



Samhällesekonomisk utblick

– om statsskulden

April 2023

Statsskulden är ett viktigt mått på ett lands finansiella ställning. Den speglar både politiska beslut som tagits tidigare och avvägningar i den ekonomiska politiken som görs i nuläget. Den svenska statsskulden mätt som andel av BNP är bland de lägsta i EU. Det har uppnåtts genom att hårdprioritera bland de offentliga utgifterna och hålla dem lägre än inkomsterna. De negativa konsekvenserna för offentlig sektor är uppenbara och de behöver åtgärdas. Samtidigt är behoven stora av investeringar i energiförsörjning, klimatomställning och säkerhet. Därför är det dags att diskutera hur strategin ska anpassas för att hantera dessa utmaningar.

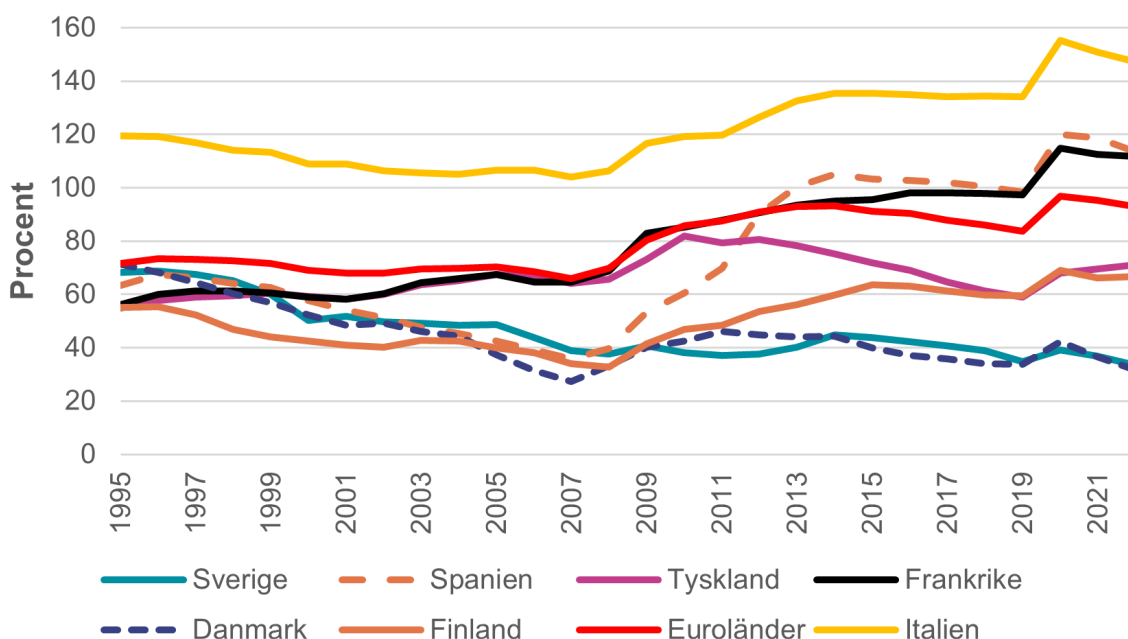
Skatter från företag och hushåll är statens viktigaste inkomstkälla. Dessa används för att finansiera statens åtaganden i samhället som utbildning, sjukvård, försvar, ekonomiskt stöd till medborgare med mera. Skillnaden mellan inkomster och utgifter är lika med den offentliga sektorns finansiella sparande (eller underskott). Enligt budgetlagen måste hela den offentliga sektorn uppvisa ett överskott på 0,33 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målsättningen för en regering ska således vara att ha mer inkomster än utgifter. Är utgifterna större än inkomsterna måste staten låna för att täcka mellanskillnaden, vilket gör att statsskulden ökar.

Statsskulden kan beräknas på olika sätt. I internationella jämförelser används oftast den offentliga sektorns totala skuld som formellt benämns den konsoliderade bruttoskulden. Det är summan av skulder i statlig och kommunal förvaltning samt det allmänna pensionssystemet.

