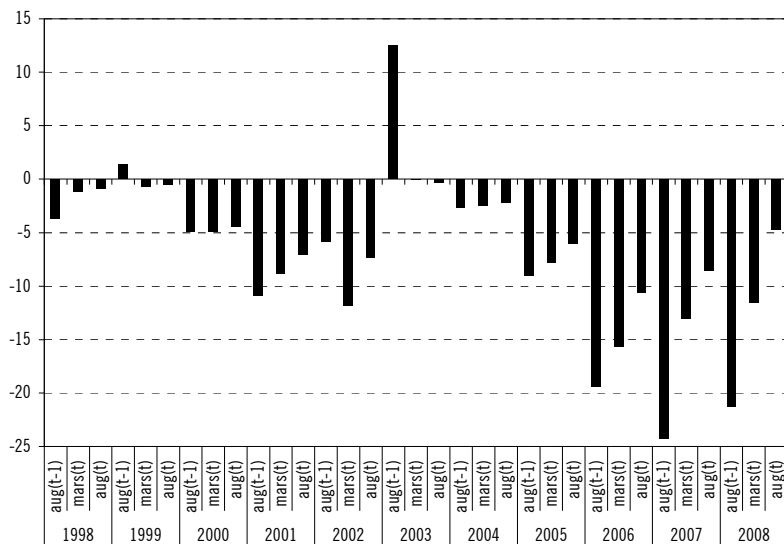
¹⁹² Prognosfelen har inte justerats för beslut som begränsat myndigheternas möjligheter att utnyttja anslagsbehållningar eftersom effekterna av sådana åtgärder är svåra att kvantifiera.

¹⁹³ Avser de "bruttoberäknade" effekterna av regeländringar men inte den effekt dessa ändringar kan ha haft på ekonomin, vilket i sig kan ha påverkat de takbegränsade utgifterna.

propositionen för 2007 avseende budgetåret 2007) vilket motsvarar ca 0,7 procent av BNP. De största avvikelserna finns inom utgifter för ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (främst sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning) och utgifter för arbetsmarknad och arbetsliv (främst arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd).

Diagram 1 Prognosfel för takbegränsade utgifter

Utfall - prognos



Källa: Finansdepartementet

Osäkerhet i det strukturella sparandet

En prognos av det strukturella sparandet är som beskrivits i avsnitt 8.2 av flera skäl behäftad med stor osäkerhet. För det första finns det, som avsnittet ovan visar, stor osäkerhet i bedömningen av det faktiska finansiella sparandet. Det påverkar också bedömningen av det strukturella sparandet. Därtill

revideras ofta BNP-gapet både bakåt och framåt i tiden. Även bedömningen av budgetelasticiteten kan ändras över tiden. Därtill kompliceras bedömningen av prognososäkerheten av att det inte finns något slutligt utfall för strukturellt sparande.

Tabell 2 visar hur bedömningen av det strukturella sparandet för ett visst år ändrats över tiden vid oförändrade regler (dvs. då förändringen inte beror på en ändrad politik). Resultaten visar att bedömningen av det strukturella sparandet kan ändras markant över tiden när ny information kommer in. För exempelvis år 2000 skilde sig bedömningen av det strukturella sparandet med hela 3,5 procentenheter mellan 2001 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2008. För åren 2000 till 2006 var den genomsnittliga differensen mellan det högsta och lägsta värdet 2,7 procentenheter. Den genomsnittliga (och även den genomsnittliga absoluta) avvikelser från den senaste bedömningen (i BP2010) uppgick till 1,2 procentenheter.

Tabell 2 Bedömning av strukturellt sparande för åren 2000–2006 vid olika tidpunkter

