

FINANSPOLITISKA RÅDET

Remissvar SOU 2024:76

Stockholm 27 februari 2025

Dnr 2025-011

Remissvar, *Från överskottsmål till balansmål* (SOU 2024:76)

1. Sammanfattning

Kommittén lämnar förslag inom tre huvudsakliga områden.

Saldomål och skuldankare

Kommittén föreslår ett balansmål och att nuvarande skuldankare på 35 procent bibehålls. De baserar denna bedömning på överväganden om offentligfinansiell hållbarhet där stabila nivåer för skuldsättning och nettoförmögenhet särskilt betonas. Hänsyn tas även till säkerhetsmarginaler i lågkonjunkturer samt till EU:s offentligfinansiella gränsvärden. Utifrån dessa bedömningsgrunder tillstyrker rådet förslaget; det hamnar inom vad som är rimligt givet de osäkerheter som finns.

Rådet anser att ett begränsat underskottsmål och högre skuldankare också hade varit möjligt utifrån kommitténs bedömningsgrunder. Orsaken skulle kunna vara ett tillfälligt högt investeringsbehov eller tillfälligt höga demografiskt betingade kostnader. I ett sådant läge skulle ökad skuldsättning bidra till rättvisa mellan generationer genom en fördelning av de finansiella bördorna. Rådet har under en längre tid efterfrågat att kommittén skulle analysera dessa frågor. Det är en brist att så inte har skett.

Rådet välkomnar att kommitténs förslag har bred politisk uppslutning samt att inga utgifter eller inkomster ska exkluderas från ramverket. Därtill välkomnar rådet att kommittén betonar att det föreslagna saldomålet ska börja tillämpas först 2027.

Det är nu viktigt att det politiska systemet följer den träffade överenskommelsen; rådets uppgift är att granska att så sker.

Finanspolitikens roll inom stabiliseringspolitiken

Rådet tillstyrker kommitténs samtliga förslag när det gäller finanspolitikens roll inom stabiliseringspolitiken. Förändringarna är i linje med den praxis som utvecklats under senare år och det är bra att de etableras formellt genom att de införs i den s.k. ramverkskrivelsen.

Finanspolitiska rådets roll och uppgifter

Rådet tillstyrker samtliga nya uppgifter till rådet som kommittén föreslår. Utredningen

diskuterar uppgiften att granska och godkänna de makroprognoser som budgetpropositionen baseras på. Kommittén för fram att granskningen skulle kunna ske i februari, dvs. efter det att budgeten antagits av riksdagen. Rådet anser att en sådan ordning inte är lämplig givet att syftet med uppgiften är att rådets bedömningar ska beaktas i budgetarbetet. Rådets granskning av makroprognoserna bör ske i nära anslutning till att budgeten presenteras. Därtill anser rådet att regeringen behöver tillgängliggöra sina makroprognoser på kvartalsfrekvens för att säkerställa att rådet har ett tillfredsställande underlag för sin bedömning.

När det gäller nya arbetsformer välkomnar rådet kommitténs förslag att rådsledamöter ska kunna omförordnas, att nuvarande beskrivning av kompetenskrav behålls, att en extern utvärdering av rådet ska tillsättas under 2025 och att åtgärder ska vidtas som syftar till att rådet ska ha en tillräcklig och stabil finansiering. Rådet välkomnar vidare att kommittén, i linje med EU:s direktiv, betonar betydelsen av att rådet får tillgång till relevant information utan onödigt dröjsmål. Rådet anser dock att regering och riksdag bör överväga en ordning där rådets tillgång till information i praktiken blir lik den som Riksrevisionen har.

Remissvaret diskuterar dessa tre områden närmare nedan.¹

2. Val av saldomål och skuldankare

Det finanspolitiska ramverket har funnits i drygt 25 år. Tack vare rimliga regler och en bred politisk uppslutning har efterlevnaden varit god; medan återkommande internationella kriser ökat skuldsättningen i många utvecklade länder har den offentliga finansiella ställningen trendmässigt stärkts i Sverige. Därtill har det politiska systemet lyckats att i stort samförstånd revidera ramverket, nu senast i och med de förslag kommittén lämnade i höstas. Dessa två hörnstenar – bred uppslutning och regelbundna översyner – är nödvändiga för ett fortsatt relevant och trovärdigt ramverk.

