



HANDLÄGGARE/ENHET  
Ekonomisk politik  
Åsa-Pia Järliden  
Bergström/Gun.-Britt Karlsson

DATUM  
2016-12-08

DIARIENUMMER  
20160371

ERT DATUM  
2016-10-13

ER REFERENS  
Fi2016/03571/E2

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## Betänkande av Överskottsmålskommittén om ett nytt överskottsmål och skuldankare

LO har beretts möjlighet att yttra sig över Överskottsmålskommitténs betänkande *En översyn av överskottsmålet* och vill anföra följande:

- LO anser att långsiktigt hållbara offentliga finanser är ett måste för varje samhälle med stora ambitioner på välfärds- och jämlikhetsområdet.
- LO instämmer i synen att samtliga kriterier som satts upp för finanspolitisk hållbarhet med största sannolikhet är uppfyllda, oavsett vilket av de mål som utredningen studerar (-0,5 %; 0%; 0,33%, 0,5% eller 1% av BNP) som väljs.
- LO anser att finanspolitikens roll i att stabilisera ekonomin är central för den ekonomiska utvecklingen men menar att ett balans- eller underskottsmål i dagens situation inte nämnvärt skulle undergräva möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik.
- LO förespråkar att målet för det offentliga finansiella sparandet bör ligga i den nedre delen av det utredda intervallet.
- LO menar att ett lägre satt mål framför allt motiveras av demografiska skäl och att det ger större möjligheter att finansiera nödvändiga offentliga investeringar.
- LO ställer sig bakom att ett saldomål kompletteras med ett skuldankare, som är konsekvent med saldomålet.
- LO instämmer i utredningens syn att det krävs ett förtydligande av hur det finanspolitiska ramverket ska följas upp och utvärderas.
- LO vill lyfta fram vikten av att regelverket ses över med lämplig frekvens.

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- Vid nästa tillfälle för utvärdering och beslut om en ny målnivå för de offentliga finanserna anser LO att målet bör utredas mer förutsättningslöst och att effekten på offentliga investeringar bör beaktas ur ett bredare perspektiv.

## **Inledning**

Utredningens uppdrag har varit att se över överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Motiven bakom ett överskottsmål i de offentliga finanserna är i huvudsak två: finanspolitisk hållbarhet på lite längre sikt samt utrymme för att bedriva stabiliseringspolitik. År 2010 reglerades överskottsmålet i lag och fyra motiv angavs:

1. långsiktigt hållbara offentliga finanser,
2. en jämn fördelning av resurser mellan generationerna,
3. ekonomisk effektivitet och
4. tillräckliga stabiliseringspolitiska marginaler.

Vid överskottsmålets införande år 2000 fanns dessutom motivet att amortera den offentliga sektorns skuld och bygga upp en positiv nettoförmögenhet under åren 2000-2015, då en gynnsam demografisk situation kunde förutses.

Utredningen föreslår att det fr.o.m. 2019 införs ett nytt saldomål på en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel, samt att det finanspolitiska ramverket kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för Maastricht-skulden på 35 procent av BNP. Samtidigt föreslås en tydligare definition av vad som utgör en avvikelse från målet och ett förtydligande vad en plan för att återgå till målet bör innehålla. Finanspolitiska rådet förslås få en utökad roll i uppföljningen av måluppfyllelsen. Överskottsmålet ska ses över varannan mandatperiod, dvs. vart åttonde år.

Ett införande av det nya saldomålet innebär att regeringen bör lägga en budget som resulterar i ett strukturellt överskott i det offentliga saldot på en tredjedels procent av BNP år 2019. Detta är ett mindre ambitiöst mål än det som gällt fram till i dag (1 procent av BNP) men innebär ändå ett stramare finanspolitiskt saldo än det som råder i dagsläget (prognosen för det strukturella saldot 2016 är svagt negativ<sup>1</sup>).

