

Överskotts målet

ESV

28 maj 2015

Joakim Sonnegård

FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Disposition

- Bakgrund
- Empiri
- Nettoförmögenhetens utveckling
- Hur högt bör överskotts målet vara?
- Ett ändrat överskottsmål

Bakgrund

Överskottsmålet: en kort bakgrund

- Sedan år 2000 har Sverige ett överskottsmål som säger att vi över en konjunkturcykel i genomsnitt ska ha 1 (2) % överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande;
- År 2010 fattade riksdagen beslut om att i budgetlagen slå fast att "Regeringen ska till riksdagen lämna förslag till mål för den offentliga sektorns finansiella sparande", (2 kap, §1 Budgetlagen);
- **OBS!** *lagen säger ingenting om vilken nivå målet ska ligga på; i lagtexten står dock inom parentes ordet "överskottsmål";*

Lite finanspolitisk semantik...

"Uttrycket överskottsmål är en benämning och saknar normativ innebörd. Benämningen överskottsmål utesluter således inte att målet på sikt sätts på en nivå som innebär att de offentliga finanserna ska vara t.ex. i balans eller rent av visa ett mindre underskott. Vilken nivå målet ska ha regleras inte i budgetlagen."

(VP10, sid 94)

Varför ett överskottsmål?

Del I

- I BP97 skrev regeringen:

”Överskott i de offentliga finanserna är väsentliga för att kunna finansiera framtida investeringar och samtidigt undvika omfattande bytesbalansunderskott. Det svenska pensionssystemet innebär vidare att staten har gjort stora utgiftsåtaganden. För att undvika underskott då andelen pensionärer ökar måste det finnas goda reserver. Dessutom behövs ett offentligt sparande för att undvika alltför stora underskott i konjunkturedgångar, särskilt i ett land som Sverige där de offentliga finanserna är mycket känsliga för konjunktursvängningar. Det gör det möjligt att föra en aktiv stabiliseringspolitik när konjunkturen försvagas. Målet för budgetpolitiken efter 1998 bör därför vara att etablera ett överskott i den offentliga sektorns finansiella sparande.”

- I VP97 lades överskottsmålet fast till 2 % i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Regeringens motiv för ett överskottsmål:
 - Ansvarstagande för välfärden;
 - Utrymme för en aktiv stabiliseringspolitik;
 - Stora underskott i kombination med stor skuld riskabelt;
 - En stor offentlig sektor kräver starka offentliga finanser;
 - Stabilitets & tillväxtpakten;
 - Ett högt offentligt finansiellt sparande ger utrymme för höga investeringar i Sverige.

- Regeringens motiv i Skr. 2010/11:79 för ett överskottsmål:
 - Långsiktigt hållbara offentliga finanser så att medborgarna, företagen och finansmarknaden har förtroende för finanspolitiken;
 - Tillräckliga marginaler för att kunna bedriva expansiv finanspolitik i lågkonjunkturer utan att det skapar stora underskott;
 - En jämn fördelning av resurser mellan generationer genom ett relativt högt sparande under demografiskt gynnsamma år, samt
 - Ekonomisk effektivitet genom att skapa förutsättningar för att skattetrycket inte ska behöva variera över tiden till följd av den demografiska utvecklingen.

Vad säger teorin?

- Finanspolitiken är hållbar om den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion är uppfylld.

