

Förord

*Klas Eklund*¹

Den här boken dokumenterar en konferens om budgetunderskott och statsskuld som ESO ordnade den 23 november 1993.

ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) är en kommitté under Finansdepartementet, med uppgift att studera den offentliga sektorn – dess verksamhet, organisation, finansiering och underskott – med ekonomiska glasögon. Bakgrunden till valet av ämne för seminariet är uppenbar. Det svenska underskottet – såväl för staten som för den offentliga sektorn som helhet – växte under 1990–1993 snabbare än för något annat industriland. Från att ha haft västvärldens starkaste statsfinanser fick Sverige västvärldens svagaste. Det betyder i sin tur att statsskulden började växa snabbt. Den svenska staten är på väg att skaffa sig en lika stor bruttoskuld som de mest skuldsatta staterna bland de industrialiserade länderna.

Detta har orsakat stor debatt, rubriker och farhågor. Det är inte konstigt att människor blir oroliga över de enorma bruttosiffrorna och över kvällspressens bilder på spädbarn som sägs vara skyldiga hundratusentals kronor redan vid födseln. Men det finns röster som menar att dessa siffror ger en överdriven bild av problemen. Om den offentliga sektorns tillgångar räknas in, blir siffrorna inte så hisnande, säger de.

Stämmer detta? Hur farliga är budgetunderskottet och statsskulden egentligen?

Finansieringsproblemen

När ekonomer analyserar underskott på kort sikt – vilka effekter de ger under ett à två år – är finansieringen det som främst brukar granskas. Underskott i de offentliga finanserna måste ju täckas på något sätt. Förenklat uttryckt kan man säga att det finns två metoder

¹Klas Eklund är ordförande i ESO.

att göra detta. Antingen trycker staten pengar – varvid det finns risk för inflation när en större mängd pengar jagar de tillgängliga varorna och tjänsterna. Eller så lånar man på kreditmarknaden – varvid räntorna drivs upp av den höjda kreditefterfrågan, vilket i sin tur leder till att investeringarna faller. Stora underskott riskerar med andra ord att medföra antingen inflation eller utträngning av investeringar – eller båda delarna.

Här tycks dock en hel del svenska ekonomer under de senaste åren varit mindre bekymrade. Visserligen kan stor upplåning skapa problem även på kort sikt om långivarna har svagt förtroende för låntagaren. Men paradoxalt nog kan man hävda att den svenska ekonomins dåliga läge gör att finansieringen av underskottet i sig inte blivit något akut problem – hittills.

För det första är ju en stor del av underskottet en följd av den höga arbetslösheten som dels orsakar utgifter, dels medför lägre skatteinkomster för staten. Många menar t.o.m. att det är tur att de offentliga utgifterna bidragit till att hålla uppe köpkraften och den vägen automatiskt stabiliserat ekonomin. Dessa debattörer menar också att underskott som beror på tillfälliga problem inte behöver bli farliga; förhoppningen är att den delen av underskottet automatiskt skall minska när framtiden ljusnar.

För det andra pressar den höga arbetslösheten tillbaka inflationen, samtidigt som raset i investeringarna och den kraftiga uppgången i sparandet gör att det inte har funnits någon trängsel på kreditmarknaden. Det har alltså funnits utrymme för staten att expandera sin upplåning utan att det lett till inflation eller undanträngning av investeringar. Därför är det svårt att tydligt urskilja några direkta negativa effekter av det stora budgetunderskottet på den svenska ekonomin under den djupa krisen 1992–93.

Poängen är alltså att de stora upplåningsbehoven inte kan betraktas för sig utan måste ställas i relation till ekonomin i övrigt. På kort sikt kan den svenska ekonomin tydligen klara även ganska stora underskott. Den viktiga frågan blir därför snarare den långsiktiga. Är ett underskott av den här kalibern "hållbart"? Vad händer om underskotten ligger kvar under en längre period?

Svaret på dessa frågor är uppenbarligen beroende på en lång rad faktorer: realräntan, den ekonomiska tillväxten, den offentliga sektorns balansräkning (skulden i förhållande till de offentliga tillgångarna,

samt till BNP), och i vilken utsträckning underskottet är konjunkturellt betingat. Det är dessa omständigheter som avgör ekonomins förmåga att på längre sikt bära den stora statsupplåningen.

Här finns oroande tecken. De gäller dels utvecklingen av den offentliga sektorns förmögenhet, dels risken för att en stor del av underskottet kommer att ligga kvar även om ekonomin börjar växa igen.

Förmögenhetsställningen

Den offentliga balansräkningen har både en skuldsida och en tillgångssida. Uppmärksamheten har framför allt koncentrerats på att skulderna de senaste åren exploderat. Att statsskulden växer snabbt när de löpande underskotten är stora är självklart. Men en viktig fråga är vad upplåningen används till; om den motsvaras av att den offentliga sektorn som helhet bygger upp tillgångar, behöver problemet kanske inte vara så stort?