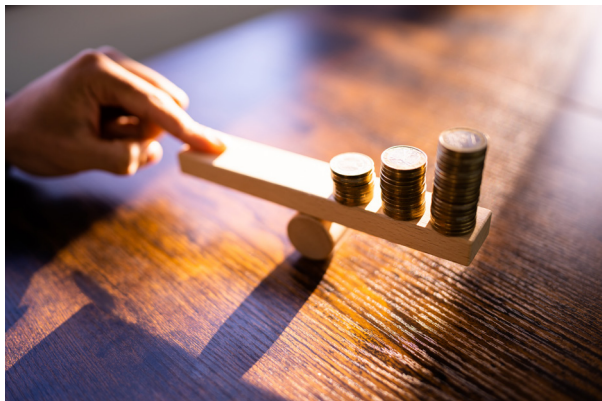
Den kallas också Maastricht-skulden eftersom beräkningen baseras på villkor i Maastricht-fördraget som ligger till grund för eurosamarbetet. I Sverige var den skulden ungefär 1900 miljarder kronor 2022 eller cirka 190 000 kronor per invånare.



Figur 1 Hela den offentliga sektorns skuld i procent av BNP



I jämförelser mellan länder sätts skulden i relation till landets bruttonationalprodukt (BNP). Denna skuldkvot presenteras i figur 1 ovan för ett urval av länder i Europa. Skuldens andel av BNP skiljer sig åt väldigt mycket mellan länder. Sverige tillhör en grupp av länder med lägst skuld, cirka 35 procent av BNP. Italien är ett av de högst belånade länderna i Europa med en skuldkvot som är cirka 4 gånger större än Sveriges skuld.



Skillnaderna beror på att länderna har valt att i olika grad låta de offentliga utgifterna överstiga inkomsterna. Skuldökningen 2008 i euroländerna är en effekt av bankkrisen som slog hårt mot dessa ekonomier och det behövdes ökade offentliga utgifter för att hantera problemen. I genomsnitt har skuldsättningen legat kvar på den högre nivån i euroländerna, medan den har fallit svagt i både Sverige och Danmark.

Det finns flera budgetregler

Sett över hela perioden har den svenska skuldkvoten nästan halverats. I början på 1990-talet gick svensk ekonomi igenom en djup kris och den hanterades bland annat genom att slå fast budgetregler (finanspolitiskt ramverk) som en regering ska följa. Överskottsmålet är en del av det ramverket och en annan är att den offentliga bruttoskulden inte ska överstiga 35 procent av BNP (skuldankaret). Enligt EU:s stabilitets och tillväxtpakt får skulden inte överstiga 60 procent av BNP, en nivå som Sverige således ligger långt under.

Ytterligare krav är att regeringen i budgetpropositionen föreslår ett tak för statens utgifter (utgiftstak) på tre års sikt. Utgiftstakets nivå ska normalt sett inte ändras. Men vid regeringsskiften som innebär en omläggning av den ekonomiska politiken eller vid en djup ekonomisk kris, kan regeringen föreslå en ändring av nivån på utgiftstaket. Ändringen fattar sedan riksdagen beslut om. Det finns en politisk enighet

kring dessa regler. För kommuner och regioner gäller att de ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkter överstiger kostnader. Blir det ett underskott ska det balanseras med motsvarande överskott under följande tre år. I en ekonomisk kris kan regeringen lätta på kraven. Prognoserna för ekonomin är negativa, så regeringen bör redan nu fundera på hur ytterligare försämringar i kommun- och regionsektorn ska hanteras.

Budgetutrymme

Statens skatteintäkter ökar när konsumtion och sysselsättning växer. Men det krävs politiska beslut för att öka de offentliga utgifterna. En del bidrag till hushållen anpassas när priser stiger liksom anslagen till myndigheter. Men anslagen justeras nedåt med ett produktivitetsavdrag vars syfte är att få myndigheter att bli mer produktiva. Generella statsbidrag till kommuner är en utgift som inte ökar när ekonomin växer. Däremot stärks statens budget med automatik när ekonomin växer om det inte fattas några beslut om utgiftsökningar. Detta kallas det finansiella sparandet.