Nuvärdet av framtida primära budgetsaldon
= dagens nettoskuld

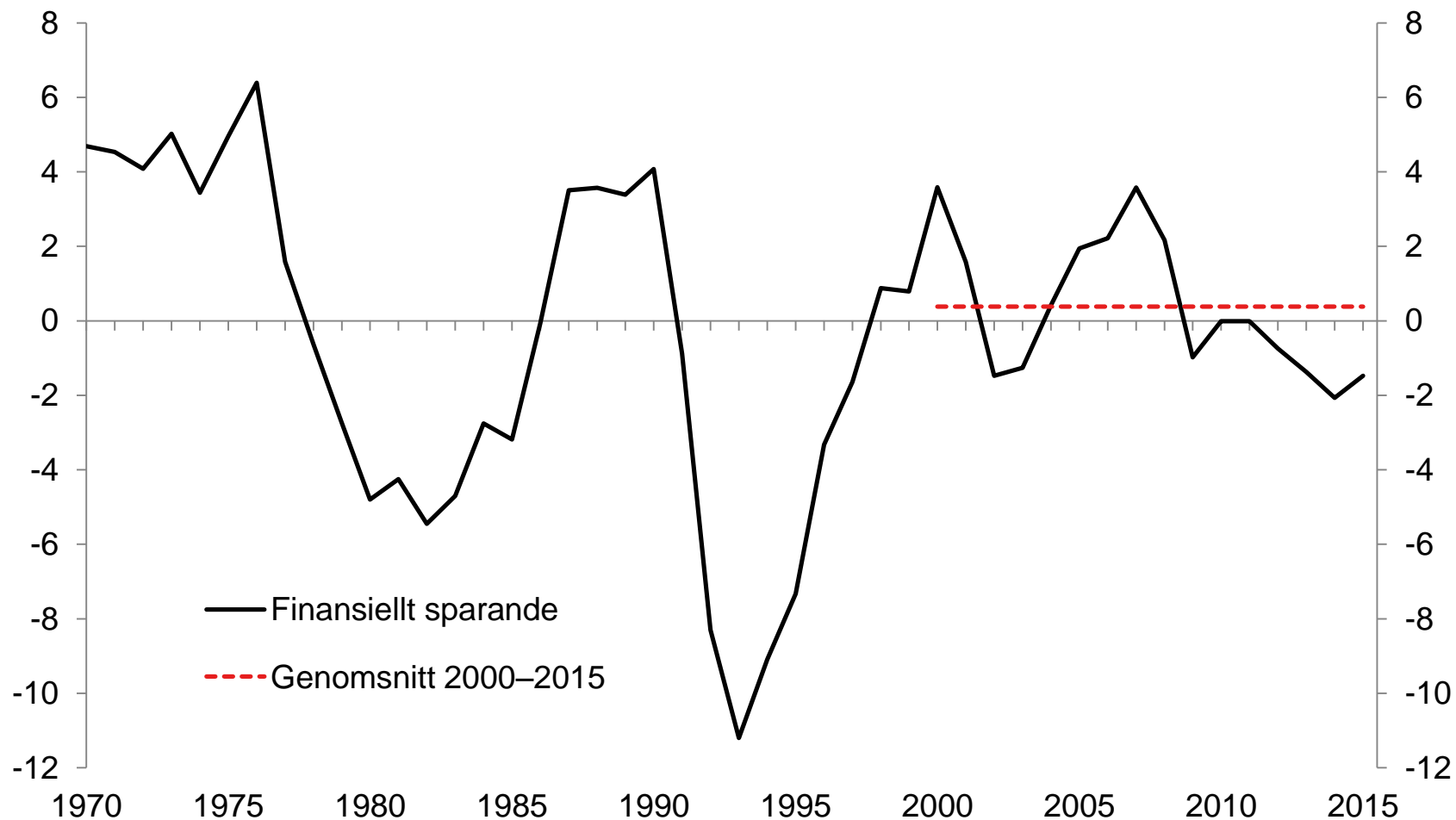
(ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor)

