

Remissvar till Långtidsutredningen 2023, Fi2024/00446

En av huvudslutsatserna i Långtidsutredningen 2023 är att finanspolitiken bör ges ett utökat stabiliseringspolitiskt ansvar. Örebro universitet instämmer i att det kan finnas fördelar med att ge finanspolitiken detta, bland annat eftersom konventionell penningpolitik kan komma att ha ett begränsat handlingsutrymme framgent på grund av en låg neutral ränta och att finanspolitiska instrument kan ha hög träffsäkerhet. Det bör dock hållas i åtanke att de brister som finanspolitiken förknippats med historiskt inte har försvunnit och att det därför kan uppstå problem om diskretionär finanspolitik skall hantera mindre konjunkturella störningar. Örebro universitet menar också att det är tveksamt om ett mer omfattande formellt ramverk för finanspolitisk konjunkturstabilisering är önskvärt. Skulle ett sådant ändå anammas måste målformuleringen innehålla påtagliga konkretiseringar jämfört med utredningens förslag. För att finanspolitiken skall ha fullt manöverutrymme vid en eventuell kris krävs också att den offentliga skuldsättningen inte är för hög i utgångsläget. Det är därför viktigt att budgetdisciplin värnas och att man vid översyn av det budgetpolitiska ramverket inte sätter nivån på skuldankaret för högt.

Örebro universitet har beretts möjlighet att yttra sig över Långtidsutredningen 2023 (SOU 2023:85). Vi vill inledningsvis konstatera att utredningen är både omfattande och välskrivna samt – vilket inte alltid är fallet i utredningar – att för- och nackdelar med olika alternativ generellt sett redogörs för på ett nyanserat sätt.

Givet utredningens omfattning kommer Örebro universitet inte att kommentera alla dess förslag. Fokus i detta remissvar kommer att ligga på ett antal aspekter relaterade till vad som bedöms vara de viktigaste förslagen, nämligen ett utökat stabiliseringspolitiskt ansvar för finanspolitiken samt justeringar av skuldankaret och överskotts målet.

Ett utökat stabiliseringspolitiskt ansvar för finanspolitiken

Beträffande finanspolitikens stabiliseringspolitiska ansvar kan det inledningsvis noteras att utredningen påpekar att penningpolitiken även framgent bör bära huvudansvaret för att stabilisera konjunkturen. Örebro universitet håller med om denna övergripande princip och den delas även av andra som, liksom utredningen, förespråkar en mer framträdande roll för finanspolitiken vid konjunkturstabilisering; se till exempel Calmfors m fl (2022), Calmfors (2023) och Walentin (2023).

Att finanspolitiken av utredningen föreslås ges ett utökat stabiliseringspolitiskt ansvar motiveras bland annat med att den konventionella penningpolitiken kan komma att ha ett begränsat handlingsutrymme framgent eftersom det inte är osannolikt att den neutrala räntan kommer att fortsatt vara låg. Detta är en relevant och viktig iakttagelse eftersom okonventionell penningpolitik – såsom köp av obligationer – är förknippad med påtagliga nackdelar; de omfattande förluster som Riksbanken har gjort under senare tid är en illustration av detta. Alternativ till okonventionell penningpolitik är med andra ord önskvärda.¹

¹ Även konventionell penningpolitik har nackdelar. Dessa anses dock generellt vara mindre problematiska även om vissa, såsom ett ökat risktagande vid låga räntor, inte nödvändigtvis är försumbara.

Att penningpolitiken har tillkortakommanden innebär dock inte per automatik att finanspolitiken bör ta ett större stabiliseringspolitiskt ansvar. Finanspolitiken har förvisso förtjänster; till exempel kan åtgärder ha hög träffsäkerhet eftersom finanspolitiken – till skillnad från penningpolitiken – har tillgång till många olika instrument. Denna bredare åtgärdspalette innebär att det kan vara lättare att hitta lämpliga instrument i ljuset av en makroekonomisk störning. Men även finanspolitiken har sina brister – något som också diskuteras i utredningen – och vilken slutsats man landar i beror på hur man väger fördelar (vars omfattning är osäker) mot nackdelar (vars omfattning är osäker).

