

1 Inledning

I 1990-talets samhällsdebatt har det uttryckts farhågor för att de yngre och de ännu ofödda generationerna kanske inte får leva ett lika gott liv som de nuvarande medelålders och äldre generationerna. Det har ibland kommit till öppen konflikt mellan å ena sidan företrädare för 60- och 70-talsgenerationerna och å andra sidan i försvarsposition satta 40-talister. Att de senare står i skottgluggen är inte så konstigt. Dels är de många, dels är de i sina bästa år som beslutsfattare. Konflikten är spektakulär, mellan barn och föräldrar som den ju står.

Det finns flera skäl till att framtida generationer i ekonomiska och andra avseenden skulle kunna drabbas negativt av den nu aktiva generationens göranden och låtanden:

- Den sociala skulden: oförmågan att inom rimlig tid ge ungdomarna arbete, bostad etc., vilken på sikt kan leda till social utslagning.
- Miljöskulden: den miljöförstörande produktionen och konsumtionen, som överlämnar ett fördärvat miljökapital och/eller ett omfattande restaureringsarbete till de efterkommande.
- Utlandsskulden: överkonsumtionen av varor och tjänster (visserligen för närvarande hejdad), som medfört importöverskott och växande utlandslån, vilka måste förräntas och amorteras i framtiden.
- Pensionsskulden: ATP-systemet som vid dålig tillväxt i ekonomin medför att pensionskostnaderna blir mycket betungande för de framtida förvärvsarbetande.
- Statsskulden: strävan att sänka skattetrycket parad med oförmågan att i motsvarande mån minska den offentliga sektorns utgifter, vilket fått statsskulden att passera 1 biljon kronor.

Varje försök att värdera dessa faktorerers betydelse, och hur de faktiskt kan komma att påverka olika generationer, stöter på stora princi-

piella och statistiska svårigheter. Det är naturligtvis lätt gjort att — beroende på vilken ståndpunkt man intagit i generationskriget — mer eller mindre medvetet glömma bort faktorer som verkar i den ena eller andra riktningen.

Ekonomisk tillväxt

Så länge den ekonomiska tillväxten i landet var god, intog generationsdebatten en undanskynd plats. Man kan våga påstå att varje generation svenskar, från 1800-talets senare del och fram t.o.m. dagens pensionärgeneration, har haft det bättre än den föregående — åtminstone i mer snäv, materiell bemärkelse.

I följande tabell finns rätt imponerande tal.

Tabell 1.1 Utvecklingen av BNP, den samlade produktionsvolymen i den svenska ekonomin
Procent per år

1870–1890	2,6	1950–1960	3,4
1890–1910	3,1	1960–1970	4,6
1910–1930	3,1	1970–1980	2,0
1930–1950	2,6	1980–1990	2,0

Under de 120 åren mellan 1870 och 1990 steg BNP med nästan precis 3 procent per år. Bara en mindre del av tillväxten kan förklaras med befolkningsökningen: att vi blivit fler som producerar och konsumerar. BNP per capita har således vuxit en aning långsammare. Varje ny årskull medborgare har alltså embarkerat "tillväxttåget" på högre nivå, och man har anledning tro att dess livsinkomst med ungefär lika mycket överstigit den föregående kullens. Till detta skall läggas att medellivslängden successivt ökat, delvis just genom den högre materiella konsumtionen, delvis genom medicinens landvinningar, m.m.

Under de första åren av 1990-talet sjönk emellertid BNP. Efter en återhämtning de senaste åren är den 1995 ungefär uppe i 1990 års nivå igen. Lågkonjunkturen är en del av orsaken till de bekymmer som vi nyss radade upp: ungdomsarbetslösheten, statsskuldens ökning

och i viss mån pensionsproblemet.

Man kan kanske hysa oro för att den ekonomiska tillväxten även i ett långt framtidsperspektiv uteblir, eller blir negativ. Detta skulle i så fall medföra att tillkommande generationers materiella livskonsumtion inte längre stiger eller successivt blir lägre. Nu är de senaste årens lågkonjunktur, med alla dess problem, krusningar på ytan sett i långsiktigt perspektiv. BNP är nu 25 gånger så hög som 1870, 3 gånger så hög som 1950 – och faktiskt 45 procent högre än 1970, trots de ekonomiska krisperioder som vi upplevt under de senaste 20 åren.