Empiri

Finansiellt sparande 1970–2015

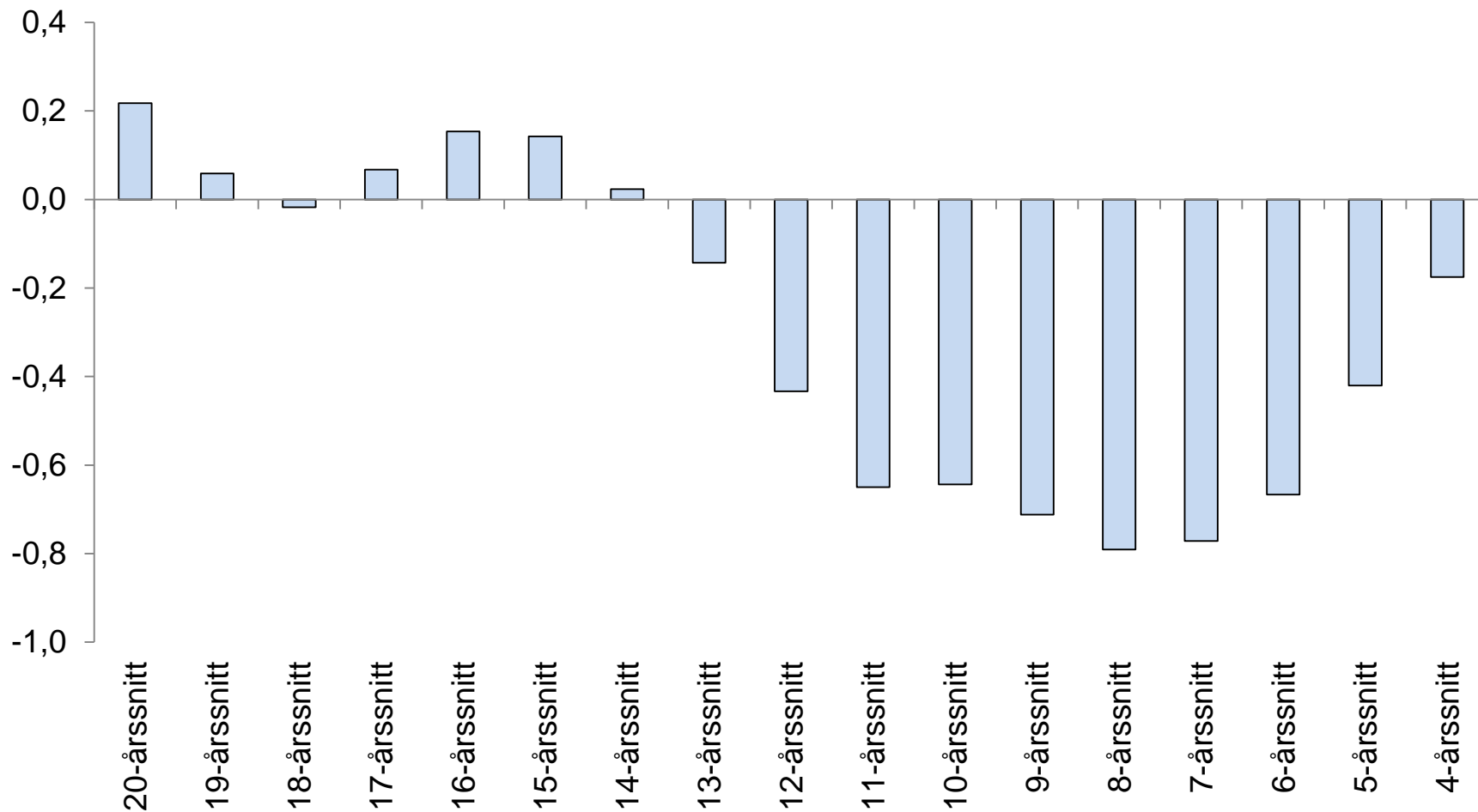
Procent av BNP

Procent av BNP



Genomsnitt av faktiskt sparande med 2019 som slutår (VP15)

