

FÖRDJUPNING

Ramverk inget stort hinder för tillfälligt expansiv finanspolitik

I en lågkonjunktur kan finanspolitiken behöva bli expansiv för att stimulera ekonomin. Två ramverk med syfte att upprätthålla sunda offentliga finanser begränsar utrymmet för aktiv finanspolitik. I nuläget finns utrymme att föra en expansiv finanspolitik i händelse av en djupare lågkonjunktur och samtidigt upprätthålla gällande ramverk, men det förutsätter också en mer åtstramande finanspolitik i goda tider. I denna fördjupning beskrivs vilka begränsningar internationella och svenska ramverk sätter avseende möjligheten att använda finanspolitiken för att mildra en lågkonjunktur.

Den svenska ekonomin har gått in i en tydlig avmattningsfas 2019 och enligt Konjunkturinstitutets bedömning blir resursutnyttjandet något lägre än normalt 2020 och 2021. I händelse av en sämre utveckling, där ekonomin går in i en lågkonjunktur, kan en aktiv stabiliseringspolitik behövas för att dämpa de negativa effekterna och samtidigt påskynda återgången mot konjunkturell balans. I närtid är penningpolitiken sannolikt begränsad då räntan är mycket låg. Dessutom innehar Riksbanken över 40 procent av statsobligationsstocken. Det begränsar storleken på ytterligare statsobligationsköp för att göra penningpolitiken än mer expansiv. Finanspolitiken kan därför behöva spela en viktig stabiliseringspolitisk roll. Möjligheten att föra en expansiv finanspolitik begränsas av två ramverk: dels *Stabilitets- och tillväxtpakten*⁷⁵ som är en överenskommelse inom EU, dels *Ramverket för finanspolitiken*⁷⁶ (även kallad det finanspolitiska ramverket) som är ett verktyg som ska se till att svensk finanspolitik är långsiktigt hållbar och transparent.

STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTEN FASTSTÄLLS AV EU

Regelverket i stabilitets- och tillväxtpakten omfattar alla EU-länder och består av en förebyggande del och en korrigerande del. Enligt den förebyggande delen har varje medlemsstat ett medelfristigt budgetmål (MTO) som innebär en nedre gräns för det strukturella sparandet.⁷⁷ Sveriges MTO är –1 procent av

⁷⁵ Se Europeiska rådet (2017).

⁷⁶ Se regeringens skrivelse 2017/18:207.

⁷⁷ Det strukturella sparandet är ett mått på det finansiella sparandet justerat för konjunkturella effekter. Det är ett teoretiskt begrepp som inte går att observera och därmed omgärdad av betydande osäkerhet.

potentiell BNP.⁷⁸ Vid ett större underskott ska medlemsstaten återföra sparandet mot målet. I vilken takt beror på konjunkturläget och skuldsättning men riktmärket är en förstärkning på 0,5 procent av potentiell BNP per år.⁷⁹

Den korrigerande delen anger att budgetunderskottet (negativt finansiellt sparande) inte får överstiga 3 procent av BNP ett enskilt år och att den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) inte får överstiga 60 procent av BNP. Enligt Konjunkturinstitutets prognos uppfyller Sverige kraven i den korrigerande delen med god marginal 2020 då det finansiella sparandet och bruttoskulden bedöms bli 0,1 respektive 34,1 procent av BNP (se diagram 65 och diagram 66).

Om en medlemsstat bryter mot den korrigerande delen kan Europeiska rådet besluta om att medlemsstaten ska placeras i det så kallade underskottsförfarandet (Excessive Deficit Procedure). Förfarandet innebär att medlemsstaten ska specificera hur och när underskotten ska ha åtgärdats. I händelse av en allvarlig konjunkturedgång i EU kan rådet förlänga den tidsram som medlemsstaten har ålagts för att korrigera sitt underskott, givet att underskottet inte bedöms riskera den medelfristiga fiskala hållbarheten. Om det misslyckas riskerar medlemsstaten ekonomiska sanktioner.⁸⁰ Detta har dock aldrig skett trots att många medlemsstater har brutit mot den korrigerande delen. Tillsammans med Estland är Sverige den enda medlemsstaten som aldrig befunnit sig i ett underskottsförfarande.

