

Dags att revidera överskottsmålet

Publicerad i dag 00:05

Krav på budgetbalans över konjunkturcykeln, snarare än överskott, skulle möjliggöra högre offentliga utgifter och/eller lägre skatter.

LO:s förslag om finanspolitiska stimulanser i form av ökade offentliga utgifter med 70 miljarder kronor har fått stor uppmärksamhet. Men intresset tycks främst gälla åsiktsskillnaderna gentemot det socialdemokratiska partiet, vars officiella linje är att en sådan stimulanspolitik skulle vara äventyrlig. En viktigare fråga är emellertid om en omläggning av finanspolitiken är sakligt motiverad.

Argumentationen från LO är enkel. Den internationella lågkonjunkturen innebär en svag exportutveckling. Därför har arbetslösheten ökat. Eftersom inflationen ligger under inflationsmålet skulle situationen normalt hanteras av penningpolitiken. Men det sker inte i tillräcklig grad eftersom majoriteten i Riksbankens direktion befarar att en lägre ränta skulle elda på kredittillväxt och bostadspriser. Därför behöver finanspolitiken enligt LO ta ett större ansvar för att stabilisera konjunkturen.

Kraftiga finanspolitiska stimulanser står emellertid i konflikt med överskottsmålet för de offentliga finanserna. Det innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande (skillnaden mellan intäkter och utgifter) ska vara 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Regeringen har redan nu svårt att nå målet. 2003–2012 var överskottet i genomsnitt bara 0,7 procent av BNP. Räkna man även – som regeringen – på en sjuårsperiod (tre år bakåt och prognoser för innevarande år och tre år framåt) ser det ut att bli ett underskott på i genomsnitt cirka en halv procent av BNP.

Ett finanspolitiskt stimulansprogram går i princip att förena med överskottsmålet. Men det förutsätter kraftiga utgiftsneddragningar och/eller skattehöjningar när konjunkturen vänder uppåt. Erfarenheterna talar emellertid för att sådana åtstramningar är politiskt svåra att få till stånd. Kraftiga finanspolitiska stimulanser nu skulle förmodligen innebära att överskottsmålet i praktiken överges. Det finns därför skäl att analysera hur välmotiverat detta mål är.

Överskottsmålet infördes av en socialdemokratisk regering som fortsättning på budgetsaneringen efter 1990-talskrisen. Avsikten var att gradvis minska den offentliga sektorns skuld. Så har också skett. Den offentliga sektorn har inte längre någon nettoskuld utan i stället en finansiell nettoförmögenhet (alla finansiella tillgångar minus skulder) på cirka 20 procent av BNP. Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld – som inte tar hänsyn till fordringar på den privata sektorn men är det mått som används av EU – är 38 procent av BNP i Sverige mot 87 procent i hela EU och 82 procent i Tyskland.

Om överskottsmålet följs i all framtid, kommer den offentliga finansiella nettoförmögenheten i kronor att hela tiden växa. Med rimliga antaganden stabiliseras däremot nettoförmögenheten som andel av BNP så småningom någonstans mellan 40 och 50 procent. Ett avgörande ställningstagande är hur man ska se på det.

Statsskuldskriserna i euroområdet visar på värdet av en rejäl offentlig förmögenhetsbuffert. Det är särskilt viktigt att ha resurser för att rädda fallande banker i en finanskris. Men frågan är hur stor bufferten behöver vara. De ansträngningar som nu görs för att förebygga framtida bankkriser (bland annat genom bättre tillsyn och skärpta kapitaltäckningskrav) minskar risken för stora påfrestningar på de offentliga finanserna.

Det finns därför skäl att ifrågasätta om inte överskottsmålet är alltför ambitiöst. Ett alternativ är att omformulera målet till ett krav på budgetbalans över konjunkturcykeln. Det skulle möjliggöra högre offentliga utgifter och/eller lägre skatter. Budgetbalans räcker sannolikt för att hålla kvar den offentliga sektorns nettoförmögenhet på nuvarande nivå i förhållande till BNP, eftersom värdet på statens aktieinnehav långsiktigt kan antas öka.

Sysselsättningen i genomsnitt över konjunkturcykeln tycks enligt forskningen främst bero på hur arbetsmarknaden fungerar. Ett mindre ambitiöst budgetmål kan därför inte väntas öka sysselsättningen varaktigt. Men själva förändringen av budgetmålet skulle göra det lättare att hålla uppe efterfrågan, och därmed sysselsättningen, på kort sikt i nuvarande konjunktur. Om man anser att ett mindre ambitiöst budgetmål är motiverat på sikt, så är det ett bra tillfälle att göra förändringen nu.

Det finns också potentiella nackdelar med att revidera budgetmålet. Förväntningar skulle kunna uppstå om att budgetpolitiken successivt kommer att bli mer släpphänt. Risken borde emellertid vara begränsad. Det finns en bred politisk enighet i Sverige om värdet av goda offentliga finanser. Jämfört med andra länder har vår budgetpolitik ett mycket bra track record under krisen.

Det är svårt att nu få till stånd en konstruktiv debatt om överskottsmålet, eftersom regering och socialdemokrati närmast tävlar om att framstå som finanspolitiskt mest ansvarsfull. Ingen sida vågar ta några initiativ av rädsla för att av den andra framställas som oansvarig. Överskottsmålet riskerar därför att bli en dogm som inte får ifrågasättas. LO:s föreslagna stimulanser är förmodligen för stora, men det finns ett värde i det ifrågasättande av överskottsmålet som förslagen innebär.

Lars Calmfors är professor i internationell ekonomi vid Stockholms universitet och fristående kolumnist i Dagens Nyheter.

Lars Calmfors
ledarredaktionen@dn.se

© Detta material är skyddat enligt lagen om upphovsrätt.

ANNONS: