

# Överskottsålet - en kritisk granskning

JAN HERIN, ULF JAKOBSSON, ANDERS RYDEMAN

JANUARI, 2007



## Innehåll

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.....	2
<b>INLEDNING .....</b>	<b>4</b>
1. ÖVERSKOTTSMÅLET – DEFINITION, TILLKOMST OCH HISTORIK.....	5
2. <b>BUDGETSALDO OCH SKULDBÖRDA PÅ KORT OCH LÅNG SIKT.....</b>	<b>7</b>
3. <b>INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE AV BUDGETPOLITISKA MÅL .....</b>	<b>9</b>
4. <b>DEN DEMOGRAFISKA UTMANINGEN SOM ARGUMENT FÖR ÖVERSKOTTSMÅLET .....</b>	<b>11</b>
DEMOGRAFINS EFFEKT PÅ DE OFFENTLIGA FINANSERNA .....	12
5. <b>ÄR OFFENTLIGA ÖVERSKOTT RÄTT SÄTT ATT HANTERA DEN DEMOGRAFISKA UTMANINGEN? .....</b>	<b>14</b>
6. <b>ÖKAT ARBETSKRAFTSDELTAGANDE SOM MOTKRAFT .....</b>	<b>15</b>
7. <b>ALTERNATIVA FINANSIERINGSFORMER FÖR OFFENTLIG SEKTOR.....</b>	<b>17</b>
8. <b>FÖRMÖGENHETSUPPBYGGNAD I PRIVAT ELLER OFFENTLIG SEKTOR? .....</b>	<b>21</b>
9. <b>ALTERNATIV INRIKTNING AV BUDGETPOLITIKEN .....</b>	<b>23</b>

## SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Överskottsmålet för de offentliga finanserna var en del av det stabiliseringspolitiska regelverk som infördes efter krisåren i början på 1990-talet. Syftet var att skapa förutsättningar för makroekonomisk stabilitet efter att svensk ekonomi under lång tid präglats av instabilitet och återkommande kriser. Huvudargumentet från överskottsmålets förespråkare idag är dock snarast att ”vi måste samla i ladorna” inför de påfrestningar på de offentliga finanserna som de demografiska förändringarna framöver kommer att innebära.

Vi anser att det finns flera invändningar mot detta synsätt. En grundläggande invändning är den målkonflikt som finns inbyggd med dagens politik. En snabbt växande och vital privat sektor med hög sysselsättning är helt avgörande för att vi ska kunna möta den demografiska utmaningen på ett tillfredställande sätt. Genom den överbeskattnings av privat sektor som överskottsmålet innebär, försvåras dock i själva verket en sådan utveckling.

Politiken måste inriktas på att med olika medel långsiktigt öka arbetskraftsutbudet – inte minst höja den faktiska pensionsåldern – för att motverka de negativa effekterna av framtida demografiska förändringar. Helt avgörande för en generations försörjning och välfärd är ändå till syvende och sist de inkomster som den själv genererar på marknaden.

En annan uppenbar invändning är att överskottsmålet utgår från skattefinansiering som den helt dominerande finansieringsformen för vård- och omsorgstjänster under flera decennier framöver. Men om den långsiktigt ökande efterfrågan på vård- och omsorgstjänster ska kunna tillgodoses krävs en ökad öppenhet för nya finansieringsformer av olika välfärdstjänster. De kalkyler som gjorts under senare år visar att skattetrycket annars skulle hamna på helt orealistiska nivåer.

Ett annat argument mot dagens politik är att den offentliga förmögenhetsuppbyggnad som sker, samtidigt minskar den privata förmögenhetsuppbyggnaden. Med tanke på den centrala roll som det privata riskkapitalet har för ett växande och dynamiskt näringsliv, försvagas härigenom långsiktigt tillväxtkrafterna i ekonomin.

En ytterligare aspekt som inte alls uppmärksammats i de senaste årens debatt kring budgetpolitiken är att den strategi, som överskottsmålet är en del av, paradoxalt nog innebär ett undergrävande av den framtida finanspolitiska stabiliteten. Detta beror på att när de medel som nu byggs upp i den offentliga sektorn så småningom ska användas, bygger strategin på att vi arbetar med underskott i de offentliga finanserna som i varje fall periodvis kommer att vara större än vad EU:s stabilitetspakt idag tillåter. Erfarenheterna visar att en sådan budgetpolitik kan undergräva den ekonomiska stabiliteten även om skuldsituationen i utgångsläget är god. Denna problematik understryker ytterligare behovet att skapa förutsättningar för att framtida generationer ska kunna klara de löpande åtagandena även när antalet äldre ökar.

Vi menar att sammantaget ger en analys av överskottsmålets effekter i olika avseenden flera starka argument för att idag utforma ett nytt mål för budgetpolitiken.

Ett näraliggande alternativ är att värna om de framgångar som under senare år uppnåtts i de offentliga finanserna och nu fokusera på att **den offentliga skulden som andel av BNP ligger kvar på ungefär nuvarande nivå (ca 40 procent)**. Ett likartat mål för budgetpolitiken har också under flera år tillämpats i Storbritannien. Det skulle innebära att vi fortfarande med god marginal lever upp till de krav som EU:s tillväxt- och stabilitetspakt ställer.

En sådan inriktning av budgetpolitiken skulle ge utrymme för en **minskning av skattetrycket med försiktigt räknat runt 2 procent av BNP (ca 60 miljarder kronor)**. Detta skulle göra det

möjligt att genomföra långsiktigt tillväxtbefrämjande skattesänkningar när detta blir stabiliseringspolitiskt lämpligt.

Det utrymme för sänkningar som vi här talar om skulle t.ex. möjliggöra ett avskaffande av den statliga inkomstskatten och/eller en betydande generell sänkning av arbetsgivaravgifterna. Härigenom skulle det skapas förutsättningar för en uthålligt högre tillväxt, något som är avgörande för att vi på ett framgångsrikt sätt ska klara de utmaningar som bl.a. de framtida demografiska förändringarna medför.

Det skulle också innebära en ökad privat förmögenhetsuppbyggnad och därmed ett större utbud av privat riskkapital som skulle kanaliseras till investeringar i det framtida svenska näringslivet och därmed till nya jobb i den svenska ekonomin.

## INLEDNING

Syftet med rapporten är att analysera på vilket sätt och i vilken utsträckning den svenska ekonomins utveckling under det senaste decenniet - i synnerhet förstärkningen av de offentliga finanserna och de permanent stora överskotten i bytesbalansen - har förändrat förutsättningarna för det överskottsmål för de offentliga finanserna som infördes efter krisåren i början på 1990-talet.

Rapporten är upplagd så att det i *avsnitt 1* ges en kort beskrivning av överskottsmålets definition, tillkomst och historik. I *avsnitt 2* förs en diskussion om bugetutveckling och skuldbörda på kort och långsikt ges. En internationell översikt av budget- och statsskuldspolitik i olika länder, inklusive EU:s tillväxt- och stabilitetspakt, ges i *avsnitt 3*.

De demografiska förändringarna under kommande decennier är ett huvudargument för överskottsmålet idag och detta argument diskuteras i *avsnitt 4*. Flera viktiga invändningar kan dock resas mot demografiargumentet och dessa tas upp i *avsnitt 5*.

Behovet av att möta kommande demografiska förändringar med en politik som stimulerar till ökat arbetskraftsutbud diskuteras i *avsnitt 6*. En invändning mot överskottsmålet är att det kan sägas utgå från att de tjänster inom vård och omsorg som idag i huvudsak sker i offentlig sektor, även fortsättningsvis helt ska finansieras genom skatter. I *avsnitt 7* diskuteras alternativa finansieringsformer som lösning på en långsiktigt ökad efterfrågan på tjänster inom vård och omsorg.

