

Överenskommelse om skuldankare, nytt överskottsmål och förstärkt uppföljning

Sammanfattning

Det finanspolitiska ramverket, med dess breda parlamentariska stöd, är och har varit till stor nytta för Sverige och den svenska ekonomins utveckling. Den parlamentariska utredningen föreslår nu mindre förändringar i ramverket. Ramverket förstärks med ett skuldankare. Principen om ett överskottsmål ligger fast, men målnivån och uppföljningen ses över.

Det centrala måttet på finanspolitikens hållbarhet, den offentliga skuldsättningen, ges en mer framträdande roll i ramverket genom att ett skuldankare på 35 procent av BNP för Maastrichtskulden införs. Med detta skuldankare tydliggörs att skuldnivån bör fortsätta att falla trendmässigt på medellång sikt.

Överskottsmålet justeras till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det är långsiktigt hållbart, konsistent med skuldankaret och ger utrymme för att möta en allvarlig konjunkturavmattning med en aktiv finanspolitik. En översyn av överskottsmålet och skuldankaret bör genomföras varannan mandatperiod för att bedöma om gällande nivåer fortsatt understödjer de övergripande målen för finanspolitiken.

Ramverket förstärks genom en mer stringent uppföljning av överskottsmålet och ett mer oberoende finanspolitiskt råd med fokus på att följa upp det finanspolitiska ramverket.

Innehåll

1.	Ett skuldankare på 35 procent av BNP för Maastrichtskulden införs	2
2.	Principen om ett överskottsmål ligger fast men målet ska uppgå till en tredjedels procent av BNP från 2019	3
3.	Överskottsmålets och skuldankarets nivå ses över varannan mandatperiod	4
4.	Den löpande uppföljningen av överskottsmålet skärps	5
5.	Riktlinjer för hantering av vissa förslag med budgetpåverkan i budgetprocessen	8

1. Ett skuldankare på 35 procent av BNP för Maastrichtskulden införs

Dagens finanspolitiska ramverk växte fram som en följd av det svåra statsfinansiella läget i början av 1990-talet. De tidigare allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken ersattes med tydliga mål för budgetpolitiken. Inledningsvis var syftet att stabilisera statsskuldens utveckling, genom årliga sparmål. När detta uppnåtts infördes ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande över konjunkturcykeln. Nuvarande överskottsmål, idag formulerat som ett offentligt finansiellt sparande motsvarande 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, har gällt sedan år 2000. Den offentliga sektorns nettoskuld på ca 30 procent av BNP i slutet av 1990-talet har övergått i en finansiell nettoförmögenhet på närmare 20 procent av BNP 2015.

Överskottsmålets grundläggande motiv om hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme är i grunden kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet ett givet ögonblick. Inte minst är den offentliga bruttoskuldens nivå en nyckelfaktor för att bedöma säkerhetsmarginalerna. Även om överskottsmålet är mer lämpat som operativt mål och styråra i budgetprocessen, spelar nivåerna på

skulden och den finansiella förmögenheten en central roll i valet av lämplig nivå på överskottsmålet.

Som EU-medlem är Sverige bundet av EU:s skuldriterium som säger att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. För att ytterligare förstärka ramverket och lyfta fram skuldens grundläggande betydelse för finanspolitisk hållbarhet införs ett skuldankare, formulerat som en önskvärd nivå för Maastrichtskulden på medellång sikt. Skuldankarets nivå sätts till 35 procent av BNP. Den ger en mycket god marginal till EU:s skuldgräns och de kritiska gränser för skulden som identifierats i aktuella internationella studier. Det är också en lägre skuldnivå än i många andra länder med högsta kreditvärdighet. Med detta skuldankare tydliggörs att skuldnivån bör fortsätta att falla trendmässigt på medellång sikt.

