

Den parlamentariska kommitténs översyn av det finanspolitiska ramverket – Vänsterpartiets reservation

Ida Gabrielsson (V)

Beslutet om att förändra saldomålet i de offentliga finanserna är ett av de viktigaste beslut som riksdagen har att fatta för framtiden. Det kan framstå som en teknikalitet. Men när Moderaterna och Socialdemokraterna i kommittén nu har enats om ett balansmål så har de också enats om att dagens skattebetalare ska betala alla kommande nödvändiga och stora investeringar i järnväg, elektrifiering, elnätet och elproduktion. Investeringar som inte bara är nödvändiga för att få en fungerande infrastruktur och bygga för framtiden, utan också är helt nödvändiga för att klara klimatomställningen. Med detta beslut är det en helt uppenbar risk att investeringarna inte kommer att bli av. Därför är denna överenskommelse ett historiskt misslyckande. Ett tomt löfte om att ha ordning och reda i statsfinanserna har med detta tillåtits stå i vägen för att bygga Sverige starkt.

Sverige står inför historiskt höga investeringar

Syftet med ett finanspolitiskt ramverk är att styra statens budgetbeslut mot att samhällsnyttan maximeras och undvika risker för negativa konsekvenser för samhället. Statsskulden utgör idag ingen risk för negativa samhällskonsekvenser. Däremot är det uppenbart att en underfinansiering av nödvändig infrastruktur innebär betydande risker för klimatet, jobben, den sociala sammanhållningen och en hållbar tillväxt. Enbart klimatomställningen kommer att innebära omfattande investeringar behöver göras i en rad samhällsviktiga verksamheter. Det rör sig om investeringar i transportinfrastruktur, elöverföring och elproduktion samt en upprustning och klimatanpassning av bostadsbeståndet. Denna syn står inte enbart Vänsterpartiet för utan uppfattningen delas av en lång rad experter och aktörer i Sverige idag.

Investeringarnas storlek är beroende av en rad faktorer och tidsaspekten är en viktig sådan. Ju längre världens stater avstår från att vidta åtgärder och genomföra omfattande investeringar, desto högre kommer kostnaden att bli för att hantera effekterna av klimatförändringarna. Att återställa, förhindra och reparera skador i efterhand blir en betydligt dyrare väg att gå än att i möjligaste mån förebygga klimatförändringarnas negativa inverkan på samhället.

Balansmål innebär en generationsorättvisa

Sveriges investeringsbehov beror av tidigare generationers misskötsel och nya investeringar kommer att vara till gagn för framtida generationer. Därför bör kostnaderna också spridas över en längre period och inte tas som ett budgetbeslut över endast några år. Med utredningens förslag ska alla kommande investeringar finansieras inom ramen för ett balansmål. Det innebär att framtida regeringar nu är hänvisade att tillsammans med ökade försvarskostnader, pengar till polis och rättsväsende, välfärd och arbetsmarknadspolitik, skapa utrymme för kraftigt ökade satsningar på elektrifiering och järnvägsutbyggnad. Löpande offentlig konsumtion, som barnomsorg, kommer att tvingas konkurrera med framtidsinvesteringar i klimatet. Det är inte rimligt att dess ska ställas mot varandra när det ena gynnar dagens familjer medan det den andra är nödvändigt för framtida generationers välfärd. Det enda rimliga är att dessa investeringar sprids över flera generationer skattebetalare genom att budgeten underbalanseras. Dagens skattebetalare har redan medverkat till att kraftigt pressa ned den offentliga skuldsättningen. Det har skett till höga kostnader i form av försämrad välfärd och underfinansierad infrastruktur, att nu låta dem också stå för hela notan för nödvändiga framtidsinvesteringarna är både orättvist och irrationellt.

Balansmål innebär en fortsatt underfinansiering av nödvändiga investeringar

Redan i dag vittnar en rad aktörer om Sveriges enorma underhållsskuld när det gäller vatten- och avlopp eller vägar och järnväg. Det är dock ytterst tveksamt att någon framtida regering kommer att vara villig att höja skatten till den grad – eller skära ned i välfärden i motsvarande utsträckning – så att dessa investeringar fullt ut kan komma till stånd. Om staten inte kliver fram och bidrar med sin del så kommer kommuner och regioner ändå tvingas att höja skatterna eller taxor och avgifter för de områden de själva tvingas ansvara för. Därmed innebär utredningens förslag den sämsta av världar; stora kostnader kommer att läggas på dagens hushåll samtidigt som vi riskerar att misslyckas med att få fram billig el och tåg som går i tid.