I *avsnitt 8* diskuteras innebörden av den offentliga förmögenhetsuppbyggnad som överskottsmålet medför och vilka effekter detta har i jämförelse med en ökad privat förmögenhetsuppbyggnad som möjliggörs av ett lägre skatteuttag. I *avsnitt 9* kommenteras hur en ny budgetinriktning, som inkluderar en sänkning av skattetrycket, påverkar förutsättningarna för den framtida finansieringen av välfärden.

## 1. ÖVERSKOTTSMÅLET – DEFINITION, TILLKOMST OCH HISTORIK.

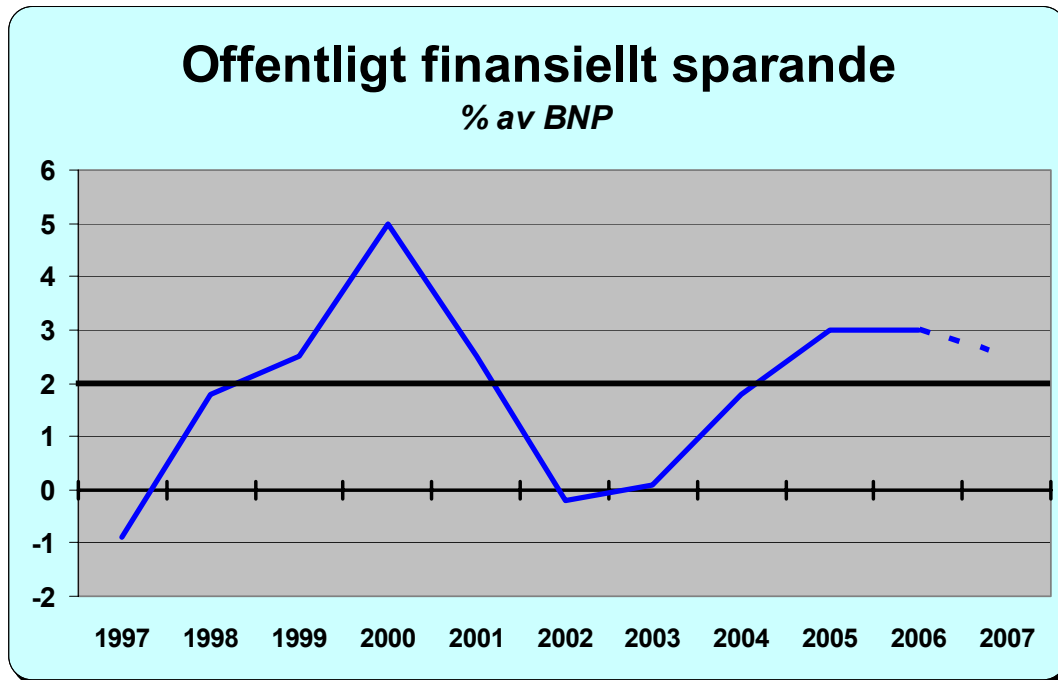
Överskottsmålet är sedan 1997 är ett av de två övergripande målen för budgetpolitiken. Det andra är utgiftstaket för staten. Dessa budgetpolitiska mål infördes som en del av det ramverk för den svenska stabiliseringspolitiken som etablerades gradvis efter krisåren i början på 1990-talet. Syftet var att skapa förutsättningar för ekonomisk stabilitet i den svenska ekonomin. Detta sågs av naturliga skäl som mycket angeläget för en ekonomi som då under lång tid präglats av instabilitet och återkommande kriser. Utvecklingen under det senaste dryga decenniet visar också tydligt betydelsen av spelregler, som ger makroekonomisk stabilitet, och som skapar förtroende för politiken hos allmänhet och marknad.

Det beslut som riksdagen tagit när det gäller överskottsmålet är att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att just två procent valdes som mål var ingen självklarhet och inte förankrat i någon teoribildning, utan detta riktmärke bestämdes snarast utifrån ett pragmatiskt synsätt i en situation när den höga offentliga skuldsättningen var ett akut problem. Det handlade om att säkerställa att skuldsättningen så snabbt som möjligt kom ned till en nivå som inte äventyrade stabiliteten i ekonomin.

Diagram 1.1 visar att överskottsmålet i stort sett uppfyllts under det senaste decenniet. I genomsnitt har de offentliga finanserna under perioden 1997-2006 visat ett överskott på 1,8 procent av BNP.

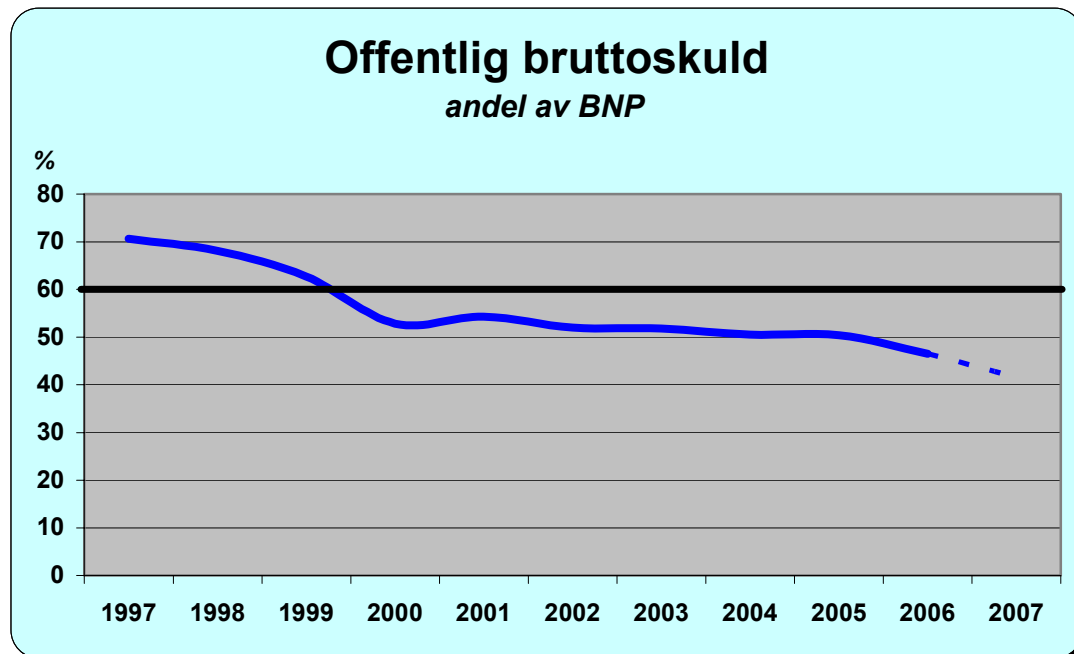
Den offentliga skuldandelen har samtidigt gradvis minskat under denna period (diagram 1.2) till en nivå som med god marginal uppfyller EU:s krav så som de är formulerade i tillväxt- och stabilitetspakten (en skuldandel på högst 60 procent av BNP). I år beräknas skuldandelen ligga på runt 40 procent av BNP.

Diagram 1.1. Offentligt sparande i procent av BNP 1997-2007.



Källa: Eurostat och Finansdepartementet

Diagram 1.2 Offentlig bruttoskuld i procent av BNP 1997-2007.



Källa: Eurostat och Finansdepartementet

## 2. BUDGETSALDO OCH SKULDBÖRDA PÅ KORT OCH LÅNG SIKT

Frågan om budgetunderskottets lämpliga storlek kan diskuteras både ur ett kortsiktigt stabiliseringspolitiskt perspektiv och ur ett mera långsiktigt perspektiv. I det förra fallet ses budgetunderskottets förändring som en indikator på den efterfrågeförändring som den offentliga sektorn bidrar med ett givet år. Under den keynesianska stabiliseringspolitikens glansdagar tilldrog sig denna siffra ett mycket stort intresse.

