

Underskottsmål och stabiliseringspolitik

ANDREAS BERGH

är välfärdsforskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och docent i nationalekonomi vid Lunds universitet. andreas.bergh@ifn.se

En debatt om statsskuld, offentliga investeringar och stabiliseringspolitik har blossat upp i Sverige, bl a med anledning av Långtidsutredningen (SOU 2023:85). Debatten är inte ny men tyvärr tycks den följa en pendelrörelse mellan extremer, i varje fall när det gäller budgetsaldot och stabiliseringspolitiken, som diskuteras i denna kommentar.

Bakgrunden till diskussionen om saldomål för statsbudgeten är att Sverige under 1990-talskrisen fick stora problem med budgetunderskott och ökande statsskuld. I debatten har vissa gjort gällande att underskottet främst berodde på något enskilt policymisstag (såsom bankräddningarna, kronförsvaret, eller skattereforems underfinansiering). Men ökningen av statsskulden inleddes redan på 1970-talet och under 1980-talets högkonjunktur föll skulden tillbaka relativt lite. Sverige gick därför in i 1990-talskrisen med hög offentlig skuldsättning, som sedan ökade i oroväckande takt. Situationen behövde hanteras snabbt och överskottsmålet i kombination med prisindexering (eller ingen indexering alls) av sociala transfereringar var smarta lösningar för att få den offentliga ekonomin i balans. Så långt fungerade strategin och skuldens andel av BNP föll markant.

När politiker väl har enats om att spara i de offentliga finanserna är det emellertid lätt hänt att pendeln slår över och att politiken blir en tävling i ansvarstagande där den vinner som pressar ned statsskulden mest (Bergh 2022). I Sverige innebar detta bl a ett antal debatter mellan Magdalena Andersson och Anders Borg om vem som hade den stramaste statsbudgeten. Denna något begränsade idé om ansvarstagande kritiserades av flera ekonomer, däribland Assar Lindbeck som den 20 januari 2008 skrev på *Dagens Nyheter*s debattsida att överskottsmålet har spelat ut sin roll. 2015 konstaterade han (intervjuad i *Dagens Arena*, Färnbo 2015) helt riktigt att det gick prestige i överskottsmålet.

Tanken att överge överskottsmålet vid något tillfälle när skulden fallit till rimlig storlek är således varken ny eller särskilt okontroversiell. Ett överskottsmål är ju en form av överbeskattning där staten varje år har högre skatteintäkter än vad utgifterna motiverar. Däremot är det oroväckande att pendeln nu har svängt över till den andra extremen och att många nu på fullt allvar – inte bara Långtidsutredningen – diskuterar ett underskottsmål. Begreppet antyder att det har ett egenvärde att staten gör ett underskott. Om målet är effektiv användning av skattemedel är det en dålig budgeteringsprincip att ha utgiftsmål kopplade till andelar av BNP med den ryckighet det innebär (hittills har vi bara accepterat detta när det gäller biståndet

– och även där är det en dålig idé). Det svåra med offentliga investeringar är att hitta beslutsprocesser och beslutsunderlag som främjar ekonomiskt sunda investeringar och minimerar risken för kostsamma misstag. Diskussion av dessa frågor saknas tyvärr nästan helt i Långtidsutredningen och risken att skattemedel slösas bort på dåliga investeringar är påtaglig om ett underskottsmål skulle införas utan att dessa frågor utreds grundligt.¹

Långtidsutredningen föreslår också att Sverige ska återgå till att använda diskretionär finanspolitisk konjunkturstabilisering. De anger fem skäl för detta, men de första tre kokar ned till att penningpolitisk konjunkturstabilisering är svår att lyckas med. Det stämmer, men det är värt att komma ihåg att vi en gång gick över till konjunkturstabilisering via penningpolitiken för att finanspolitisk konjunkturstabilisering var svår att lyckas med! Med ett adekvat historiskt minne är alltså lärdomen att aktiv konjunkturstabilisering är synnerligen svår, oavsett om den sker via penning- eller finanspolitik. Det talar för användandet av så kallade automatiska stabilisatorer, dvs socialförsäkringar som gör det lättare för människor att hantera de konjunktursvängningar som visat sig vara så svåra att bli av med. Lustigt nog är utredningens fjärde argument för finanspolitisk konjunkturstabilisering att de automatiska stabilisatorerna har försvagats, men utredningen är åtminstone tydlig med att detta också kan ses som ett skäl att förstärka de automatiska stabilisatorerna. Jag instämmer och hänvisar till Bergh och Kruse (2022) för ett antal förslag kring hur socialförsäkringarna kan reformeras för att bättre fylla denna viktiga funktion.

