

# Sammanfattning

Rysslands anfallskrig mot Ukraina medför ett ofattbart lidande för det ukrainska folket och en massiv förstörelse av ett av Europas större länder. Kriget har omkullkastat den europeiska säkerhetsordningen och påverkar den ekonomisk-politiska utvecklingen inte bara i närområdet utan i hela världen. De omedelbara effekterna – flyktingströmmar, ökade försvarsutgifter och prishöjningar på vissa varor – kan i backspeglarna komma att betraktas som mindre betydelsefulla i relation till de samlade konsekvenserna av kriget, både när det gäller säkerhetspolitik och handelsutbyte.

Kriget i Ukraina har redan fått varaktiga konsekvenser för de offentliga finanserna genom att det nu finns politisk enighet om att öka försvarsutgifterna till 2 procent av BNP. Det kan läggas till ett i övrigt händelserikt finanspolitiskt år med flera omfattande åtgärder rörande bl.a. pensioner, sjukförsäkring och stöd till privatpersoner som kompensation för högre el- och drivmedelspriser. Vidare har bl.a. Klimatpolitiska rådet och Nationella rådet för klimatanpassning argumenterat för ökade klimatsatsningar för att både påskynda utsläppsminskningar och anpassa samhället till de klimatförändringar som väntar. Sammantaget har många utgiftskrävande reformer lagts fram och röster har höjts för att i förtid ändra i det finanspolitiska ramverket.

Årets rapport är indelad i fem kapitel och behandlar finanspolitiken under det senaste året samt de utmaningar som finanspolitiken ställs inför under de kommande åren. Nedan följer en sammanfattning av kapitlen och rådets slutsatser.<sup>1</sup>

## *Kapitel 1, Den ekonomiska utvecklingen*

Den ekonomiska återhämtningen i Sverige har varit stark sedan pandemin klingade av. Omfattande vaccinering har varit avgörande för den goda utvecklingen men ekonomisk politik har också spelat en väsentlig roll. De massiva finanspolitiska stöd som sattes in var i huvudsak väl utformade och bidrog till att lindra konsekvenserna för individer, företag och kommuner. Stöden har sannolikt också bidragit till att företag varit bättre rustade än annars för att möta den stora

---

<sup>1</sup> Vi vill också uppmärksamma den rapport om pensionssystemet och pensionärernas inkomster som vi publicerade den 6 maj i år.

ökningen i efterfrågan på varor och tjänster som kom när pandemins grepp släppte. Inom näringslivet har återhämtningen varit särskilt stark i de branscher som drabbades hårdast av pandemins krav på social distansering och det finns hittills få tecken på att pandemin kommer att innebära några större förändringar i branschstrukturen. Arbetsmarknaden har utvecklats över förväntan. Sysselsättningen har ökat starkt, och återhämtningen har varit särskilt markant för ungdomar. Bland lågutbildade är däremot situationen mer bekymmersam, och i synnerhet bland lågutbildade som också är utrikes födda. De drabbades hårt av pandemin och arbetslösheten i gruppen är fortfarande klart högre jämfört med innan pandemin. Det är angeläget att politiken vidtar åtgärder för att hantera detta problem.

Före krigsutbrottet präglades återhämtningen av en viss osäkerhet kring hur pandemin skulle komma att utvecklas framöver, bl.a. på grund av låg vaccinationstäckning i många utvecklingsländer och att risken för nya mutationer alltjämt var närvarande. Kriget i Ukraina innebär att osäkerheten kring den ekonomiska utvecklingen framöver har ökat betydligt. Kriget har redan medfört en svagare ekonomisk tillväxt och bidragit till att markant öka riskerna i världsekonomin. Världsekonomin har påverkats negativt och i april reviderade IMF ned prognosen för världshandelns utveckling i år och nästa år. Ökad inflation utgör en betydande risk. Redan innan kriget hade inflationen stigit till sin högsta nivå på flera decennier till följd av den kraftiga återhämtningen i ekonomin och olika utbudsstörningar. Ytterligare prisuppgångar på bl.a. råvaror och livsmedel har fått många centralbanker att påtagligt skärpa sitt tonläge och i en del fall lägga om penningpolitiken. Riksbanken höjde reporäntan från 0 till 0,25 procent i slutet av april och prognostiserar att den uppgår till ca 1,5 procent i slutet av nästa år. Högre räntor kommer att bli kännbara särskilt för länder med hög skuldsättning, vare sig den är offentlig eller, som i Sverige, huvudsakligen privat. Det går inte att utesluta tillgångsprisfall som kan leda till oro på de finansiella marknaderna och i förlängningen till realekonomiska konsekvenser. Sammantaget innebär den osäkra situationen att den offentliga beredskapen behöver vara stor och att Sveriges starka offentligfinansiella position är en tillgång.

### *Kapitel 2, Det finanspolitiska ramverket*

I ljuset av de prognoser för den ekonomiska utvecklingen som legat till grund för den ekonomiska politiken som den formulerats i

Budgetpropositionen 2022 och Vårpropositionen 2022 är omfattningen av ofinansierade åtgärder för stor. Det gäller även oppositionens budget, som vann över regeringens förslag i riksdagen. Trots att ekonomin bedömdes vara i balans 2022 valde regering och riksdag att avvika från överskotts målet med nästan en procentenhet. Regeringen motiverar detta bl.a. med hänvisning till stabiliseringspolitiska behov och en önskan att öka sysselsättningen. Regeringens motiv övertygar inte. För det första är resursutnyttjandet 2022 enligt regeringens egen prognos något högre än normalt. För det andra hade strukturella åtgärder för att höja sysselsättningen, särskilt riktade till lågutbildade och utrikes födda, kunnat vidtas inom ramen för överskotts målet.

Enligt det finanspolitiska ramverket bör budgeteringsmarginalen i vårpropositionen minst vara 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna för nästkommande år, vilket motsvarar ca 23 mdkr 2023. I vårpropositionen beräknas i stället att taket överskrids med 7 mdkr, dvs. avvikelser i relation till riktlinjerna är 30 mdkr. Även 2024 är budgeteringsmarginalen för liten. Den ekonomiska politiken i vårpropositionen följer därmed inte ramverkets riktlinjer när det gäller utgiftstaket, vare sig för 2023 eller 2024. Om det finns risk att utgiftstaket överskrids ska regeringen enligt budgetlagen vidta åtgärder eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika detta. Regeringen väljer att inte göra det med hänvisning till det osäkra läget. Rådet anser att det osäkra läget snarare är ett skäl till försiktighet med att föreslå nya offentliga utgifter på det sätt som nu skett. Det framgår i vårpropositionen att regeringen har påbörjat ett arbete för att kunna återkomma med förslag om utgiftsbegränsande åtgärder i höstens budgetproposition. Rådet anser att regeringen redan i vårpropositionens riktlinjer för den ekonomiska politiken skulle ha diskuterat omfattning och inriktning på sådana åtgärder, och därmed vilka prioriteringar som kan komma att bli aktuella.

I förra årets rapport noterade vi oroväckande tecken på att den samlade budgetprocessen håller på att urholkas. Utvecklingen det gångna året har förstärkt vår oro. Den samlade budgetprocessen är en central del av det finanspolitiska ramverket; den skapar förutsättningar för en ordnad analys av olika förslag och bidrar till att tydliggöra politiska prioriteringar. För att upprätthålla en samlad budgetbehandling ska förslag med varaktiga budgetkonsekvenser som huvudregel lämnas i budgetpropositionen, och ändringar görs normalt två

gångar per år, i ändringsbudgetar i samband med budget- och vårpropositionerna. Det av omständigheterna snabbt framtvingande beslutet om att försvaret varaktigt tilldelas ytterligare medel i vårändringsbudget kan ses som en rimlig avvikelse från huvudregeln. Där-  
emot borde garantitillägget inom pensionssystemet ha hanterats i en ordinarie budgetprocess.

Omfattande förslag har under senare tid lämnats vid sidan av den ordinarie budgetprocessen och betydande åtgärder har vidtagits utan finansiering. I fjolårets rapport ställde sig rådet i huvudsak positivt till den krispolitik som bedrivits för att hantera konsekvenserna av pandemin. Vi var dock oroliga för att budgetprocessen höll på att försvagas och utvecklingen sedan dess har förstärkt denna oro. Det är angeläget att budgetprocessen normaliseras och att möjligheterna att ändra budgeten, antingen genom propositioner eller utskottsinitiativ, återgår till att användas återhållsamt. En splittrad budgetprocess riskerar att bli en svag budgetprocess som leder till bristande helhets-  
syn och prioriteringar.

### *Kapitel 3, Arbetsmarknad och offentliga finanser på längre sikt*

Under de senaste decennierna har den offentliga skuldsättningen minskat påtagligt. En stigande sysselsättning bland äldre är en viktig del av förklaringen till den positiva utvecklingen. På senare tid har åtgärder beslutats och aviserats som kan komma att påverka syssel-  
sättningen bland äldre framöver.

