

Hur viktigt är överskotts målet?

Martin Flodén

Stockholms universitet och Finanspolitiska rådet

Riksdagen, 25 mars 2010

Översikt

- Varför har vi ett överskottsmål?
- Har målet haft effekt?
- Hur bör budgetmål utformas?
- Hur ska måluppfyllelse utvärderas?

VARFÖR ÖVERSKOTTSMÅL?

- Långsiktigt hållbara offentliga finanser
 - norm / bättre långsiktig planering
 - åldrande befolkning & effektiv tidsfördelning av skatter
- Jämn fördelning mellan generationer
- Marginal för konjunkturpolitik
- ...

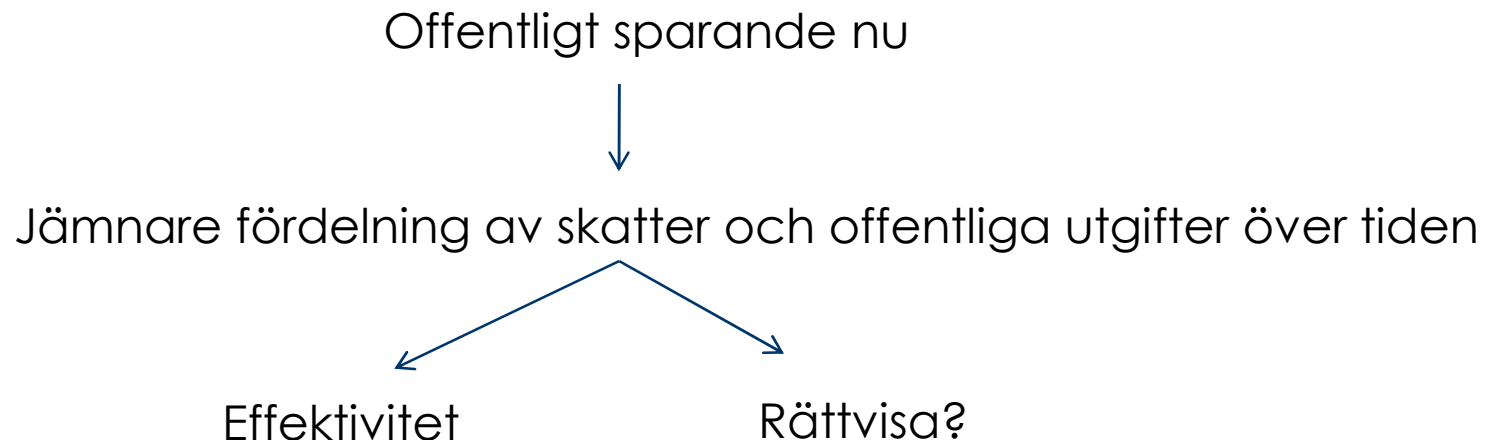
Tabell 2.3 Motiveringarna för överskottsmålet i olika propositioner

	VP 96 ¹	BP 97 ²	VP 97 ³	BP 98	VP 98	BP 99	VP 99	BP 00	VP 00	BP 01	VP 01	BP 02
Tilltron till pensionssystemet		X										
Den demografiska utvecklingen		X	X						X	X	X	X
Rimlig fördelning mellan generationer												
Buffert för konjunkturnedgång	X	X	X	X					X	X	X	X
Stabilitets- och tillväxtpakten			X	X					X	X		X
Handlingsfrihet				X								
Minskar hushållens försiktighetssparande											X	X
Ekonomisk effektivitet												
Lägre skatt (än nu)												
Stor offentlig sektor			X									
Budgetsanering	X											
Mindre beroende av finansiella marknader				X								X
Minska räntekostnader/skuld				X					X			X
Låg ränta								X				
Risk för negativ publicitet vid stora underskott			X									
Bytesbalans/investeringar		X	X						X	X		
Ingen diskussion av motiven					X	X	X					