I den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen årligen redogöra för skuldutvecklingen i relation till skuldankarets nivå. Om Maastrichtskulden avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen, samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelserna och hur man avser att hantera denna. Skrivelsen behandlas i finansutskottet, som även håller en offentlig utfrågning med finansministern om skuldsituationen. Skuldankaret binds med riksdagen genom ett riktlinjebeslut, vilket innebär ett tydligt politiskt åtagande från regeringens sida. Skuldankaret införs 2019, dvs. samma år som den nya nivån på överskottsmålet (se avsnitt 2).

2. Principen om ett överskottsmål ligger fast men målet ska uppgå till en tredjedels procent av BNP från 2019

Principen om ett överskottsmål i de offentliga finanserna ligger fast. Nivån på överskottsmålet justeras dock mot bakgrund av lägre skuldnivåer och en förändrad demografisk situation jämfört med när nuvarande mål infördes. Med ett överskottsmål om en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel kommer den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet fortsätta att öka något jämfört med dagens nivå, samtidigt som både Maastrichtskulden och statsskulden förväntas minska med ca

8 procent av BNP till 2026. På lång sikt och med rimliga antaganden om ränta och tillväxt konvergerar den finansiella nettoförmögenheten mot ca 23 procent av BNP och Maastrichtskulden mot ca 35 procent av BNP.

Ett överskottsmål på en tredjedels procent av BNP innebär således att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i betydelsen att offentlig finansiell nettoförmögenhet och skuld inte förväntas nå kritiska nivåer varken under det närmaste decenniet eller på lång sikt. Maastricht- och statsskulden kommer även med detta överskottsmål att ligga på nivåer som gör det fortsatt möjligt att aktivt motverka en djup konjunkturavmattning. Målnivån är också förenlig med nivån på skuldankaret.

Överskottsmålet bör även fortsättningsvis omfatta hela den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs. staten, ålderspensions-systemet och kommunsektorn sammantaget. Även om pensions-systemet teoretiskt sett är finansiellt hållbart ökar risken för en svagare finansiell utveckling om en del av den offentliga sektorn inte omfattas av målet. Nuvarande omfattning är också konsistent med mål och rapportering inom EU, och underlättar därmed internationella jämförelser.

För att minska risken för systematiska avvikelser från överskottsmålet förstärks ramverket med ett skuldankare, samtidigt som den löpande uppföljningen av överskottsmålet skärps (se avsnitt 1 och 4).

3. Överskottsmålets och skuldankarets nivå ses över varannan mandatperiod

Ett överskottsmål för de offentliga finanserna bör vara stabilt över längre tidsperioder. Målet bör dock kunna omprövas till följd av exempelvis ändrade bedömningar av demografin eller skuldutvecklingen. Detta gäller även skuldankaret, då dess nivå ska vara fortsatt förenlig med överskottsmålets grundläggande motiv och ge en god marginal till kritiska nivåer på skulden.

För att undvika att revideringar av målnivån minskar målets trovärdighet är det viktigt att sådana genomförs på ett förutsägbart sätt. Dessutom bör ett brett politiskt stöd för eventuella förändringar eftersträvas för stabiliteten i ramverket. Förut-

sättningarna för en ordnad översyn av målets nivå förbättras om tidpunkterna för översyn väljs med hänsyn till mandatperioderna.

Här föreslås att ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare, men ses över vart åttonde år. En översyn görs mot slutet av varannan mandatperiod för att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie val.

4. Den löpande uppföljningen av överskottsmålet skärps

Den löpande uppföljningen av överskottsmålet skärps genom att (1) en målavvikelse definieras, och (2) innebörden av återgång till målet tydliggörs. Dessutom ges Finanspolitiska rådet en mer uttalad roll i uppföljningen av överskottsmålet.

Definition av målavvikelse

Den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet handlar om att följa upp om målet kommer att nås med den finanspolitik regeringen föreslår, givet dess aktuella prognoser. Regeringen är enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske vid en målavvikelse. För att göra den framåtblickande uppföljningen mer effektiv föreslås följande definition av en målavvikelse.

En avvikelse från överskottsmålet föreligger om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året (som är budgetåret).