Balansmål innebär att privata lösningar tvingas fram

Med dysfunktionella begränsningar för staten att finansiera nödvändiga infrastrukturinvesteringar finns det en överhängande risk att regeringar vill bjuda in privat kapital att överta investeringsprojekt. Med stor säkerhet blir detta i förlängningen dyrare för svenska medborgare, eftersom kostnaden för ett infrastrukturprojekt då även ska innefatta privata aktörers vinstmarginal och att det är betydligt dyrare att låna för privata aktörer än staten. Dessutom riskerar det att bli samhällsekonomiskt ineffektivt. En privat aktör har inte största möjliga samhällsnytta för ögonen utan största möjliga företagsekonomiska vinst. Ett mycket tydligt exempel på det är Arlandabanan. Där äger staten själva rälsen men det privata företaget A-Train har nyttjanderätten till Arlandabanans spår och stationer och driver flygpendeln Arlanda Express. Priset för att resa med Arlanda Express är i dag högre än för alternativa färdmedel och antalet resenärer är färre än vad som förutsågs vid starten på projektet. Vi ser nu också hur regeringen kombinerar överenskommelsen om balansmål med att öppna upp för privat kapital i senaste infrastrukturpropositionen.

Hur ska kärnkraften finansieras?

I augusti i år presenterade regeringen sin utredning om finansieringen av deras planer på kärnkraftsutbyggnad. I utredningen ingår att beskriva bland annat de offentligfinansiella effekterna av förslaget. Projektet finansieras genom statliga lån som sedan ska betalas tillbaka. Projektet påverkar således statskulden, som är en del av den offentliga bruttoskulden (Maastricht-skulden). Programmet innebär att bruttoskulden ökar med som med cirka 450 miljarder kronor, vilket medför att skuldankarets toleransintervall på ± 5 procentenheter från riktmärket på 35 procent av BNP kommer att överskridas (allt annat lika).

Kärnkraftsutbyggnaden påverkar dessutom den offentliga sektorns finansiella sparande och ska därmed rymmas inom ett balansmål. Hur kärnkraftsutbyggnaden påverkar det finansiella sparandet avgörs av om programmet klassificeras som en offentlig eller privat investering i nationalräkenskaperna. EU:s statistikmyndighet Eurostat har ett antal riktlinjer hur investeringar ska bokföras i nationalräkenskaperna vid offentlig-privat samverkan. Allt tyder dock på att projektet kommer att klassificeras som en offentlig investering. Denna bedömning delas även av Finanspolitiska rådet.¹

Effekterna på det finansiella sparandet, och därmed budgetutrymmet, blir mycket stora om kärnkraftsutbyggnaden klassificeras som en offentlig investering. Under flera år kommer det finansiella sparandet att försämrats med mellan 20–87 miljarder kronor. Det är ett scenario som bygger på en fördyring under konstruktionsfasen som är lägre än den varit i genomsnitt för faktiskt byggda kärnkraftverk. Kostnaderna kan alltså bli betydligt högre. Om saldomålet inte anpassas kommer detta leda till besparingar eller skattehöjningar med motsvarande belopp. Vänsterpartiet har krävt att utredningen bör analysera och beakta frågan om kärnkraftens finansiering innan beslut kan fattas om saldomålet.

¹ <https://www.dn.se/debatt/farligt-spel-pagar-i-fragan-om-karnkraftsfinansiering/>

Vänsterpartiets förslag för generationsrättvisa, hållbar tillväxt och jobb

Nytt saldomål för de offentliga finanserna

För att finansiera den gröna omställningen har Vänsterpartiet föreslagit att dagens överskottsmål ersätts med ett mål för de offentliga finanserna på -1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Detta bör gälla för den kommande 8-årsperioden. I en underlagsrapport till utredningen redovisas att om det finansiella sparandet sätts till -1 procent av BNP när den nya cykeln startar 2027 landar Maastricht-skulden på 42,6 procent vid den nya ramverksperiodens slutår 2034.²