Under senare år har skepsisen vuxit angående regeringens möjligheter att styra ekonomin med diskretionär budgetpolitik. Den förhärskande uppfattningen har istället blivit att regeringen på detta område bör nöja sig med att låta *de automatiska stabilisatorerna* arbeta. Innebörden är att vi i en konjunkturedgång bör låta budgeten försvagas av minskade skatteintäkter på grund av lägre ekonomisk aktivitet och ökade utgifter till följd av bl.a. ökade ersättningar till de arbetslösa när konjunkturen viker. I en konjunkturuppgång arbetar stabilisatorerna givetvis i motsatt riktning.

Under senare år har istället det *långsiktiga* perspektivet kommit i centrum när det gäller budgetpolitiken. Detta beror dels på att vi i vissa länder har fått skulder och underskott av en storlek som gör att risken är uppenbar att regeringen tappar kontrollen över budgetutvecklingen. Tar vi ett europeiskt perspektiv har tillkomsten av EMU och den därtill hörande tillväxt- och stabilitetspakten bidragit till att sätta de långsiktiga budgetfrågorna i centrum. Ett mål för tillväxt- och stabilitetspakten är just att säkerställa att inget av EMU-länderna tappar kontrollen över sin budgetutveckling.

Om budgetunderskottet i ett land är stort under flera år, eller om skulden som andel av BNP är mycket stor, finns risken att landet kommer in i en utveckling med ett snabbt växande underskott, som det kan bli mycket svårt för landets regering att hantera. Skälet till detta är att med växande skuld så växer också räntebetalningarna. När dessa blir tillräckligt stora kan man få en snöbollseffekt där skuldens tillväxt blir mycket svår att stoppa. Ett centralt begrepp i detta sammanhang är *skulddynamiken* som anger hur skulden, som andel av BNP utvecklas över tiden. Denna utveckling ges av följande formel:

$$d_t = d_{t-1}(1 + \lambda_t) - q_t$$

där  $d$  är skulden som andel av BNP

$\lambda$  är realränta minus real tillväxt

$q$  är budgetsaldot exklusive räntebetalning (det primära saldot), som andel av BNP<sup>1</sup>.

Nedsänkt  $t$ , indikerar variabelns värde vid tidpunkten  $t$ .

Av formeln framgår det intuitivt rimliga förhållandet att en stor skuldandel, en hög realränta och ett stort primärt budgetunderskott bäddar för en snabb tillväxt i skuldens andel av BNP.

I början av 1990-talet låg värdena för Sveriges del ungefärligen kring följande nivåer;

$d = 0,95$ ,  $\lambda = 0,04$  och  $q = -0,065$ . Dessa tal gav en tillväxt i skuldandelen på 10 procentenheter per år. Det står helt klart att en sådan budgetutveckling inte skulle vara hållbar under någon längre tidsperiod.

Den situation vi nu befinner oss i, ser helt annorlunda ut. Värdena torde nu vara;  $d = 0,4$ ,

$\lambda = -0,01$  och  $q = 0,04$ . Resultatet av detta är att vi nu har en relativt snabb nedgång i skuldandelen. För att i nuläget hålla skulden konstant skulle det primära saldot behöva ligga

<sup>1</sup> Noga taget skall också den del av saldot som finansieras monetärt subtraheras.

strax under noll. Eftersom räntebetalningarna uppgår till knappt 2 procent av BNP motsvarar detta ett totalt budgetsaldo på ca -2 procent av BNP.

Generellt sett innebär formeln att när skuldandelen är relativt låg uppnås en konstant skuldandel vid ett mindre underskott i statsbudgeten. Det finns därför en viss inkonsistens i reglerna för EMU:s tillväxt- och stabilitetspakt. Enligt denna bör länderna sträva efter att uppnå noll i budgetsaldo, samtidigt som en skuldandel på 60 procent sätts upp som en övre gräns. Men om man startar med noll i budgetsaldo och 60 procent i skuldandel kan man vid ett fortsatt nollsaldo förvänta sig att skuldandelen sjunker stadigt och detta är enligt aktuell forskning inte förenligt med en optimal budgetpolitik<sup>2</sup>.

Av intresse i detta sammanhang är den offentliga sektorns totala förmögenhetsställning. Precis som när det gäller hushåll och företag kan man argumentera för att det är rimligt att låna till investeringar, varvid den offentliga sektorns förmögenhetsställning lämnas oförändrad, medan lån till löpande utgifter urholkar sektorns förmögenhetsställning. Man talar därför om upplåningens ”*gyllene regel*”, som innebär att man aldrig ska låna till löpande utgifter.

En stor del av den offentliga sektorns investeringar är inte kommersiellt realiserbara, ej heller skapar de löpande intäkter. Dessa investeringar kan därför inte i en finansiellt trängd situation användas för att vända en ogynnsam skuldutveckling. Därför kan man tänka sig att en regering råkar in i en ohållbar budgetsituation även om den ”*gyllene regeln*” följs till punkt och pricka. Om man därför kombinerar ”*den gyllene regeln*” med ett krav på att skuldandelen, över konjunkturcykeln, skall hållas konstant, på en rimligt låg nivå, torde säkerhetskraven vara väl tillgodosedda. Risken för att råka in i en svårkontrollbar situation är försumbar och den offentliga förmögenhetsställningen urholkas inte, om regelverket följs. I praktiken innebär regelverket att skuldandelen ska hållas konstant över en konjunkturcykel. Bland europeiska länder arbetar Storbritannien med ett sådant regelverk.

När det gäller frågan om budgeten är långsiktigt hållbar, har man på många håll också infört ett *generationsperspektiv* på budgetutvecklingen. Av särskild betydelse är detta perspektiv när den offentliga sektorn administrerar ett pensionssystem. Flera länder har *förmånsdefinierade* pensionssystem enligt *fördelningsmodellen (pay-as you-go)*. Av denna typ var tidigare också Sveriges ATP-system. Typiskt för dessa system är att förmånsnivåerna är garanterade medan intäkterna får tas ur de löpande betalningarna in i systemet. I många länder finns det i den statliga sektorn också förmånsdefinierade system i den statliga sektorn som är helt öppna i den meningen att de inte är kopplade till någon fondering eller till några särskilda system för inbetalning. Vare sig i fördelningsmodellen, eller ännu mindre i de öppna systemen, finns det någon direkt koppling mellan de framtida åtagandena och en framtida inkomstström.

Däremot kan man utifrån relativt säkra prognoser om befolkningsutvecklingen beräkna storleken på de framtida åtagandena och ställa dessa emot de framtida intäkterna vid dagens skatte- och avgiftsnivåer. För de flesta europeiska länder finner man vid dessa beräkningar att de gjorda åtagandena är väsentligt mycket större än de förväntade framtida intäkterna i de offentliga systemen. Ländernas budgetutveckling är sålunda inte hållbar i ett generationsperspektiv. Antingen måste avgifterna komma att höjas kraftigt eller också får man gå ifrån de gjorda åtagandena. Eftersom de flesta europeiska länder redan nu är utpräglade högskatteländer torde möjligheterna att höja avgifterna eller skatterna vara begränsade. Den återstående möjligheten är att riva upp de gjorda pensionsåtagandena. Med hjälp av en kvantitativ generationsanalys kan man sålunda förutse att flera europeiska länder står inför en kris när det gäller de gjorda pensionsåtagandena.

Sverige har lyckligtvis avvärjt risken för en sådan kris genom att införa ett *avgiftsbaserat* pensionssystem. Detta system är konstruerat så att utgifterna inte tillåts bli större än intäkterna.

<sup>2</sup> För en diskussion, se Wren-Lewis Simon, Changing the rules, IPPR, 2003

Däremot finns givetvis risken att intäkterna endast räcker till en relativt låg pension. Detta innebär, *dels* att det är ett viktigt gemensamt intresse med höga intäktsflöden till pensionssystemet genom att skapa förutsättningar för en god tillväxt och för ett högt deltagande i arbetskraften, *dels* att det blir tydligt för den enskilda individen att hon har ett betydande eget ansvar för sin pension. Den svenska pensionsreformen bidrar starkt till att Sverige tillhör den lilla grupp av länder som har en hållbar långsiktig budgetposition.

Generationskalkylerna kan, tekniskt sett, också utsträckas till att omfatta andra delar av den offentliga verksamheten än pensionerna. Det finns dock en mycket stark principiell skillnad mellan dessa generationskalkyler och pensionskalkylerna. De senare kan ses som en konsekvensanalys av gjorda väldefinierade offentliga åtaganden som sträcker sig långt fram i tiden. När det gäller offentlig konsumtion generellt sett finns inte denna typ av väldefinierade åtaganden. Vi vet relativt lite om framtida behov och om framtida tekniker för att möta dessa behov. Vi vet inte heller vilka finansieringssystem man kommer att arbeta med i den offentliga sektorn vid denna tid. I ett längre perspektiv påverkas såväl produktion som kostnader som finansiering av den offentliga sektorn av en rad olika faktorer av vilka demografin är en. Man kan därför vara ganska säker på att prognoser på flera decenniers sikt av den offentliga sektorns utveckling med bara den demografiska utvecklingen som ingångsvariabel inte ger ett tillförlitligt beslutsunderlag.

### 3. INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE AV BUDGETPOLITISKA MÅL

I Maastrichtfördraget från 1992 lades det fast vilka ekonomiska krav som ställs på medlemsländerna inom EU för att ingå i Euroområdet. I tillväxt- och stabilitetspakten, som trädde i kraft 1998, bestämdes vissa finansiella mål som samtliga EU länder måste följa, oavsett om de är med i Euroområdet eller står utanför. Kraven för varje enskilt land är att det offentliga underskottet inte får överstiga 3 procent av BNP samt att den offentliga skuldens andel av BNP inte bör vara högre än 60 procent av BNP.

Medlemsländerna rekommenderas också av EU-kommissionen att den offentliga budgeten, som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, bör befinna sig ”i balans eller nära balans”. På så vis skapas ett tillräckligt avstånd till underskottsgränsen på 3 procent och de automatiska stabilisatorerna, som finns inbyggda på budgetens inkomst- och utgiftssida, tillåts därmed att verka.

I det fall ett lands underskott överskrider 3 procent av BNP åläggs landet, enligt vissa fastlagda regler, att korrigeras underskottet över ett antal år. Sker inte detta inom den utsatta tiden inträder vissa sanktioner. Motivet till dessa regler är att en fungerande valutaunion kräver en viss samordning av finanspolitiken. Ett land som ingår i det monetära samarbetet kan genom att missköta landets finanser skapa problem även för andra länder inom valutaområdet. Stora offentliga budgetunderskott eller en stor offentlig skuld i ett land kan driva upp ränteläget i hela Euroområdet, försvaga valutans värde och därigenom skapa problem också för de länder inom valutaområdet som sköter sin ekonomi väl.

Inför införandet av euron genomförde flertalet EU-länder stora förbättringar i budgeten. Det cykliskt korrigerade offentliga underskottet, mätt som andel av BNP, minskade från 6 procent 1992 till ca 1 procent år 2000. Under perioden 2000 till 2006 har underskottet dock åter försämrats i hela EU-området och närmast sig gränsen på 3 procent av BNP.

De enskilda ländernas budgetunderskott har, som framgår av tabell 3.1, visat en varierande utveckling. I Euroområdets tolv länder minskade det faktiska budgetunderskottets andel av BNP marginellt från 2,8 procent 2004 till 2,4 procent 2006. Länder som Tyskland, Frankrike, Grekland, Italien och Portugal låg under 2006 nära eller över stabilitetspaktens gräns på 3 procent av BNP.

Tabell 3.1. Offentligt budgetsaldo och offentlig bruttoskuld i procent av BNP 2004-2007.

	Offentligt budgetsaldo				Offentlig bruttoskuld			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Belgien	0,0	0,1	-0,3	-0,9	94,7	93,3	89,8	87,0
Tyskland	-3,7	-3,3	-3,1	-2,5	65,5	67,7	68,9	69,2
Grekland	-5,9	-4,5	-3,0	-3,6	108,5	107,5	105,0	102,1
Spanien	-0,1	1,1	0,9	0,4	46,4	43,2	40,0	37,9
Frankrike	-3,7	-2,9	-3,0	-3,1	64,4	66,8	66,9	67,0
Irland	1,5	1,0	0,1	-0,4	29,4	27,6	27,2	27,0
Italien	-3,4	-4,1	-4,1	-4,5	103,8	106,4	107,4	107,7
Luxemburg	-1,1	-1,9	-1,8	-1,5	6,6	6,2	7,9	8,2
Nederländerna	-1,9	-0,3	-1,2	-0,7	52,6	52,9	51,2	50,3
Österrike	-1,1	-1,5	-1,9	-1,4	63,6	62,9	62,4	61,6
Portugal	-3,2	-6,0	-5,0	-4,9	58,7	63,9	68,4	70,6
Finland	2,3	2,6	2,8	2,5	44,3	41,1	39,7	38,3
<b>Euro-12</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>69,8</b>	<b>70,8</b>	<b>70,5</b>	<b>70,1</b>
Danmark	2,7	4,9	3,9	4,0	42,6	35,8	30,0	26,5
Sverige	1,8	2,9	2,2	2,3	50,5	50,3	47,6	44,8
Storbritannien	-3,3	-3,5	-3,0	-2,8	40,8	42,8	44,1	44,7
Tjeckien	-2,9	-2,6	-3,2	-3,4	30,6	30,5	31,5	32,4
Estonia	1,5	1,6	1,4	0,8	5,4	4,8	3,6	3,0
Cypern	-4,1	-2,4	-2,1	-2,0	71,7	70,3	69,1	67,8
Lettland	-0,9	0,2	-1,0	-1,0	14,6	11,9	11,3	10,9
Litauen	-1,5	-0,5	-0,6	-0,9	19,5	18,7	18,9	19,7
Ungern	-5,4	-6,1	-6,7	-7,0	57,1	58,4	59,9	62,0
Malta	-5,1	-3,3	-2,9	-3,2	76,2	74,7	74,0	74,0
Polen	-3,9	-2,5	-3,0	-3,0	41,9	42,5	45,5	46,7
Slovenien	-2,3	-1,8	-1,9	-1,6	29,5	29,2	29,9	29,7
Slovakien	-3,0	-2,9	-2,7	-2,1	41,6	34,5	34,3	34,7
<b>EU-25</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>62,4</b>	<b>63,4</b>	<b>63,2</b>	<b>62,9</b>

Källa: EU-kommissionen, Economic Forecast Autumn, 2006.

För länder utanför Euroområdet varierar underskottet 2006 från +3,9 procent av BNP i Danmark till -6,7 procent av BNP i Ungern. I fem av länderna var underskottet i nivå med eller över 3-procentsgränsen. I hela EU-25 är Sverige, Danmark och Finland de länder som uppvisar störst överskott i budgeten.

Tabell 3.1 visar också den offentliga skuldens andel av BNP i olika EU-länder. Inom euroområdet ökade skuldandelen från 69,8 procent av BNP 2004 till 70,5 procent 2006. Motsvarande siffror för hela EU-området var 62,4 respektive 63,2 procent. Italien och Grekland har en skuldandel som överstiger 100 procent av BNP. Nio EU länder har 2006 skuldandelar som överstiger 60 procent. Sverige tillhör den grupp av länder som har en skuldandel kring 40 procent av BNP eller lägre.

Inom ramen för tillväxt- och stabilitetspakten har även de enskilda länderna satt upp mål för budgetbalansens utveckling på medellång sikt ("Medium Term Objectives" för de närmaste åren). I tabellen 3.2 anges de mer långsiktiga mål som medlemsländerna redovisade 2005. De mest ambitiösa målen redovisar Sverige och Danmark, som siktar till att budgetöverskottet, över en konjunkturcykel, skall uppgå till 2 respektive 1,5-2,5 procent av BNP. Ett tiotal av medlemsländerna eftersträvar balans i budgeten medan ett lika stort antal länder nöjer sig med att uppvisa ett underskott på mellan 0,5 procent och 1 procent av BNP. England har som mål att

hålla den offentliga skuldandelen oförändrad och anpassar budgetunderskottet därefter med hänsyn tagen till tillväxten.

Tabell 3.2 ”Medium Term Objectives” för olika länders budgetsaldo.

Österrike	0 procent av BNP
Belgien	0,5 procent av BNP
Cypern	-0,5 procent av BNP
Tjeckien	-1 procent av BNP
Tyskland	0 procent av BNP
Danmark	1,5-2,5 procent av BNP
Estland	0 procent av BNP
Grekland	0 procent av BNP
Spanien	0 procent av BNP
Finland	1,5 procent av BNP
Frankrike	0 procent av BNP
Ungern	(-1) - (-0,5) procent av BNP
Irland	Nära balans
Italien	0 procent av BNP
Litauen	-1 procent av BNP
Luxemburg	-0,5 procent av BNP
Lettland	-1 procent av BNP
Malta	0 procent av BNP
Nederländerna	(-1) - (-0,5) procent av BNP
Polen	-1 procent av BNP
Portugal	-0,5 procent av BNP
Sverige	2 procent av BNP
Slovenien	-1 procent av BNP
Slovakien	-0,5 procent av BNP
Storbritannien	Oförändrad offentlig skuldandel

Källa: EU-kommissionen

#### 4. DEN DEMOGRAFISKA UTMANINGEN SOM ARGUMENT FÖR ÖVERSKOTTSMÅLET

Liksom i flertalet OECD-länder kommer befolkningsstrukturen i Sverige under kommande decennier att ändras påtagligt. Enligt aktuella prognoser från SCB kommer andelen personer över 65 år i befolkningen att öka från 17 procent idag till 23 procent 2030. Detta speglar dels ett ökat antal äldre, men också att antalet personer i yrkesverksam ålder utvecklas svagare än tidigare. Resultatet blir – vid oförändrade åldersmönster på arbetsmarknaden - att varje person i arbetsför ålder i framtiden kommer att få försörja betydligt fler personer i icke-arbetsförålder än idag. Den s.k. försörjningskvoten som visar antalet barn och gamla per person i arbetsför ålder kommer att öka. Antal personer i åldern 0-19 år plus antal personer över 65 år, i relation till antal personer i yrkesverksam ålder (20-64 år), beräknas således stiga från 0,70 idag till 0,84 2030.

Även om den demografiska utmaning som Sverige står inför är betydande, så blir kommande demografiska förändringar i Sverige mindre än i de flesta andra europeiska länder. Ändå har Sverige som i stort sett enda land valt att ta kalkyler över den framtida demografins påverkan på den offentliga sektorn som utgångspunkt för en betydande överbeskattning i förhållande till dagens offentliga utgiftsnivå.

Huvudargumentet för överskottsmålet idag är således att motverka de framtida påfrestningar på de offentliga välfärdssystemen som de demografiska förändringarna kommer att medföra,

genom att bygga upp en finansiell buffert i den offentliga sektorn. Detta sker genom att det i den offentliga sektorn byggs upp tillgångar i form av fonder i pensionssystemet, samtidigt som statsskulden minskar som andel av BNP.

Denna inriktning av politiken anses av överskottspolitikens försvarare nödvändig för att hantera de ökade anspråk på ekonomin som demografin kommer att föra med sig under de närmaste decennierna. Argumentationen handlar mycket om att de kommande åren måste användas för att stärka de offentliga finanserna och på detta sätt ”rusta oss” för kommande belastningar på den offentliga ekonomin.

Ett annat argument för att skapa överskott i offentlig sektor idag är att fördelningsproblemet mellan generationerna därigenom minskar. Förespråkare för överskottsmålet hävdar också att det behövs för att undvika kraftiga höjningar av skatterna i ett senare skede. Tanken är att ett ökat offentligt sparande nu ska minska behovet av framtida skattehöjningar och därigenom kan man uppnå större stabilitet i skattesatserna över tiden.

#### DEMOGRAFINS EFFEKT PÅ DE OFFENTLIGA FINANSERNA

De demografiska förändringarna kommer att påverka ekonomin på många sätt. En uppenbar effekt av att arbetskraftsutbudet utvecklas svagare är att tillväxtpotentialen påverkas negativt. Samtidigt kommer efterfrågan på många åldersrelaterade tjänster (främst inom vård och omsorg) att öka - mest påtagligt från runt 2015 - till följd av ett växande antal äldre. Generellt är dessutom inkomstelasticiteten hög för många av de tjänster som idag huvudsakligen produceras i offentlig sektor, dvs. efterfrågan på dessa tjänster kan förväntas öka också p.g.a. på grund av ökade inkomster hos hushållen<sup>3</sup>.

Flera utredningar har under de senaste åren presenterat kalkyler som visar vilka effekterna blir på de offentliga finanserna under de kommande decennierna till följd av demografin. Den senaste långtidsutredningen 2003/2004<sup>4</sup> och SNS:s konjunkturrapport från 2004<sup>5</sup> är två av de viktigare rapporterna. Svenskt Näringsliv<sup>6</sup> lät förra året Konjunkturinstitutet göra beräkningar av demografins effekter fram till 2035 under olika antaganden. Expertgruppen för studier i samhällsekonomi, ESS<sup>7</sup>, har också nyligen presenterat en rapport där man belyser omfördelningen mellan generationer och också tar upp överskottsmålet i detta perspektiv.

Samtliga dessa studier ger en ganska entydig bild av vilka påfrestningar som ekonomin kommer att utsättas för under vissa traditionella antaganden om produktivitet, sysselsättning och tillväxt mm. Tillväxtantagandet är naturligtvis centralt och här räknar såväl SNS som Långtidsutredningen med att de demografiska förändringarna påverkar den långsiktiga tillväxtpotentialen negativt med ca 0,3 procent per år fram till 2030. Den långsiktigt uthålliga tillväxten i dessa rapporter har därför antagits bli endast 1,8 procent per år, vilket är något lägre än genomsnittet under de senaste tre decennierna.

Samtliga rapporter visar att det vid dessa tillväxtantaganden på sikt blir mycket svårt att klara de offentliga finanserna, även vid en mycket låg ambitionsnivå för välfärden och en i princip

<sup>3</sup> Den senaste långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2004:19) visar skattningar som tyder på att när inkomsten ökar med 10 procent, så ökar efterfrågan på hälso- och sjukvård resp. utbildning med 16 procent, vilket innebär att inkomstelasticiteten är 1,6.

<sup>4</sup> Långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2004:19).

<sup>5</sup> SNS; Konjunkturrådets rapport 2004, Finanser för framtida välfärd.

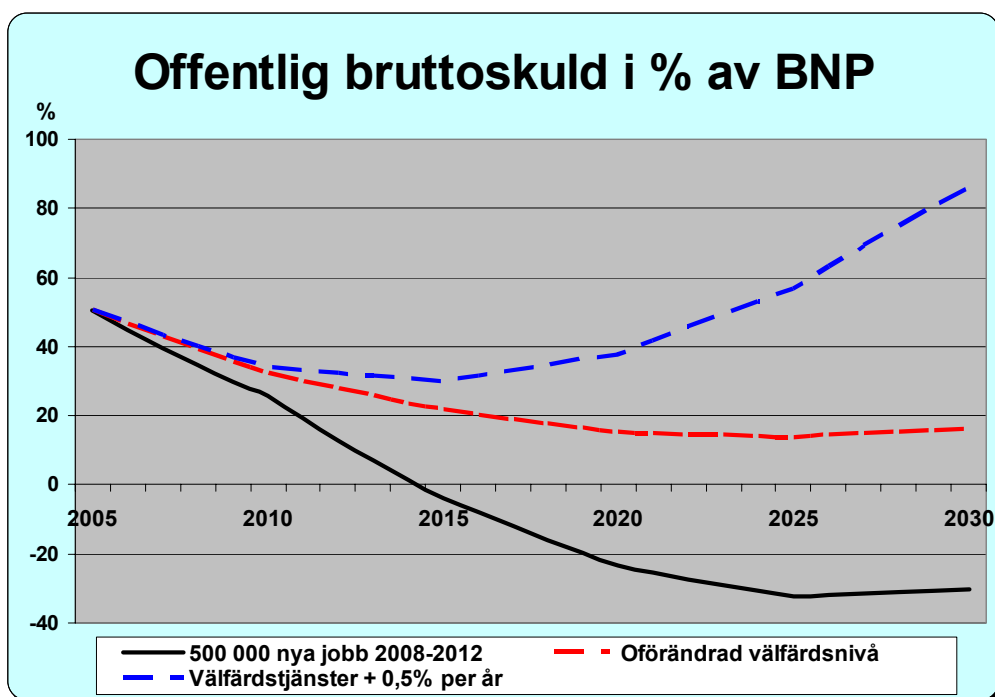
<sup>6</sup> Svenskt Näringsliv; Skattechock eller välfärdsras utan 500 000 nya jobb, september 2006.

<sup>7</sup> ESS; Generationsanalyser - omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat.

oförändrad standard i välfärdstjänsterna jämfört med idag. Om ambitionen är att den offentliga servicenivån långsiktigt ska förbättras något accentueras naturligtvis problematiken ytterligare.

Diagram 4.1 visar utvecklingen av den offentliga skuldandelen vid två mycket försiktiga – och sannolikt orealistiska - antaganden för offentlig konsumtion, oförändrad standard i välfärdstjänsterna resp. en årlig ökning med 0,5 procent. I det förra fallet klaras precis de offentliga finanserna under perioden, medan det sker en mycket snabb försvagning av de offentliga finanserna redan vid en så blygsam expansion av välfärdstjänsterna som 0,5 procent per år. Vid mer realistiska antaganden för offentlig konsumtion – något mer i linje med t.ex. den privata standardutvecklingen – skulle de offentliga finanserna i detta räkneexempel bli ohållbara. Som kontrast visar diagrammet också de offentliga finanserna i ett scenario som Svenskt Näringslivs låtit konjunkturinstitutet räkna på och som förutsätter att det skapas 500 000 nya jobb 2008-2012 (en diskussion om detta alternativ och betydelsen av att få fler i arbete förs i avsnitt 6).

Diagram 4.1 Utvecklingen av de offentliga finanserna vid olika antaganden om den offentliga konsumtionen samt som jämförelse vid antagandet om 500 000 nya jobb under perioden 2008-2012.



Källa: Svenskt Näringsliv och Konjunkturinstitutet.

SNS menar att de demografiska förändringarna motiverar fortsatta offentliga överskott och att överskottsmålet i det korta perspektivet snarast kan behöva skärpas ytterligare. Man understryker också att det framöver snarast behövs ett mål för statens finanser, då pensionssystemet numera i hög grad är självreglerande. SNS föreslår också ett överskottsmål för staten på 1-2 procent av BNP fram till 2015, vilket skulle motsvara totalt runt 3 procent av BNP i överskott totalt för den offentliga sektorn.

I långtidsutredningen (LU) 2003/2004 analyseras i första hand förutsättningarna fram till 2020. I bas scenariot ökar BNP med i genomsnitt 1,8 procent per år, vilket som nämnts är något lägre än i genomsnitt under de senaste decennierna. Den offentliga konsumtionen beräknas endast växa i linje med demografien, dvs. en oförändrad nivå per brukare av utbildning, vård och omsorg (vilket motsvarar en ökning av den offentliga konsumtionen med ca 0,5 procent per år). Detta är en mycket blygsam tillväxt och innebär att den offentliga konsumtionen växer betydligt

långsammare än den privata konsumtionen. Trots detta är det endast med knapp marginal som de offentliga finanserna klaras fram till 2020 med dagens skattesatser. På sikt ökar efterfrågan på välfärdstjänster i en utsträckning som är oförenlig med oförändrade skatter. Problemet accentueras från 2015 till följd av att de demografiska förändringarna då blir mer påtagliga.

LU nämner att det teoretiskt finns fyra alternativ att klara den offentliga välfärden på sikt: *höja skatterna, öka tillväxten, öka produktiviteten i offentlig sektor och ge ökat utrymme för alternativ finansiering* (avgifter och privatisering)

LU:s slutsats är att höjda skatter av många skäl, bl.a. ökad globalisering av alltfler marknader, inte är en framkomlig väg. De andra alternativen kan alla var för sig ge ett visst bidrag. När det gäller effekten av ökad tillväxt understryker LU den viktiga skillnaden mellan *ökad produktivitet i privat sektor* då den offentliga utgiftssidan anpassas till de standardökningar som sker i privat sektor genom höjda offentliga löner och transfereringar *och ökad privat sysselsättning* då de offentliga utgifterna snarare minskar och statens inkomstsida förstärks. Den första vägen är ingen framkomlig väg för att lösa den offentliga sektorns finansieringsbehov, även om välfärden ökar i detta fall. Ökad tillväxt genom fler privata jobb får däremot stor effekt på de offentliga finanserna. LU understryker att det krävs generella åtgärder i form av bättre drivkrafter till arbete för att en sådan utveckling ska kunna realiseras. Också *ökad produktivitet i offentlig sektor* kan ge ett bidrag, även om man bedömer att potentialen här är ganska begränsad. *Ökad användning av avgifter och privat finansiering* bedöms av LU som en möjlighet. LU ser dock detta som en väg som är politiskt problematisk.

## **5. ÄR OFFENTLIGA ÖVERSKOTT RÄTT SÄTT ATT HANTERA DEN DEMOGRAFISKA UTMANINGEN?**

Det förhärskande synsättet idag är att de demografiska förändringarna under kommande decennier bäst hanteras genom att nu ”samla i ladorna” för att sedan ta i anspråk dessa medel när andelen äldre och därmed efterfrågan på offentliga välfärdstjänster ökar. Det finns emellertid flera principiella invändningar mot detta synsätt.

En grundläggande invändning är den målkonflikt som finns inbyggd med denna politik. En snabbt växande och vital privat sektor med hög sysselsättning är helt avgörande för att vi ska kunna möta den demografiska utmaningen på ett tillfredställande sätt. Genom den överbeskattning av privat sektor som överskottsmålet innebär, försvåras dock i själva verket en sådan utveckling. De negativa effekterna av ett högt skattetryck på tillväxt och sysselsättning blir också alltmer uppenbara efterhand som den globala integrationen av olika marknader och ekonomier fortsätter.

Såsom bl.a. betonas i den nyligen publicerade rapporten från Expertgruppen för studier i samhällsekonomi, ESS<sup>8</sup>, är också potentialen att bistå en generation genom överföringar från tidigare generationer begränsad. Helt avgörande för en generations försörjning och välfärd är de inkomster den själv genererar på marknaden. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att den generation som nu är på arbetsmarknaden skall göra uppoffringar genom extra högt skatteuttag idag till förmån för en generation, som kan förväntas ha mer än 50 procent högre medelinkomst än dagens.

Politiken borde därför inriktas på att öka arbetskraftsutbudet, inte minst genom att höja den faktiska pensionsåldern. Om en faktor, demografin, utvecklas så att det, *ceteris paribus*, tenderar att bli allt färre som ska försörja allt fler, är det än mer angeläget att föra en politik som på olika sätt motverkar detta. Alliansens åtgärder i höstens budgetproposition innehöll också

<sup>8</sup> ESS; Generationsanalyser - omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat.

flera åtgärder i rätt riktning. En mer utförlig diskussion om ökat arbetskraftsutbud som motkraft till de demografiska förändringarna förs i avsnitt 6.