En av finanspolitikens nackdelar är den fördröjning mellan beslut och implementering som kan medföra att finanspolitiken blir procyklisk istället för kontracyklisk. Denna fördröjning har historiskt visat sig vara ett empiriskt relevant problem. Att finanspolitiska beslut kunde fattas och implementeras med hög hastighet under coronapandemin innebär inte att detta problem har försvunnit. Detta problem berör främst den diskretionära finanspolitiken. Utredningen menar förvisso att diskretionär finanspolitik huvudsakligen skall användas vid djup lågkonjunktur och stark högkonjunktur, men ser även en plats för den vid en ”vanlig” lågkonjunktur – framförallt om penningpolitiken är begränsad eller om störningen till sin natur är sådan att finanspolitiken är lämpad att hantera den. Givet att en ökad användning av diskretionär finanspolitik ligger i korten vill Örebro universitet påpeka att denna fördröjningsproblematik nogga bör beaktas innan eventuella förändringar av ramverk genomförs. Det finns en risk att ett ökat användande av diskretionär finanspolitik inte leder till en stabilare konjunktur. Även andra problem förknippade med finanspolitiken bör naturligtvis ges adekvat uppmärksamhet; svenska politiker är till exempel näppeligen immuna mot vare sig kortsiktighet eller populism. Nära relaterat till detta påpekar Calmfors m fl (2022) att agerandet under coronakrisen kan ha förskjutit normerna så att politikerna nu är mer benägna att möta krav från drabbade grupper.

Det utökade stabiliseringspolitiska ansvaret för finanspolitiken som utredningen föreslår skulle enligt förslaget också åtföljas av ett tillhörande ramverk. Örebro universitet menar att ett formellt ramverk sannolikt skulle bidra till öka finanspolitikens stabiliseringspolitiska effektivitet. Åter är det dock värt att reflektera över hur denna fördel förhåller sig till de nackdelar som uppstår, bland annat i form av ökade kostnader och byråkrati som utredningens förslag skulle medföra. Till exempel skulle ramverket innebära att en ny nämnd inrättas vars uppgift skulle vara att bistå regeringen med beslutsunderlag, fördjupande rapporter och rekommendationer om vad som är en lämplig inriktningen på finanspolitiken ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv; dessutom reser utredningen inrättandet av ett stabiliseringspolitiskt råd som en möjlighet för berörda myndigheter att diskutera stabiliseringspolitiska frågor. Det är relevant att fråga sig hur mycket bättre finanspolitiken skulle bedrivas under utredningens förslag jämfört med hur det görs i dagsläget där gedigen analys tas fram av Regeringskansliet, Riksbanken och Konjunkturinstitutet – om än på ett inte särskilt samordnat sätt. Örebro universitet menar att det inte är uppenbart att fördelarna med ett mer omfattande formellt ramverk överväger nackdelarna; nuvarande stabiliseringspolitiska ramverk har trots allt fungerat relativt väl.

Om ett mer omfattande formellt ramverk ändå skulle införas skulle en viktig aspekt av detta vara dess målformulering – detta eftersom en tydlig målformulering krävs för att såväl rekommendationer skall kunna ges kring vad som är lämplig politik som att politiken skall kunna utvärderas. Förslag på målformulering ges i utredningen. Ett exempel är (Finansdepartementet, 2023, s 238): *”Målet för den finanspolitiska stabiliseringen av ekonomin är att balansera konjunkturella obalanser i produktion och sysselsättning och att upprätthålla varaktigt låg och stabil inflation utan att äventyra hållbarheten i de offentliga finanserna.”* Detta förslag förefaller rimligt på det stora hela och konkretiserar i viss mån vad den finanspolitiska konjunkturstabiliseringen skulle syfta till. Örebro universitet menar dock att om man skall ta utredningens förslag kring bland annat organisatoriska frågor på allvar så behövs det påtagliga förtydliganden kring målen – annars kommer problem att uppstå kring både rekommendationer och utvärderingar. Vid målformuleringen måste det även beaktas att finanspolitikens stabiliseringspolitiska uppdrag inte skall ges alltför många mål. Om alltför många mål formuleras ökar risken för målkonflikter

och det komplicerar rekommendationer och utvärdering eftersom avvägningar i många dimensioner behöver beaktas.