Rådet är positivt till införandet av en riktålder inom pensions-  
systemet eftersom den kommer att höja åldern då allmän pension och garantipension tidigast får tas ut. Detta kommer troligen att bidra till en högre sysselsättning bland äldre. Det är dock osäkert hur stor denna effekt blir. Det finns fortfarande en stark norm att gå i pension vid 65 år samtidigt som ålderism på arbetsmarknaden motverkar ett längre arbetsliv. Det finns därför en risk att införandet av riktåldern får en mer begränsad effekt på äldres sysselsättning. Vi beräknar att en långsammare ökning av utträdesåldern från arbetsmarknaden med 0,5 år relativt Konjunkturinstitutets basscenario ger en ökad offentlig skuld-  
sättning på 5 procent av BNP under de kommande 20 åren.

Inom sjukförsäkringen har det genomförts och aviserats flera förslag som kommer att öka antalet personer som beviljas sjukpenning och sjukersättning. Det gäller bl.a. den s.k. trygghetspensionen. Baserat på erfarenheter från tidigare förändringar i regelverk finns en risk att

de aviserade förändringarna – som alla innebär mildare krav när arbetsförmåga prövas – sammantaget kan få betydande negativa effekter på sysselsättningen. En utformning av sjukersättningen där framför allt äldre prövas mot en mer begränsad del av arbetsmarknaden har potentiellt stora konsekvenser. Baserat på historiska erfarenheter kan sysselsättningen komma att minska med 120 000 personer på 20 års sikt. Den offentliga skulden kan då öka med så mycket som 15 procent av BNP.

Båda dessa beräkningar – riktålderns betydelse och regelförändringar inom sjukförsäkringen – åskådliggör sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna. När åtgärder presenteras som kan påverka sysselsättningen negativt är det av stor vikt att använda de nu ganska omfattande empiriska erfarenheter som finns och arbeta med rimliga antaganden och säkerhetsmarginaler. Risken är annars stor att andra viktiga offentliga åtgärder i framtiden i praktiken trängs ut. Reformerna bör regelbundet följas upp samt kompletteras med en politik på andra områden som främjar ett långt arbetsliv.

#### *Kapitel 4, Klimatåtgärder – behovet av offentlig finansiering*

Om de av riksdagen fastställda målen för klimatpolitiken ska uppnås måste takten i klimatomställningen öka. Det är ett skäl till att röster har höjts för att det finanspolitiska ramverket behöver ändras i förtid i syfte att tillåta lånefinansiering av offentliga klimatåtgärder. För att ta ställning i denna fråga bör man ha en välgrundad uppfattning om omfattningen på de offentliga åtaganden som kan komma att krävas de kommande åren. Märkligt nog finns inga sådana samlade bedömningar.

Om nuvarande klimatmål tas som givna behöver en sådan bedömning baseras på en analys av hur målen ska nås, i vilken utsträckning offentliga medel behövs och om dessa medel ska finansieras med ökad skuldsättning, högre skatter eller lägre utgifter på annat håll. Finanspolitiska rådet har inte resurser att göra en sådan omfattande analys som därtill kräver politiska avvägningar. För att ändå kunna närma oss frågan har vi valt ett snävare perspektiv som utgår från bedömningar gjorda av statliga utredningar, myndigheter och andra aktörer. Utgångspunkten för dessa förutsätts i sin tur vara de av riksdagen fastställda klimatpolitiska målen om att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2045.

Genomgången visar att det kommer att krävas stora klimatrelaterade investeringar kommande decennier, framför allt för utbyggnad av elnät och elproduktion men även inom industrin och i transportsektorn. Lejonparten av investeringarna kan dock förutsättas bli finansierade av företag och hushåll. I allmänhet är det enligt de rapporter som finns inte ökade offentliga stöd som näringslivet behöver för att minska utsläppen; det är effektivare tillståndsprocesser, stabila spelregler och nationell samordning som efterfrågas. Ett undantag är finansiering av laddinfrastruktur för elfordon och tankinfrastruktur för vätgas som behövs i områden där marknadslösningar inte är realistiska. Ett annat undantag är stöd till infångning av s.k. biogena koldioxidutsläpp. Vi identifierar vidare ett antal kunskapsluckor när det gäller behovet av offentlig finansiering, där den viktigaste handlar om behovet av offentliga åtgärder som syftar till att anpassa samhället till kommande klimatförändringar.

Sammantaget tyder befintliga bedömningar på ett behov av offentligt finansierade åtgärder på 25–45 mdkr per år under de närmaste decennierna för att minska utsläpp, rusta samhället för klimatförändringarna och bistå vid extrema väderhändelser. Det är utöver de eventuella klimatrelaterade investeringar som ingår nuvarande tolvåriga infrastrukturplan, som uppgår till ca 60 mdkr per år i dagens penningvärde. Osäkerheten är dock stor.

