

Kommittédirektiv

Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 2023

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska se över nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och analysera vissa andra delar av det finanspolitiska ramverket. Syftet är att ta fram underlag för beslut om nivån på målet.

Kommittén ska bl.a.

- analysera vilka konsekvenser olika nivåer på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har 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 samt andra samhällsutmaningar,
- bedöma om det finns anledning att ändra nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och i så fall föreslå en ny nivå, och
- bedöma om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik och ett bättre samspel mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2024.

Uppdraget att se över nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Regeringen är enligt 2 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) skyldig att till riksdagen lämna ett förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål). Regeringen ska också enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen vid minst två tillfällen om året redovisa för riksdagen hur målet uppnås och redogöra för hur en återgång till målet ska ske vid en bedömd avvikelse.

Riksdagen beslutade 2017 att nivån på målet fr.o.m. 2019 ska uppgå till en tredjedels procent av bruttonationalprodukten i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 2017/18:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.6, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). Ett beslutat mål gäller tills vidare, men bör ses över vart åttonde år. För att ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie riksdagsval bör översynen göras mot slutet av varannan mandatperiod.

Bör nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ändras?

Det finns inte någon allmänt accepterad metod för att fastställa en ändamålsenlig nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Valet av lämplig nivå beror i stället på avvägningar mellan flera olika intressen. Därför bör nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande bestämmas inom ramen för det politiska systemet. När målet för den offentliga sektorns finansiella sparande etablerades (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) var de huvudsakliga motiven för målet

- att upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna och minska behovet av utländsk upplåning,
- att ge utrymme för en aktiv stabiliseringspolitik, och
- att bidra till att det offentliga ska kunna möta demografiskt betingade kostnadsökningar.

Om de offentliga finanserna inte är långsiktigt hållbara finns en risk för att de finansiella marknaderna, hushåll och företag tappar förtroendet för den offentliga sektorns förmåga att fullgöra sina åtaganden. Detta kan i sin tur medföra att det till slut blir svårt, eller åtminstone mycket dyrt, för staten att finansiera delar av sin verksamhet med lån. För att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken samt stimulera den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen vid en konjunkturedgång kan det finnas behov av en expansiv finanspolitik. Hållbara offentliga finanser är därmed en förutsättning för en stabil sysselsättning och en god välbefinningsutveckling.

Överskottsmålets grundläggande syfte att skapa hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme är i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Även om överskottsmålet är mer lämpat som ett operativt mål i budgetprocessen spelar alltså skuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll i beslutet om målets nivå.

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 offentligfinansiella sparandet och i den offentliga skuldnivån för att kunna bedriva en stabiliserande finanspolitik.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i omvärlden ställer krav på en ökad svensk försvarsförmåga. Utredningen bör analysera på vilket sätt detta ska beaktas i översynen.

Kommittén ska därför

- analysera vilka konsekvenser olika nivåer på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande har 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 samt andra samhällsutmaningar,
- bedöma om det finns anledning att ändra nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och i så fall föreslå en ny nivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver det finanspolitiska ramverket anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik?

I en konjunkturedgång kan en konflikt uppstå mellan målet att upprätthålla den offentliga sektorns finansiella sparande över en konjunkturcykel och behovet av att stabilisera ekonomin genom en expansiv finanspolitik. Det finanspolitiska ramverket saknar i dag tydliga principer för hur avvägningar mellan dessa intressen ska göras samt en tydlig rollfördelning mellan finanspolitiken och penningpolitiken, t.ex. i situationer då resursutnyttjandet

och inflationen inte följer normala konjunkturella mönster. Finansutskottet uppmärksammade avsaknaden av stabiliseringspolitiska principer vid utskottets behandling av regeringens skrivelse Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207, bet. 2017/18:FiU32 s. 20). Avsaknaden av stabiliseringspolitiska principer i ramverket har även påtalats av Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen (se Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2018 s. 6 och Riksrevisionens rapport Det finanspolitiska ramverket – regeringens tillämpning 2022, RiR 2023:3 s. 38).

Kommittén ska därför

- bedöma om det finanspolitiska ramverket behöver anpassas för att möjliggöra en effektivare stabiliseringspolitik och ett bättre samspel mellan finanspolitiken och penningpolitiken.

Hur påverkas övriga delar av det finanspolitiska ramverket av en ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande?

Överskottsmålet understöds av ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden. Ramverket omfattar vidare ett utgiftstak för statens utgifter (exklusive statskuldräntor) och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. De budgetpolitiska målen, dvs. överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och det kommunala balanskravet utgör, tillsammans med en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning och transparens, de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Ett effektivt finanspolitiskt ramverk förutsätter att såväl ramverkets olika delar som helheten fungerar väl. Vid en eventuell ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande behöver ändringens effekter på övriga delar av det finanspolitiska ramverket analyseras. Exempelvis har utvecklingen av sparandet i både pensionssystemet och kommunsektorn betydelse för målnivån eftersom dessa sektorer ingår i den offentliga sektorns finansiella sparande.

Kommittén ska därför

- analysera hur en eventuell ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande förhåller sig till övriga delar av det finanspolitiska ramverket,

- i sin analys särskilt redovisa effekterna för utgiftstaket, skuldankaret, det kommunala balanskravet och den statliga budgetprocessen, och
- bedöma om målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och skuldankaret fortfarande är förenliga.

Hur förhåller sig en ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande till EU:s finanspolitiska ramverk?

Det nu gällande överskottsmålet har medfört att Sverige har upprätthållit goda marginaler till de offentligfinansiella mål och restriktioner som finns i stabilitets- och tillväxtpakten, som är en del av EU:s finanspolitiska ramverk. Kritik har riktats mot ramverket eftersom många medlemsstater under en längre tid haft alltför höga skulder som inte har visat en tydligt sjunkande trend.

För närvarande pågår en översyn av stabilitets- och tillväxtpakten inom ramen för en större omarbetning av hela EU:s ramverk för ekonomisk styrning. Denna översyn syftar till att ett ändrat regelverk ska kunna träda i kraft under 2024. Kommissionen har lämnat ett reformförslag som bl.a. innebär ändringar i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande del (se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97, COM(2023) 240 final av den 26 april 2023, och förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott, COM(2023) 241 final av den 26 april 2023).

Kommittén ska därför

- analysera hur en eventuell ändrad nivå på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande förhåller sig till EU:s stabilitets- och tillväxtpakt, inklusive de ändringar av EU:s finanspolitiska ramverk som nu är aktuella.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2024.

(Finansdepartementet)