Trots den osäkerhet som finns kring måttet bedöms det strukturella sparandet beräknat enligt gängse metoder vara bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenlig med överskottsmålet. Samtidigt ska understrykas att det är målets beslutade nivå regeringen måste sikta på för att sparandet ska nå målet i genomsnitt över konjunkturcykeln.

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser används ett bakåtblickande

åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet.

Att det föreligger en målavvikelse ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket. Däremot ska regeringen vid en målavvikelse förklara vad som motiverar avvikelsen och hur regeringen avser att återgå till målet.

En återgång till överskottsmålet inleds i normalfallet budgetåret

Regeringen är i nuläget skyldig att vid en målavvikelse redovisa en trovärdig plan för en återgång till målet. För att ytterligare strama upp uppföljningen tydliggörs att en denna plan bör vara tidssatt och i normalfallet inledas budgetåret (dvs. i budgetpropositionen för nästkommande år). Det är i det årliga beslutet om budgeten för nästkommande år som det i praktiken avgörs hur regering och riksdag efterlever överskottsmålet. Om en avvikelse inte kan återtas under det närmast följande budgetåret ska regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för året eller åren efter budgetåret. En återgångsplan bör normalt utformas så att målsatt nivå för sparandet nås när konjunkturen är i balans.

En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut

Om överskottsmålet ska nås över tid krävs att en aktivt konjunkturstabiliserande finanspolitik i en lågkonjunktur motsvaras av aktiva konsoliderande åtgärder när resursutnyttjandet normaliseras och i en högkonjunktur. En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge¹, som en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut (mer i bra tider, mindre i dåliga tider), se tabell.

¹ Normalt konjunkturläge definieras som BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Tabell 2. Konjunkturhänsyn vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Bra tider/högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när resursutnyttjandet minskar	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
Normala tider/resursutnyttjande*	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
Dåliga tider/lågt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar

* BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Finanspolitiska rådets oberoende stärks och det ges i uppgift att bedöma om det föreligger en målavvikelse, och om den är motiverad

Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen, och det är regeringen som formellt utser rådets ledamöter. För att stärka rådets oberoende införs en valberedning för val av rådsmedlemmar, där ledamöter från riksdagens finansutskott ingår.

Vidare ska rådet regelbundet utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling och redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag.

Finanspolitiska rådet får en uttrycklig uppgift i sin instruktion att årligen bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet ska även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad, och i vilken takt en återgång bör genomföras. Rådets uppgift är att göra en välgrundad samlad bedömning av relevanta omständigheter utifrån de principer för uppföljningen av överskottsmålet som regering och riksdag ställt sig bakom. Finanspolitiska rådet ska tydligare än idag fokusera sin analys på hur finanspolitiken, både framåt- och bakåtblickande, förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Därmed kommer den finanspolitiska debatten att fokusera på det offentliga sparandet och skulden.

En extern utvärdering av Finanspolitiska rådet bör göras med regelbundna intervall. Fokus för utvärderingarna kan variera, men

en bedömning av rådets översyn av uppfyllelsen av de budgetpolitiska målen bör vara ett stående inslag.

Den utfrågning finansutskottet regelmässigt håller med anledning av Finanspolitiska rådets rapport i maj, bör få ett ökat fokus på de budgetpolitiska målen och ramverket.

5. Riktlinjer för hantering av vissa förslag med budgetpåverkan i budgetprocessen

För att skapa tydligare riktlinjer för hur förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställer sig kommittén bakom de principer som presenterades av Budgetprocesskommittén, men där man inte uppnådde bred politisk enighet. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess hanterar (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på statens budget.² Ett arbete inleds för att genom lagstiftning reglera (1) ovan, och för att se över i vilken utsträckning även (2) och (3) kan regleras på detta sätt. Detta arbete avslutas 2018.

² Se SOU 2013:73 avsnitten 6.2.1, 6.2.5 och 6.3.2.