### *Kapitel 5, Bör ramverket ses över?*

Baserat på förslag från en parlamentarisk kommitté 2016 uppdaterades nuvarande finanspolitiska ramverk 2019. Då beslutades också att en översyn skulle göras vart åttonde år. Intervallet på åtta år var en avvägning mellan olika faktorer. För att målet ska vara stabilt och förutsägbart bör det inte ändras för ofta. Ett mål som ständigt revideras förlorar i styrka och trovärdighet och blir också svårt att följa upp. Ett mål som å andra sidan aldrig revideras när förutsättningarna förändras, riskerar att med tiden förlora sin legitimitet och bli irrelevant.

På senare tid har flera argument lyfts fram för att ramverket ska ändras i närtid vilket skulle innebära ett avsteg från den beslutade ordningen om översyn varannan mandatperiod. Tröskeln för att ändra ramverket i förtid ska vara högre än om ändringen sker inom den bestämda ordningen men det innebär inte att ändringar i förtid utesluts om ny och relevant information framkommer.

Argumenten i den ekonomisk-politiska diskussionen för att ändra ramverket kan samlas i fyra kategorier: ramverket begränsar finanspolitikens bidrag till stabiliseringspolitiken; det har hämmat offentliga investeringar; det tar inte hänsyn till det låga ränteläget; det beaktar inte behovet av förstärkningar inom offentliga verksamheter.

Rådet anser inte att det kan styrkas att ramverket har varit ett hinder för vare sig en effektiv stabiliseringspolitik eller offentliga investeringar. Ränteläget är fortfarande lågt med historiska mått vilket kan tala för ökad offentlig skuldsättning. Statsobligationsräntorna har dock ökat betydligt under senare tid och skiljer sig inte på något avgörande sätt från de som rådde när ramverket beslutades i BP18, dvs. hösten 2017. En fortsatt ökad privat skuldsättning i Sverige, ökad offentlig skuldsättning i omvärlden samt det kraftigt försämrade geopolitiska läget understryker samtidigt betydelsen av starka offentliga finanser. Ramverket står inte heller i vägen för varaktigt höjda ambitioner inom offentliga verksamheter. Men ett större välfärdsåtagande kan och bör finansieras genom antingen högre skatter eller omprioriteringar.

Det finns stort stöd för att höja försvarsutgifterna till 2 procent av BNP, och Försvarsmakten meddelade i april att målet är möjligt att uppnå till 2028. Jämfört med dagens nivå skulle det innebära en nivåhöjning på ca 30 mdkr, dvs. ca 5 mdkr per år. Enligt rådet motiverar en sådan förhållandevis liten årlig ökning inte att ramverket ändras i förtid. Den säkerhetspolitiska situationen kan dock förändras snabbt. Skulle en betydligt snabbare och mer omfattande ökning av försvarsutgifterna krävas kan en tillfällig avvikelse från överskotts-målet vara att föredra framför en förändring av ramverket.

Det starkaste skälet för en förtida förändring av ramverket härrör från klimatomställningen. Det hänger i första hand samman med att den anpassning som behövs kan ses som temporär. Särskilt stora åtgärder förefaller krävas under de närmaste två decennierna. De insatser som behövs kan också betraktas som investeringar. Risker finns att dessa blir mindre än de borde om nuvarande generation ska finansiera dem fullt ut. Till bilden hör också att klimatomställningen inte alls beaktades när den parlamentariska kommittén tog fram nuvarande ramverket 2016.

Vår sammanställning i kapitel 4 tyder på att behovet av offentlig finansiering inte är så stort som många verkar föreställa sig. Men osäkerheten är mycket stor och kunskapen om kostnader på vissa områden begränsad. Samtidigt har allvaret i de klimatutmaningar

världen står inför gradvis förstärkts under senare år. Rådet ser i dagsläget inte behov av att revidera det finanspolitiska ramverket, men ser goda skäl för en fördjupad analys av de klimatutmaningar som Sverige står inför och hur de ska kunna hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I ljuset av en sådan analys är det möjligt att ramverket kan behöva ses över innan nästa planerade översyn.

Avslutningsvis; för att det finanspolitiska ramverket ska fungera krävs att det respekteras och efterlevs. En förutsättning för att det ska vara trovärdigt är att det har en bred politisk förankring; det är viktigare än reglernas exakta utformning. Enligt rådets uppfattning ligger det ett därför ett betydande värde i att eventuella ändringar i det finanspolitiska regelverket sker i politiskt samförstånd.