

Remissvar till "Från överskottsmål till balansmål" (SOU 2024:76)

Det viktigaste förslaget i "Från överskottsmål till balansmål" är att det så kallade överskottsmålet ändras till ett balansmål, det vill säga att den offentliga förvaltningens finansiella sparande i genomsnitt över en konjunkturcykel skall vara noll. Örebro universitet stödjer detta förslag. Ett fortsatt överskott i den offentliga förvaltningens finansiella sparande är svårt att motivera i dagsläget. Ett balansmål – tillsammans med ett skuldankare som fortsatt är på 35 procent av BNP – frigör i viss mån resurser i närtid för angelägna investeringar och kommer förhoppningsvis att även fortsatt ge en tillräckligt god budgetdisciplin så att statens manöverutrymme i händelse av stora negativa störningar inte är begränsat.

Örebro universitet har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet "Från överskottsmål till balansmål" (SOU 2024:76). Detta remissvar kommer att behandla övergången från ett överskottsmål till ett balansmål, frågan om måluppföljning och vissa av förslagen som berör Finanspolitiska rådet. Den ändring av terminologi som betänkandet föreslår i syfte att åstadkomma en anpassning till terminologin i nationalräkenskaperna enligt ENS2010, samt den prognosjämförelse och prognosutvärdering som föreslås i linje med EU:s krav på medlemsstaternas budgetramverk, kommer att inte diskuteras vidare; dessa är rättframma och Örebro universitet stödjer dem.

Överskottsmålet ändras till ett balansmål

Örebro universitet stödjer utredningens förslag att överge dagens överskottsmål på 1/3 procent av BNP för ett balansmål. En motivering till att denna förändring anses vara rimlig är att en av huvudanledningarna till överskottsmålets instiftande – nämligen att den offentliga skuldsättningen efter 1990-talskrisen behövde minskas – i dagsläget inte längre är relevant eftersom den offentliga skuldsättningen är låg; även motivet att en buffert behövdes för att hantera en högre andel äldre i befolkningen bedöms vara inaktuellt då denna problematik nu kan anses ha anlänt.

Ett balansmål istället för ett överskottsmål – tillsammans med ett skuldankare som fortsatt är på 35 procent av BNP – utgör enligt Örebro universitet en god avvägning mellan två faktorer som ofta lyfts i diskussioner på detta område: statens manöverutrymme i händelse av stora negativa störningar och angelägna investeringar.

För att statens manöverutrymme skall vara i princip obegränsat vid stora negativa störningar – såsom finanskrisen 2008 eller coronapandemin 2020 – krävs en relativt låg nivå på den offentliga skuldsättningen i utgångsläget. Exakt vad denna bör vara är svårt att avgöra; till exempel menar Calmfors (2023) att en nivå på 45 till 55 procent av BNP torde vara oproblematisht medan Andersson och Jonung (2016) förespråkar en lägre nivå (20 till 30 procent). Örebro universitet menar att försiktighet bör vara en vägledande princip kring denna fråga så att Sverige, i händelse av en omfattande kris, inte har en skuldsättning som påtagligt påverkar offentlig förvaltnings handlingsförmåga under eller efter krisen.

En låg nivå på den offentliga skuldsättningen kräver att budgetdisciplin upprätthålls över tiden. Svensk ekonomi har förvisso karaktäriserats av förhållandevis god budgetdisciplin under det senaste kvartssekllet, men denna kan inte tas för given och det finns onekligen en risk att ett underskottsmål (istället för ett balansmål) skulle urholka den så att till exempel utgifter som egentligen skall finansieras

löpande skulle komma att lånefinansieras; svenska politiker är inte immuna mot opportunist och populism. Det kan här noteras att även om det nuvarande finanspolitiska ramverket huvudsakligen ses som relativt framgångsrikt så har överskottsmålet inte efterlevts i ett bakåtblickande perspektiv; sparandet har i genomsnitt varit för lågt. Det förefaller inte osannolikt att ett balansmål i praktiken skulle leda till underskott i genomsnitt.

Ett argument som framförts för ett underskottsmål (ofta kombinerat med en högre nivå på skuldankaret) är att det finns ett omfattande behov av angelägna investeringar. Investeringar relaterade till klimatet är generellt i fokus. Andra områden som lyfts fram är bland annat elnät, bostäder, järnväg och VA-nät; se till exempel Hamilton (2017), Klimatpolitiska rådet (2021), Vänsterpartiet (2022), Hofverberg (2024) samt Miljöpartiets och Vänsterpartiets reservationer i denna utredning (SOU 2024:76). Örebro universitet håller med om att det är önskvärt att tillgängliggöra resurser i närtid för angelägna investeringar och detta görs i viss mån genom en övergång till ett balansmål. Lånefinansiering av en ”puckel” av samhällsekonomiskt lönsamma investeringar som har identifierats kan motiveras, men alternativ måste också beaktas. Ett sätt att tillgängliggöra resurser som kan slussas vidare till angelägna investeringar är att vidta aktiva åtgärder. Att öka statens skatteintäkter genom att använda väl valda skatter är en möjlighet. Statens budget är dock redan i dagsläget cirka 1200 miljarder kronor per år och det vore därför rimligt att även se över prioriteringarna i denna. Som exempel kan det noteras att föräldraförsäkringen (kostnad cirka 50 miljarder), barnbidraget (kostnad cirka 33 miljarder), ränteavdragen (kostnad 2023 för delen relaterad till bostadslån cirka 42 miljarder) och det internationella biståndet (kostnad cirka 50 miljarder) samtliga är relativt stora utgiftsområden där Sverige också mer eller mindre sticker ut vid en internationell jämförelse. Ett annat sätt att omprioritera är att använda den automatiska budgetförstärkning som uppstår eftersom skatteintäkterna växer ungefär i samma takt som BNP medan utgifterna växer långsammare. Detta leder naturligtvis till en urholkning av befintlig välfärd, men detta är ju något som de politiska beslutsfattarna i normala fall förefaller anse som relativt oproblematiskt och om det finns ömmande behov på vissa områden är det inte orimligt med en sådan urholkning på andra. Enligt Ekonomistyrningsverket (2021) är denna effekt cirka 25 miljarder kronor per år. Relativt stora belopp kan också hämtas hem genom mindre svinn i välfärdssystemen. Regeringen (2024) bedömer att det felaktigt betalas ut mellan 15 och 20 miljarder varje år; hälften av denna summa misstänks vara bidragsbrott.

För att sammanfatta: Det är av yttersta vikt att staten har de finansiella förutsättningar som krävs för att kunna agera i händelse av en kris. Örebro universitet stödjer därför utredningens förslag om ett balansmål och ett bibehållet skuldankare på 35 procent av BNP. Detta är inte inkompatibelt med omfattande investeringar framgent.

Måluppföljning

Utredningen föreslår att regeringen i en skrivelse till riksdagen bör definiera en ”tydlig avvikelse” för saldomålet som när det strukturella sparandet avviker med mer än 0,5 procent av potentiell BNP från målnivån. Vidare föreslås att innebörden av begreppet ”budgetutrymme” definieras som det strukturella sparandets positiva avvikelse från saldomålet; om avvikelsen är negativ föreligger ett besparingsbehov. Tydlighet kring terminologi är fördelaktigt för de flesta processer, inklusive uppföljning och utvärdering; Örebro universitet stödjer därför dessa förslag.

Örebro universitet stödjer även förslaget att regeringen vid en målavvikelse skall förklara varför denna uppstår och hur en återgång till målet skall ske. Avvikelser från målet kan mycket väl tänkas vara välmotiverade, till exempel baserat på stabiliseringspolitiska överväganden. En tydlig redovisning av de skäl som ligger bakom avvikelsen är dock önskvärd. Detta underlättar såväl formell uppföljning och utvärdering som offentlig debatt av finanspolitiken.

Som påpekas i utredningen används också ett bakåtblickande åttaårigt medelvärde av det faktiska finansiella sparandet för att utvärdera saldomålet. Örebro universitet menar att detta bakåtblickande mått borde ges större uppmärksamhet. Det är trots allt bakåtblickande mått som säger något om historisk måluppfyllelse. En kort jämförelse med penningpolitiken är här på sin plats: En penningpolitisk utvärdering som endast utgick från huruvida Riksbankens prognoser för inflationen var i närheten av målet på ett par års sikt – men som ignorerade hur inflationsutfallen sett ut historiskt – skulle på goda grunder ses som bristfällig. Örebro universitet menar därför att det är önskvärt att det bakåtblickande måttet redovisas och diskuteras av regeringen tillsammans med det framåtblickande måttet (strukturella sparandet); en sådan förändring skulle även återspeglas i Finanspolitiska rådets utvärdering av finanspolitiken. Det kan här även noteras att det bakåtblickande måttet har fördelen att det utgår från faktiskt mätbara storheter. Det skiljer sig därmed åt från det strukturella sparandet som vid sin beräkning gör justeringar för konjunktoreffekter vars korrekthet per definition aldrig går att fastställa och därför öppnar upp för godtycke.

Finanspolitiska rådets uppgifter

Baserat på ett nytt EU-direktiv föreslår utredningen bland annat att Finanspolitiska rådet skall publicera en bedömning av de makroekonomiska prognoser regeringen redovisar i budgetpropositionen och avge yttranden om prognosen för den makroekonomiska utvecklingen samt de makroekonomiska antaganden som ligger till grund för nettoutgiftsbanan i den nationella medelfristiga finans- och reformplanen. Örebro universitet stödjer dessa föreslag. Givet att uppgifterna skall utföras av oberoende organ är det högst rimligt att uppgiften åläggs Finanspolitiska rådet. Noterbart är att utredningen föreslår att Konjunkturinstitutet skall ta fram de analysunderlag som Finanspolitiska rådet behöver för sin bedömning av prognoserna i budgetpropositionen, men att något liknande uppdrag för Konjunkturinstitutet inte finns kring yttrandet rörande prognoserna och antagandena i den nationella medelfristiga finans- och reformplanen. Även yttrandet rörande prognoserna och antagandena i den nationella medelfristiga finans- och reformplanen torde kräva relativt omfattande och avancerade analysunderlag som Finanspolitiska rådet näppeligen själva kan ta fram. Örebro universitet menar därför att Konjunkturinstitutet bör ges i uppgift att ta fram även dessa analysunderlag.

Referenser

Andersson, F N G och L Jonung (2016), "Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 4, s 82-87.

Calmfors, L (2023), *Nytt ramverk för finanspolitiken*, SOU 2023:92, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023.

Ekonomistyrningsverket (2021), "Automatisk budgetförstärkning – ABF", ESV 2021:43.

Hamilton, C B (2017), "Låna till en snabb upprustning av försvaret", *Svenska Dagbladet*, 6 mars.

Hofverberg, M (2024), "Vi behöver inte spara oss fattiga", *Dagens ETC*, 29 januari.

Klimatpolitiska rådet (2021), *Klimatpolitiska rådets rapport 2021*.

Regeringen (2024), *Regeringen utreder effektivare bekämpning av bidragsbrott*, Pressmeddelande, 5 april.

Vänsterpartiet (2022), "Inför ett underskottsmål för att betala klimatsatsningar", *Dagens Nyheter*, 28 mars.