Procent av BNP



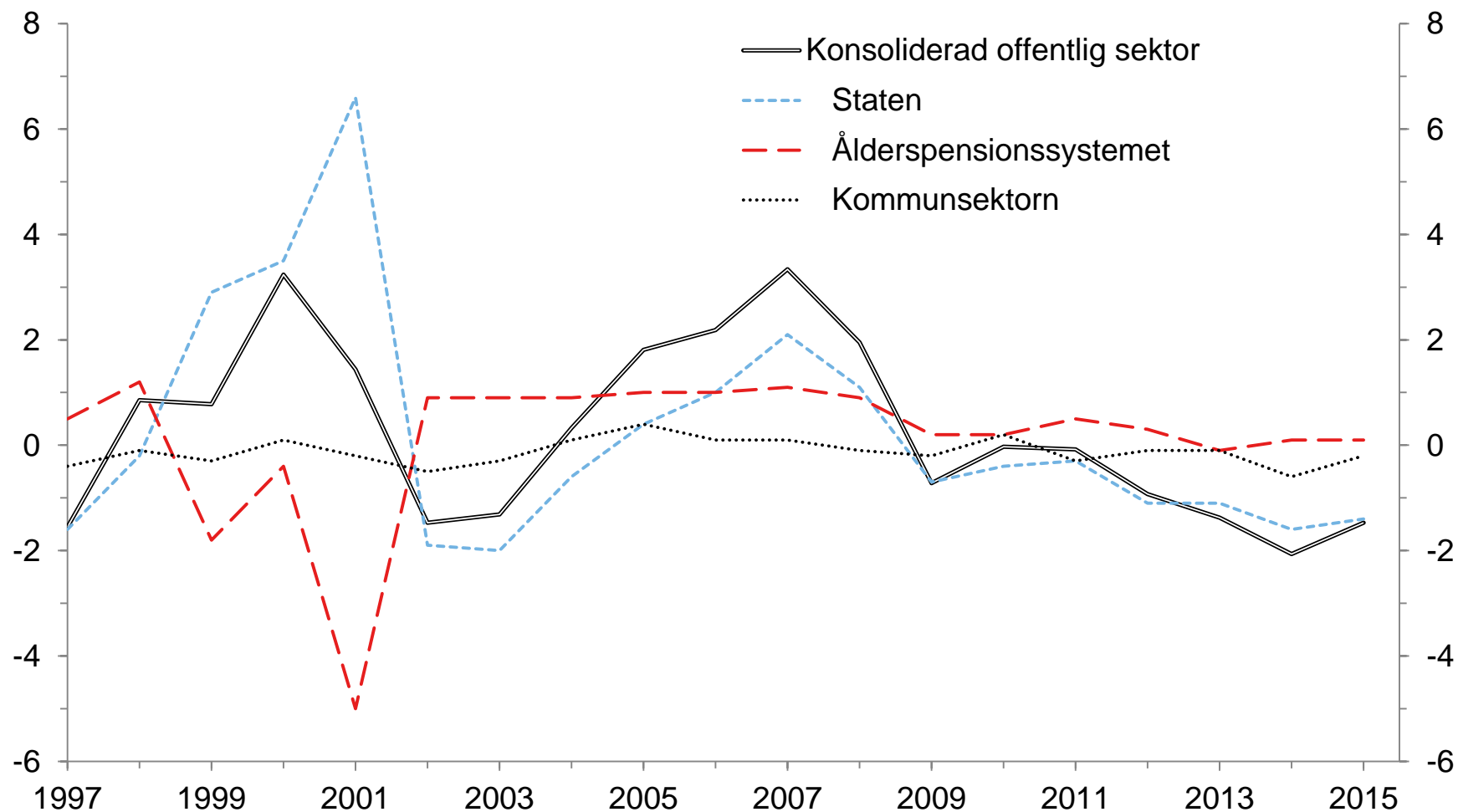
FINANSPOLITISKA RÅDET

SWEDISH FISCAL POLICY COUNCIL

Finansiellt sparande 1997–2015

Procent av BNP

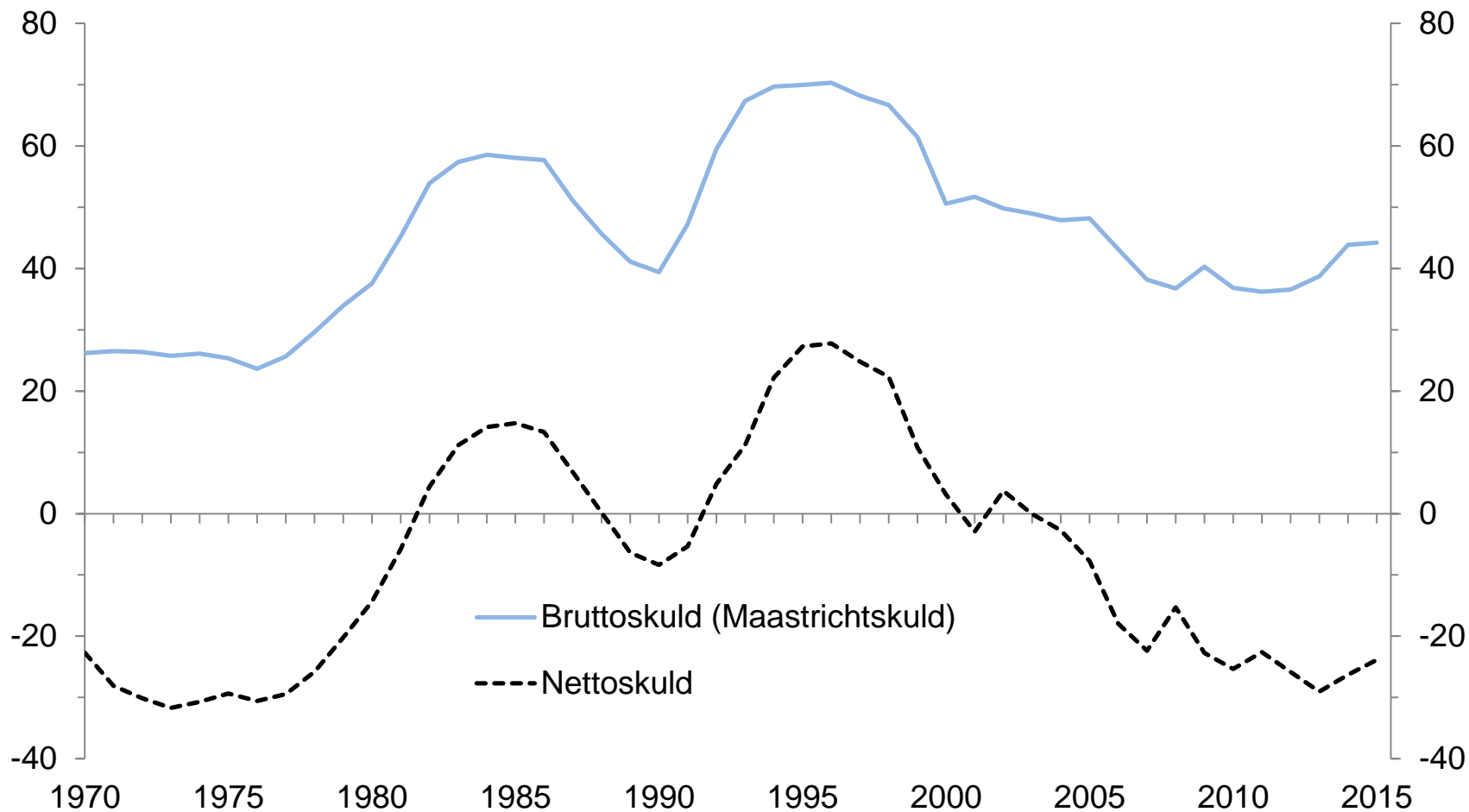
Procent av BNP



Brutto- och nettoskuld 1970–2015

Procent av BNP

Procent av BNP



Offentliga sektorns finansiella ställning

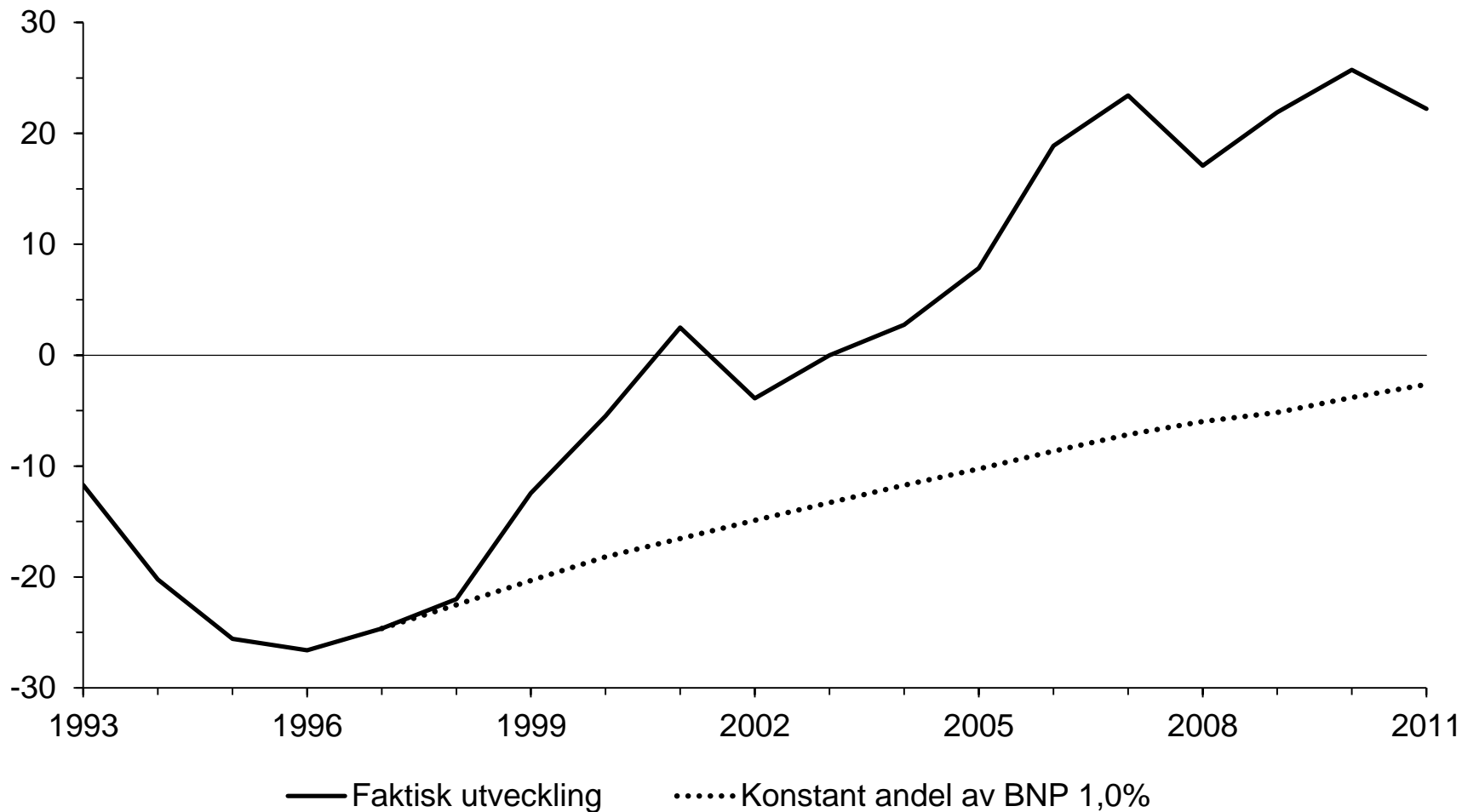
<i>Procent av BNP</i>	1995	2004	2013
Tillgångar	62,3	67,3	80,3
Staten	24,2	33,2	36,3
Ålderspensionssystemet	30,6	24,6	30,1
Kommunsektorn	7,6	9,5	13,9
Skulder	93,4	65,3	53,8
Staten	84,7	54,8	39,2
Ålderspensionssystemet	0,0	0,2	0,8
Kommunsektorn	8,7	10,3	13,8
Nettoförmögenhet	-31,1	2,1	26,6
Staten	-60,5	-21,6	-2,9
Ålderspensionssystemet	30,6	24,5	29,4
Kommunsektorn	-1,1	-0,8	0,1

Nettoförmögenhetens utveckling

Den långsiktiga skuldkvoten

- Motiven i ramverksskrivelsen är snarare relaterade till den offentliga skuldens nivå och utveckling än budgetsaldot i ett visst ögonblick.
- Överskottsmålet är formulerat i termer av det finansiella sparandet och inkluderar därmed finansiella kostnader och intäkter.
- Dagens finanspolitiska handlingsutrymme är alltså beroende av gårdagens avvikelser från målet.
- Långsiktig balanspunkt för nettoskulden:
$$\text{Balanspunkten} = (\text{överskottsmålet} / \text{tillväxttakten i nominell BNP})$$

Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet 1993–2011



Offentliga sektorns finansiella ställning

<i>Procent av BNP</i>	1995	2004	2013
Tillgångar	62,3	67,3	80,3
Staten	24,2	33,2	36,3
Ålderspensionssystemet	30,6	24,6	30,1
Kommunsektorn	7,6	9,5	13,9
Skulder	93,4	65,3	53,8
Staten	84,7	54,8	39,2
Ålderspensionssystemet	0,0	0,2	0,8
Kommunsektorn	8,7	10,3	13,8
Nettoförmögenhet	-31,1	2,1	26,6
Staten	-60,5	-21,6	-2,9
Ålderspensionssystemet	30,6	24,5	29,4
Kommunsektorn	-1,1	-0,8	0,1

Bidrag av finansiellt sparande till nettoförmögenhetsförändringen i offentlig sektor 1995–2012

	<i>Miljarder kronor</i>	<i>Procent</i>
Förändring i nettoförmögenhet	1305	100
varav staten	911	69,8
varav ÅP-systemet	368	28,2
varav kommunsektorn	26	2,0
varav	Bidrag (%)	Procent av bidrag
Finansiellt sparande	19,4	100
varav staten	15,6	80,4
varav ÅP-systemet	8,1	42,0
varav kommunsektorn	-4,3	-22,4
Värdeförändringar (residual)	80,6	100
varav staten	54,2	67,2
varav ÅP-systemet	20,1	25,0
varav kommunsektorn	6,3	7,8

Källa: Konjunkturinstitutet (2014b).

Hur högt bör överskotts målet vara?

Varför 1 procent av BNP?

- Regeringen menade 2010 att nivån 1 % tills vidare bör behållas.
- FPR instämde och tillade:
 - 1 % målet är grovt tillyxat, men det är inte uppenbart att en annan nivå på målet är att föredra;
 - På lång sikt är själva existensen av ett rimligt saldomål, som kan utgöra en motvikt mot kortsiktiga överväganden i finanspolitiken, viktigare än målets exakta nivå.

Nettoförmögenhet, tillgångar och skulder vid olika överskottsmål

<i>Procent av BNP</i>	2013	2060	2060	2060
Överskottsmål		1 %	0 %	-1 %
Nettoförmögenhet				
Offentlig sektor	27	69	49	28
Varav				
Staten	-3	17	-4	-25
Ålderspensionssystemet	29	52	52	52
Tillgångar				
Staten	36	35	35	35
Ålderspensionssystemet	30	54	54	54
Skulder				
Staten	39	18	39	60
Ålderspensionssystemet	1	2	2	2

Källa: Konjunkturinstitutet (2014b).

FPR 2014: 1 procent av BNP

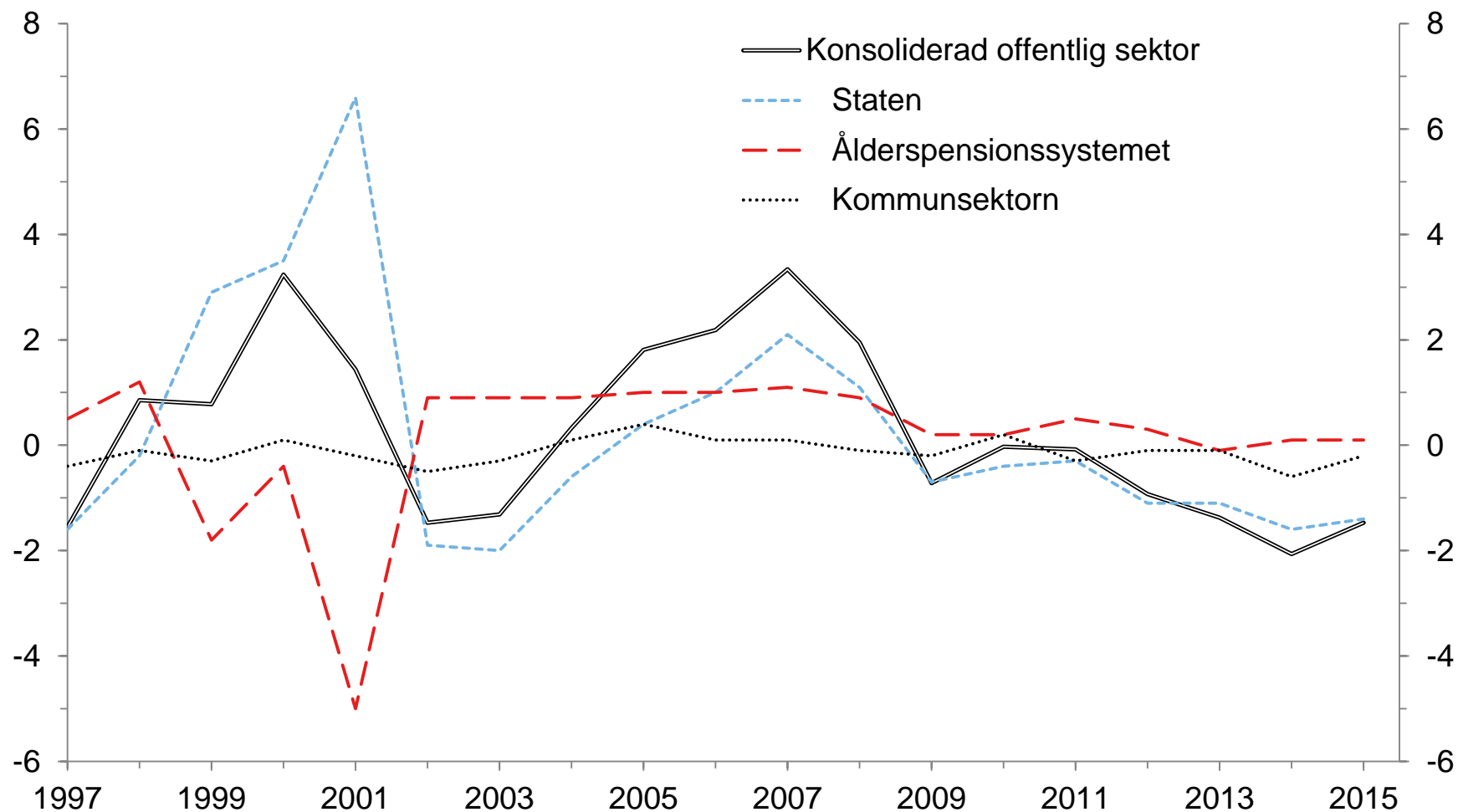
- Rådet menade att målet även fortsättningsvis borde vara 1 % av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ställningstagandet var dock inte kategoriskt.