Procent av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
VÅP2001	5,1	4,2	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
BP2002	5,0	3,9	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
VÅP2002	4,3	3,3	2,6	n/a	n/a	n/a	n/a	
BP2003	4,0	2,8	1,8	2,0	n/a	n/a	n/a	
VÅP2003	4,2	2,8	0,8	1,4	n/a	n/a	n/a	
BP2004	4,1	2,8	0,6	1,2	1,3	n/a	n/a	
VÅP2004	3,8	2,9	-0,2	1,1	1,2	n/a	n/a	
BP2005	3,8	3,0	0,0	1,5	1,7	1,0	n/a	
VÅP2005	3,9	2,9	0,2	0,8	1,8	0,9	n/a	
BP2006	4,1	3,1	0,4	1,0	1,8	2,1	1,0	
VÅP2006	2,9	2,4	0,0	1,1	2,1	3,4	2,4	
BP2007	1,8	2,1	-0,1	1,0	1,9	2,7	2,4	
VÅP2007	1,7	1,9	-0,8	-0,2	0,6	1,8	1,6	
BP2008	1,6	1,7	-1,0	-0,4	0,4	1,3	1,4	
VÅP2008	1,8	2,0	-0,8	-0,4	0,5	1,1	0,9	
BP2009	1,9	2,2	-0,7	-0,4	0,4	1,1	0,8	
VÅP2009	2,0	2,3	-0,6	-0,4	0,4	1,0	0,7	
BP2010	2,1	2,1	-1,0	-0,5	-0,3	0,6	0,5	
Minsta	1,6	1,7	-1,0	-0,5	-0,3	0,6	0,5	
Högsta	5,1	4,2	2,6	2,0	2,1	3,4	2,4	
Diff högsta och lägsta	3,5	2,5	3,6	2,5	2,4	2,8	1,9	2,7
Genomsnittlig avvikelse från "slutligt utfall"	1,4	1,0	1,1	1,2	1,5	1,0	0,9	1,2
Genomsnittlig absolut avvikelse från "slutligt utfall"	1,6	1,1	1,1	1,2	1,5	1,0	0,9	1,2

Anm. Eftersom sparandet i premiepensionssystemet inte ingår i det finansiella sparandet fr.o.m. 2007, redovisas för jämförbarhetens skull, bara bedömningarna av det strukturella sparandet t.o.m. 2006. Med "slutligt utfall" avses BP2010.

Källa: Vår- och budgetpropositioner för olika år.

Diagram 2 visar orsakerna till förändringen i det strukturella sparandet. Det utgår från att det strukturella sparandet beräknas enligt:

$$\frac{S^*}{Y} = \frac{S}{Y} - \beta \frac{Y - Y^*}{Y},$$

där S^*/Y är det strukturella sparandet uttryckt som andel av BNP, Y är BNP, S/Y är det faktiska finansiella sparandet uttryckt som andel av BNP, β är budgetelasticiteten (som antas vara 0,55) och $(Y - Y^*)/Y$ är BNP-gapet uttryckt som andel av BNP. Utifrån detta samband går det att visa hur stor del av förändringen i strukturellt sparande som kommer från revideringar av; (i) det finansiella sparandet, (ii) budgetelasticiteten och (iii) BNP-gapet. Diagram 2 visar hur mycket det strukturella sparandet i genomsnitt reviderats under åren 2001–2006 under de sju vår- och budgetpropositioner som följt vårpropositionen för det respektive år det strukturella sparandet avser.¹⁹⁴

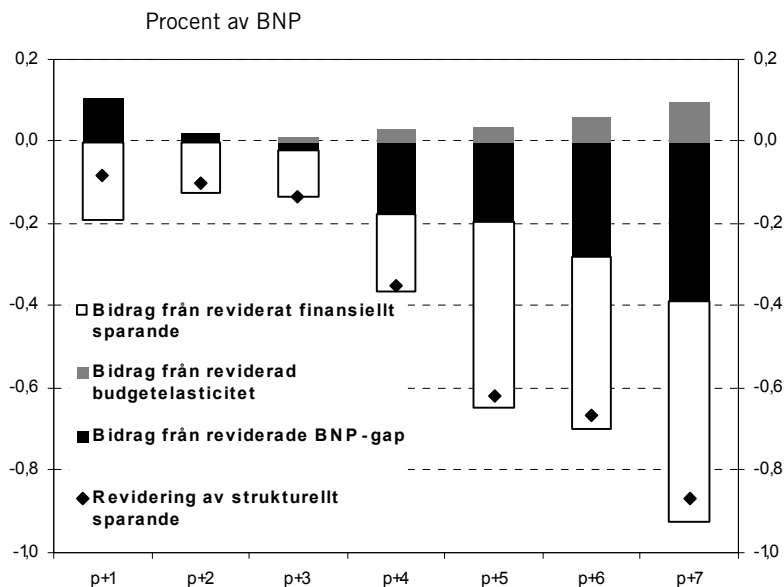
Diagram 2 visar att det strukturella sparandet för ett visst år i genomsnitt tenderar att revideras ner över tiden i förhållande till den ursprungliga bedömningen. Under den undersökta perioden har bidraget från det finansiella sparandet i samtliga propositioner gått åt samma håll som revideringen av det strukturella sparandet.¹⁹⁵ Diagram 2 visar att av revideringen av det strukturella sparandet över tiden står revideringen av det faktiska finansiella sparandet för den största delen. I vårpropositionen 2007 reviderades budgetelasticiteten ned vilket gav ett positivt bidrag till revideringen av det strukturella sparandet (beroende

¹⁹⁴ Att sju propositioner valts beror på att BP10 är sju propositioner efter vårpropositionen för 2006 som är utgångspunkten för det sista året i undersökningen (år 2006).