För att bedöma om överskottsmålet uppfylls används något som kallas det strukturella sparandet. Det är en indikator på finansiellt sparande justerat för konjunkturreffekter. Detta sparande förbättras över tid genom den automatiska åtstramning som uppstår när offentliga utgifter inte utvecklas i takt med BNP. När sparandet överstiger 0,33 procent av potentiell BNP (BNP justerat för konjunkturläge) bedöms det finnas ett budgetutrymme för så kallade ofinansierade åtgärder - de behöver inte finansieras med motsvarande utgiftssänkningar eller skattehöjningar. Skillnaden mellan dessa mått är storleken på budgetutrymmet som styr de finanspolitiska besluten. Fördelen är att det förhindrar politiskt missbruk av samhällets resurser. Nackdelen är att nödvändiga offentliga investeringar inte genomförs.



Elisabeth Svantesson (M) är finansminister och den som överlämnar budgetpropositionen till riksdagens talman. Foto: Anders Löwdin

Utgifterna behöver öka

Kravet på överskott och taket på belåningen innebär att större offentliga investeringar endast kan bli aktuella under perioder med stora överskott, det vill säga vid stark ekonomisk tillväxt. Effektivisering skapar också utrymme, men det har varit den rådande strategin sedan länge och i vissa avseenden är det utrymmet förbrukat. Det går inte längre att vårda och undervisa effektivare utan ytterligare negativa konsekvenser för utförandets kvalitet.



En bestämd nivå på offentliga utgifter kan finansieras genom antingen beskattning eller upplåning. Enligt nuvarande budgetregler behöver inte den offentliga sektorn balansera budgeten varje enskilt år, men för att skulden inte ska växa okontrollerat över tid måste skatteintäkter förr eller senare finansiera kostnaderna för upplåningen. Valet mellan att skatte- eller lånefinansiera ett givet offentligt åtagande kan därför ses som ett val mellan att beskatta hushåll och företag i dag eller någon gång i framtiden. Samtidigt är det rimligt att framtida generationer betalar en del för dagens generation, eftersom deras levnadsstandard förbättras av tidigare generationers investeringar. En alltför låg skuld idag gynnar framtida generationer, medan en alltför hög gynnar dagens generation. Det gäller att hitta en balans mellan dessa avväganden.

