

Ett underskottsmål är inte den revolution som vissa nu påstår

Dagens Nyheter den 6 februari 2024

UNDER STRECKET – Publiceringen av Finansdepartementets långtidsutredning och den inledda översynen av budgetramverket har startat en livlig debatt. Själv har jag i en bilaga till utredningen – liksom den – förordat ett underskottsmål på 0,5 procent av bnp i stället för dagens överskottsmål på 1/3 procent av bnp och att skuldankaret, riktmärket för den offentliga sektorns skuld, höjs från 35 till 45-50 procent av bnp.

Förslagen har från flera håll i högt tonläge kritiserats för att utgöra ett farligt paradigmskifte som kommer att leda till slöseri med offentliga medel och äventyrligt hög skuldsättning (Lars Jonung i DI 22/1, Daniel Waldenström i DN 24/1 och Mattias Svensson i SvD 26/1). Som så ofta tenderar debatten att bli polariserad.

Man ska komma ihåg att det skuldbegrepp som diskuteras avser bruttoskulden i den offentliga sektorn. Sektorn har i dag, när ålderspensionssystemet inkluderas, så stora finansiella tillgångar att dess finansiella nettoställning (skillnaden mellan finansiella tillgångar och bruttoskuld) är positiv och utgör drygt 28 procent av bnp. Även med en bruttoskuld på 45-50 procent av bnp, kan nettoställningen antas förbli positiv, runt 10 procent av bnp.

I SVT:s Agenda (21/1) varnade finansminister Elisabeth Svantesson för att den större skuld som ett underskottsmål leder till lägger en börda på framtida generationer. Det är dock inte självklart, utan beror på relationen mellan bnp-tillväxt och statsskuldränta. Om tillväxten överstiger räntan, äts det ökade budgetutrymme som ett mindre ambitiöst saldomål medför bara delvis upp av högre räntekostnader i framtiden. Då kan de offentliga utgifterna ökas (eller skatterna sänkas), inte bara på kort utan också på lång sikt.

Historiskt har tillväxten ofta varit högre än räntan. Det har gällt under senare år. Många ekonomer tror att detta förhållande kommer att bestå. Men bedömningen är högst osäker. Man bör därför inte utgå från den, även om det finns en viss sannolikhet att den är riktig.

Om vi för säkerhets skull i stället antar att tillväxten kommer att understiga räntan, blir räntekostnaderna för en högre skuld på sikt så stora att det ökade budgetutrymme som ett underskottsmål ger i dag betyder ett minskat utrymme i framtiden. Det är emellertid ändå motiverat att lånefinansiera temporärt högre utgifter. Beskattningsens samhällsekonomiska kostnader blir lägre om skatteuttaget är jämnt över tid än om det tillfälligt höjs. En kraftig neddragning av offentliga konsumtions- och transfereringsutgifter under viss tid skulle också ha stora välfärdskostnader. Om det är fråga om investeringsökningar som gagnar framtida generationer, bör de senare av rättviseskäl bidra till finansieringen.

Finanspolitik styrs lätt av alltför kortsiktiga överväganden. Ett syfte med överskottsmålet har varit att motverka att detta ska leda till statlig överskuldsättning. Men politikens tendens till kortsiktighet

betyder också att investeringar som ger nytta först på sikt kan trängas undan av skattesänkningar och andra utgiftsökningar som ger snabbare välfärdshöjningar. Detta problem kan förvärras av ett alltför ambitiöst saldomål. Det är ett starkt skäl för att, i ett läge med behov av ökade investeringar för klimatomställning, eftersatt offentlig infrastruktur och så vidare under 10–15 år, skapa utrymme för dem genom ett underskottsmål.

Motståndarna till en sådan förändring befarar att den ska leda till en gradvis eroderande budgetdisciplin. Men den risken ska ställas mot faran att om man håller fast vid mål vilka ses som alltför inflexibla, så kan hela idén att politiken ska styras av ansvarsfulla budgetmål mista sin legitimitet.

Det finns, som framhållits i debatten, en risk att ett större budgetutrymme används till annat än samhällsekonomiskt motiverade investeringsökningar under en tid. Det bör göras klart att vi inte ska låna till permanent högre utgifter på områden som skola, sjukvård och omsorg eller till permanenta skattesänkningar.

Ett underskottsmål måste kombineras med ett tydligt politiskt åtagande om att ett ökat budgetutrymme endast ska utnyttjas till högre offentliga investeringar och att dessa måste baseras på analyser av att de verkligen är samhällsekonomiskt lönsamma. Finanspolitiska rådet kunde få ett uppdrag att övervaka att detta verkligen sker och att inte offentliga konsumtionsutgifter felaktigt klassificeras som investeringar. Rådet behöver då ges mer resurser och en starkare ställning, förslagsvis som myndighet under riksdagen i stället för som nu under regeringen.

En övergång till ett mål om ett litet underskott har framställts som en revolution. Det är att i onödan dramatisera. I stället är det fråga om att skruva i det finanspolitiska ramverket i en ny situation som motiverar andra avvägningar än tidigare. Underskott på 0,5 procent av bnp under lång tid innebär en viss – men sannolikt liten – ökning av faran för att vi i en djup ekonomisk kris också kan få svåra statskuldproblem. Den begränsade risken är enligt min mening värd att ta i ett läge där behovet av ökade investeringar är uppenbart.

Lars Calmfors