Kommitténs förslag och motivering

Kommittén föreslår att nuvarande överskottsmål byts till ett balansmål som ska gälla tills vidare och anser att ett sådant mål är förenligt med nuvarande skuldankare på 35 procent av BNP.

Valet av saldomål och skuldankare baseras på att de offentliga finanserna ska betraktas som hållbara även vid betydande offentligfinansiella insatser i framtida lågkonjunkturer och kriser, bl.a. i syfte att säkerställa kostnadseffektiv upplåning. Valet av saldomål och skuldankare baseras också på kommitténs bedömning av vad som utgör tillräckliga marginaler till EU:s gränsvärden. Det sistnämnda motiveras med att den finanspolitiska självständigheten kan begränsas av EU vid överträdelser.

Vidare föreslår kommittén att de funktioner det finansiella sparandet, Maastrichtskulden och det strukturella sparandet har inom ramverket ska gälla även framöver. Kommittén föreslår också att nuvarande praxis – att en tydlig avvikelse föreligger om det strukturella sparandet avviker med 0,5 procent av potentiell BNP eller mer – ska framgå i en uppdaterad version av den s.k. ramverksskrivelsen.

¹ För de två första områdena, se rådets skrivelse till kommittén från februari 2024 för en utförligare diskussion; www.fpr.se.

Rådets kommentar

Rådet välkomnar att det finns fortsatt brett politiskt stöd för ramverkets nivåer samt att allt ska räknas, dvs. att inga utgifter eller inkomster ska exkluderas när finanspolitiken jämförs med ramverkets målnivåer. Det borgar för att det finanspolitiska ramverket även fortsättningsvis ska respekteras av regering och riksdag och därmed bidra till högt förtroende för Sveriges offentliga finanser. Rådet välkomnar också att kommittén betonar att det nya saldomålet ska gälla först 2027 även om beslutet fattas tidigare. Rådet tillstyrker vidare att finansiellt sparande, Maastrichtskuld och strukturellt sparande, inklusive vad som utgör en tydlig avvikelse från saldomålet ett enskilt år, behåller sina funktioner inom ramverket.

När det gäller hållbarhet analyserar kommittén fem nivåer för saldomålet, från ett överskott på 1 procent till ett underskott på 1 procent av BNP. Kommittén finner att i samtliga alternativ är de offentliga finanserna hållbara då de innebär att skuldsättning och nettoförmögenhet stabiliseras som andel av BNP. Därtill diskuterar kommittén risker med för hög respektive för låg skuld utan att landa i något intervall. Liksom kommittén anser rådet att det inte finns tillräcklig kunskap kring hur låg skulden behöver vara för att kunna agera kraftfullt i lågkonjunkturer och större kriser. Rådet anser att den skuldnivå som det föreslagna saldomålet bedöms förenligt med – ca 35 procent av BNP – med marginal ger tillräckligt handlingsutrymme även i mycket besvärliga situationer.

Utöver hållbarhet motiverar kommittén sina förslag med att de ger tillräckliga säkerhetsmarginaler till EU:s gränsvärden. Rådet vill framföra att det inte finns någon analys i utredningen av vad ett lägre saldomål än det föreslagna skulle innebära när det gäller säkerhetsmarginaler till underskottsgränsen, utöver att de naturligen blir mindre ju lägre saldomålet är. Sverige har de senaste 15 åren genomgått en finanskris, en eurokris och en pandemi utan att vi brutit mot EU:s regler. EU-ramverket innehåller vidare möjligheter till undantag vid en överträdelse om avvikelsen från gränsvärdet bedöms vara tillfällig, som vid en allvarlig konjunkturedgång, eller bero på särskilt försvårande landspecifika faktorer.² Därtill bör noteras att Sveriges och EU:s ramverk föreskriver liknande återgångstakter i händelse av att det finansiella sparandet någon gång skulle underskrida 3 procent av BNP (och EU:s undantagsklausul inte skulle vara aktiverad).³

Det hade varit önskvärt om kommittén analyserat i vilken utsträckning ett visst underskottsmål hade påverkat risken för att Sverige skulle bryta underskottsgränsen och, i så fall, om underlagsklausulen då hade varit tillämplig. I händelse av att underskottsgränsen skulle brytas och undantagsklausulen inte varit tillämplig hade det också varit önskvärt att kommittén analyserat i vilken utsträckning kraven från EU då hade varit annorlunda än de som gäller enligt det svenska ramverket.

Utifrån kommitténs bedömningsgrunder – hållbarhet och säkerhetsmarginaler vid lågkonjunkturer/kriser och till EU:s gränsvärden – tillstyrker rådet förslaget då det hamnar

² EUF-fördraget, artikel 126.2a, andra strecksatsen.

³ För länder som Sverige med en skuld under 60 procent av BNP är det fortfarande underskottsgränsen på 3 procent som gäller. Utredningen är dock inte tillräckligt tydlig på denna punkt; det går att tolka texten (avsnitt 3.4.1 inkl. figur 3.2) som att Sverige behöver förhålla sig till ett strukturellt underskott på maximalt 1,5 procent, dvs. en tydligt mindre säkerhetsmarginal. Denna tolkning förstärkes av att den framfördes som argument för valt saldomål på presskonferensen när utredningen presenterades. Denna otydlighet är olycklig, särskilt om kommitténs bedömning av säkerhetsmarginaler baserades på den.

inom vad som är rimligt givet de osäkerheter som finns. Det är nu mycket viktigt att det politiska systemet följer överenskommelsen; rådets uppgift är att granska att så sker.

Vid höjt skulddankare behövs behovsanalys av investeringar och demografiska kostnader

Som framförts tidigare bedömer rådet att även en högre skuld, upp till 50 procent av BNP, är hållbar och sannolikt ger tillräckliga säkerhetsmarginaler. Även om lägre saldomål och ökad skuldsättning är möjligt utifrån analyser av hållbarhet och säkerhetsmarginaler är det dock inte tillräckligt för att dra en sådan slutsats. En ökad skuldsättning innebär i normalfallet att en finansiell börda läggs på framtida generationer. Skäl att öka skuldsättningen under en ramverksperiod och därmed kostnaden för framtida generationer är tillfälligt höga investeringsbehov eller tillfälligt höga demografiska utgifter. Rådet har under en längre tid påpekat att ramverksöversynen även bör omfatta en analys av om sådana utgiftsbehov föreligger.⁴ Analyser av demografiskt betingade utgifter är förhållandevis enkla medan analyser av andra samhällsbehov är mer krävande att ta fram. Kommitténs översyn omfattar inga sådana analyser och kommittédirektivet borde ha varit tydligare om behovet av sådana analyser.

Att bedöma demografiskt betingade kostnader och investeringsbehov som föreligger under nästa ramverksperiod ingår som en del i en analys av *rättvisa mellan generationer*.⁵ Hur den demografiska utvecklingen bedöms påverka de offentliga finanserna är en orsak till att saldomålet och skuldsättningen kan behöva variera över tid. Anledningen är att framtida generationer ska kunna ha välfärdstjänster och skattesatser på samma nivå som nuvarande generation.⁶ Om till exempel andelen äldre bedöms öka under nästa ramverksperiod, ökar de offentliga utgifterna till följd av detta. Om saldomålet lämnas oförändrat måste de högre utgifterna finansieras med en lägre nivå på välfärdstjänster eller högre skatter. Ett lägre saldomål upprätthåller däremot rättvisan mellan generationerna i en sådan situation. Det var också ett skäl till att den förra översynen föreslog ett lägre saldomål.⁷

Rådet vill här uppmärksamma att den demografiska utvecklingen denna gång talar för ett *högre*, ej *lägre*, saldomål.⁸ Det beror framför allt på en lägre prognostiserad nativitet som förstärker de offentliga finanserna den kommande ramverksperioden. Om saldomålet sänks finns ett större utrymme för ökade utgifter eller lägre skatter vid ett bibehållet välfärdsåtagande, än vad sänkningen i sig innebär.⁹ Denna information framgår i bilagan till Konjunkturinstitutets underlagsrapport men används inte i utredningens analys. Det

⁴ Se rådets årsrapporter från 2022 (kapitel 5) och 2023 (kapitel 6) samt skrivelsen till kommittén i februari 2024.

⁵ Denna analys kan kopplas till det som i kommitténs direktiv benämns som ”hantera... andra samhällsutmaningar”, dir. 2023:162. Det kan noteras att en sådan utmaning nämns i direktivet; *försvarsförmåga* ska beaktas men det saknas en analys av detta område i utredningen.

⁶ Denna utgångspunkt används bl.a. i de s.k. hållbarhetsberäkningar som presenteras i kommittén. Det är också en utgångspunkt när EU-kommissionen m.fl. genomför liknande beräkningar. Se även SOU 2016:67, s. 45.

⁷ Se SOU 2016:67, s. 200-.

⁸ Se diagram 24 i Konjunkturinstitutets underlagsrapport till kommittén (Fi2023/10).

⁹ Därtill innebär det förväntade överskottet i ålderspensionssystemet att staten förväntas gå med underskott om ett balansmål väljs för nästa ramverksperiod.

understryker bristen att kommittén inte analyserar centrala faktorer som påverkar de offentliga utgifterna under nästa ramverksperiod.

När det gäller investeringar så spelar finansieringsprincipen ingen nämnvärd roll när investeringsnivån är stabil; vid löpande finansiering finansieras investeringarna årligen med skatteinkomster medan en alternativ ordning där alla investeringar lånefinansieras i stället innebär årliga räntekostnader av ungefär samma magnitud, vilka också finansieras av skatteinkomster. Om investeringarna däremot förväntas bli *tillfälligt* höga under en tid – en s.k. investeringspuckel – är det ett skäl att tillfälligt sänka saldomålet för den offentliga sektorn som helhet. Om så inte sker och investeringarna genomförs får nuvarande generation acceptera en lägre nivå på välfärdstjänster eller högre skatter jämfört med kommande generationer. Den föregående översynen motiverade ett sänkt saldomål med att man såg framför sig tillfälligt höga investeringar inom kommunsektorn under nuvarande ramverksperiod. I kommitténs betänkande saknas helt sådana överväganden.

Rådet noterar att kommittén endast analyserar offentligfinansiella effekter av *permanent*a sänkningar av saldomålet. Kommittén motiverar detta med att det skulle vara politiskt svårt att höja ett saldomål när man väl sänkt det. Som framgått är en central tanke att saldomålet ska ändras över tid baserat på en uppdaterad analys av både de samhällsutmaningar som förutses för kommande ramverksperiod och de säkerhetsmarginaler som bedöms tillräckliga. En *temporär* förändring av saldomålet innebär endast en tillfällig förändring av skuldsättningen medan en permanent förändring får varaktiga effekter på skuldsättningen. Att endast analysera permanenta förändringar innebär därför en betydande begränsning av handlingsutrymmet. Behovet av att analysera temporära förändringar av saldomålet var dock begränsat denna gång eftersom kommittén valde att inte ta fram något underlag kring demografiska kostnader eller eventuella stora investeringsbehov under nästkommande ramverksperiod.

3. Finanspolitikens roll inom stabiliseringspolitiken

Finanspolitiska rådet tillstyrker kommitténs syn kring finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll, vilken är i linje med nuvarande praxis, dvs:

- att hållbara offentliga finanser är en förutsättning för att finanspolitiken effektivt ska kunna bidra till konjunkturstabilisering,
- att penningpolitiken ansvarar för stabiliseringspolitiken vid normala konjunktursvängningar medan finanspolitiken då bidrar via automatiska stabilisatorer,
- att finanspolitiken kan behöva anta en aktiv roll vid djupare konjunkturedgångar samt om styrräntan når sin effektiva nedre gräns.

Rådet anser att stabiliseringspolitiken på det hela taget har fungerat väl de senaste decennierna. Eftersom Sverige har rörlig växelkurs och ett inflationsmål bör Riksbanken ha huvudansvaret för stabiliseringspolitiken. Samtidigt är nuvarande ramverksskrivelse sparsmakad när det gäller finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll. Att den klargörs i ramverksskrivelsen är därför bra. Rådet har tidigare betonat att väl valda finanspolitiska åtgärder är att föredra framför att Riksbanken genomför stora tillgångsköp i situationer där penningpolitiken begränsas av räntegolvet. Denna syn kvarstår. Därtill kan finanspolitiken vara behjälplig när utbudsrelaterade störningar drabbar ekonomin.

4. Finanspolitiska rådets roll och uppgifter

Kommittén föreslår att rådet får nya uppgifter och nya former för rådets arbete.

Kommitténs förslag på nya uppgifter

Kommittén föreslår att rådet får fyra nya uppgifter där de tre första härrör från EU:s nya direktiv kring s.k. oberoende finanspolitiska råd (eng. *Independent Fiscal Institutions*, IFI). Rådet:

- ska bedöma regeringens makroprognoser som ingår i höstens budgetproposition,
- ska bedöma makroekonomiska antaganden i medelfristiga finans- och reformplaner,
- ska bedöma om det nationella finanspolitiska ramverket är konsekvent, sammanhängande och effektivt, samt
- får analysera finanspolitikens effekter på offentliga investeringar och den offentliga förvaltningens kapitalstock.

Kommittén anser att rådet ska utföra dessa uppgifter inom nuvarande anslag.

Rådets kommentar

Rådet tillstyrker kommitténs förslag på nya uppgifter. Därtill bedömer rådet att antal publiceringstillfällen kommer att bli fler. Vilka resursinsatser detta innebär för rådet är svårt att i nuläget ha en säker uppfattning om. Rådets nuvarande bedömning är att ytterligare en heltidstjänst för en kvalificerad ekonom vore befogad.

Kommitténs förslag på nytt publiceringsdatum

Enligt EU:s nya direktiv¹⁰ ska regeringen inom två månader iaktta rådets bedömningar eller förklara varför de inte följs, bl.a. när det gäller uppfyllande av nationella budgetramverk och bedömningar av makroprognoser.¹¹ Kommittén diskuterar att rådet ska publicera bedömningar inom dessa områden senast den 15 februari i stället för som nu 15 maj. Orsaken till den föreslagna förändringen är att regeringen ska kunna kommentera rådets bedömningar inom två månader i vårpropositionen.

Rådets kommentar

Först kan noteras att skrivningen ”senast 15 februari” inte säkerställer att kravet på återkoppling från regeringen inom två månader uppfylls; skulle rådet exempelvis publicera 1 februari kommer regeringens svar för sent då vårpropositionen i normalfallet kommer i mitten av april. Då kravet på återkoppling inom två månader framgår i ett direktiv kan det dessutom finnas ett visst anpassningsutrymme när direktivet implementeras i Sverige.

När det gäller rådets årliga bedömningar av hur regeringens finanspolitik förhåller sig till det nationella finanspolitiska ramverket föreskriver inte EU:s direktiv att det ska ske vid

¹⁰ EU 2024/1265, 29 april 2024.

¹¹ Så kallad *comply-or-explain* funktion. Artikel 8a, punkt 6, EU 2024/1265.

en viss tidpunkt; rådet ska endast ha *kapacitet* att publicera utan onödigt dröjsmål.¹² En fortsatt publicering senast 15 maj är därför förenligt med EU:s regelverk men den nya tvåmånadersregeln innebär att regeringen skulle behöva kommentera rådets analys senast 15 juli. Rådet inser att det är mer praktiskt för regeringen att kommentera analyser av rådets kärnuppgifter i vårpropositionen.

