



Samhällsekonomisk utblick

– om överskotts målet

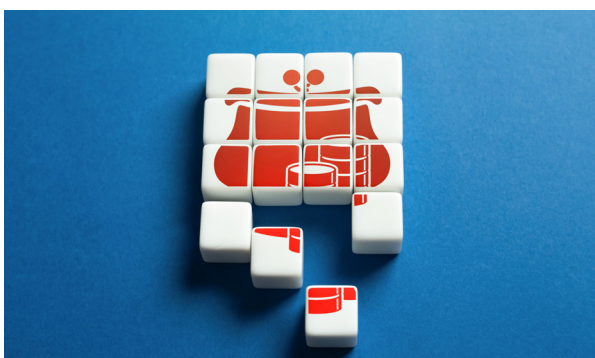
juni 2023

Regeringen ska enligt budgetreglerna se till att utgifterna för den offentliga sektorn är lägre än intäkterna sett över en konjunkturcykel. Det ger ett överskott som kan användas i en ekonomisk kris samtidigt som det minskar statens lånebehov. Detta har styrts det finanspolitiska beslutsfattandet i snart 30 år och gjort att Sverige har starkare statsfinanser än de flesta andra länderna i Europa. Behoven för nödvändiga investeringar är nu stora och utrymmet finns. Därför är det dags att börja diskutera hur budgetreglerna ska vara utformade framöver. En start är att övergå till en budget i balans i stället för ett krav på överskott.

Den offentliga sektorns utgifter och intäkter påverkas av det ekonomiska läget. I en lågkonjunktur ökar exempelvis statens utgifter för arbetslöshet och minskar intäkterna från skatter på arbete, företagsvinster och konsumtion. När ekonomin går bra minskar den typen av kostnader medan skatteintäkterna ökar som ger ett överskott i budgeten. Detta är den offentliga sektorns finansiella sparande och något som politiker följer mycket noga.

Regeringen ska nämligen arbeta med målsättningen att det finansiella sparandet ska uppgå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid avvikelser från detta överskottsmål ska regeringen presentera en plan för hur de ska komma tillbaka till målet. Det är en del av det finanspolitiska ramverket som gäller tills vidare, men som ses över vart åttonde år. Nästa tillfälle är 2027. Överskottsmålet har justerats nedåt sedan det infördes 1997 då det var 2 procent av BNP. Det ändrades till 1 procent 2007 och 1/3 procent 2019.

För att bedöma om överskottsmålet uppfylls används det strukturella sparandet som är det finansiella sparandet när hänsyn har tagits till konjunkturella mönster. Den delen som överstiger 1/3 procent av potentiell BNP (BNP justerat för konjunkturläge) är det som har etablerats som budgetutrymme för offentliga satsningar. Finns inte ett sådant utrymme är praxis att utgiftsökningar inom ett område ska täckas med utgiftsminskningar inom samma område. Denna strama syn på den offentliga budgeten har präglat de finanspolitiska besluten sedan mitten på 1990-talet.



I början av 1990-talet var svensk ekonomi i en djup kris och hade ett lågt internationellt förtroende. Budgetreglerna kom till för att både minska skuldsättningen och sätta gränser för en regerings finanspolitiska satsningar på såväl kort som lång sikt. Det visade också för omvärlden att Sverige strävade efter långsiktigt hållbara offentliga finanser. Olika regeringar har arbetat inom ramen för regelverket och det har bidragit till att Sverige idag har en stark statsfinansiell ställning jämfört med merparten av EU.



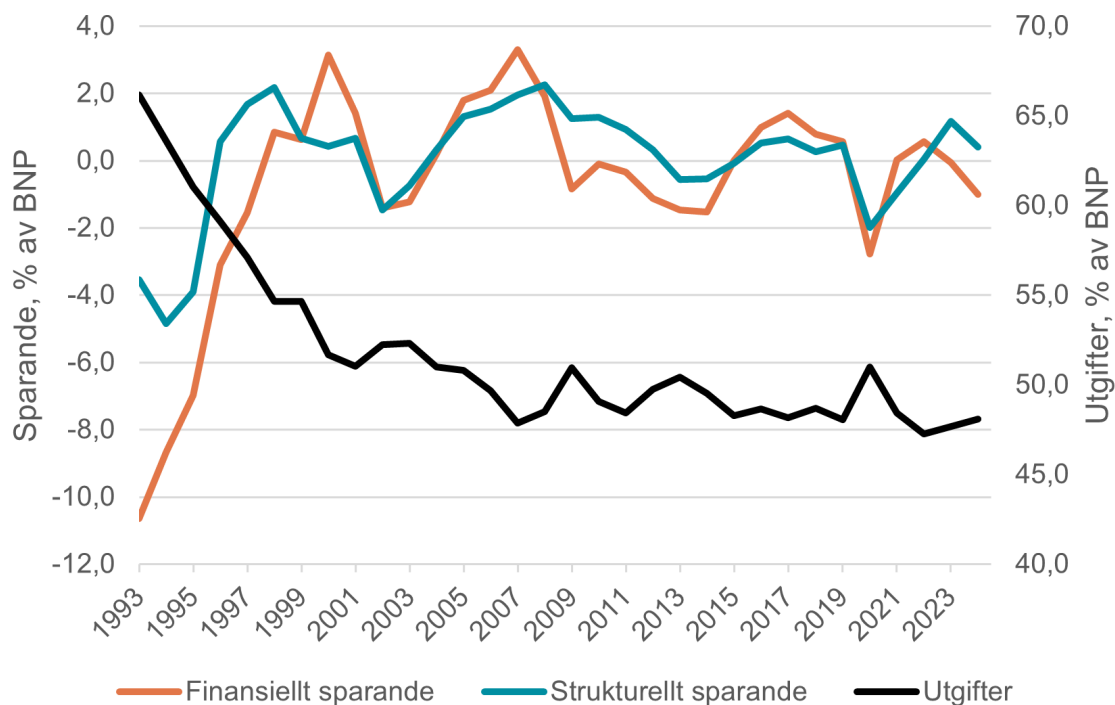
90-talskrisen lämnade djupa spår i form av hög statsskuld och bestående hög arbetslöshet under resten av 1990-talet och har präglat synen på statens ekonomi och behovet av att betala av på statsskulden.