Den ekonomiska tillväxten är, bortsett från den del som hänger samman med befolkningstillväxten, uttryck för produktivitetsökning, åstadkommen genom omstruktureringar, ökad användning av kapital, utbildning, uppfinningar och innovationer etc. Möjligheterna att göra framsteg i dessa avseenden torde inte upphöra i framtiden. Det borde finnas skäl till tillväxtoptimism.

Det finns dock risk att man tolkar in för mycket i de historiska tillväxttalen. I BNP registreras bara produktion som sker mot betalning. En betydande del av den långsiktiga BNP-ökningen beror på att en ökad del av produktionen i samhället kommit att registreras i BNP-måttet. Förr skedde exempelvis en större produktion i hemmen, fördold för nationalräkenskaperna: matlagning, barntillsyn, klädsömnad, etc. Det är svårt att säga vilka verksamheter som i framtiden kan komma att flytta in i nationalräkenskapernas sfär, eller vilka som eventuellt kan komma att gå den motsatta vägen.

Permanent arbetslöshet

För närvarande räknar flera ekonomiska bedömare med att tillväxten fortgår i god takt under andra hälften av 1990-talet. Delvis är detta en slags "rekyl" på den nu genomlidna tillbakagången, stimulerad bl.a. av den fortsatt goda tillväxt i exportefterfrågan som den svenska kronans låga kurs medför.

Även med en optimistisk bedömning är det dock osannolikt att sysselsättningsmöjligheterna under andra hälften av 1990-talet svarar mot det potentiella arbetsutbudet. Inte minst gäller detta de årskullar ungdomar som drabbats av krisen på arbetsmarknaden. Det är mycket

osäkert i vad mån det i praktiken går att få människor i arbete när de varit arbetslösa i många år. Erfarenheterna från andra delar av Europa är i detta avseende inte särskilt uppmuntrande. Här finns alltså – förutom det individuella elände som den permanenta utslagningen innebär – en faktor som kan hämma den ekonomiska aktivitetsnivån även i ett långt perspektiv.

Förslitning av miljö och människor

Man måste för framtiden beakta också miljökonsekvenserna av de traditionella produktionsaktiviteterna. En del av BNP måste sättas av till miljöinvesteringar och miljörestaureringar. Detta är en ersättning för den förslitning av "miljökapitalet" som den ekonomiska produktionen förorsakar, ungefär på samma sätt som man måste ersätta uttjänta maskiner och annat realkapital. Miljöinvesteringarna måste naturligtvis åstadkommas med hjälp av den tillgängliga produktionskapaciteten. Härigenom reduceras utrymmet för att producera traditionella konsumtionsvaror. Lönernas köpkraft i termer av dessa varor reduceras, dvs. reallönerna stiger långsammare.

Man kan i princip föra liknande resonemang på andra områden: medicinsk ohälsa, psykisk och social utslagning, kriminalitet, etc. Exempelvis räknas i dag vården av personer som blir sjuka eller skadas på grund av arbetet som konsumtion, medan det rätteligen vore att anse som ersättning av förslitet "humankapital", mänskligt kapital. Här kommer arbetslösheten åter in som en faktor som på längre sikt föröder det mänskliga kapitalet.

Utlandsskulden

Under de flesta år sedan 1970-talets mitt har Sverige haft underskott i bytesbalansen. För att finansiera underskotten har landet varit tvunget att låna i utlandet. Den djupare innebörden är att vi använt mer varor och tjänster än vi producerat.

Bytesbalansproblemet är nu – åtminstone temporärt – eliminerat. Hushållen sparar mycket och konsumerar lite. Den stora utlands-

skulden finns emellertid kvar, och den kan ytterst bara betalas genom att vi har överskott i bytesbalansen; att vi producerar mer varor och tjänster än vi använder. I den mån vi inte gör det, ärver kommande generationer skulden.

Fram till början av 1970-talet var de internationella betalningsströmmarna hårt reglerade inom ramen för det s.k. Bretton Woods-systemet. Större underskott i bytesbalansen kunde i princip bara täckas genom lån förmedlade av Internationella Valutafonden, IMF. Sådana lån var förknippade med stränga och ibland nationellt förödmjukande krav på den ekonomiska politiken i låntagarlandet. Den avreglering av de internationella kapitalmarknaderna som ägt rum under de senaste två decennierna har kraftigt förändrat denna bild. Numera hävdar en del ekonomer att ett land kan ha en utlandsskuld i praktiskt taget oändlig tid, förutsatt att den ligger inom rimliga gränser för landets förmåga att betala räntor. Man behöver då bara omsätta lånen efter hand som de förfaller. Inställningen kan tyckas legär, men man kan beakta att ett lands återbetalning av utlandslån innebär att något annat land måste ha underskott i sin bytesbalans – något ju få länder eftersträvar.

Räntorna på lånen utgör icke desto mindre en belastning. Denna belastning måste emellertid sättas i relation till hur de lånade pengarna har använts. Om de använts till att finansiera investeringsprojekt som avkastar mer än utlandslånen kostar i räntor är utlandsuplåningen lönsam. Som exempel på denna typ av "goda" underskott brukar nämnas de bytesbalansunderskott Sverige hade i samband med järnvägsbyggandet kring sekelskiftet 1900.

Det är emellertid, milt sagt, tvivelaktigt om de senaste två decenniernas bytesbalansunderskott och utlandsuplåning kan karakteriseras på detta sätt.

Pensionsskulden

Ett genomsnitt av de yngre pensionärerna i Sverige har i dag tack vare ATP-systemet en ganska god levnadsstandard i förhållande till de förvärsarbetande generationernas – om man jämför med hur det var för några decennier sedan, och hur det är i många andra länder. Ett av

problemen med ATP-systemet är emellertid att dess kostnadsutveckling följer löneutvecklingen i samhället med flera decenniers eftersläpning. Pensionsutbetalningarna kan därför komma att uppgå till mycket betungande summor för de förvärvsarbetande om lönstillväxten varaktigt sjunker.

Riksdagen fattade 1994 ett principbeslut om ett reformerat pensions-system. Ändringar kan förväntas, som gör att pensionskostnaderna blir mer följsamma och förutsebara i relation till de förvärvsarbetandes inkomster än de nu är. Trots detta blir pensionsbetalningarna en mycket tung post omkring år 2010 när 40-talisterna går i pension.

Statsskulden

En stor del av generationsdebatten under senare år har fokuserats till den statsskuld som måste betalas av framtida generationer, och som för Sveriges del närmast sig värdet av vårt lands samlade BNP under ett helt år. Vi bortser för ögonblicket från att staten också har tillgångar, och från kapitalet i AP-fonden; att således den offentliga *nettoskulden* är avsevärt mindre än den statliga *bruttoskulden*.

Låt oss till att börja med anta att statsskulden är finansierad inom landet — det är den också till större delen även i verkligheten. En genomsnittlig medborgare lämnar då vid sin död efter sig fordringar på staten som uppgår till väl över 100 000 kronor. Om den efterkommande generationen vill ha ut sin fordran i reda pengar, dvs. att statsskulden löses in, måste skatten höjas med samma belopp. Det kan då se ut som om ingenting reellt sett inträffat för den genomsnittlige medborgaren: han har fått betalt för sin ärvda fordran, och fått sina inkomster minska lika mycket genom skatten. Tolkningen skulle vara att statsskulden saknar betydelse när det gäller levnadsstandardens fördelning mellan generationer.

Arvingarna kan emellertid ha följande misstanke: Om föräldrarna låtit bli att låna ut pengar till staten hade de i stället lämnat efter sig större privata arv: bostäder, företag och annat, som de kunnat dra nytta av i sin konsumerande och producerande verksamhet.

Frågan är alltså i vilken utsträckning statsuplåningen tränger ut annat sparande och investering. Det finns en engelsk term för detta,

som används även i svenskt ekonomspråk: "crowding-out". Detta kan ske genom att statens upplåningsbehov driver upp räntenivån och därmed avkastningskraven på privata investeringar, så att färre sådana genomförs. Placeringar i statspapper har för föräldragenerationen utgjort ett fullvärdigt substitut för privata investeringar. Därmed blir statsskulden en belastning för framtida generationer.

