

Kommittédirektiv



Översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Dir.
2015:63

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2015

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Kommittén ska

- se över vilka effekter det finanspolitiska ramverket, i synnerhet målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, har haft för den offentliga sektorns finansiella hållbarhet, den svenska ekonomins utveckling samt för att Sverige har kunnat respektera reglerna inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt,
- genomföra en komparativ analys av de finanspolitiska regelverken i olika länder,
- göra en bedömning av om det finns anledning att ändra nivån på målet för det finansiella sparandet och i så fall föreslå en ny nivå,
- analysera vilka konsekvenser olika målnivåer för det finansiella sparandet får för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, särskilt nivåernas betydelse för möjligheterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att kunna hantera framtida kraftiga konjunkturedgångar,
- utreda hur en eventuellt förändrad målnivå skulle förhålla sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket,

- överväga om det nuvarande finanspolitiska ramverket, i samband med en eventuell förändrad målnivå för det finansiella sparandet, bör kompletteras med ytterligare komponenter för att säkerställa hållbara offentliga finanser, samt
- överväga om en eventuell förändrad målnivå för det finansiella sparandet bör föranleda en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken.

De delar av uppdraget som berör de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket och bedömningen av nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande framöver, samt målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi, ska redovisas senast den 1 april 2016. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 1 oktober 2016.

Bakgrund

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen att införa ett mål om överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 2006/07:220). Målet fasades in över en treårsperiod och började tillämpas fullt ut fr.o.m. 2000. Riksdagen beslutade därefter, efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition, att av tekniska skäl sänka målet för den offentliga sektorns finansiella sparande till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220). Förändringen var föranledd av att EU:s statistikorgan Eurostat hade beslutat att sparandet i premiepensions-systemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket minskade det offentliga sparandet med ca 1 procent av BNP.

Den 1 januari 2010 blev det genom en ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten obligatoriskt för regeringen att till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns

finansiella sparande och att vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet uppnås (prop. 2009/10:100, bet. 2009/10:KU39, rskr. 2009/10:332). I förarbetena till ändringen konstaterades bl.a. att utvecklingen av det finansiella sparandet var en viktig sammanfattande indikator på effekterna av den ekonomiska politik och budgetpolitik som riksdagen och regeringen för och att det därför var angeläget att regeringen ålades att för riksdagen föreslå vilket mål som ska gälla för den offentliga sektorns finansiella sparande (prop. 2009/10:100 s. 93).

Den senaste analysen av den lämpliga nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande gjordes i departementspromemorian Utvärdering av överskottsmalet som togs fram av Finansdepartementet (Ds 2010:4). Sammantaget visade analysen i denna promemoria att det var svårt att utifrån ekonomisk teori eller empiri entydigt lägga fast en optimal målnivå. I promemorian bedömdes ett mål någonstans i intervallet 0–2 procent av BNP vara väl avvägt fram till 2020. Eftersom det gällande överskottsmalet på 1 procent av BNP låg inom ramen för detta intervall, och var väletablerat, gjordes den sammantagna bedömningen att nivån på målet borde lämnas oförändrad.

Processen för att ändra den målsatta nivån

Av 11 kap. 18 § riksdagsordningen framgår att riksdagen som en del av rambeslutet, det första beslutssteget i behandlingen av regeringens budgetproposition, ska fatta beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda. Denna lagreglering av beslutsförfarandet, som tidigare varit praxis, togs fram av en enig parlamentarisk kommitté, Budgetprocesskommittén, i den översyn av budgetprocessen som avslutades 2013 (SOU 2013:73), och föreslogs sedermera i propositionen En utvecklad budgetprocess (2013/14:173). Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351). Av förarbetena till regleringen framgår att justeringar av nivåer på tidigare beslutade mål är ett exempel på sådana förslag som ska hanteras i det första steget av beslutsprocessen (prop. 2013/14:173 s. 43).

Uppdraget

Det bör återkommande göras en analys av nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande för att tillse att den valda nivån understödjer de övergripande målen för finanspolitiken. En parlamentarisk kommitté ges därför i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Effekterna av det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket tillkom i samband med saneringen av de offentliga finanserna efter 1990-talskrisen. Svensk ekonomi befann sig då i en allvarlig situation, med mycket stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande, en snabbt ökande statsskuld och en mycket hög arbetslöshet.

År 2000–2014 har den offentliga sektorns finansiella sparande i genomsnitt motsvarat 0,4 procent av BNP. Sparandet har därmed som genomsnitt legat under 1 procent av BNP. Det bör dock beaktas att ekonomin under denna tid har genomgått flera perioder med lågt resursutnyttjande. Under två perioder har den offentliga sektorn gått med underskott i det finansiella sparandet, dels 2002 och 2003, dels tiden efter 2009. Delvis som en följd av det långvarigt låga resursutnyttjandet avviker det finansiella sparandet i nuläget tydligt från den målsatta nivån om ett sparande på 1 procent över en konjunkturcykel. Detta gäller för alla de indikatorer som används för att följa upp målet.

