



EKONOMI-
HÖGSKOLAN

YTTRANDE

V 2024/2761
Fi2024/02267

2025-02-26

Ekonomihögskolan
Fredrik N G Andersson
Lars Jonung
Elias Bengtsson

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Internationella och ekonomiska
avdelningen
Enheten för ekonomisk politik och
fördelning

Remissvar Från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76)

(Regeringskansliets dnr Fi2024/02267)

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har anmodats att lämna ett yttrande över *Från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76)*. Remissyttrandet har utarbetats av Fredrik N G Andersson, Lars Jonung och Elias Bengtsson.

Betänkandet, publicerat 15 november 2024, är utarbetat av kommittén om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Översynen av ramverket följer den tidtabell som fastlades vid förra revideringen av det finanspolitiska ramverket 2016. Vart åttonde år ses reglerna över för att säkerställa att de är anpassade efter den då rådande ekonomiska situationen. Som Andersson och Jonung (2021) påpekar är dessa revideringar centrala för att ramverket ska behålla sin legitimitet hos både väljare och politiker.

Det finanspolitiska ramverket har sitt ursprung i den omfattande ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Krisen bidrog till en kraftig ökning av den offentliga skulden. För att undvika nya budgetkriser ändrades budgetprocessen för att förstärka budgetdisciplinen. Ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande infördes. Ett flerårigt utgiftstak för statens och pensionssystemets utgifter infördes som medel för att nå överskottsmålet.

Under 2000-talet har det finanspolitiska ramverket bidragit till en gynnsam utveckling av svensk ekonomi och av de offentliga finanserna. Sverige är idag ett av få länder med stabila offentliga finanser, höga offentliga investeringar och ett fallande skattetryck.

Ramverkets framgång har lett till en bred politisk uppslutning bakom det.

Nu föreslår kommittén för översyn av den offentliga sektorns finansiella sparande några mindre justeringar i det befintliga ramverket. Syftet med dessa är att anpassa ramverket till aktuella förhållanden, inklusive nyligen beslutade förändringar av Europeiska unionens finanspolitiska regler.

Kommittén föreslår att överskottsmålet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande ändras från dagens målnivå på en tredjedels procent av BNP över konjunkturcykeln till ett balansmål, där inkomster och utgifter är lika stora när ekonomin är i balans. Detta är det centrala förslaget.

Förutom införandet av ett balansmål, föreslås en rad mindre justeringar av teknisk karaktär vilka följer av det nya balansmålet. Vidare förtydligas uppföljningen av saldomålet: om det strukturella sparandet avviker med mer än 0,5 procentenheter från saldomålet ska detta hanteras av regeringen. Finanspolitiska rådet får dessutom fler uppgifter och en något förändrad roll i enlighet med EU direktivet 2011/85.

Lunds universitet ställer sig positivt till de förslag till reformer som presenteras i utredningen. Förslagen är i huvudsak av teknisk natur och innebär att det framgångsrika finanspolitiska ramverk som styrt över svensk finanspolitik sedan början av 2000-talet förblir intakt. Till skillnad från de flesta andra jämförbara länder har Sverige stabila och goda offentliga finanser. Detta ger både en god krisberedskap och ett finanspolitiskt utrymme för att genomföra stora offentliga investeringar.

Lunds universitet vill lyfta fyra angelägna områden som utredningen berör i sitt betänkande: skuldankaret, balansmålet, Finanspolitiska rådet och den allmänna stabiliseringspolitiken.

Skuldankaret

Den viktigaste målvariabeln i det finanspolitiska ramverket är skuldankaret. Alla andra finanspolitiska regler, så som nivån på saldomålet, beror helt på hur skuldankarets nivå samt den demografiska och den ekonomiska utvecklingen.

Genom att hålla den offentliga skulden låg skapas ett tillräckligt finanspolitiskt utrymme att möta större ekonomiska kriser utan att

kriserna hotar den långsiktiga finanspolitiska stabiliteten. Den europeiska skuldkrisen från 2010–15 är ett exempel på hur illa det kan gå om länder går in i en ekonomisk kris med för hög offentlig skuld. Redan vid skuldnivåer på 50 procent av BNP minskar krisberedskapen radikalt och risken för en ekonomisk kris skulle ge upphov till en framtida skuldkris stiger markant (Andersson och Jonung, 2016, 2021).