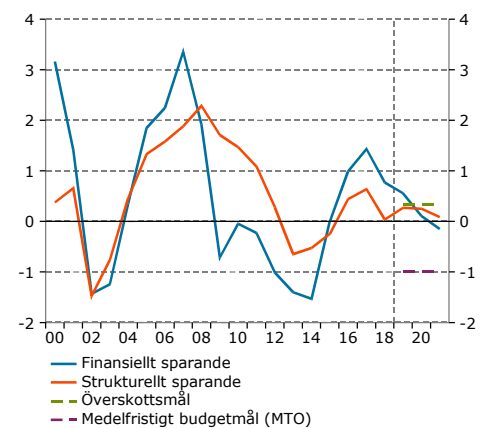
RAMVERKET FÖR FINANSPOLITIKEN BESLUTAS AV RIKSDAGEN

Utöver Stabilitets- och tillväxtpakten finns ett nationellt ramverk för finanspolitiken. Inom ramverket finns fyra budgetpolitiska mål: ett mål för det finansiella sparandet i den totala offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten, ett balanskrav i kommunsektorn samt ett skuldankare för den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden).

Enligt överskottsmålet ska det finansiella sparandet i offentlig sektor i genomsnitt vara 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Eftersom målet avser sparandet över en konjunkturcykel utgör det inte någon strikt begränsning för finanspolitiken ett enskilt år, givet att kompensation för eventuella underskott sker

Diagram 65 Finansiellt och strukturellt sparande

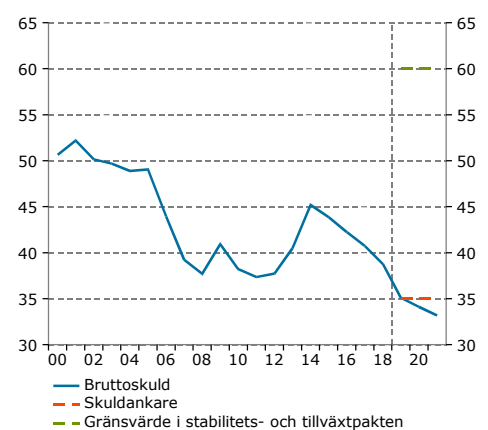
Procent av BNP respektive potentiell BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 66 Bruttoskuld

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁷⁸ Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat men måste vara förenligt med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen.

⁷⁹ God konjunktur och hög offentlig skuldsättning (över 60 procent av BNP) kräver snabbare åtstramning och vice versa. Vid en negativ BNP-tillväxt eller ett BNP-gap på -4 procent eller lägre krävs ingen åtstramning (Europeiska kommissionen, 2019).

⁸⁰ Se Angerer (2019).

när konjunkturen förbättras. För att utvärdera om det finansiella sparandet är i linje med ramverket enskilda år används det strukturella sparandet som främsta indikator. År 2020 bedöms det nå 0,3 procent av potentiell BNP och är därmed i linje med överskottsmålet. Regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2020 är att det strukturella sparandet blir 0,2 procent 2020.

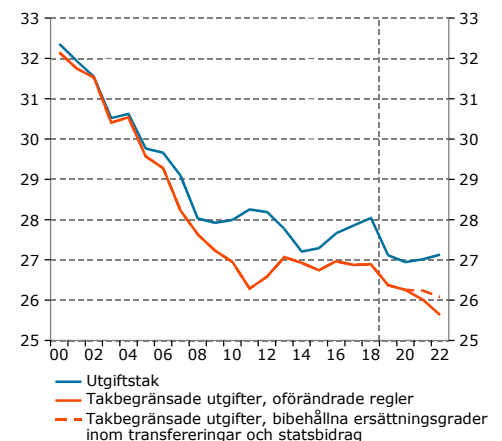
Utgiftstaket är en övre gräns för statens utgifter (exklusive statsskuld räntor men med tillägg för ålderspensionssystemets utgifter⁸¹) tre år framåt och fastställs av riksdagen. Enligt regeringens riktlinjer ska budgeteringsmarginalen, som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, nästkommande år vara minst 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna. Efterföljande två år ska de vara minst 2 respektive 3 procent. Syftet med budgeteringsmarginalen är att i första hand vara en buffert om konjunkturen skulle utvecklas annorlunda än i regeringens prognos och därmed leda till högre utgifter. I Konjunkturinstitutets prognos är budgeteringsmarginalen 2,6 procent av de takbegränsade utgifterna 2020, vilket motsvarar 36 miljarder kronor. Som jämförelse innehöll budgetpropositionen för 2020 åtgärder för ca 30 miljarder kronor. Även om utgiftstaket är den restriktion i ramverket som i nuläget utgör den främsta begränsningen för finanspolitiken att stimulera ekonomin via högre utgifter finns det ändå ett betydande utrymme under utgiftstaket (se diagram 67). Det begränsar inte heller möjligheten att stimulera ekonomin genom skattesänkningar och det finns inte heller några formella hinder för riksdagen att ändra utgiftstaket.⁸²

Balanskravet innebär att varje kommun och region ska budgetera för ett resultat i balans. Om underskott uppstår ska det negativa resultatet balanseras med motsvarande överskott de kommande tre åren. Balanskravet utgör en begränsning för enskilda kommuner men inte för offentlig sektor som helhet. Då det avser ett enskilt år ger det en lägre flexibilitet för kommunerna än vad överskottsmålet gör.⁸³ Däremot kan kommunerna i viss mån utjämna intäkterna över en konjunkturcykel genom resultatutjämningsreserven (se fördjupningen ”Resultat, finansiellt sparande och nettoställning i kommunsektorn”).