## **LO syn: Finansiella mål ska bidra till ökade möjligheter**

LO anser att långsiktigt hållbara offentliga finanser är ett måste för varje samhälle med stora ambitioner på välfärds- och jämlikhetsområdet. Enligt

---

<sup>1</sup> Konjunkturinstitutet (2016), *Konjunkturläget, Augusti 2016*.

utredningens beräkningar kommer samtliga av de kriterier som satts upp för finanspolitisk hållbarhet med största sannolikhet att vara uppfyllda oavsett om saldomålet sätts till -0,5, 0 eller 0,33 procent av BNP. LO anser att målet bör ligga i den nedre delen av intervallet. Motivet är den demografiska utvecklingen samt att det ger större möjligheter att finansiera nödvändiga offentliga investeringar

*Långsiktig hållbarhet uppnås med samtliga målnivåer*

Hållbarhet uttolkas ofta som att den offentliga nettoförmögenheten ska stabiliseras som andel av BNP. Stabilitets- och tillväxtpakten anger vidare att Maastrichtskulden inte får överskrida 60 procent av BNP. Sedan överskottsmålet infördes år 2000 har den finansiella nettoförmögenheten i offentlig sektor ökat och är i dag 20 procent av BNP och den offentliga skulden är cirka 43 procent.

Enligt utredningens beräkningar kommer saldomål som ligger i intervallet minus 0,5 till 1 procent av BNP att innebära en fortsatt minskning av den offentliga skulden. Samtliga saldomål mellan 0 och 1 procent skulle innebära en stabilisering eller fortsatt ökning av den finansiella nettoförmögenheten fram till år 2026. Däremot skulle den finansiella sektorns nettoställning försvagas från dagens nivå på 20 procent av BNP till cirka 15 procent av BNP 2026 med ett saldomål på -0,5 procent.<sup>2</sup>

Utredningens slutsatser är att alla alternativa saldomål som har analyserats leder till en stabil nettoförmögenhet i relation till BNP. Kravet på att bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser är således uppfyllt vid samtliga saldomål i intervallet -0,5 till 1,0 procent av BNP. I detta sammanhang är det även viktigt att poängtera att förslaget är att målet ska ses över vart åttonde år. Mot bakgrund av detta menar LO att kravet på långsiktig hållbarhet inte är en restriktion för något av de mål som utretts.

I långsiktig hållbarhet inkluderas också *rättvisa mellan generationer*. Det handlar om att inte variera välfärdsåtagandet per person över tiden och är en viktig grund i ett jämlikt samhälle. Implikationerna för ett ”rättvist” finanspolitiskt ramverk är att det bör förespråka att sparandet är högt när försörjningsbördan är låg och tvärtom. En långsiktig, trendmässig uppgång av försörjningsbördan, till följd av ökad livslängd, bör dock lämpligen mötas med en motsvarande ökning av arbetslivets längd, precis som utredningen också menar. LOs syn är att det faktum att vi har variationer

---

<sup>2</sup> Observera att detta gäller vid ett försiktigt avkastningsantagande. Med antagande om avkastning på historisk nivå skulle nettoställningen år 2026 vara densamma som i dag. Det föreslagna målet på en tredjedels procent av BNP skulle enligt utredningen innebära att den finansiella nettoställningen stärktes från dagens 19,5 procent till lite drygt 25 procent – en förstärkning med nästan sex procentenheter under dessa tio år.

kring trenden för den långsiktiga demografiska utvecklingen talar för en något lägre nivå på överskottsmålet under det närmaste decenniet.

Ett långsiktigt hållbart system ska också bidra till *samhällsekonomisk effektivitet*. Detta handlar i mångt och mycket om att utforma ett skattesystem som präglas av rationalitet och stabilitet, utnyttjar skattebaser som stör så lite som möjligt, samt har skattenivåer som helst inte varierar för mycket över tid. Givet att målnivån inte i sig innebär en särskild skattenivå drar utredningen inte heller några slutsatser kring huruvida någon nivå på målet skulle vara mer samhällsekonomiskt effektiv än någon annan. LO menar att det är ett rimligt förhållningssätt.

#### *Stabiliseringspolitiskt utrymme*

LO instämmer i synen att ett nytt mål även fortsättningsvis bör ha säkerhetsmarginaler till EUs underskottsgräns (3 procent av BNP). Men risken för att snudda vid denna gräns uppkommer endast i princip vid extrema situationer. Utredningen konstaterar att ett lägre satt mål minskar säkerhetsmarginalerna men säger samtidigt att det inte är sannolikt att lågt satta överskottsmål (inom det analyserade intervallet) utgör en begränsning i normala konjunkturförlopp. I mer extrema lägen är det dessutom tillåtet för enskilda länder att ha större underskott utan att bryta mot EUs regelverk.

