

Kommentarer till Riksrevisionens rapport

”Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet”

Lars Calmfors – 13/11 2007

Låt mig börja med att säga att Riksrevisionens rapport är mycket välgjord och innehåller synpunkter som är väl värda att ta vara på. Jag har egentligen inte någon kritik att komma med utan delar de flesta slutsatserna. Vad jag ska göra är mest att försöka vidareutveckla en del av resonemangen.

Utgångspunkten är förstås att det är viktigt att bilda sig en uppfattning om de offentliga finansernas *långsiktiga hållbarhet*. Det finns en strikt teoretisk definition av hållbarhetsbegreppet, nämligen att nuvärdet av den skuld man har på lång sikt ska gå mot noll. Det är egentligen bara ett annat sätt att säga staten inte i all oändlighet kan låna till räntebetalningarna så att skulden skulle explodera, vilket inga vettiga långivare skulle gå med på. Det här *solvensvillkoret* kan också uttryckas som att nuvärdet av alla framtida primära budgetsaldon (alltså skillnaden mellan intäkter och utgifter exklusive räntor) på en oändlig tidshorisont måste vara lika med skulden i utgångsläget.

Det här är den teoretiskt korrekta definitionen av långsiktig hållbarhet. Ett problem är förstås, som framhålls i rapporten, att vi inte har någon bra grund för budgetframskrivningar väldigt långt fram i tiden, säg 75-100 år framåt. Av det skälet använder man sig i stället ofta av den mer pragmatiska hållbarhetsdefinitionen att skuldkvoten ett visst framtida år – 2050 i regeringens och de flesta andras kalkyler – inte ska överstiga skuldkvoten ett visst startår. De offentliga finanserna betraktas som hållbara om detta gäller utan att några skattesatser behöver höjas under de antaganden som man gör om framtida sysselsättning, demografisk utveckling, offentliga utgiftsambitioner osv.

Här uppmärksammar Riksrevisionen flera viktiga problem i regeringens bedömningar. Ett problem är att jämförelseåret successivt flyttats framåt i senare budgetpropositioner och konvergensprogram. Eftersom statsskulden nu gradvis sjunker, innebär det att hållbarhetskravet successivt skärpts utan att det förts någon egentlig diskussion om detta. Det är naturligtvis raka motsatsen till tydlighet och transparens. Det vore mer rimligt att slå fast ett givet skuldmål, som inte ändras mellan åren, och sedan jämföra med det. Det är vad t ex EU-kommissionen gör i den ena versionen av sina hållbarhetskalkyler (S1), där man räknar fram vilken permanent höjning (sänkning) av skattekvoten som skulle behövas för att uppnå stabilitetspaktens krav på en skuldkvot på 60 % av BNP år 2050.

Ett andra problemet är att ett kriterium som bara tar hänsyn till vad skuldkvoten är ett visst framtida slutår kan vara grovt missvisande om den framtida skuldkvoten ändras snabbt. Enligt alla kalkyler, inkl regeringens i t ex senaste budgetpropositionen, kan man vänta sig att skulden är starkt ökande runt 2050. Det är ett starkt argument för att man i hållbarhetsberäkningar av det här slaget alltid borde redovisa uppskattningar av skuldutvecklingen längre fram.

Man borde förmodligen också fästa större vikt vid beräkningar av de offentliga finansernas hållbarhet på *oändlig sikt* (alltså det som mer exakt motsvarar det teoretiskt korrekta måttet). Det är förmodligen bättre än att fokusera på ett godtyckligt valt slutår. Det här är vad EU-kommissionen gör i sin alternativa hållbarhetskalkyl (S2). I budgetpropositionen för nästa år finns det nu med en beskrivning också av en sådan kalkyl, men den är ytterligt kortfattad och skulle behöva utvecklas.

Regeringens hållbarhetskalkyler fokuserar på *statsskuldens* utveckling och inte på skuldutvecklingen för hela den offentliga sektorn (inkl kommuner och pensionssystem), vilket är vad EUs finanspolitiska regler avser. Skälet för att hålla pensionssystemet utanför är att det numera är avskilt från den offentliga sektorn i övrigt och att pensionsutgifterna med automatik ska anpassas till givna avgifter. Jag tycker – liksom Riksrevisionen – att det är rimligt. Men jag håller också med om kritiken att det är missvisande att inte korrigera statsskuldutvecklingen för förändringar i statens finansiella tillgångar. Det spelar en betydande roll när det under några år görs stora utförsäljningar av statliga aktieinnehav (motsvarande ca 6 % av BNP) som ska användas för att betala av på statsskulden. Man kan i och för sig diskutera hur vettigt det är – förmodligen vore det på lång sikt mer lönsamt att placera de medel man får in i utländska aktier (ungefär som den norska oljefonden) – men i vart fall borde detta beaktas i hållbarhetsberäkningarna.