	VP 02	BP 03	VP 03	BP 04	VP 04	BP 05	VP 05	BP 06	VP 06	BP 07	VP 07 ⁴	BP 08	VP 08
Tilltron till pensionssystemet													
Den demografiska utvecklingen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rimlig fördelning mellan generationer							X	X	X		X	X	X
Buffert för konjunkturnedgång	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Stabilitets- och tillväxtpakten	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Handlingsfrihet													
Minskar hushållens försiktighetssparande	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Ekonomisk effektivitet											X	X	X
Lägre skatt (än nu)										X			
Stor offentlig sektor													
Budgetsanering													
Mindre beroende av finansiella marknader	X	X											
Minska räntekostnader/skuld		X							X				
Låg ränta													
Risk för negativ publicitet vid stora underskott													
Bytesbalans/investeringar													
Ingen diskussion av motiven													

LÅNGSIKTIGT HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

- Budgetregler som utgiftstak och överskottsmål bidrar till bättre planering och "incitament" i budgetprocessen
- Åldrande befolkningar: Färre ska försörja fler i framtiden



LÅNGSIKTIGT HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

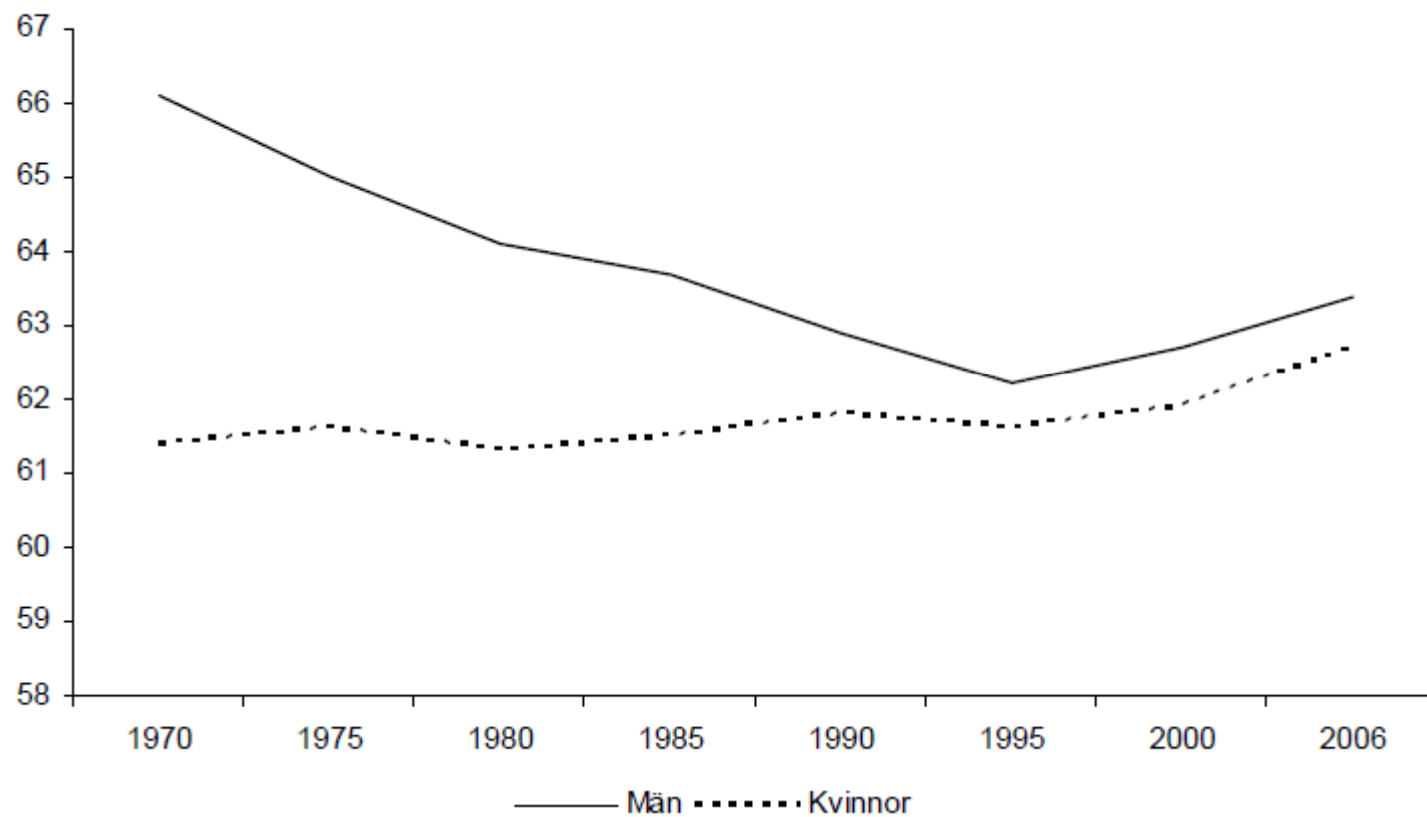
- Med längre livslängd är det rimligt att vi arbetar i högre åldrar