Inkomstgolv

Idag finns ett tak för statsbudgetens utgifter i form av systemet med de 3-åriga utgiftstaken, men det finns inget motsvarande golv för statens inkomster. Detta gör det lättare att sänka skatterna än att genomföra utgiftsreformer. För att säkerställa att ett nytt saldomål används till investeringar och inte till skattesänkningar menar Vänsterpartiet att det finanspolitiska ramverket bör kompletteras med ett inkomstgolv. Det kan med fördel knytas till det som brukar kallas för ”bibehållet offentligt åtagande” som Konjunkturinstitutet löpande gör beräkningar av; dvs. att transfereringar till hushåll (exklusive pensioner) utvecklas i takt med lönerna, samt att antalet arbetade timmar i offentlig produktion följer det demografiska behovet så att personaltätheten bibehålls. Vänsterpartiet föreslår därför att regeringen i sina ekonomiska propositioner ska redovisa offentligfinansiella effekter av ett bibehållet offentligt åtagande. Kopplat till detta föreslår vi att regeringen gör en bedömning av vilken skattenivå över en konjunkturcykel som krävs för att upprätthålla ett konstant offentligt åtagande. Om en regering föreslår en skattepolitik som lägger sig under denna nivå, blir det tydligt för väljarna vilka politiska prioriteringar som har gjorts. Förslagen, om de blir verklighet, kommer därmed att öka transparensen i budgetpolitiken, och det blir lättare för väljarna att väga olika politiska vägval mot varandra.

Höj skuldankaret

Vänsterpartiet har länge krävt att skuldankaret bör ses över. För det första är det tveksamt om skuldankaret är konsistent med överskottsmålet. Huruvida de är förenliga med varandra beror främst på hur den s.k. räntetillväxtdifferensen utvecklas.³ För det andra är skuldnivån omotiverat låg. Det finns relativt omfattande forskning om sambandet mellan offentlig skuldsättning och ekonomisk tillväxt. Den samlade slutsatsen i dessa studier är att sambandet är mycket osäkert.⁴

Vänsterpartiet föreslår att ett långsiktigt mål för den offentliga skulden sätts till 50 procent av BNP. Målet ska ses som ett tak, som den offentliga skulden inte bör överstiga. En skuld på den nivån skapar långsiktigt hållbara offentliga finanser och god marginal till EU:s gränsvärde på 60 procent. Det är dessutom en låg skuldkvot i ett internationellt perspektiv.

När skuldankare och hållbarhet i skuldkvoter diskuteras har Vänsterpartiet framfört vid upprepade tillfällen att det är centralt att utgångspunkten är den kommande 8-årsperioden och inte skuldutvecklingen på 50 eller 100-års sikt. Vi har i dagsläget inte ett långsiktigt behov av att sanera de offentliga finanserna och dagens finanspolitiska ramverk innefattar en översyn varannan mandatperiod. Detta ramverk bör vara styrande för beslutsunderlaget i utredningen.

Finansiella mål bör kompletteras med reala

Ramverket handlar i dagsläget om saldomål, bruttoskuld och utgiftstak. Vänsterpartiet anser att det finanspolitiska ramverket dels behöver kompletteras med ett mått som också beaktar den offentliga sektorns finansiella tillgångssida. Detta mått brukar kallas för den finansiella nettoställningen eller nettoförmögenheten. I de flesta länder överstiger de finansiella skulderna de finansiella tillgångarna, dvs. de har en nettoskuld. Sverige har gått från en nettoskuld på 29 procent år 1997 till en finansiell

² Konjunkturinstitutet (2024), ”Redovisning av uppdrag enligt överenskommelse mellan Konjunkturinstitutet och kommittén för översyn av målet för det finansiella sparandet”, Fi2023/10.

³ Se t.ex. Riksgälden (2024). Makroekonomiska förutsättningar för statsskuldens utveckling.

⁴ Riksgälden (2016). Statsskuldens roll i ekonomin.

nettoförmögenhet på 32 procent av BNP 2024. Vad som är ett lämpligt mål för den finansiella nettoställningen behöver utredas, men det framstår inte som rimligt att ha en finansiell nettoförmögenhet på över 2 000 miljarder kronor samtidigt som Sveriges transportinfrastruktur behöver byggas ut och underhållas och ekonomin behöver ställas om i en för klimatet hållbar riktning.