Avslutningsvis kan det noteras att utredningen föreslår att budgetprocessen borde förändras för att hantera det utökade stabiliseringspolitiska ansvaret för finanspolitiken. Bland förändringarna ingår en särskild stabiliseringspolitisk budget som skulle behandlas vid sidan av den ordinarie budgeten; denna stabiliseringspolitiska budget skulle framförhandlas i riksdagens finansutskott. Liksom Finanspolitiska rådet (2024) är Örebro universitet kritiskt till en sådan förändring. Det skulle sannolikt minska tiden mellan beslut och implementering – ett problem som påpekats ovan – men nyttan av en sådan förändring uppväger sannolikt inte de risker som uppstår. En sådan risk är en försvagad budgetdisciplin. Budgetdisciplin är centralt för att ha långsiktigt hållbara offentliga finanser och dagens samlade budgetprocess med ett uppifrån-och-ned-perspektiv har tydliga fördelar utifrån detta perspektiv.

Justering av skuldankaret och överskottsmålet

Utredningen föreslår också att nivån på skuldankaret bör justeras och att en lämplig nivå skulle vara 40 till 50 procent av BNP; denna justering skulle ackompanjeras av en sänkning av överskottsmålet till -0,5 procent av BNP. Att såväl skuldankaret som överskottsmålet revideras emellanåt är inte orimligt – både politikens syfte och dess förutsättningar kan trots allt förändras – och det kan noteras att en parlamentariskt sammansatt kommitté för närvarande genomför en översyn av dessa variabler (Regeringen, 2023).

Vad som är en lämplig nivå på skuldankaret är en komplicerad fråga. Örebro universitet menar dock – liksom till exempel Andersson och Jonung (2016), Waldenström (2024) och Österholm (2024) – att det är av yttersta vikt att nivån på skuldankaret inte sätts för högt. Anledningen till detta är att staten behöver ett i princip obegränsat manöverutrymme om en stor negativ störning, såsom en finanskris, skulle drabba Sverige. Även om det är svårt att säga exakt vad ”för högt” är så kan det noteras att en skuldnivå på 90 procent av BNP av Reinhart och Rogoff (2010) nämnts som ett riktvärde för när den offentliga skuldsättningen börjar bli problematiskt hög. Denna siffra bör tas med en nypa salt, bland annat eftersom ett relativt stort antal länder – inklusive Frankrike, Japan och USA – har nivåer på den offentliga skuldsättningen som är påtagligt högre utan att det förefaller särdeles problematiskt. Men Sverige har också – i termer av sin egenskap av en perifer, liten, öppen ekonomi – andra förutsättningar än sådana länder. Om staten inte kan ta till alla önskvärda åtgärder vid en djup kris kan det få mycket negativa konsekvenser. Skuldankaret måste därför vara så lågt att den offentliga skuldsättningen efter eventuella krisåtgärder inte når en problematiskt hög nivå.

Beträffande en minskning av överskottsmålet från dagens 0,5 procent av BNP så anser Örebro universitet att detta är rimligt. En av anledningarna till överskottsmålets instiftande – att minska den offentliga skuldsättningen efter 1990-talskrisen – är ju överspelad i och med dagens låga nivå på skuldsättningen. Även motivet att en buffert behövdes för att hantera en större andel äldre i befolkningen får anses som inaktuellt då denna problematik nu kan anses ha anlänt. Dessutom har det påpekats från flera håll att ökade klimatinvesteringar och försvarsanslag samt diverse andra investeringar – bland annat i elnät, bostäder, järnväg och VA-nät – innebär att det finns skäl att överge överskottsmålet; se till exempel Hamilton (2017), Klimatpolitiska rådet (2021), Vänsterpartiet (2022) och Hofverberg (2024).

Även om det är rimligt att överge överskottsmålet så är Örebro universitet skeptisk till utredningens förslag om ett underskottsmål. Det budgetpolitiska ramverket ses förvisso över med jämna mellanrum och ett underskottsmål under en period vore möjligen inte särdeles problematiskt, men i utredningen föreslås ett permanent underskottsmål (på -0,5 procent av BNP). På ett mer övergripande plan kan det noteras att ett sådant underskottsmål skulle riskera att urholka den relativt sett goda budgetdisciplin som har karakteriserat svensk ekonomi under flera decennier. Angelägna investeringar har förvisso