Uppdelat på den offentliga sektorns delsektorer har kommunsektorn haft ett sparande nära noll, medan staten uppvisat underskott, 2000–2014. Sparandet inom ålderspensionssystemet har överlag varit positivt och i genomsnitt under samma period uppgått till 0,7 procent av BNP. Enligt regeringens senaste prognos i 2015 års ekonomiska vårproposition kommer dock det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet 2017–2019 att vara svagt negativt och förväntas vara lågt även på längre sikt, i takt med att andelen ålderspensionärer ökar.

Den offentliga sektorns bruttoskuld minskade från ca 70 procent av BNP när målet för den offentliga sektorns finansiella sparande infördes 1997 till drygt 40 procent 2006. I dag uppgår den offentliga sektorns skuldkvot till ca 40 procent av BNP. Den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar ökade från omkring -30 procent av BNP 1997 till ca 20 procent av BNP 2014.

Regeringen och ett antal externa granskare av svensk ekonomi gör bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet med hjälp av ekonomiska modeller. Syftet med dessa hållbarhetsbedömningar är att i god tid fånga upp tecken på om finanspolitiken kommer att behövas läggas om, så att åtgärder för att säkerställa hållbarheten och upprätthålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas i god tid. Sverige är ett av få EU-länder där dessa hållbarhetsbedömningar visar på långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Utöver det nationella finanspolitiska ramverket är Sverige som medlem i EU även bundet av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa regler utgör en övergripande ram som det svenska regelverket måste hålla sig inom. Stabilitets- och tillväxtpakten består av en förebyggande och en korrigerande del. Enligt den förebyggande delen av pakten ska varje medlemsstat ha ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, som för Sverige uppgår till -1 procent av potentiell BNP. Europeiska kommissionen bedömde i februari 2015 att Sveriges strukturella sparande 2014 uppgick till -1,3 procent av potentiell BNP, men kom dock i sin helhetsbedömning fram till att Sverige efterlevde den förebyggande delen av pakten 2014 och även förväntades göra det 2015. Enligt den korrigerande delen av pakten får underskottet i de offentliga finanserna inte vara större än 3 procent av BNP och den offentliga skulden inte överstiga 60 procent av BNP. För närvarande befinner sig 11 av EU:s 28 medlemsstater i underskottsförfarande. Sverige, Luxemburg och Estland är de enda EU-länderna som aldrig har varit föremål för ett sådant förfarande. Sverige har en viss marginal till underskottsgränsen och en god marginal till skuldgränsen.

Jämfört med när det finanspolitiska ramverket etablerades är läget i svensk ekonomi och för de offentliga finanserna sammanfattningsvis mycket gott. Det är rimligt att anta att det finanspolitiska ramverket och målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har bidragit till den positiva utvecklingen. Det har dock inte gjorts någon bred analys av ramverkets betydelse för svensk ekonomi och för de offentliga finanserna fram till i dag.

Kommittén bör mot denna bakgrund ges i uppdrag att göra en översyn av vilka effekter som det finanspolitiska ramverket, i synnerhet målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, har haft för de offentliga finansernas hållbarhet, den svenska ekonomins utveckling samt för att Sverige kunnat respektera reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten.

Lämplig nivå för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Som beskrivits ovan finns det inte någon enkel metod för att bedöma den lämpliga nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, utan detta är stor utsträckning en fråga om bedömning utifrån olika typer av överväganden. Det är därför lämpligt att bedömningen av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande görs inom ramen för det politiska systemet.

Vid etableringen av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande angavs tre huvudsakliga motiv för målet (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 2006/07:220):

- att återställa förtroendet för de offentliga finanserna och minska behovet av utländsk upplåning,
- att ge utrymme för stabiliseringspolitik, och
- att bidra till att det offentliga skulle kunna möta den demografiska utmaningen framöver.

Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara finns risk för att de finansiella marknaderna, hushåll och företag tappar förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta leder i sin tur till en process där det

till slut kan bli svårt, eller åtminstone mycket dyrt, för staten att låna medel för att finansiera sin verksamhet. Att upprätthålla hållbara offentliga finanser är därmed en förutsättning för ett högt välbefinnande och en hög sysselsättning.

Erfarenheten visar att små och öppna ekonomier med egen valuta ofta är särskilt utsatta i samband med större globala konjunkturedgångar och vid oro på de internationella finansmarknaderna. Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bör därför bidra till att det finns en buffert för att kunna möta kraftiga nedgångar i konjunkturen. Det behövs en buffert både i det offentlig-finansiella sparandet och i den offentliga skuldnivån för att kunna bedriva en stabiliserande finanspolitik.

Genom ett mål för det finansiella sparandet som varierar för olika tidsperioder är det möjligt att förfinansiera kommande utgiftsökningar orsakade av den demografiska utvecklingen utan stora variationer i skatteuttaget. Demografiska förändringar kan bero på förändringar av dels födelsetalen och nettomigrationen, dels medellivslängden. I Sverige har antalet födda och nettomigrationen varierat kraftigt mellan olika tidsperioder. Andelen äldre förväntas öka framöver och detta påverkar både den offentliga sektorns inkomster, genom att en mindre andel av befolkningen förvärvsarbetar, och utgifterna, till följd av att en större andel av befolkningen kommer att vara i behov av vissa välfärdstjänster. En konsekvens av den åldrande befolkningen är att sparandet i ålderspensionssystemet minskar. Sparandet förväntas vara markant lägre framöver än genomsnittet om 0,7 procent av BNP 2000–2014.