En annan uppenbar invändning mot överskottsmålet är att det – utan att någon närmare analys görs - innebär en fortsatt satsning på skattefinansiering som den helt dominerande finansieringsformen för vård- och omsorgstjänster under flera decennier framöver. Problemen med dagens höga skatteräck understryker istället behovet av en öppen och förutsättningslös diskussion om alternativa finansieringsformer för de tjänster inom främst vårdsektorn som med stigande inkomster kommer att eftersträvas i allt högre utsträckning. Fokus borde således vara inriktad på en diskussion om hur finansieringen av den långsiktigt ökande efterfrågan på vård- och omsorgstjänster m.m. ska se ut för att vi ska kunna tillgodose denna efterfrågan, utan att ekonomins funktionssätt och konkurrenskraft påverkas negativt. Denna fråga diskuteras närmare i avsnitt 7.

Det är också viktigt att understryka att dagens politik har långsiktiga effekter för förmögenhetsuppbyggnaden i samhället. Spelbilden av den offentliga förmögenhetsuppbyggnad som överskottsmålet medför, är ett minskat privat sparande. Detta är problematiskt av flera skäl. Dels innebär ett minskat privat riskkapital en hämsko på tillväxt och utveckling i näringslivet, dels innebär överbeskattningen att det är mycket svårt för hushållen att överhuvudtaget få utrymme att spara och bygga upp en viss buffert för oförutsedda händelser (och därmed blir man än mer beroende av det offentliga). Dessa effekter av överskottsmålet kommenteras mer i avsnitt 8.

En ytterligare aspekt som inte alls uppmärksammats i de senaste årens debatt kring budgetpolitiken är att den strategi, som överskottsmålet är en del av, paradoxalt nog innebär ett undergrävande av den framtida finanspolitiska stabiliteten. Detta beror på att när de medel som nu byggs upp i den offentliga sektorn så småningom ska användas, bygger strategin på att vi arbetar med underskott i de offentliga finanserna som är betydligt större än vad EU:s stabilitetspakt idag tillåter. Erfarenheterna visar att en sådan budgetpolitik kan undergräva den ekonomiska stabiliteten även om skuldsituationen i utgångsläget är god. Denna problematik understryker ytterligare behovet av att skapa förutsättningar för en ekonomi som kan utvecklas tillräckligt starkt för att klara de löpande åtagandena även när antalet äldre ökar.

Sammantaget finns det idag, enligt vår mening, mycket starka invändningar mot att hålla fast vid överskottsmålet som grund för en budgetpolitisk strategi. Två huvudalternativ att möta de framtida ekonomiska utmaningar som demografin är en del av - ett ökat arbetskraftsutbud och alternativa finansieringsformer för välfärdstjänsterna - diskuteras i avsnitt 6 och 7.

## **6. ÖKAT ARBETSKRAFTSDELTAGANDE SOM MOTKRAFT**

Kopplingen mellan den demografiska utvecklingen och statsfinanserna, beror enkelt uttryckt på att demografin påverkar relationen mellan andelen nettomottagare från och andelen nettobetalare till den offentliga sektorn. Som tidigare nämnts kan man förvänta sig att andelen personer i befolkningen som är över 65 år stiger från 17 procent 2006 till 23 procent 2030. Allt annat lika betyder det att andelen potentiella nettomottagare från offentlig sektor stiger med 6 procentenheter medan andelen betalare i motsvarande mån sjunker. Hur allvarligt detta är beror i hög grad på hur arbetsmarknaden för äldre kommer att fungera om 25 år och på kostnads- och finansieringsbilden i sjukvården.

När det gäller arbetsmarknaden kan man räkna med att åldersgränsen 65 år i framtiden inte i samma utsträckning som tidigare kommer att vara avgörande för om man deltar i arbetsmarknaden eller inte. Också under de senaste decennierna har vi kunnat se att den faktiska pensionsåldern avvikit från den teoretiska på ett mycket påtagligt sätt, även om utvecklingen har

gått i fel riktning. Den faktiska pensionsåldern (dvs. medianåldern för pensionering) har under de senaste decennierna sjunkit och torde nu ligga kring 59 år. Under en lång period har också incitamenten för en pensionering före 65 års ålder på många sätt varit starka.

Det finns en omfattande forskning som visar att ekonomiska incitament har mycket stor betydelse för när individen väljer att pensionera sig<sup>9</sup>. När demografin under de kommande åren kan förväntas verka för en mera oförmånlig relation mellan mottagare och betalare, är det naturligt att de politiska ansträngningarna inriktas på att motverka detta. Då behövs en politik som siktar till att öka antalet potentiella nettobetalare till offentlig sektor genom att skapa starkare drivkrafter för arbete.

Under senare år har det också skett flera förändringar i rätt riktning. Det nya pensionssystemet som inför en starkare koppling mellan intjänade och pension är en av dessa förändringar. Systemet uppmuntrar också på ett påtagligt sätt individer att uppskjuta sin pensionering till dess att de blir 67 år. Därtill kommer att regeringen infört ett dubbelt jobbvdrag för personer över 65 år som arbetar. En annan betydelsefull förändring är att arbetsgivaravgiften för personer över 65 år sänks till 10,2 procent för personer över 65 år, att jämföra med 32,2 procent för personer under 65 år. Denna inriktning av politiken – att öka arbetsutbudet generellt och i synnerhet ett ökat deltagande i arbetskraften för personer som är 60 år och äldre - är naturlig och som ett sätt att minska de påfrestningar som demografin förefaller skapa för finansieringen av den offentliga sektorn.

De potentiella effekterna av ett ökat arbetskraftsdeltagande har belysts av beräkningar som Svenskt Näringsliv låtit Konjunkturinstitutet utföra. I dessa jämförs ett alternativ med framskrivning vid oförändrade strukturer på arbetsmarknaden och ett alternativ där 500 000 nya jobb tillkommer.

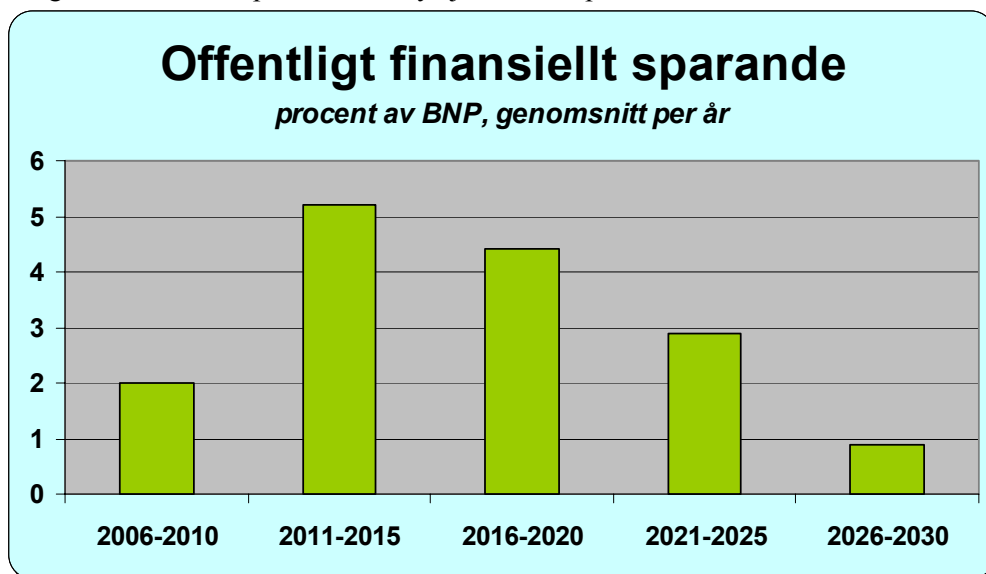
Alternativet med oförändrade strukturer leder till de välbekanta problem som vi redan pekat på. För att undvika en gradvis försvagning av de offentliga finanserna, måste då tillgripas kraftiga skattehöjningar eller betydande nedskärningar i offentlig verksamhet.