Investera nu och för framtiden

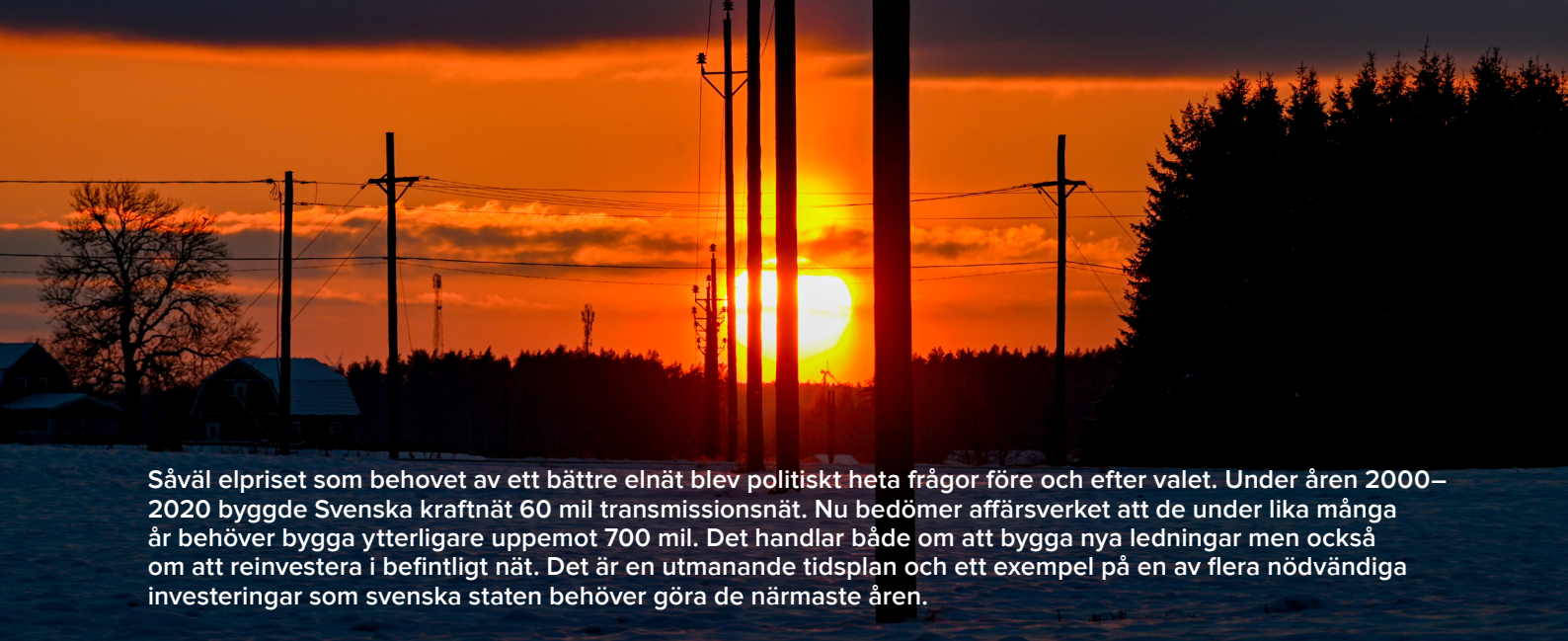
Den stora variationen i statsskuld visar att länder har gjort olika avvägningar och ger samtidigt en signal om att det är svårt att fastställa vad som är en rimlig skuldnivå. Ekonomisk forskning ger inte heller någon tydlig vägledning i vad den nivån bör ligga. De svenska erfarenheterna visar också att det tar lång tid att växla ned från en alltför hög skuldnivå. Samtidigt finns det investeringar som skapar tillväxt och därmed är lönsamma ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Bättre transporter som gör det enklare att resa och transportera produkter är ett exempel. Ett annat är utbildning som ökar utbudet av välutbildad arbetskraft, förbättrar produktiviteten och underlättar matchningen på arbetsmarknaden. Saco pekar på behoven av olika utbildningsåtgärder i sitt samhällspolitiska program.



Det finns också satsningar som måste genomföras i betydligt snabbare takt, de på klimatomställning. Det handlar bland annat om elektrifieringen av transporter, ökad digitalisering och utvecklingen av kretsloppsekonomin. Sådana satsningar är avgörande för framtida generationer och något som de säkert är villiga att betala för. En del sådana investeringar kan dessutom vara tillväxtskapande.





Såväl elpriset som behovet av ett bättre elnät blev politiskt heta frågor före och efter valet. Under åren 2000–2020 byggde Svenska kraftnät 60 mil transmissionsnät. Nu bedömer affärsverket att de under lika många år behöver bygga ytterligare uppemot 700 mil. Det handlar både om att bygga nya ledningar men också om att reinvestera i befintligt nät. Det är en utmanande tidsplan och ett exempel på en av flera nödvändiga investeringar som svenska staten behöver göra de närmaste åren.

Ett annat angeläget område är den långsiktiga energiförsörjningen i hela landet. Den snabba ökningen av elpriset under vintern 2022 visade på flera problem som måste åtgärdas. Det är också angeläget med snabbare utgiftsökningar för att stödja Ukraina militärt, humanitärt och ekonomiskt. Behoven är även stora för totalförsvaret och den långsiktiga kompetensförsörjningen inom vård, hälso-sjukvård och skola. Det är uppenbart att många av dessa satsningar måste genomföras nu!

De nuvarande budgetreglerna tillåter inga större offentliga investeringar. Alla prognoser pekar just nu på att ekonomin krymper 2023 med en mycket svag förbättring 2024 och i ett sådant läge är det motiverat med ökade offentliga satsningar. Dessutom är den svenska statsfinansiella ställningen mycket stark relativt övriga Europa. Vi anser att det är angeläget att börja diskutera hur budgetreglerna kan förändras för att möjliggöra alla nödvändiga satsningar. Det är avgörande för Sveriges och Europas framtid.

*Lena Granqvist, samhällspolitisk chef
Håkan Regné, chefsekonom*

– april 2023



Samhällsekonomisk utblick är en serie där Sacos chefsekonom Håkan Regné 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.