Den ekonomiska politiken bör styras av reala mål om ökad sysselsättning, rättvis fördelning, investeringar och klimatomställning, där offentligfinansiella mål blir verktyg för att uppnå de reala målen. Vänsterpartiet föreslår därför att det finanspolitiska ramverket kompletteras med mål för arbetsmarknaden om full sysselsättning och ett mål för offentliga investeringar i linje med våra klimatåtaganden.

Övriga synpunkter på kommitténs arbete

Effekt av en gas i pensionssystemet

Det finns ett direkt samband mellan sparandet i pensionssystemet, saldomålet och sparandet i staten. Om sparandet i pensionssystemet t.ex. ökar med en procent av BNP minskar det implicita sparmålet för staten med lika mycket och statsskulden ökar. På motsatt sätt ökar statens sparmål om sparandet i pensionssystemet minskar. Det är staten som ansvarar för att anpassa sitt sparande så att saldomålet i sin helhet nås.

Pensionssystemets finansiella hållbarhet garanteras av en automatisk balanseringsmekanism. För denna beräknas årligen ett balanstal som är kvoten mellan systemets tillgångar och skulder. När balanstalet är 1 är systemet i balans och om det är större än 1 är tillgångarna större än skulderna. Den automatiska balanseringsmekanismen är dock asymmetrisk. Det finns en ”broms” om balanstalet blir mindre än 1, men i dagsläget ingen ”gas” som ökar pensionerna snabbare om systemets finansiella ställning blir för stark. Balanstalet för 2024 är fastställt till 1,1295, och både Konjunkturinstitutet och Pensionsmyndigheten bedömer att det kommer att fortsätta att stiga det närmaste decenniet. Mot bakgrund av detta har Riksdagens pensionsgrupp, som är en blocköverskridande arbetsgrupp med företrädare för alla åtta riksdagspartier, beslutat att frågan hur överskott i pensionssystemet kan hanteras åter ska ses över av en arbetsgrupp i Regeringskansliet. Inget beslut är dock fattat i frågan och det saknas därmed regler för vad som händer om pensionssystemets buffertfond blir onödigt stor. Om en ”gas” införs under de år för vilka ett reviderat saldomål gäller, 2027–2034, kommer sparandet i pensionssystemet att bli lägre än om den inte införs. Det leder i sin tur till att statens sparande måste bli högre, allt annat lika, och statsskulden blir därmed lägre.

Vänsterpartiet menar att utredningen borde ha beaktat denna fråga och analyserat effekten av olika alternativ för gasen.

Avsaknad av förutsättningar för en bred överenskommelse

Vänsterpartiet har en stark tilltro till det svenska utredningsväsendet. En offentlig utredning innebär en viktig resurssättning av centrala frågor och gedigna genomgångar av kunskapsläget på specifika områden. Erfarenheten av arbetet i denna kommitté har dock varit att det underlag som producerats har varit ämnat att försvara dagens ramverk. Utredningen drar svepande slutsatser om att dagens ramverk bidragit till en gynnsam utveckling av Sveriges ekonomi, vilket inte är belagt eftersom ingen sådan analys har gjorts.

Utredningen innehåller dessutom en rad generaliserade beskrivningar av att underskott och aktiv finanspolitik automatiskt leder till obalanser, högre räntor och accelererande statsskuld.

Vänsterpartiets hållning har varit att dessa resonemang måste anpassas till den faktiska nivån på skulden och de svenska nettotillgångarna och dessutom beläggas med fakta. Den faktiska situationen är att Sverige är ett av de länder som har starkast offentliga finanser i världen.

Vänsterpartiet har drivit på för att de offentliga finanserna ska sättas i relation till samhällets behov. Därför har vi krävt att utredningen ska ta fram en bilaga som beskriver utvecklingen av kapitalstocken,

investeringsbehoven i Sverige och vilken betydelse det finanspolitiska ramverket kan ha för offentliga investeringar. Denna bilaga har dock inte blivit en del av den slutliga utredningen, vilket vi beklagar.

Vänsterpartiets bestämda uppfattning är att den politiska ambitionen att diskutera behoven av ett förändrat ramverk har varit obefintligt. Därför har dessa frågor vare sig utretts eller förhandlats och inga kompromisser eller breda lösningar har diskuterats i kommittén.