Även om det går att fastslå en övre gräns över vilken krisberedskapen begränsas är det svårt att på förhand slå fast exakt vilken nivå under denna övre gräns som är lämplig för ett skuldankare. En studie av Andersson och Jonung (2016) pekar på att skuldankaret bör ligga på en nivå kring 25 procent av BNP. Kommitténs förslag på 35 procent är förvisso högre, men ger ändå en god krisberedskap. Lunds universitet ställer sig därför bakom målet på 35 procent, men vill samtidigt betona att ankaret inte bör överskridas vid mer än allvarliga samhällskriser.

Balansmålet

Övergången från ett överskottsmål till ett balansmål är i huvudsak av teknisk natur givet att skuldankaret förblir intakt. Eftersom större delen av överskotten i den offentliga sektorn finns i det offentliga pensionssystemet och att dessa överskott minskar är det rimligt att saldomålet justeras från överskott till balans. Lunds universitet ställer sig bakom detta förslag.

Utredningen förslår vidare att uppföljningen av det strukturella sparandet stärks i enlighet med EU direktivet 2011/85. Det innebär att regeringen måste reagera om det uppskattade strukturella sparandet avviker med mer än 0,5 procentenheter från saldomålet. Lunds universitet anser att det är önskvärt med denna förstärkning. Det gör det lättare att i tid hantera eventuella försvagningar av de offentliga finanserna.

Finanspolitiska rådet

Lunds universitet anser att förstärkningen av det finanspolitiska rådets ställning är önskvärd. Universitetet ställer sig dock skeptiskt till att rådet skall ges en större roll att bedöma om de makroekonomiska prognoserna i budgetpropositionen är rimliga. En sådan roll kan lätt leda till att det finanspolitiska rådet politiseras. Utvecklingen i Storbritannien där *Office of Budget Responsibility* har kommit under kraftig kritik för sina prognoser bör väcka till eftertanke. Vidare noterar Lunds universitet notera att Konjunkturinstitutet och

Riksbanken genomför egna prognoser och det inte finns behov av ytterligare myndigheter som prognostiserar svensk ekonomi.

Stabiliseringspolitiken

Flera experter och myndigheter har på senare år framhållit att det finns anledning att se över hur olika ekonomiska politikområden samverkar för att uppnå gemensamma mål (Bengtsson 2020). En balanserad användning av finans- och penningpolitik är nödvändig för stabilt penningvärde; en välfungerade finansiell sektor; samt hög och stabil tillväxt och sysselsättning. I detta avseende är också samspelet med makrotillsynen centralt där kontracykliska makrotillsynsinstrument kan motverka oönskade konjunktursvängningar.

Vikten av ett välavvägt samspel blir tydligt i ljuset av erfarenheter från perioder med exceptionella ekonomiska förhållanden som lågräntemiljön eller pandemin (Bengtsson 2023). Under vissa förhållanden är även samverkan med resolutionspolitiken centralt, då denna syftar till att säkerställa att banker som fallerat genomgår en ordnad resolution med så liten effekt som möjligt på de offentliga finanserna och den reala ekonomin.

Lunds universitet anser att regeringen bör på sikt genomföra en översyn som inkluderar makrotillsynen och resolutionsmekanismen. Syftet med en sådan översyn bör vara att skapa förutsättningar för väl avvägd kombination av politikområden under såväl stabila ekonomiska förhållanden som under perioder av ekonomisk stress.

Referenser:

Andersson, NG F och L. Jonung (2016), "[Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?](#)", *Ekonomisk Debatt*, vol 44, nr 4, s 82-87.

Andersson, F NG och L Jonung (2021), "Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin", kapitel 9, s 151-176, i J Eliasson och L Unemo (red.) *I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:1.
https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2021_1-i-en-tid-av-pandemi/

Bengtsson, E (2020), "Macroprudential policy in the EU: A political economy perspective," *Global Finance Journal*, årg 46.

Bengtsson, E (2023), "Covid-19: What Determines Policy Responses Across Europe?", *Crises and Uncertainty in the Economy*, Singapore: Springer Nature Singapore, s 3-18.