Ett mål för det finansiella sparandet kan främst bidra till en jämn fördelning av resurser mellan generationer och ekonomisk effektivitet i samband med hanteringen av temporära förändringar i antalet personer i olika åldersgrupper. Det är dock inte lämpligt att använda ett sådant mål för att på lång sikt förfinansiera framtida krav på en högre kvalitet i välfärden, eftersom framtida generationer kan antas ha högre inkomster än dagens generation.

Kommittén ska mot denna bakgrund analysera vilka konsekvenser olika målnivåer får för de offentliga finanserna och

svensk ekonomi, särskilt målnivåns betydelse för möjligheterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och för att kunna hantera framtida kraftiga konjunkturedgångar. Kommittén ska utifrån denna analys bedöma om det finns anledning att ändra nivån på målet för det finansiella sparandet och i så fall föreslå en ny nivå. Vid denna bedömning är det viktigt att kommittén beaktar samtliga motiv för målet, men även överväger vilka motiv som bör tillmätas störst betydelse.

Förhållandet till övriga delar av det finanspolitiska ramverket

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. Vid en eventuell förändring av den målsatta nivån för det finansiella sparandet är det därför viktigt att analysera ändringens effekter för de andra delarna av det finanspolitiska ramverket.

Utredningen ska mot denna bakgrund överväga hur en eventuellt förändrad målnivå skulle förhålla sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket. Fokus för kommitténs arbete i denna del bör ligga på effekterna för utgiftstaket, det kommunala balanskravet och den statliga budgetprocessen.

Komplettering av det finanspolitiska ramverket

En förändrad målnivå för det finansiella sparandet kan innebära att riskerna för de offentliga finanserna ökar. Utredningen ska därför bedöma om det finns övervägande skäl för att komplettera det finanspolitiska ramverket för att motverka sådana risker. Utredningen kan t.ex. väga för- och nackdelarna med att till ramverket föra ett tak för den offentliga skuldkvoten som andel av BNP. Utredningen ska dock inte pröva andra delar av det befintliga finanspolitiska ramverket än målet för det finansiella sparandet. Uppdraget ska inte heller omfatta de förslag och bedömningar där enighet nåddes inom Budgetprocesskommittén.

Utvärdering av finanspolitiken

Regeringen ska enligt budgetlagen (2011:203) vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa för riksdagen hur målet för det finansiella sparandet uppnås. Utöver detta har bl.a. Finanspolitiska rådet i uppgift att bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser samt de budgetpolitiska målen, i synnerhet målet för det finansiella sparandet och utgiftstaket. En eventuell förändrad målnivå påverkar marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpakten, och kan även påverka de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Utredningen ska därför överväga om en eventuellt ändrad målnivå bör föranleda en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken för att minska risken för framtida åtgärder inom stabilitets- och tillväxtpakten och säkerställa att de offentliga finanserna även fortsättningsvis är långsiktigt hållbara.

Uppdragets genomförande

Regeringen gav i mars 2015 Konjunkturinstitutet i uppdrag att analysera konsekvenserna av att ändra den målsatta nivån för det finansiella sparandet från 1 till 0 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (dnr Fi2015/1488). Analysen ska omfatta de kort- och långsiktiga effekterna på offentliga finanser, finanspolitikens hållbarhet samt möjligheterna att i framtiden möta större störningar i ekonomin med finanspolitiska åtgärder. Vidare ska eventuella effekter på sysselsättning, arbetslöshet och produktionsnivå på kort och lång sikt bedömas. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 14 augusti 2015. Kommittén ska vid utförandet av sitt uppdrag följa Konjunkturinstitutets arbete samt ta del av och beakta myndighetens slutsatser, i synnerhet dess scenarioanalyser av konsekvenserna för de offentliga finanserna på sikt av olika nivåer på den målsatta nivån. Utredningen bör även beakta andra externa analyser av de aktuella frågeställningarna. Det kan t.ex. handla om att beakta det arbete kring frågan om lämplig nivå på den offentliga skuldsättningen som pågår inom

internationella organisationer. Vidare bör de internationella erfarenheterna av olika typer av mål för det finansiella sparandet beaktas i kommitténs arbete och en komparativ analys utföras av regelverken i olika länder. I synnerhet bör den utveckling som skett inom den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten beaktas.

Kommitténs analyser bör vara väl förankrade i aktuell forskning på området.

Redovisning av uppdraget

De delar av uppdraget som berör de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket och bedömningen av nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande framöver, samt målnivåns effekt för de offentliga finanserna och svensk ekonomi, ska redovisas senast den 1 april 2016. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 1 oktober 2016.

(Finansdepartementet)