Här har den svenska offentliga sektorn tidigare haft en utomordentligt stark balansräkning. Staten har visserligen ofta haft underskott, men den skulduppbyggnad dessa medfört har mer än väl motsvarats av växande tillgångar. I synnerhet gäller att de finansiella tillgångarna i ATP-systemet varit stora. Under senare år har emellertid den trenden vänt. Den tidigare så solida ställningen urholkas nu snabbt av de stora underskotten:

Att skulden – oavsett om den mäts brutto eller netto – växer så snabbt, kan skapa oro hos långivarna och när som helst skärpa deras lånevillkor.

Tillgångarna är också i hög grad fast förmögenhet som ej ger avkastning och som svårligen kan avyttras. De ger därför inte något intäktsflöde som kan matcha de stigande räntekostnaderna.

Skuldsättningen för hela den offentliga sektorn är fortfarande mindre än för OECD-genomsnittet, men den ökar snabbt – och eftersom sparandet i Sverige i högre grad än i andra länder organiseras via den offentliga sektorn (genom ATP, sjukförsäkring m.m.) så skall svensk offentlig sektor ha ett bättre sparande! Därför är det inte

någon särdeles tröst att Sverige (ännu något år) har relativt goda nettosiffror.

Underskottet har inte gått till investeringar utan till löpande konsumtion. En del tillgångar har snarare fallit i värde under fastighetskrisen. Den offentliga balansräkningen urholkas därför snabbt, även realt.

Lägg till detta också ett antal dolda problem som exempelvis de framtida åtaganden som finns i pensionssystemen (både ATP och de s.k. avtalsförsäkringarna, dvs. pensioner utöver ATP och folkpension). Cirka 200 miljarder kronor har utlovats i pensioner till offentliganställda utan att några avsättningar gjorts för att trygga löftena.

Slutsatsen är att den offentliga balansräkningen försvagas snabbt, och att framtidsutsikterna under överskådlig tid ser dystra ut. Fortsatt stora budgetunderskott gör att statsskulden fortsätter att växa snabbt, medan tillgångarna på sikt förväntas minska genom att AP-fonden reduceras.

Underskottet

Det stora budgetunderskott som fanns vid mitten av 1980-talet försvann relativt lätt. Mot slutet av årtiondet visade statsbudgeten t.o.m. ett mindre överskott. Om samma snabba förbättring kan väntas ske under de närmaste åren, förefaller underskottsproblemen inte vara så stora. Tyvärr talar mycket för att motsvarande vändning till det bättre inte blir lika snabb nu. Läget är därför den här gången allvarligare än på 1980-talet:

- Siffrorna är nu betydligt värre; vi startar från högre nivåer på såväl underskott som statsskuld. Vi har alltså mer att arbeta in.
- Att statsskulden växer från en högre nivå gör att räntekostnaden blir större nu än på 1980-talet. Det håller uppe underskotten. Parenteteiskt kan också påpekas att själva sättet att låna och redovisa räntekostnaderna på obligationslånen sannolikt underskattar den verkliga räntekostnaden.
- Arbetslösheten är betydligt högre, vilket i sig medför såväl högre utgifter som lägre statsinkomster (eftersom de arbetslösa i snitt har lägre inkomster och betalar mindre i skatt). Vi vet av

erfarenhet att hög arbetslöshet tenderar att bita sig fast – vilket skulle betyda att också dess försvagande effekter på budgeten riskerar att bli bestående.

– Skattesystemet är annorlunda än på 1980-talet. Då var skattesystemet nominellt och progressivt, vilket medförde att även om det bara var inflationsluft i de stora lönepåslagen, så åkte en del av denna luft in i statsbudgeten via höjda skatter. Nu är skattekalkylerna mer proportionella, vilket minskar denna s.k. fiscal drag-effekt. När ekonomin vänder uppåt och lönerna stiger, blir den positiva effekten på statsbudgeten alltså mindre än på 1980-talet.

– Sist men inte minst: Alla lätta besparingar är redan gjorda. Det var de inte för tio år sedan...

Slutsatsen är att underskottet inte kan förväntas minska snabbt av sig självt. Det "strukturella" inslaget i underskottet är stort. Innebörden är att en stor del av underskottet kan förväntas stanna kvar, även om den ekonomiska situationen ljusnar och konjunkturen förbättras.

Olika uppfattningar har redovisats rörande storleken på denna strukturella del av underskottet. I ett läge där ekonomin genomgår snabba förändringar och det är svårt att med säkerhet uttala sig om vad som är "normalt" och vad som är "onormalt", blir det svårt att kvantifiera de strukturella budgetunderskotten. Ett antal bedömare – däribland Lindbeck-kommissionen – har dragit slutsatsen att ungefär hälften av den offentliga sektorns underskott kan betraktas som strukturellt. Finansdepartementets bedömning är att det strukturella elementet är mindre än så – medan OECDs ekonomer hävdar att det är större. Ju större det strukturella underskottet är, desto mer problematisk blir situationen; ju större den strukturella delen av underskottet är, desto större blir kraven på det politiska systemet att skära bort utgifter med aktiva politiska beslut.

Bedömningen av budgetunderskotten och statsskulden är därför både analytiskt svår och politiskt känslig. Frågorna om det strukturella elementet i underskottet och om vad som är en rimlig nivå på statsskulden, jämfört med andra länder och i förhållande till den offentliga sektorns tillgångar, är därför inte så ekonomiskt esoteriska som