identifierats, men den exakta omfattningen av dessa – och vad som skulle behöva lånefinansieras – råder det påtaglig oklarhet kring. Det finns därför en risk att ett underskottsmål skulle användas för lånefinansiering av utgifter som egentligen skall finansieras löpande, såsom permanenta åtaganden inom välfärden. En annan risk är att viljan att ställa olika utgifter mot varandra – vilken i viss mån kan ses som begränsad redan i utgångsläget – kan minska ytterligare. I en statsbudget på cirka 1200 miljarder kronor per år kan det förefalla rimligt att beslutsfattarna regelbundet ser över om det finns områden där aktiva nedskärningar kan vidtagas. Vidare bör det noteras att lånefinansiering av en ”puckel” av samhällsekonomiskt lönsamma investeringar som har identifierats kan motiveras, men – liksom Eklund (2024) påpekat – kan det inte ses som ett mål i sig att låna pengar.

Skuldankaret och överskottsmålet är intimt förknippade. Givet hur viktigt det är att skuldankaret sätts på en tillräckligt låg nivå – och att den faktiska skuldsättningen befinner sig i linje med denna nivå – så kan det avslutningsvis påpekas hur osäkra de beräkningar är som ligger bakom utredningens bedömning att ett underskottsmål på -0,5 procent av BNP är lämpligt. Denna osäkerhet påpekas i viss mån även i utredningen, men förtjänar att lyftas ytterligare. Beräkningarna grundas bland annat på antaganden om hur produktiviteten och olika aspekter av arbetskraften kommer att utvecklas – antaganden som är fundamentala för resultaten. Dessutom är beräkningarna känsliga för utgångsläget; detta kan bland annat illustreras med att de offentliga finanserna enligt Konjunkturinstitutets beräkningar inte bedömdes vara hållbara 2017 (Konjunkturinstitutet, 2017) men året efter bedömdes vara hållbara (Konjunkturinstitutet, 2018).²

Det är synnerligen viktigt att staten har finansiella muskler att agera i händelse av en kris. Örebro universitet menar därför att det är lämpligt med försiktighet som en princip kring skuldankaret och överskottsmålet. Det vore därför rimligt att låta en relativt låg nivå på skuldankaret åtföljas av ett balansmål (det vill säga 0 procent av BNP) snarare än ett underskottsmål.

² Mer i detalj påpekar Konjunkturinstitutet (2018, s 7) följande kring detta: ”Förbättringen jämfört med i fjol beror framför allt på att de offentliga utgifterna nu bedöms bli lägre som andel av BNP under hela scenarioperioden. Utgifterna har utvecklats betydligt svagare än väntat under 2017 och utgiftsprognosen för de närmaste åren har reviderats ner betydligt. Detta får stort genomslag i de långsiktiga framskrivningarna eftersom dessa tar sin utgångspunkt i de utgiftskvoter och inkomstkvoter som råder år 2022. Kortsiktiga förändringar i de offentliga finanserna kan alltså ha stor betydelse för de långsiktiga framskrivningarna och därmed bedömningen av om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. Detta manar till försiktighet i tolkningarna av resultaten.”

Referenser

- Andersson, F N G och L Jonung (2016), "Hur stor är en rimlig statskuld 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.
- Calmfors, L, J Hassler och A Seim (2022), *Samspel för stabilitet – en ESO-rapport om rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2022:3.
- Eklund, K (2024), "Underskottsmål kan leda oss fel", *Svenska Dagbladet*, 19 februari.
- Finansdepartementet (2023), *Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering*, SOU 2023:85.
- Finanspolitiska rådet (2024), "Tankar om det framtida finanspolitiska ramverket", *Ekonomisk Debatt*, årg 52, nr 3.
- 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*.
- Konjunkturinstitutet (2017), "Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna", Specialstudie Nr 54.
- Konjunkturinstitutet (2018), "Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna", Specialstudie Nr 2018:2.
- Regeringen (2023), *Översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande*, Dir. 2023:162.
- Reinhart, C och K Rogoff (2010), "Growth in a Time of Debt", *American Economic Review*, vol 100, s 573-578.
- Vänsterpartiet (2022), "Inför ett underskottsmål för att betala klimatsatsningar", *Dagens Nyheter*, 28 mars.
- Waldenström, D (2024), "Varning för misstagen från 1980-talets sedelpresspolitik", *Dagens Nyheter*, 21 januari.
- Walentin, K (2023), *Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering*, SOU 2023:91, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023.
- Österholm, P (2022), "Det finanspolitiska ramverket", *Ekonomisk Debatt*, årg 52, nr 3.