Det enklaste sättet att göra det vore att inte räkna statsskulden brutto utan i stället *netto* efter avdrag för statens finansiella tillgångar. Det sägs inte rent ut i rapporten, men jag tycker det är den givna slutsatsen. Ska man bedöma statsfinansernas hållbarhet utifrån framtida skuldmål bör det göras i termer av statsskuld netto och inte brutto.

Det här är egentligen en del av en större fråga om också statens tillgångar i form av realkapital borde räknas in. Det här har i hög grad diskuterats i samband med EUs finanspolitiska regler,

men de flesta ekonomer är nog skeptiska på grund av svårigheterna att värdera många offentliga reallgångar (vägar, skolor, museer osv).

I rapporten finns också en intressant diskussion om bristande konsistens mellan det *saldomål* på 1 % av BNP som nu finns och som avser hela den offentliga sektorn inkl pensionssystemet och hållbarhetsberäkningarna som avser staten i snäv mening (alltså exkl pensionssystemet). Rapporten är inte så klar här, men man kan mycket väl argumentera för att också saldomålet borde avse bara staten. En nackdel med det vore att vi då skulle avvika från de mått som används i EU-systemet. Men det vore i och för sig inte unikt att göra det: det är t ex fallet för Storbritannien som har interna finanspolitiska mål som är formulerade i andra termer än stabilitetspaktens kriterier. De blir då mer av en restriktion som man måste se till att de interna målen uppfyller. I Sveriges fall skulle det uppenbarligen inte vara något problem under överskådlig tid, eftersom vi uppfyller alla EUs krav med mer än råge. Jag vill inte driva den här punkten för långt, men i princip bör vi inte vara för bundna av EUs nuvarande formuleringar av budgetpolitiska kriterier om vi kommer fram till att vi kan formulera kriterierna bättre utan att komma i konflikt med EU-reglerna.

En central fråga är hur man ska se på behovet av överskottsmål i framtiden. Regeringens hållbarhetskalkyler utgår från att det nuvarande överskottsmålet ska gälla fram till 2015. Sedan låser man skattesatserna på nuvarande nivåer i beräkningarna och låter budgetsaldot bli vad det blir under de antaganden man gör om demografi, sysselsättning, offentliga utgiftsambitioner osv. Konsekvenserna blir enligt senaste budgetpropositionen en gradvis försvagning av den offentliga sektorns finansiella sparande i takt med att åldersrelaterade utgifter ökar med underskott i storleksordningen 1,5-2 % av BNP fr o m 2030.

Här tror jag det är viktigt att i tid starta en diskussion om hur eventuella framtida saldomål bör utformas, så att de inte yxas till alltför lättvindigt. Saldomålet har fungerat som en viktig styråra för finanspolitiken, så det är ett starkt argument för att fortsätta med dem. Men i så fall bör man ha en plan för att gradvis formulera om målet så att det motsvarar de krav som demografin ställer. Det skulle i så fall innebära en gradvis sänkning av överskottsmålet från 2015 och framåt och att man så småningom gick över till ett underskottsmål. Ett uppenbart problem blir då att marginalen till EUs treprocentsgräns successivt skulle krympa. Det skulle vara intressant att veta hur regeringen tänker om det. Är det en implicit förutsättning att EUs

regler kommer att anpassas för att ackommodera den demografiska utvecklingen, som ju gäller också andra länder och då faktiskt i ännu högre grad?

En annan viktig poäng i rapporten gäller behovet av känslighetsanalyser eftersom osäkerheten i alla framtida bedömningar är så stor. Jag håller helt med om att sådana kalkyler borde redovisas systematiskt. I budgetpropositionen för 2008 finns nu bara en sådan alternativ kalkyl – dessutom ganska ofullständigt redovisad – av ett mer positivt sysselsättningsscenario men inte av några mer pessimistiska scenarier. Sådana finns det desto fler av i Riksrevisionens rapport som belyser konsekvenserna av en sämre sysselsättningsutveckling, lägre ökningar av brukaravgifterna för offentliga tjänster, större ränte-tillväxtdifferens och kvalitetshöjningar i offentlig konsumtion. Däremot lägger man mycket liten vikt vid mer optimistiska scenarier (det finns bara ett sådant: snabbare produktivitetstillväxt i offentlig sektor).

