

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: fi.ica.ef@regeringskansliet.se

Remissvar över betänkandet SOU 2024:76 – Från överskottsmål till balansmål

(Fi2024/02267)

Sammanfattning

Riksgälden har inga invändningar mot utredningens förslag att sänka målnivån för den offentliga förvaltningens finansiella sparande till ett balansmål. Detta mot bakgrund av att Riksgälden bedömer att förslaget inte kommer att äventyra det finanspolitiska ramverkets trovärdighet och statens kreditvärdighet.

Riksgälden anser att det finanspolitiska ramverkets stabilitet, ändamålsenlighet, tydlighet, transparens och trovärdighet har stor betydelse för statens kreditvärdighet. För Riksgälden och förvaltningen av statsskulden är ett starkt förtroende för de offentliga finanserna viktigt då det lägger grunden för ett högt kreditbetyg och låga upplåningskostnader för staten.

Sänkt nivå på saldomålet

Riksgälden har inga invändningar mot utredningens förslag om att sänka målnivån för den offentliga förvaltningens finansiella sparande från dagens en tredjedels procent till ett balansmål, där inkomster och utgifter är lika stora i genomsnitt över en konjunkturcykel. Riksgälden anser att starka offentliga finanser är viktigt eftersom det lägger grunden för högt kreditbetyg och lägre upplåningskostnader för staten. Riksgälden bedömer att förslaget inte kommer att äventyra de offentliga finanserna, det finanspolitiska ramverkets trovärdighet och statens kreditvärdighet, och har därför inga invändningar mot att saldomålet sänks till ett balansmål.

Utredningen redogör för beräkningar med framskrivningar av hur olika nivåer på saldomål påverkar den offentliga skuldsättningen på längre sikt. Enligt dessa skulle ett sänkt saldomål till balans leda till att den offentliga förvaltningens

konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) skulle uppgå till cirka 36 procent av BNP om 10 år. Riksgälden kan konstatera att detta är en skuldnivå som är i linje med de senaste årens nivåer och väl inom intervallet för skuldankaret, 30–40 procent av BNP, samt att den ger en fortsatt god marginal till stabilitets- och tillväxtpaktens gräns på 60 procent av BNP.

Riksgälden vill dock peka på den osäkerhet som dessa framskrivningar innebär. För det första innebär den långa tidshorisonten i sig en osäkerhet. För det andra beror Maastrichtskuldens utveckling på flera faktorer än utvecklingen i det finansiella sparandet. Utredningens framskrivningar bygger på antaganden om hur samtliga dessa faktorer kommer att utvecklas. Kommunsektorns del av Maastrichtskulden har ökat under de senaste 20 åren, och har ökat mer än vad som beror på att kommunsektorn haft ett ackumulerat negativt sparande.¹ För statsskuldens utveckling tillkommer osäkerhetsfaktorn om hur det offentliga sparandet fördelas mellan staten, kommunsektorn och pensionssystemet. Det är staten som ansvarar för att anpassa sitt sparande så att saldomålet för hela den offentliga förvaltningen nås. Osäkerheten kring hur sparandet och skulden kommer att fördelas mellan sektorerna har betydelse för statsskulden och de långsiktiga förutsättningarna för statsskuldens förvaltning.

Riksgälden anser att införandet av skuldankaret har stärkt det finanspolitiska ramverket och inneburit en välkommen ökad förutsägbarhet om Maastrichtskuldens utveckling. Riksgälden anser att en ökad tydlighet i ramverket om den relativa skuldsättningen mellan stat och kommunsektor, på liknande sätt, skulle öka förutsägbarheten om statsskuldens utveckling på sikt. Riksgälden menar att detta skulle medföra en ökad tydlighet för statsskultsförvaltningens långsiktiga förutsättningar och öka möjligheterna att statsskulden kan fortsätta att fungera som ”stötdämpare” på ett kostnadseffektivt sätt. Riksgälden bedömer att det åtminstone av ramverksskrivelsen tydligt bör framgå att regeringen i de ekonomiska propositionerna ska redovisa hur skuldnivåerna i de olika delsektorerna bidrar till Maastrichtskuldens utveckling, det vill säga även inom toleransintervallet. Osäkerhet kring statsskuldens utveckling är en naturlig del av de förutsättningar som Riksgälden har att ta hänsyn till i planeringen av statens upplåning och förvaltningen av statsskulden. Inte desto mindre innebär en ökad transparens och diskussion kring utvecklingen förbättrade möjligheter för

¹ En viktig förklaring till denna utveckling är att investeringar i kommunala bolag har skuldfinansierats. Om kommunsektorns skuldutveckling under 2000-talet, se Konjunkturinstitutet, fördjupning i ”Konjunkturläget”, juni 2024, s. 30–34. Se även Riksgälden, fördjupning i ”Statsupplåning – Prognos och analys 2024:3”, s. 32–33.