Detta står i motsättning till en annan teori, den om "den ricardianska ekvivalensen" (efter David Ricardo, 1800-talsfilosof och ekonom). Den teorin säger att om statsfinanserna går med underskott och framtvningar upplåning mot obligationer etc. så upprätthåller medborgarna ändå sina investeringar inom den privata sfären. De inser att de eller deras efterkommande förr eller senare måste betala statsupplåningen genom höjd skatt. De ökar därför sitt totala sparande (inbegripet sparandet i statspapperen). Annorlunda uttryckt betraktar medborgarna de "påtvungade" statspappersköpen som en fullbordad skattebetalning, och sedan investerar de enligt de planer de hade innan statsupplåningen ägde rum. Är detta riktigt utgör statsskulden inget problem för inkomstfördelningen mellan olika generationer.

Det skall dock tilläggas att oavsett om den ena eller andra teorin är riktig (eller en kombination av båda), uppkommer fördelningseffekter inom den framtida generationen, som beror på föräldragenerationens sparande i olika inkomstkikt, i olika samhällsklasser etc.

Om staten lånar i utlandet gör detta ingen skillnad i princip. Avgörande är fortfarande om den privata sektorn matchar upplåningen med ökat sparande eller inte – och därigenom neutraliserar effekten på bytesbalansen.

Generationsräkenskaper

Tanken på generationsräkenskaper har väckt intresse hos många människor: i ungdomsorganisationerna, bland unga riksdagsledamöter och inom massmedia. En del av dem kommer att bli besvikna på denna skrift. Den handlar i rätt liten utsträckning om vad de väntat sig – och vad vi på föregående inledande sidor talat om.

I fackkretsar har ordet generationsräkenskaper en innebörd som ganska mycket skiljer sig från den som finns hos en något bredare

svensk allmänhet. Generationsräkenskaper är nämligen i första hand en formell teknik för att bedöma den offentliga budgetpolitikens långsiktiga hållbarhet.

Vi kommer att vid upprepade tillfällen hänvisa till den s.k. Kotlikoff-modellen. Detta skall inte fattas som ett förringande av andra ekonomer som bidragit till generationsräkenskapsteknikens framväxt. Amerikanen Laurence J. Kotlikoff är emellertid den uppmärksammade författaren till läroboken med titeln "Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend" (New York, The Free Press, 1992) och därtill en flitigt anlitad konsult i olika länder som velat framställa egna generationsräkenskaper. Tillsammans med Alan J. Auerbach och Jagadeesh Gokhale har Kotlikoff utarbetat en mer kortfattad artikel "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy" (Journal of Economic Perspectives – Volume 8, Number 1 – Winter 1994). I anslutning till denna finns också en kritisk granskning gjord av Robert Haveman, "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?".

De båda sistnämnda titlarna torde ganska klart antyda att generationsräkenskaper i hittillsvarande utföranden *inte* analyserat olika generationers villkor i vidare mening – eller ens i en någorlunda heltäckande materiell mening. De handlar på ett mycket inskränkt sätt om statsbudgeten, och "av vem och när" statsskulden skall betalas.

Generationsräkenskaper skulle kunna vara något mer, eller något annat – de skulle t.ex. kunna ha något att säga om 60-talsgenerationens livsvillkor jämfört med 40-talsgenerationens. Sådana generationsräkenskaper vore emellertid snarare en utveckling av den befintliga metodiken för nationalräkenskaper, än en utveckling längs det kotlikoffska spåret. Ordens makt är stor. Medan det torde vara korrekt att uppfatta exempelvis miljöräkenskaper som en utvidgning av det existerande nationalräkenskapssystemet, är generationsräkenskaper av det kotlikoffska slaget närmast att betrakta som ett sofistikerat alternativ till budgetsaldot som finanspolitisk indikator.

Vi följer i denna rapport om generationsräkenskaper för Sverige i huvudsak den kotlikoffska uppläggningsen. Vi gör emellertid smärre utvecklingar och framför också en del av den kritik som metodiken förtjänar, på såväl principiella som empiriska grunder.