¹⁹⁵ Eftersom det finansiella sparandet i diagram 2 uttrycks som andel av BNP kan revidering bero på både en reviderad syn på sparandet och en förändrad syn på BNP. Denna variabel fångar därför inte endast revideringar av det finansiella sparandet i absoluta kronor.

på att BNP-gapet för de flesta åren var positivt).¹⁹⁶ Bidraget från BNP-gapet har över perioden gått från att vara positivt till att vara negativt. I den senast redovisade propositionen har reviderade BNP-gap i genomsnitt kunnat förklara något mindre än hälften av revideringen av det strukturella sparandet.

Diagram 2 Bidrag till förändring i strukturellt sparande. Differens jämfört med vårpropositionen samma år, genomsnitt 2001-2006



Anm. Diagrammet redovisar genomsnittet för samtliga år 2001 till 2006. För exempelvis år 2001 är startpunkten 2001 års ekonomiska vårproposition och p+1 är BP02 medan p+2 är VP02 osv. Sju budgetar efter att ett strukturellt sparande presenterats för innevarande år så hade det som genomsnitt reviderats ned med 0,9 procent. Det finansiella sparandet har beräknats som en restpost enligt sambandet i ekvationen ovan. Data för år 2000 saknas eftersom det inte redovisades några bedömningar av BNP-gap och strukturellt sparande före 2001 års vårproposition.

Källa: Vår- och Budgetpropositioner för olika år samt egna beräkningar.

¹⁹⁶ Elasticiteten sänktes från 0,70 till 0,55.

Ovanstående analys bygger på de *historiska* revideringar som gjorts av det strukturella sparandet och visar att osäkerheten i bedömningen är betydande. Läger man därtill prognososäkerhet blir osäkerheten ännu större.

Bilaga 5: Skulddynamik vid höga riskpremier

Förändringen av bruttoskulden, som andel av BNP, kan i avsaknad av tillgångar skrivas som¹⁹⁷:

$$\dot{b} = -ps - b(\dot{y} - r)$$

där

\dot{b} är förändringen av bruttoskulden

b är bruttoskulden,

ps är primärt sparande,

\dot{y} är BNP-tillväxten,

r är nominell ränta.

Denna uppställning visar att om räntan är högre än BNP-tillväxten kommer skulden som andel av BNP att växa även om det primära sparandet är i balans. Vid en betydligt högre ränta än BNP-tillväxt finns risk för en okontrollerbar skuldutveckling. En hög initial skuldnivå ökar likaså riskerna för en snabbt växande skuld. Om exempelvis räntan är 2 procentenheter högre än BNP-tillväxten och skulden motsvarar 150 procent av BNP kommer, vid balans i det primära sparandet, skulden att öka med 50 procentenheter på 15 år. Med en internationell kapitalmarknad är det möjligt att under långa perioder ha högre ränta än tillväxt, särskilt om det finns en förhöjd riskpremie. Ett

¹⁹⁷ Ohlsson (2002).

exempel på detta är Italien som mer än fördubblat sin statsskuld sedan 1980 och under 25 av dessa år haft en högre långränta än nominell BNP-tillväxt.

Ju högre skulden är och ju högre räntan är relativt BNP-tillväxten desto högre måste det primära sparandet vara för att skulden ska vara oförändrad. Tabell 1 visar det primära sparande som krävs för att hålla skulden oförändrad vid olika skuldnivåer och differenser mellan ränta och tillväxt. Om räntan är 3 procentenheter högre än tillväxten och skulden motsvarar 100 procent av BNP krävs ett primärt överskott på 3 procent för att skulden inte ska växa.

Tabell 2 Primärt sparande som krävs för att hålla skulden oförändrad vid olika differenser mellan tillväxt och ränta samt olika skuldnivåer

Procent av BNP

Differens tillväxt och ränta/skuldnivå	200	150	100	50
-3	6,0	4,5	3,0	1,5
-1	2,0	1,5	1,0	0,5
0	0,0	0,0	0,0	0,0
1	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
3	-6,0	-4,5	-3,0	-1,5

Departementsserien 2010

Kronologisk förteckning

1. Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen. A.
2. Ändring av övergångsbestämmelserna till lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. S.
3. Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Förslag till uppdrag och plattform. S.
4. Utvärdering av överskottsmålet. Fi.

Departementsserien 2010

Systematisk förteckning

Socialdepartementet

Ändring av övergångsbestämmelserna till lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. [2]

Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Förslag till uppdrag och plattform. [3]

Finansdepartementet

Utvärdering av överskottsmålet. [4]

Arbetsmarknadsdepartementet

Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen. [1]