Riksgälden att nå målet om att långsiktigt minimera kostnaderna för förvaltningen med beaktande av risk.

Oförändrad nivå på skuldankaret

Riksgälden instämmer med utredningens bedömning att riktmärket för skuldankaret bör lämnas oförändrat på 35 procent av BNP. Riksgälden anser att det befintliga femprocentintervallet för skuldankaret ska vara oförändrat, vilket även förefaller vara utredningens bedömning. Riksgälden anser vidare att utredningen hade kunnat överväga att föreslå att skuldankarets roll i ramverket, dock ej dess nivå, skulle omnämnas inte endast i regeringens ramverksskrivelse utan även i lag, företrädesvis i budgetlagen 2 kap. i anslutning till målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Att ange skuldankaret i lag skulle tydligare befästa dess betydelse i ramverket.

Riksgälden instämmer i utredningens slutsats att den ekonomiska forskningen inte ger något entydigt svar på frågan om det finns en ”optimal” skuldkvot. Riksgälden instämmer med utredningens analys att problem kan uppstå om den offentliga skulden blir för stor eller ökar för snabbt samt att också en alltför liten skuld kan vara negativt om det exempelvis medför att de finansiella marknaderna inte fungerar effektivt. Riksgälden välkomnar att utredningen lyfter de negativa konsekvenser för skuldförvaltningen som en alltför låg statsskuld kan medföra. Riksgälden noterar i det sammanhanget utredningens hänvisning till förslaget från Statsskuldutredningen (SOU 2014:8) om överupplåning för att säkerställa god låneberedskap. Även om Riksgälden för närvarande inte ser någon större risk för alltför liten statsskuld har det inte alltid varit så och det finns anledning att ha beredskap att kunna hantera en eventuell framtida sådan situation. Möjligheter till överupplåning för att upprätthålla välfungerande marknader är därför något som Riksgälden anser bör kunna utredas vidare; om inte förr, vid nästa översyn av saldomålet.

Förtydligad definition av avvikelse och budgetutrymme

Riksgälden tillstyrker utredningens bedömning att riktmärket för en tydlig avvikelse från målet för det finansiella sparandet är att det strukturella sparandet avviker mer än 0,5 procent av potentiell BNP från målnivån. Riksgälden anser att ett sådant förtydligande bidrar till att förbättra möjligheterna till en transparens och förutsägbarhet i tolkningen och tillämpningen av ramverket, och möjligheterna att följa upp dess efterlevnad. Riksgälden vill dock betona de praktiska och empiriska problem som finns vid beräkningar av det strukturella sparandet. Riksgälden instämmer därför också

med utredningen att transparensen kring beräkningarna av det strukturella sparandet behöver öka.

Riksgälden tillstyrker även utredningens bedömning att definiera budgetutrymmet som utrymmet för nya finanspolitiska åtgärder under en specifik tidsperiod givet att det strukturella sparandet är förenligt med saldomålet samt att regeringen i ramverksskrivelsen bör uttala att konsekvenserna för statens finanser av en realisering av ansvarsförbindelsen för Next Generation EU ska redovisas i de ekonomiska propositionerna.

Finanspolitikens konjunkturstabiliserande roll

Riksgälden är positiv till att det blir tydligare att finanspolitiken kan behöva spela en mer aktiv stabiliseringspolitisk roll i djupa konjunkturedgångar eller då styrräntan nått sin effektiva nedre gräns. Detta i och med att styrräntan därmed inte behöver hållas lika låg, vilket i sin tur kan minska risken för uppbyggnaden av obalanser i det finansiella systemet. Riksgälden instämmer därför med utredningens bedömning att regeringens ramverksskrivelse bör innehålla stabiliseringspolitiska principer för finanspolitiken. Riksgälden anser dock att utredningen i sin summerade bedömning än tydligare kunde ha indikerat ramarna för de stabiliseringspolitiska principerna, nämligen att finanspolitikens huvudsakliga bidrag vid normala konjunkturvariationer bör vara via de automatiska stabilisatorerna men att den aktiva finanspolitiken bör spela en större roll vid djupa konjunkturedgångar eller då styrräntan nått sin effektiva nedre gräns.

Övriga kommentarer

Riksgälden bedömer att begreppet ”överskottsmål” i 2 kap. 1 § och 10 kap. 6 § budgetlagen bör ersättas med ”saldomål” istället för att strykas. Riksgälden bedömer att begreppet ”saldomål” i lagtexten inte riskerar att indikera nivån på målet, och om den är positiv, noll, eller negativ, samtidigt som det tydligt framgår att det är ett mål för det finansiella sparandet som avses.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av analytikern Jenny Dickson.

Stockholm 2025-02-19

Karolina Ekholm, beslutande

Jenny Dickson, föredragande