

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4) samt Obligatoriskt överskottsmål

(Dnr Fi2010/1192)

Sammanfattning

Riksgälden tillstyrker förslaget att i budgetlagen införa ett krav på att regeringen ska lämna förslag till mål för det finansiella sparandet på medellång sikt. Vi anser emellertid att målet bör avse det finansiella sparandet i staten, inte som hittills hela den offentliga sektorn. Övervägande skäl talar för att inte ta med sparandet i det allmänna pensionssystemet. Målet skulle därmed bli tydligare och effektivare som medel för att långsiktigt styra statens skuldsättning. Staten har en egen budgetrestriktion och den måste bevakas, oavsett utvecklingen i pensionsystemet. I övrigt tillstyrker vi förslagen att behålla målets formulering och ambitionsnivå.

Inledning

Riksgälden har fått rapporten Obligatoriskt överskottsmål, lämnad av utredningen Översyn av budgetlagen, på remiss. Rapporten ansluter direkt till departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4). Den sistnämnda har inte formellt lämnats till oss för remissbehandling, men med tanke på promemorians innehåll och dess nära koppling till den nu remitterade rapporten väljer vi att i detta remissvar lämna synpunkter på båda rapporterna.

Ett obligatoriskt mål för finansiellt sparande bör införas

Riksgälden tillstyrker förslaget att i budgetlagen införa ett krav på att regeringen ska lämna förslag till mål för det finansiella sparandet på medellång sikt. Vi instämmer även i bedömningen att målet inte bör preciseras närmare i budgetlagen utan att det ska vara regeringens uppgift att föreslå ett specifikt värde och att tydligt motivera varför detta värde har valts.

Målet för det finansiella sparandet har spelat en väsentlig roll i det budgetpolitiska ramverket sedan mitten av 1990-talet. Regeringen har sedan dess regelmässigt sådana redovisat mål, som i praktiken varit överskottsmål. Argumenten för att lagfästa denna ordning är starka.

Av skäl som utvecklas nedan anser vi emellertid att målet bör avse det finansiella sparandet i staten, inte hela den offentliga sektorn.

Målet bör ändras till att avse statens sparande

I både promemorian och det formella lagförslaget föreslås att målet även framgent ska avse hela den offentliga sektorns finansiella sparande. Vi ställer oss tveksamma till det förslaget. Överskottsmålet bör avse statens finansiella sparande. Alternativt bör ett självständigt överskottsmål för staten läggas fast vid sidan av det övergripande överskottsmålet.

Huruvida kommunerna inkluderas eller inte spelar sannolikt liten roll. Erfarenheterna tyder på att kommunernas inverkan på det samlade finansiella sparandet är liten. I promemorian pekas på de reella begränsningarna i det kommunala självstyret och det ansvar som staten har för att de tjänster som tillhandahålls via kommunerna verkligen kommer medborgarna till del. Detta talar för att staten även framöver bör och kommer att se till att med balanskrav och andra medel bevaka och bevara den finansiella stabiliteten i kommunsektorn. Stora underskott i kommunernas finansiella sparande är därmed osannolika. Växande efterfrågan på de tjänster som tillhandahålls av kommunerna talar för att det heller inte kommer att uppstå stora överskott. Promemorians slutsats är att det inte finns starka skäl att exkludera kommunerna, men de resonemang som förs visar att det inte heller finns starka skäl som pekar i motsatt riktning.

Däremot är effekterna av att inkludera pensionssystemet potentiellt stora och principiellt ogynnsamma. Pensionssystemets är konstruerat så att dess effekter finansiella sparande periodvis kan bli stort. Det är oklart varför ett stort sparande i pensionssystemet skulle anses ge utrymme för större utgifter (lägre skatter) i staten. Sparandet i pensionssystemet motsvaras av framtida åtaganden och ger i sig inget utrymme för staten att försvaga sin finansiella ställning. Likaledes är det svårt att se goda skäl för att ett underskott i pensionssystemet ska framkalla automatiska åtstramningar i den statliga sektorn. Det riskerar leda till skattehöjningar (utgiftsminskningar) under perioder när skattekraften av demografiska skäl är låg. Oavsett om överskottsmålet ses som ett medel att ge långsiktigt hållbara statsfinanser eller som ett stöd till stabiliseringspolitiken går således de anpassningar staten behöver göra för att balansera sparandet i pensionssystemet sannolikt i fel riktning.

Den principiella tveksamheten är minst lika stor. Pensionssystemet bygger på fasta regler och är konstruerat för att vara autonomt, dvs. inkomster och utgifter styrs av på förhand fastlagda regler och ska balanseras så att systemet är finansiellt stabilt på lång sikt. I så måtto har staten inte kontroll över pensionssystemets finansiella sparande.

I promemorian nämns riksdagsbeslutet att justera balanstalet för att dämpa genomslaget av den s.k. bromsen som ett tecken på att pensionssystemet i praktiken inte är särskilt autonomt. Riksgälden uppfattar detta som ett olämpligt beslut som försvagar pensionssystemet. Men det är likaledes olämpligt att i ett annat regelverk innefatta bestämmelser med argument som gör att sådana avsteg från principerna för pensionssystemet framstår som normala och förväntade.

De olika syften som i promemorian redovisas som motiv för ett överskottsmål – offentligfinansiell hållbarhet, generationell rättvisa, effektivitet (stabila skattesatser) och stabiliseringspolitisk handlingsfrihet – pekar också på att pensionssystemet inte hör hemma i detta sammanhang. Pensionssystemets hållbarhet är omhändertagen i reglerna för balanstalet och det är byggt på försäkringsmässiga principer som gör att det inte ska leda till omfördelningar mellan generationer. Det är heller inte lämpligt att använda pensionssystemet för stabiliseringspolitiska ändamål.