Långtidsutredningens femte argumentet för mer diskretionär finanspolitisk konjunkturstabilisering är att erfarenheter från pandemin har bidragit till en mer positiv syn på finanspolitikens konjunkturstabiliserande möjligheter. Exakt vilka dessa erfarenheter är, eller vem som på basis av dem har omvärderat sin syn på finanspolitisk konjunkturstabilisering är svårt att utläsa ur utredningen. På flera ställen påpekar utredningen dock att beslut om stödåtgärder under pandemin kunde fattas oväntat fort. Låt gå för det, men den som tror att det svåra med finanspolitisk konjunkturstabilisering är en fråga om beslutshastighet underskattar problemet å det grövsta. Det svåra är timing, innehåll och duration. Eftersom makthavare inte har fullständig information och inte kan skåda in i framtiden är det svårt att veta när något ska göras, vad som ska göras och hur länge det ska pågå. Saknas god kunskap på dessa punkter är det inte nödvändigtvis goda nyheter att det går snabbt att fatta beslut om att göra något överhuvudtaget.

Hur någon kan slå fast att pandemiåtgärderna var lyckade är också svårbegripligt eftersom det kontrafaktiska utfallet är okänt. Skulle det ha gått sämre om Sverige hade haft en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring på plats i god tid före pandemin, och förlitade sig lite mer på denna och lite mindre på diskretionära beslut om selektiva företagsstöd? Det har jag

¹ Som visas av Andersson och Jonung (2024) har det finanspolitiska ramverket inte hindrat Sverige från att ha en relativt hög offentlig investeringskvot – däremot går det att diskutera om det är rätt investeringar som har gjorts.

personligen svårt att tro, men det är hur som helst svårt att veta. Det vi vet om pandemin är att stöden skapade osäkerhet om hur de skulle betalas ut, vilka som skulle få och hur länge de skulle vara på plats. En del av de snabba besluten i pandemins början byggde på osäkra gissningar om att pandemin nog skulle vara över inom ett halvår till ett år. Vissa stödformer utnyttjades mindre än planerat, andra tog snabbt slut. Efter pandemin har det visat sig att flera av de företag som fick skatteanstånd har gått i konkurs. Stödet som var tänkt att ge konkurrenskraftiga företag ett tillfälligt skatteuppskov blev alltså i praktiken delvis bidrag till företag som inte var konkurrenskraftiga.

Långtidsutredningens idé att omvärdera stabiliseringspolitiken på basis av erfarenheterna från pandemin är utmärkt. Förslagsvis börjar vi med att diskutera vilka dessa erfarenheter är.

REFERENSER

- Andersson, F N G och L Jonung (2024), "Ramverket har gjort underverk", *Svenska Dagbladet*, 1 februari 2024, <https://www.svd.se/a/EQ7OwG/andersson-och-jonung-finansiella-ramverket-har-gjort-underverk>.
- Bergh, A (2022), "An All Too Successful Reform? The 1997 Overhaul of the Swedish Budget Process", i de la Porte, C m fl (red), *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, Oxford University Press, Oxford.
- Bergh, A och A Kruse (2022), "Tryggare kan ingen vara? En ESO rapport om socialförsäkring och välfärdssystem2", ESO-rapport 2022:2, https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2022_2-tryggare-kan-ingen-vara/.
- Färnbo, M (2015), "Det gick prestige i överskottsmålet", intervju med Assar Lindbeck av Mikael Färnbo, *Dagens Arena*, 3 mars 2015, <https://www.dagensarena.se/innehall/assar-lindbeck-det-gick-prestige-i-overskottsmålet/>.
- Lindbeck, A (2008), "Slopa överskottsmålet och använd pengarna nu", *Dagens Nyheter*, 20 januari 2008.
- SOU 2023:8, *Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering*.