90-talskrisen krävde insatser

Krisen var djup och det krävdes snabba insatser. Figuren nedan visar att de offentliga utgifterna stramades åt och föll snabbt under 1990-talet samt fortsatte falla fram till 2009. Som andel av BNP minskade utgifterna från drygt 65 procent 1993 till cirka 50 procent 2009, vilket bland annat medförde att sysselsättningen minskade med nästan 15 procent i offentlig sektor (inte i figuren). Efter 2009 har utgiftsandelen legat på en nivå strax under 50 procent.

Figuren visar också att åtstramningen av utgifterna snabbt fick effekt på det finansiella sparandet som på fem år gick från kraftigt negativt till positivt. Det finansiella sparandet har periodvist varit negativt under 2000-talet, men de perioderna har följts av budgetår med större intäkter än utgifter för att uppfylla kravet på överskott över en konjunkturcykel.

Figur: Offentliga utgifter, finansiellt och strukturellt sparande som andel av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet

Beräknat strukturellt sparande visas också i figuren. När det sparandet förstärks kan det tolkas som att finanspolitiken är åtstramande, medan en försvagning signalerar finanspolitiska satsningar. Men det är en osäker variabel som beror på antaganden och data som dessutom kan revideras. Konjunkturinstitutet har gjort de beräkningar som visas i figuren men de betonar själva att de kan avvika från de beräkningar som finansdepartementet gör. Det betyder att vi egentligen inte vet med säkerhet hur stort det strukturella sparandet faktiskt är. Eftersom det är en viktig variabel för den ekonomiska politiken borde det finnas ett officiellt utfall.

Det finns inte någon teori eller empiri som anger vad som är ett lämpligt budgetmål. Istället beror målformuleringen på hur man värderar risken för framtida kriser, behoven av resurser för att hantera kriser och fördelning av kostnader mellan generationer. Därför är det inte särskilt förvånande att experter gör olika bedömningar av vilken målnivå som bör gälla för den offentliga budgeten. Det är också skillnader mellan länder.



Euroländerna har till skillnad mot Sverige ett underskottstak. För dessa länder gäller att underskottet ska vara högst -3 procent av BNP. Egentligen är det inte konstigt att acceptera ett visst underskott eftersom ekonomisk tillväxt gör att skulden som andel av BNP faller. Men det blir ett problem om räntan på skulden långsiktigt skulle överstiga tillväxttakten i ekonomin.



Finansministern är det statsråd som överlämnar budgetpropositionen till riksdagens talman. Foto: Anders Löwdin

Flera sätt att använda överskott

Överskott i en statsbudget kan användas på olika sätt. Ett är det nuvarande, att minska skuldsättningen och bygga en grund för att hantera kommande skuldökningar. Andra sätt är att sänka skatterna eller öka de offentliga utgifterna med motsvarande belopp. Både skattesänkningar och utgiftsökningar kan i teorin bidra till ökad tillväxt och fler jobb. På så vis blir valet mellan att göra något nu eller skjuta det på framtiden då skuldnivån har blivit tillräckligt låg. Det är politiska beslut som bestämmer den nivån.

Överskottsmålet gäller över en konjunktur och kan medföra att regeringen periodvis måste spara mer än målet. Skälet är att om utgifterna måste öka relativt mycket för att mildra de negativa effekterna av en lågkonjunktur kan regeringen behöva spara mer i en uppgång för att nå målet. Det betyder i sin tur att kraften i en uppgång blir lägre än den skulle kunna vara utan målet. För medborgarna betyder det antingen skatthöjningar eller utgiftsminskningar, eller en kombination. För politiker innebär det svåra avvägningar.

Sverige har stora investeringsbehov

Krisen på 1990-talet präglar synen på finanspolitiska insatser nästan oavsett politiskt parti. Fördelarna är att det har gjort att Sverige har goda statsfinanser och hög kreditvärdighet. Nackdelarna är att det skapat brister i offentlig sektor och viktiga tillväxtskapande investeringar har uteblivit. Hur det ska förbättras borde ligga högt på den politiska agendan.

Ett balansmål skulle frigöra extra resurser, även om det inte är tillräckligt för att lösa de totala finansieringsbehoven i offentlig sektor. Men alla extra resurser har betydelse och dessutom kan det vara en början på en fördjupad diskussion om hur det finanspolitiska ramverket ska kunna utvecklas för att hantera finansierings- och investeringsbehov. Det behövs mer personal i flera delar av offentlig sektor och investeringar i infrastruktur, energiförsörjning, klimatomställning, försvar med mera. Det måste också ligga högt på den politiska agendan.



*Lena Granqvist, samhällspolitisk chef
Håkan Regnér, chefsekonom*

– juni 2023

Samhällsekonomisk utblick är en serie där Sacos chefsekonom Håkan Regnér och Sacos samhällspolitiska chef Lena Granqvist analyserar viktiga skeenden i samhällsekonomin.

Ni hittar fler versioner på saco.se/utblick Där kan ni läsa om bland annat inflation och om styrräntan.



Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlade organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 21 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Sacoförbunden samlar omkring 960 000 akademiker och närmar sig miljonen. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.