Vi anser därför att överskottsmålet skulle bli både tydligare och effektivare om det definierades så att det avser statens finansiella sparande. Det blir därmed entydigt ett medel för att långsiktigt styra statens skuldsättning. Staten har en egen budgetrestriktion och den måste bevakas, oavsett utvecklingen i pensionssystemet. Risk för avvikelser från målet bör leda till anpassningar *inom* den statliga sektorn. Det är olämpligt att staten anpassar sitt agerande till förändringar som inträffar i andra sektorer, som har – och bör ha – en betydande autonomi i förhållande till staten.

Av promemorian framgår att varken när överskottsmålet infördes eller senare har det redovisats någon tydlig motivering till varför det ska omfatta hela den offentliga sektorn. Som framgår ovan ger den analys som nu gjorts inte ett övertygande stöd för att beslutet var ändamålsenligt. Promemorian hade med minst lika goda argument kunnat komma fram till en annan slutsats. Det finns dock en tröghet i regelverk av det här slaget; även välmotiverade ändringar avfärdas av oro för att det ska ses som en öppning för urvattning av hela systemet.

Vi menar att den oron är överdriven. I sak står det svenska regelverket för hantering av statens finanser starkt. Dessutom ges överskottsmålet nu en mer framträdande roll i budgetlagen. Detta bör vara rätt tillfälle att gå över till ett mål som avser statens finansiella sparande. Det ger ett lika starkt och samtidigt mer ändamålsenligt regelverk.

Målets formulering bör behållas

Riksgälden instämmer i departementspromemorians slutsats att formuleringen att målet ska uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel bör behållas. Detta ger visserligen en vag styrning, men nackdelarna med mer hårt styrande formuleringar överväger. Till exempel kan det framtvinga olämpliga åtgärder i slutet av en mätperiod.

Delvis samma invändningar kan riktas mot tanken att ersätta överskottsmålet med ett skuldmål. Skulden är visserligen i sak viktigare som mått på statsfinansernas styrka, men ändå olämpligt som styrvariabel. Det är bättre att styra skulden långsiktigt genom att låta dess storlek påverka nivån på överskottsmålet.

Målet bör ha samma ambitionsnivå

I departementspromemorian analyseras olika syften med överskottsmålet. En samlad bedömning leder fram till att målet ska hållas kvar på 1 procent under den kommande tioårsperioden.

Riksgälden instämmer att en oförändrad ambitionsnivå är rimlig sett utifrån de olika syften som målet har att uppfylla. Osäkerheten i bedömningen är stor, men i avsaknad av tydliga argument för en ändring finns ett värde i att behålla den etablerade nivån. Vilken siffermässig nivå som är lämplig för ett överskottsmål som endast omfattar statens finansiella sparande bör utredas närmare.

I promemorian diskuteras också om det kan finnas skäl att bygga upp en finansiell nettoförmögenhet eller en likvid buffertfond. Syftet i båda fallen skulle vara att öka handlingsfriheten vid stabiliseringspolitiska påfrestningar. Slutsatsen är att inget av förslagen är ändamålsenligt. Vi delar den uppfattning. Det bästa sättet att skapa handlingsfrihet är att ha en låg bruttoskuld i utgångsläget. Detta ger den finansiella styrkan att till rimliga villkor kunna låna upp de medel som behövs, oavsett påfrestningarnas orsak.

Vi vill även peka på en ytterligare aspekt på en likvid buffertfond. I promemorian diskuteras inte i vilka tillgångar en buffertfond skulle investeras. Med hänsyn till att en sådan fond bör placeras i säkra tillgångar kan det ligga nära till hands att tänka sig att fonden ska bestå av inhemska statspapper. Det vore dock poänglöst. När fonden behövs måste tillgångar säljas och det går inte att göra någon skillnad mellan att staten säljer statspapper från en egen fond och att Riksgälden emitterar nya papper på sedvanligt sätt. Effekterna på finansmarknaderna, räntevillkoren etc. blir desamma i båda fallen.

För att ha något värde måste fonden således placeras i värdepapper som emitterats av andra än den svenska staten. Så länge säkra placeringar prioriteras vore det tänkbart att hålla statspapper från andra länder, men då inställer sig frågan om kostnaderna för fonden. Det är inte givet att statens upplåningskostnader är lägre än den avkastning som kan fås på säkra utländska tillgångar (med avdrag för förvaltningskostnader). För att ge en positiv förväntad nettoavkastning måste fonden placeras i mer riskfyllda tillgångar. Men då ökar samtidigt risken att fondens värde kommer att vara lågt just i de lägen där den skulle behövas.

Att staten har en högre bruttoskuld i syfte att hålla finansiella tillgångar är således en bakvänd lösning. Den bästa bufferten består i att staten i goda tider håller nere bruttoskulden så att det finns ett rejält utrymme att låta den öka om det uppstår temporära påfrestningar. I kraft av en sådan finansiell styrka kan staten låna upp de medel som behövs utan att räntekostnaderna drar iväg. Det läge som

just nu råder inom EU, där ländernas upplåningskostnader i hög grad påverkas av deras initiala statskuld, är en tydlig illustration av dessa mekanismer.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren.

Bo Lundgren

Lars Hörngren