Ett ändrat överskottsmål

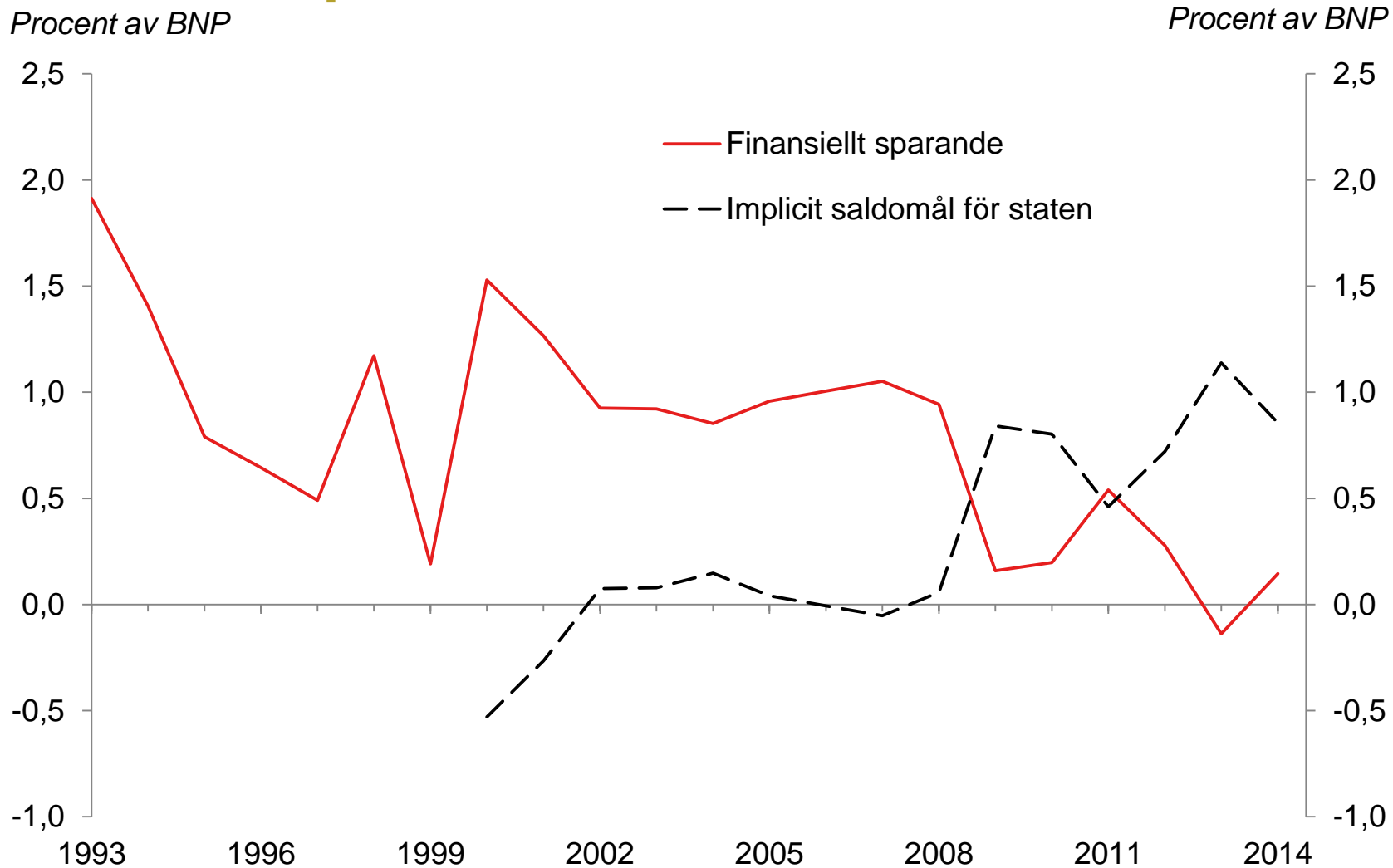
Finansiellt sparande 1997–2015

Procent av BNP

Procent av BNP



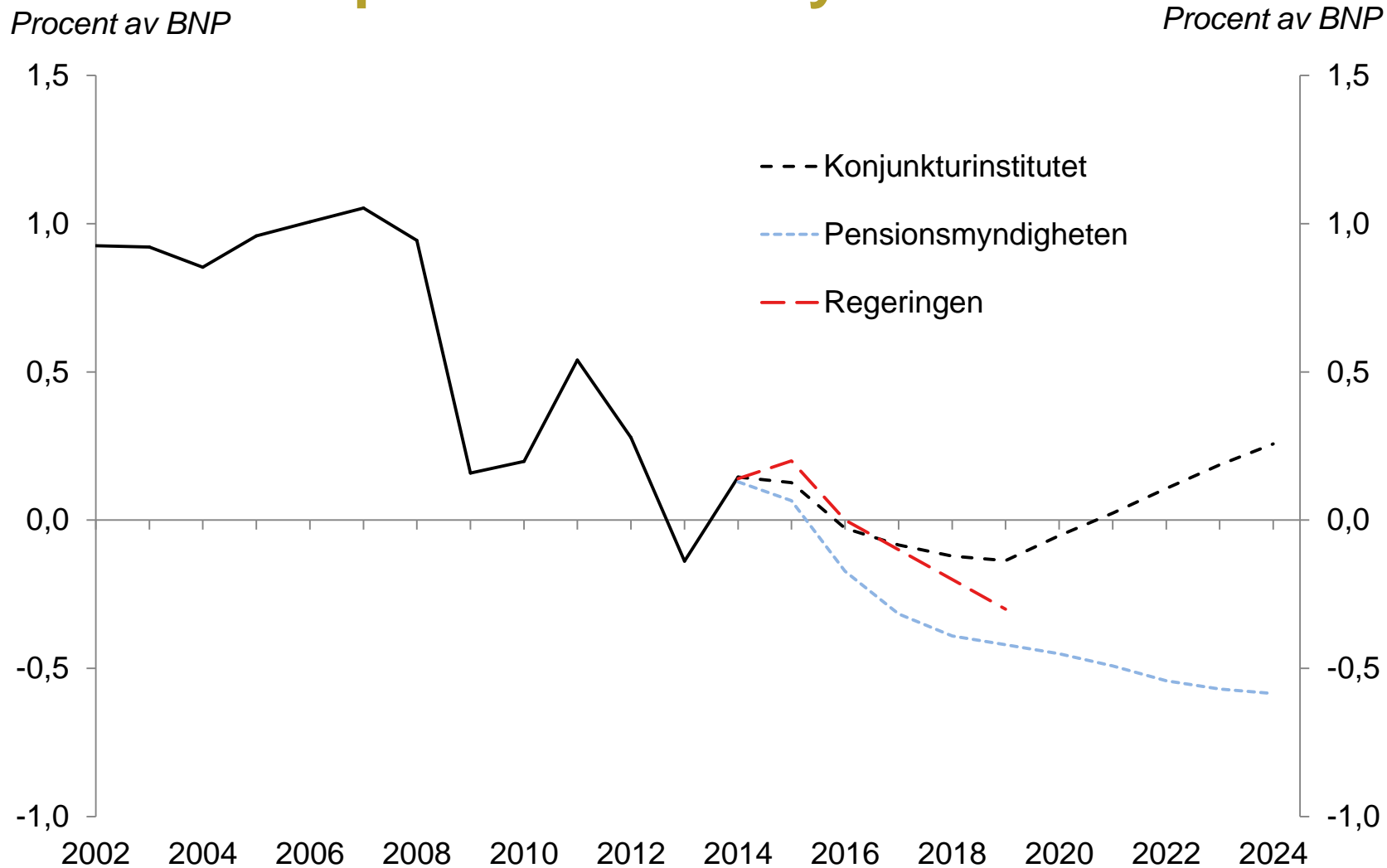
Finansiellt sparande i ÅP-systemet och det implicita saldomålet för staten



Några observationer

- För kommunsektorn gäller ett balanskrav.
 - Kommunsektorn har inte bidragit till variationer i den offentliga sektorns sparande.
- Pensionssystemets sparande har förändrats avsevärt.
- Ett minskat sparande i pensionssystemet innebär att sparandet i staten behöver öka i motsvarande grad för att klara överskottsmålet.

Prognoser för det finansiella sparandet i ÅP-systemet



Tack!