Generellt kan man väl säga att det är bra om man på ett likvärdigt sätt belyser både mer pessimistiska och mer optimistiska scenarier och att man är så öppen som möjligt om antagandena. Här tycker jag att man kan kritisera den senaste budgetpropositionen för bristande tydlighet. I kalkylerna där utgår man från ett så högt budgetöverskott 2010 som 3,6 % av BNP. Det faller sedan ner till överskotts målet på en procent till 2015 genom en antagen ”teknisk justering” som höjer de offentliga utgifterna med nästan 4 % av BNP och som sedan ligger kvar hela perioden fram till 2050. Det är högst oklart hur man ska tolka detta. Är det en implicit justering för ökad kvalitet i offentliga tjänster för att kompensera för ett orealistiskt antagande om att kvaliteten ska förbli oförändrad? Det är i så fall inte särskilt transparent. Eller är det en implicit justering för konjunkturläget, dvs för att sysselsättningen 2010 skulle antas vara högre än jämviktssysselsättningen?

Det här är frågor som rapporten av naturliga skäl inte haft möjlighet att ta upp? Men det är ytterligare exempel på behovet av större tydlighet. Här tror jag man ska vara medveten om att det finns ett dilemma. I alla demokratier finns starka krafter som tenderar att urholka de offentliga finanserna (”deficit bias”) och vi vet också att följderna av ”för stor” offentlig skuldsättning är mycket värre än följderna av ”för liten” skuldsättning. Det skulle kunna motivera en ”försiktighetsbias”, dvs att man medvetet väljer mer pessimistiska antaganden än man egentligen tror på när man gör långsiktiga hållbarhetskalkyler. Riksrevisionens alternativscenarier verkar valda utifrån en sådan motivering.

Egentligen tror inte jag det är någon bra metod, eftersom det blandar ihop bedömningar och värderingar. Jag tror det skulle vara betydligt mer transparent att precisera en viss önskad framtida skuldnivå, men sedan under hänvisning till att konsekvenserna av för hög skuldsättning är värre än konsekvenserna av för låg, sätta det mål man strävar efter ett visst antal procentenheter lägre för att ha en *säkerhetsmarginal*. Den säkerhetsmarginalen skulle man sedan kunna översätta till givna skillnader i olika antaganden i fråga om t ex sysselsättningsstillväxt, medelarbetstid, brukaravgifter i offentlig sektor, kvalitetshöjning i offentlig konsumtion osv. En sådan tydlig uppläggning borde ha större möjligheter att vinna respekt än om man försöker gömma sådana försiktighetshänsyn i olika antaganden.

Det som frågan om budgetsaldon och offentlig skuldsättning ytterst gäller är hur inkomster och konsumtion ska fördelas mellan olika generationer. Ett viktigt motiv för det nuvarande överskotts målet är *intergenerationell rättvisa* i betydelsen att kommande generationer inte ska behöva betala för nuvarande generationers offentliga transfereringar och konsumtion. Men fördelningen mellan generationer beror inte bara på budgetsaldon och offentlig skuldsättning utan också på strukturen av skatter, avgifter och offentliga utgifter. Sedan kan man egentligen inte som görs i rapporten på ett antal ställen hävda att sådana rättvisehänsyn innebär att individer från olika generationer ska ha tillgång till ett lika stort utbud av välfärdstjänster per capita och betala samma skatter: faktum är ju att det innebär en omfördelning till framtida generationer ifall man tolkar det hela som samma flöde av tjänster per år, om framtida generationer lever längre utan att för den skull arbeta längre.

Det här är frågor som är mycket komplicerade att reda ut. Det har gjorts åtminstone ett ganska ambitiöst försök från Finansdepartementets sida, men på det stora hela vet vi alldeles för lite. Här finns väldigt mycket att göra, men det är förstås uppgifter som går långt över rapporten, men man kan ju efterlysa det ändå.

Avslutningsvis tycker jag alltså att det är en mycket bra rapport som Riksrevisionen kommit med. Jag har inte kommenterat alla förslag och på några punkter har jag försökt utvidga diskussionen, men som helhet är rapporten är en mycket bra utgångspunkt för att förbättra analysen av de offentliga finansernas hållbarhet.