Tabell 6.2 Beräknad pensionsålder vid anpassning till förväntad livslängd

	Förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder	Pensionsålder vid samma förväntade antal år med pension som under 1970-talet vid 65 års ålder	Pensionsålder vid samma förväntade kvot mellan pensionsålder och livslängd som under 1970-talet vid 65 års ålder
1971-1980	15,8	65,0	65,0
1981-1985	16,6	65,7	65,6
1986-1990	17,1	66,2	66,0
1991-1995	17,7	66,8	66,4
1996-2000	18,2	67,4	66,9
2001-2005	18,7	67,9	67,3
2006	19,2	68,3	67,7
2007	19,2	68,4	67,7
2008	19,3	68,5	67,8
2009	19,4	68,5	67,8
2010	19,5	68,6	67,9
2015	20,0	69,1	68,3
2020	20,4	69,5	68,6

Källor: SCB och Finanspolitiska rådet.

Figur 6.15 Genomsnittlig ålder för utträde från arbetsmarknaden



JÄMN FÖRDELNING MELLAN GENERATIONER

- Vad är en rättvis fördelning mellan generationer?
 - Framtida generationer kommer att vara "rikare"
 - Bör vi försöka omfördela till nuvarande äldre generationer?
 - Underskottsmål?
 - Departementspromemorian menar att en sådan tolkning är orimlig (och jag instämmer)
- Utifrån denna målsättning talar mycket för att målet bör vara budgetbalans (eller skuld kring noll)
- Hur ska arbetstiden fördelas mellan generationer?

SPELAR BUDGETMÅL NÅGON ROLL?

- Budgetmål (ofta kombination av flera mål) har blivit allt vanligare under senare år
- Forskningen tyder på att målen bidrar till starkare offentliga finanser (särskilt budgetsaldon)
 - men svårt att fastställa orsakssamband
 - begränsad mängd data
- Problem med budgetmål?
 - kreativ bokföring
 - ineffektiv politik?
 - för lite investeringar?
 - procyklisk konjunkturpolitik?

HUR SKA BUDGETMÅL UTFORMAS?

- Långsiktig hållbarhet: överskottsmål
- Fördelning mellan generationer: budgetbalans
- Konjunkturmarginal: skuldmål (överskottsmål)
 - Notera att ett överskottsmål implicerar en "stabil" skuld (förmögenhet) i förhållande till BNP
- Förslag: mål för budgetsaldot under 10-årsperiod
 - distinktionen mellan skuldmål och överskottsmål blir då ganska oviktig
 - även omfattningen av målet (med eller utan pensionssystemet) blir mindre viktig

HUR SKA ÖVERSKOTTSMÅLET FÖLJAS UPP?

- Viktigt men svårt
- Tyskland: precis "algoritm" för hur målet ska tolkas och följas upp
- Sverige: luddig formulering
 - "över konjunkturcykeln"
 - framåtblickande: bygger på prognoser
- En luddig formulering ger mer flexibilitet men kräver förmodligen extern uppföljning

SYNPUNKTER PÅ DS-FÖRSLAGET

- Huvudsakligen bra förslag
- Lagstiftning stärker målets roll
- Fortfarande något otydliga motiv bakom målet
 - Hållbara finanser / konjunkturmarginal verkar viktigt
- Bibehållet mål på 1 procents överskott är rimligt
- Bra att det framgår att målet för budgetsaldots nivå ska omprövas regelbundet
 - men målet borde kallas "saldomål" för att tydliggöra att det inte alltid behöver vara mål på överskott
 - ramverket kunde göra en tydligare koppling mellan saldomålet och sysselsättningsutvecklingen för de äldre
- Bra med "uppförandekod"
 - men tydligare kriterier för uppföljning är önskvärda