#### *Växande behov framöver*

Sverige är nu inne i en period där de offentliga utgifterna, givet oförändrad kvalitet, behöver växa snabbare än BNP på grund av den demografiska utvecklingen. Detta beror på att den s.k. demografiska försörjningskvoten ökar. Exempelvis menar Konjunkturinstitutet<sup>3</sup> att kommunsektorn måste öka sina intäkter med 50 miljarder kronor mellan 2017 och 2020 för att klara sina åtaganden på välfärdsområdet. Totalt för stat och kommun räknar Konjunkturinstitutet med att de offentliga utgifterna bör öka med drygt 80 miljarder kronor (motsvarande 1,5 procent av BNP) fram till 2020.<sup>4</sup> Ett lägre satt mål för det offentligfinansiella saldot skulle underlätta finansieringen av dessa behov.

LO menar att det finanspolitiska ramverket bör tjäna den reala ekonomin. Det finns en risk att (för) starka offentliga finanser bidrar till för låga offentliga investeringar och en svagare ekonomisk utveckling. Utredningen påpekar också att en period av uppbyggnad av en positiv offentlig nettoställning kan ha negativa effekter för offentliga investeringar. Vidare lyfter man att själva ramverket kan bidra till att det upplevs som kortsiktigt

<sup>3</sup> Konjunkturinstitutet (2016), *Konjunkturläget, Augusti 2016*.

<sup>4</sup> Ett bibehållet offentligt åtagande innebär, enligt KI, att personaltätheten i de offentligt finansierade tjänsterna är oförändrad, att ersättningsgraden i transfereringssystemet hålls konstant, att statliga investeringar växer i takt med potentiell BNP och kommunala investeringar växer i takt med kommunal konsumtion.

enklare att skjuta upp en investeringsutgift än att finansiera den genom minskade utgifter. I LOs senaste kongressrapport<sup>5</sup> beskrivs att investeringarna i Sverige under en längre period varit för låga. Främst gäller det investeringar i bostäder och offentliga investeringar i transportinfrastruktur, men även näringslivets investeringar, vid sidan av bostadsinvesteringarna.<sup>6</sup>

Det starkaste skälet till att ha överskott även fortsättningsvis är utrymmet att bedriva en aktiv finanspolitik. LO anser att finanspolitikens roll i att stabilisera ekonomin vid låg- och högkonjunktur är central för den ekonomiska utvecklingen men menar att ett balans- eller underskottsmål, i en situation med låg statsskuld och positiv nettoförmögenhet, inte skulle kringskära möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik i någon nämnvärd utsträckning.

### **Skuldankaret en följd av målet**

Målet om 1/3 procents överskott kompletteras med ett skuldankare som i sin tur innebär att den offentliga skulden långsiktigt ska ligga runt 35 procent av BNP. Motivet till detta är att förtydliga att det finanspolitiska ramverket i mångt och mycket handlar om att skapa en långsiktigt hållbar utveckling av den offentliga skulden, vilket är rimligt enligt LO. Samtliga alternativ till saldomål uppfyller dock, som tidigare påpekats, detta krav. Att utredningen landar i ett skuldankare på 35 procent av BNP är en följd av det föreslagna saldomålet. Eftersom LO menar att saldomålet med fördel kunde satts lägre för den närmaste perioden ställer sig LO endast bakom att ett saldomål kompletteras med ett skuldankare och tar inte ställning till nivån.

Något som ofta tas upp som ett motiv för att inte öka den offentliga finansiella skulden för mycket är att om statsskulden blir för stor i förhållande till BNP finns en risk att statens fortsatta upplåning kommer att drabbas av högre räntekostnader. Detta skulle då vara med anledning av att de finansiella marknaderna sätter högre riskpremier pga. osäkerhet gällande förmågan att bära räntekostnaderna. LO menar att utredningen ger en delvis missvisande bild av sambandet mellan högre offentlig skuld och räntor på statsskulden. Det görs en hänvisning till att detta problem blev tydligt i många euroländer under den senaste skuldkrisen. Men faktum är att det som kom att avgöra om ett medlemsland fick problem inte var om de hade haft offentliga underskott före finanskrisen. Länder som Spanien och Irland exempelvis, hade haft låg offentlig skuldsättning och överskott i budgeten. Det som kom att avgöra huruvida ett land fick problem var i stället om landet var beroende av finansiellt inflöde från utlandet, det vill säga att en

---

<sup>5</sup> LO (2016), *Vägen till full sysselsättning och rättvisare löner*.