Bedömningar av makroprognosen

När det gäller bedömningar av regeringens makroprognoser i budgetpropositionen på hösten bör först noteras att denna nya uppgift härstammar från EU och är skild från nuvarande uppgift att utvärdera regeringens prognoser.¹³ Den sistnämnda avser utvärderingar i efterhand och över längre tidsperioder i syfte att analysera om regeringens prognosförmåga systematiskt skiljer sig från andra prognosmakare. Den nya uppgiften syftar till att budgetpropositionen på hösten ska baseras på makroekonomiska prognoser som bedömts av rådet. Det är samma bestämmelse som funnits för EMU-länder sedan 2013 som nu införs för EU-länder som inte är medlemmar i EMU. De makroekonomiska prognoserna ska enligt s.k. skältexter offentliggöras tillsammans med förslaget till budget.¹⁴ Trots detta syfte diskuterar kommittén möjligheten att rådet ska bedöma makroprognoserna i februari, dvs. efter det att riksdagen har antagit budgeten vilket vanligtvis sker i december. Kommittén menar att implikationer av eventuella kommentarer från rådet vid en februaripublicering kan beaktas av regeringen i vårändringsbudgeten. Kommittén hänvisar vidare till att vid implementeringen av detta direktiv kan hänsyn tas till nationella förfaranden och praxis.

Rådets kommentar

Inledningsvis vill rådet påpeka att i och med denna nya uppgift bör regeringen göra sina makroprognoser tillgängliga på *kvartalsfrekvens*. Nuvarande årsfrekvens är inte tillräcklig för att rådet på ett fullgott sätt ska kunna bedöma prognoserna, särskilt inte i jämförelse med andra prognosmakare.

Rådet anser att det inte vore lämpligt att i efterhand, när höstbudgeten är beslutad, bedöma om den makroprognos budgeten bygger på är lämplig. Det är tydligt att syftet med denna nya uppgift är att respektive lands oberoende finanspolitiska råd ska bedöma makroprognosen i regeringens *förslag* till budget, dvs. innan den antas av riksdagen. Detta för att regering och riksdag vid behov ska kunna beakta rådets bedömning. Rådet vill betona att detta inte ska tolkas som att regeringens prognoser är av dålig kvalitet; vi har inga indikationer på att så skulle vara fallet. Det innebär dock inte att vi i framtiden skulle vara förskonade från sådana problem. Därtill innebär ett avvikande förhållningssätt i denna fråga att det blir svårare från svensk sida att hävda följsamhet från andra länder kring EU:s övriga finanspolitiska regler.

Det finns i huvudsak två sätt som EMU-länder har operationaliserat denna ordning det senaste decenniet. I vissa länder får det finanspolitiska rådet ta del av makroprognosen innan förslag till budget läggs fram. Om rådet har kommentarer finns det möjlighet för regeringen att ändra prognosen eller, när budgeten har lagts fram, förklara varför man inte gjort det (s.k. *comply-or-explain*-förfarande). I andra länder sker rådets granskning när

¹² Artikel 8a, punkt 4b, EU 2024/1265.

¹³ Artikel 8a, punkt 5a, EU 2024/1265.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning ([EU] 473/2013).

budgetförslaget lagts fram men innan beslut tas i parlamentet. Rådet förespråkar det förstnämnda alternativet, dvs. att basera granskningen på den makroprognos som presenteras inför budgetpropositionen (vanligtvis vid Harpsund) och som de politiska avvägningarna baseras på. På så sätt får regeringen möjlighet att, vid behov, justera prognosen alternativt förklara varför prognosen inte justerats.

Kommitténs övriga förslag som berör rådets verksamhet

I linje med det nya EU-direktivet betonar kommittén att rådet utan onödigt dröjsmål ska ha tillgång till nödvändig information för att kunna fullgöra sina uppgifter.¹⁵

Rådets kommentar

Rådet välkomnar detta förtydligande. Det innebär dock inte med nödvändighet att rådets tillgång till information ändras jämfört med nuläget. Rådet anser att regering och riksdag bör överväga en ordning där rådets tillgång till information i praktiken blir lik den som Riksrevisionen har.

Avslutningsvis föreslår kommittén att rådets ledamöter ska kunna omförordnas, att nuvarande beskrivning av kompetenskrav behålls, att en extern utvärdering av rådet ska tillsättas under 2025 samt att det ska säkerställas att rådet har tillräckliga och stabila resurser. Rådet tillstyrker samtliga dessa förslag.

Lars Heikensten
(ordförande)

Annika Sundén
(vice ordförande)

Runar Brännlund

Karin Edmark

Tuulia Hakola-Uusitalo

Jesper Roine

¹⁵ Artikel 8a, punkt 4d, EU 2024/1265.