Slutligen finns skuldankaret som är ett riktmärke för Maastrichtskulden på medellång sikt. Skuldankaret är för

Diagram 67 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Procent av potentiell BNP



Anm. Oförändrade regler avser oförändrade regler inom transfereringar till hushåll och statsbidrag till kommunsektorn, men inklusive utgiftsåtgärderna för statlig konsumtion och investeringar.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksdagen och Konjunkturinstitutet.

⁸¹ Ålderspensionssystemets utgifter ingår inte i statens budget och styrs därmed inte av regeringen.

⁸² Normalt sett görs bara så kallade tekniska justeringar vid varje budgetproposition, så att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna som innan justeringen.

⁸³ Balanskravet innebär att resultatet inte belastas av investeringsutgiften det år då investeringen genomfördes utan istället av den årliga avskrivningen. Därmed kan det vara lättare för kommuner att stimulera den ekonomiska aktiviteten och samtidigt uppnå balanserat resultat genom investeringar snarare än konsumtion, som har en direkt påverkan på årets resultat.

närvarande fastställt till 35 procent av BNP. Vid en avvikelse som är större än 5 procent ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen som förklarar avvikelsen och hur den ska hanteras. Maastrichtskulden har minskat över tid och bedöms 2019 nå 35 procent av BNP. Det innebär i nuläget att det finns en betydande marginal (ca 250 miljarder kronor) innan en skrivelse måste lämnas till riksdagen. Vid en längre lågkonjunktur kan finanspolitiska åtgärder behöva vidtas under flera år. I ett sådant läge riskerar skulden att växa snabbt då underskott ackumuleras varje år.

RAMVERKEN GER UTRYMME FÖR FINANSPOLITISKA STIMULANSER OM SVERIGE GÅR IN I EN LÅGKONJUNKTUR

Enligt Konjunkturinstitutets prognos för offentliga finanser finns det utrymme att stimulera ekonomin genom expansiv finanspolitik i händelse av en lågkonjunktur. Stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde för det finansiella sparandet i den korrigerande delen på -3 procent av BNP ger utrymme att försvaga sparandet med ca 150 miljarder kronor, givet en prognos för det finansiella sparande nära balans 2020. I en lågkonjunktur försvagas dock sparandet även i frånvaro av aktiv finanspolitik genom de automatiska stabilisatorerna. Vid en djup lågkonjunktur kommer därför utrymmet för aktiv expansiv finanspolitik att vara betydligt mindre.⁸⁴

Det nationella ramverket kräver över tid ett större sparande än Stabilitets- och tillväxtpakten men överskotts målet avser sparandet över en konjunkturcykel och utgör därmed inte någon strikt begränsning ett enskilt år. Gällande utgiftstak kan utgöra en restriktion för aktiva utgiftsåtgärder i en lågkonjunktur, dock tenderar en efterfrågedriven lågkonjunktur att leda till en lägre inflation och löneutveckling. Eftersom utgiftstaket är nominellt bestämt kan de lägre nominella utgifterna bidra till att utrymmet för utgiftsåtgärder därmed ökar.

Medan Stabilitets- och tillväxtpakten innehåller formulerade konsekvenser för att bryta mot ramverket saknar det nationella ramverket sådana. Att bryta mot ramverket, utan goda skäl, kan dock riskera förtroendet för både ramverket och de offentliga finanserna.

⁸⁴ Den senaste beräkningen av de svenska automatiska stabilisatorernas storlek med avseende på konjunkturen är 0,5 procent (se Konjunkturinstitutet 2018). Det innebär att om BNP-gapet faller från noll till -4 procent, vilket är något mildare än under finanskrisen, försämras det finansiella sparandet som andel av BNP med 2 procentenheter eller 100 miljarder kronor. I en sådan situation återstår 50 miljarder kronor till aktiva åtgärder om det finansiella sparandet var noll i utgångsläget.

Referenser

- Angerer, J. (2019), "An overview of the Stability and Growth Pact – September 2019", Briefing to European Parliament, PE 528.745 – September.
- Europeiska rådet (2017), "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact", 9344/17.
- Europeiska kommissionen (2019), "Vade Mecum on the Stability & growth pact", Institutional paper 101.
- Konjunkturinstitutet (2018) "Automatiska stabilisatorer i Sverige 2018", Specialstudie 2018:25.
- Regeringens skrivelse 2017/18:207, "Ramverket för finanspolitiken".