<sup>6</sup> Se även Pettersson, Ola (2014), *Investeringar och sysselsättning*, underlagsrapport 9 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik.

negativ bytesbalans finansierade konsumtion och investeringar i landet. Ytterligare en bidragande orsak var att privata banker i flera euroländer byggde upp omfattande skulder. Dessa skulder kom sedan att tas över av staten.<sup>7</sup>

En situation som utredningen nämner som tänkbar för att skapa oro på finansiella marknaderna är om den svenska konsoliderade bruttoskulden överstiger Maastricht-gränsen på 60 procent av BNP. Inget av de beräknade alternativen innebär dock en skuldökning i närheten av det, inte ens på riktigt lång sikt.

Det är också viktigt att poängtera att skuldutvecklingen även styrs av andra saker än det finanspolitiska ramverkets utformning, här kan nämnas ränte- och växelkursförändringar, nivån på valutaservan och försäljning av offentliga tillgångar. LO menar att en central del av ramverket blir att ge en tydlig bild av anledningen till eventuella avvikelser från skuldankaret - så att inte temporära effekter eller effekter bortom finanspolitikens kontroll riskerar att störa möjligheterna till en ekonomisk politik för full sysselsättning och en jämlik fördelning.

### **Bra med förstärkt uppföljning och utvärdering av målet**

LO instämmer i utredningens syn att det krävs ett förtydligande av hur det finanspolitiska ramverket ska följas upp och utvärderas. LO anser att definitionen av målavvikelse i termer av att det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån innevarande eller närmast följande år är bra. Vidare instämmer LO i synen att det är rimligt att regeringen själv får besluta hur återgången till målet ska se ut och att denna bör ta hänsyn till konjunkturläget. Här är det dessutom viktigt att, som utredningen föreslår, det även tas hänsyn till den långsiktiga skuldutvecklingen.

Ytterligare en komponent i utvärderingen och uppföljningen som LO vill lyfta fram är vikten av att detta regelverk ses över med lämplig frekvens (utredningen föreslår vart åttonde år). Regelverket ska stödja en positiv utveckling i den svenska ekonomin. Om det visar sig att målen riskerar att skapa negativa effekter för nutida eller framtida generationer måste detta korrigeras.

### **Framtida ramverk bör ha ett bredare perspektiv**

LO-ekonomerna har de senaste åren förespråkat en finanspolitik på medellång sikt som handlar om expansiva utbudsåtgärder för att säkra de offentliga behoven framöver, såsom att finansiera välfärden, infrastruktursatsningar, utbildning, bostäder och på så vis bidra till en högre tillväxt och att fortsätta pressa tillbaka arbetslösheten. Det kan noteras att

---

<sup>7</sup> LO (2016), *Ekonomiska utsikter*, hösten 2016.

det är samma finanspolitiska mix som nu rekommenderas för flertalet EU-länder av OECD - en framtung expansiv politik som understödjer efterfrågan på kort sikt och utbud på längre sikt via tillväxt- och jämlikhetsåtgärder.<sup>8</sup>

LO anser att det nya målet för det offentligfinansiella saldot borde sättas på en lägre nivå än utredningens förslag. En mindre stram långsiktig inriktning än 1/3 procent av BNP skulle kortsiktigt underlätta finansieringen av de kommande behoven i välfärdssektorn. Ansvarsfull politik är också att ta ansvar för den situation Sverige befinner sig i här och nu. Faktorer som befolkningens utbildningsnivå och hälsa, samt investeringar i realkapital och bostäder är sådant som avgör ett lands framtida välstånd och tillväxtförutsättningar. Ett lägre överskottsmål innebär möjlighet till större offentliga utgifter under en övergångsperiod, vilka i sin tur – rätt utformade – kan medföra positiva tillväxteffekter.

LO menar att en viktig utgångspunkt för ett finanspolitiskt ramverk är att finansiella mål inte bör bidra till att urholka värdet på den offentliga sektorns realkapital, utan snarare öka det – med syftet att gynna både dagens och framtida generationer. Vid nästa tillfälle för utvärdering och beslut om en ny målnivå för de offentliga finanserna anser LO att målet bör utredas mer förutsättningslöst och att effekten på offentliga investeringar bör beaktas ur ett bredare perspektiv.

Med hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Åsa-Pia Järliden Bergström

---

<sup>8</sup> OECD (2016), *Economic Outlook*.