Den alternativa väg som SN pekar på som den enda hållbara handlar om att man snabbt måste få fler i arbete. I ett sådant positivt alternativ antas att 500 000 nya jobb skapas under en övergångsperiod på fem år och att ”utanförskapet” minskar i motsvarande grad. Detta ger dubbla positiva effekter på de offentliga finanserna (minskade utgifter och ökade inkomster). De kortsiktiga positiva effekterna på de offentliga finanserna blir i detta alternativ betydande och stora offentliga överskott skapas fram till 2020 (se diagram 6.1).

---

<sup>9</sup> Se t.ex. Wadensjö E & Sjögren Lindquist G, Inte bara socialförsäkringar – kompletterande inkomstförsäkringar vid inkomstbortfall, ESS 2005:2.

Diagram 6.1 Utvecklingen av de offentliga finanserna vid oförändrade skatteregler under antagandet att det skapas 500 000 nya jobb under perioden 2008-2012.



Källa: Svenskt Näringsliv, Skattechock eller välfärdsras utan 500 000 nya jobb, 2006.

Därmed skapas också i ett sådant positivt scenario utrymme för strukturella reformer, även om några beräkningar på vilka dynamiska effekter detta skulle kunna få inte redovisas. SN understryker ändå att på sikt (när den positiva effekten av ”500 000 nya jobb” ebbat ut) krävs att svensk ekonomi kommer in på en högre ”tillväxtbana”, med fler jobb i privat sektor och/eller högre produktivitet i den offentliga sektorn, för att ekonomin ska klara utmaningen för de offentliga finanserna.

## 7. ALTERNATIVA FINANSIERINGSFORMER FÖR OFFENTLIG SEKTOR

Demografin är inte den enda faktor som skapar finansieringsproblem när det gäller offentlig sektor. En faktor med stor tyngd är Baumols lag som bidrar till att höja den relativa kostnaden för verksamheter i tjänstesektorn inklusive den offentliga sektorn. Detta leder till att alternativa finansieringsformer av den offentliga verksamheten blir nödvändiga. Med stor säkerhet kommer sådana att ha vuxit fram till 2030 då finansieringsproblemet enligt olika kalkyler blir akut. Med alternativa finansieringsformer blir det angeläget att stärka hushållens möjligheter att själva betala för delar av det tjänsteutbud som idag är monopoliserat i den offentliga sektorn. De skattesänkningar som ett slopat överskottsmål innebär skapar sådana möjligheter, dels genom sänkningarna i sig och dels genom den förbättrade funktion i ekonomin som skattesänkningarna ger upphov till.

Medan de demografiska problemen när det gäller offentlig sektors finansiering ägnas stor uppmärksamhet i debatten, talas väsentligt mindre om den förväntade relativa kostnadsutvecklingen i den offentliga sektorn. Detta är ett problem som vi måste hantera nu och som kommer att växa över tiden och som inte kan lösas genom att planera för framtida växande underskott i budgeten.

En diskussion om kostnadsproblemet i offentlig sektor kan ta sin utgångspunkt i den amerikanske ekonomen William Baumols mer generella analys av kostnadsutvecklingen i tjänstesektorn. Baumol konstaterar att man generellt sett kan räkna med att

produktivitetens utvecklingen i tjänstesektorn är lägre än i den varuproducerade sektorn. ”Man kan inte spela en symfoni dubbelt så fort som kompositören tänkt sig. Det är heller inte möjligt att utöka antalet personer som ser en levande föreställning på ett alltför omfattande sätt utan att upplevelsen av stycket förstörs”.

En annan utgångspunkt för analysen är att man måste räkna med att det på sikt råder löneföljksamhet mellan tjänstesektorn och varusektorn. Därmed ger produktivitetsskillnaden mellan sektorerna upphov till en trendmässig prisrörelse mellan sektorernas produkter, där tjänsterna hela tiden blir dyrare i förhållande till varorna. Det är den senare utsagan, som brukar kallas Baumols lag.

Den givna invändningen mot Baumols lag är att den inte har generell giltighet för tjänstesektorn. Det finns gott om exempel på snabba produktivitetssprång i tjänstesektorn. Inte minst har IT-tekniken bidragit till detta. De mycket stora förändringar som skett inom området finansiella tjänster är ett exempel på detta.

Trots de givna motexemplen finns det en betydande empirisk tyngd i Baumols lag. Sin största giltighet torde den ha när det gäller den typ av tjänster som utförs person mot person. Mycket av tjänsteverksamheten inom den offentliga sektorn har just denna karaktär. Därtill kommer att produktivetsförbättringar och innovationer naturligtast uppstår i miljöer där det finns konkurrens och mångfald. Och så är inte fallet när det gäller de offentliga monopolen. Därmed kan man förvänta sig att produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor är sämre än i huvuddelen av den privata sektorn.

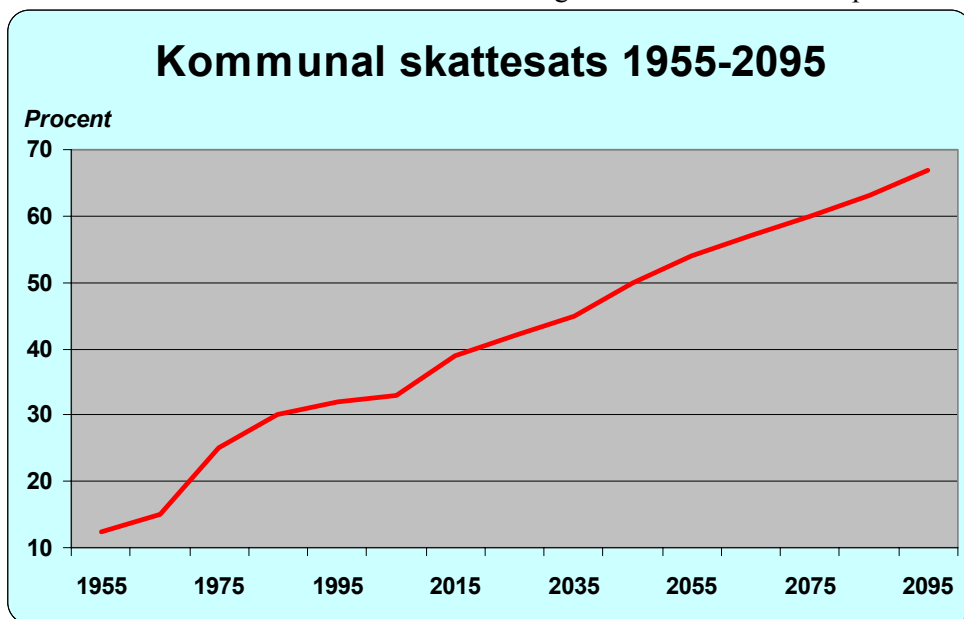
Detta innebär att vi för en given utgiftsandel till offentlig sektor får i stort sett samma tjänstemängd över tiden. I den privata sektorn gäller däremot att vid en given utgiftsandel ökar volymen av varor och tjänster. Vid ett oförändrat skatteuttag stiger sålunda den privata sektorns volymandel av hushållens konsumtion kontinuerligt. Detta går sannolikt på tvärs mot hushållens preferenser, men skattetaket lägger hinder i vägen för en annan utveckling.

En bild av den spänning som skapas av skattetaket i kombination med Baumols lag är de kalkyler över erforderligt framtida skatteuttag vid oförändrad relativ standard i offentlig sektor som gjorts i kommunförbundets analys av kommunernas framtida ekonomi<sup>10</sup> och i den senaste långtidsutredningen (SOU 2004:19). Kommunförbundets framtida skatte-kalkyl under dessa förutsättningar återges i *diagram 7.1*.

---

<sup>10</sup> Kommunförbundet, Kommunala framtider, 2005

Diagram 7.1 Kommunal skattesats 1955-2095, i Kommunförbundets beräkningar. Prognosen förutsätter oförändrad relativ standard i offentlig sektor i förhållande till privat sektor.

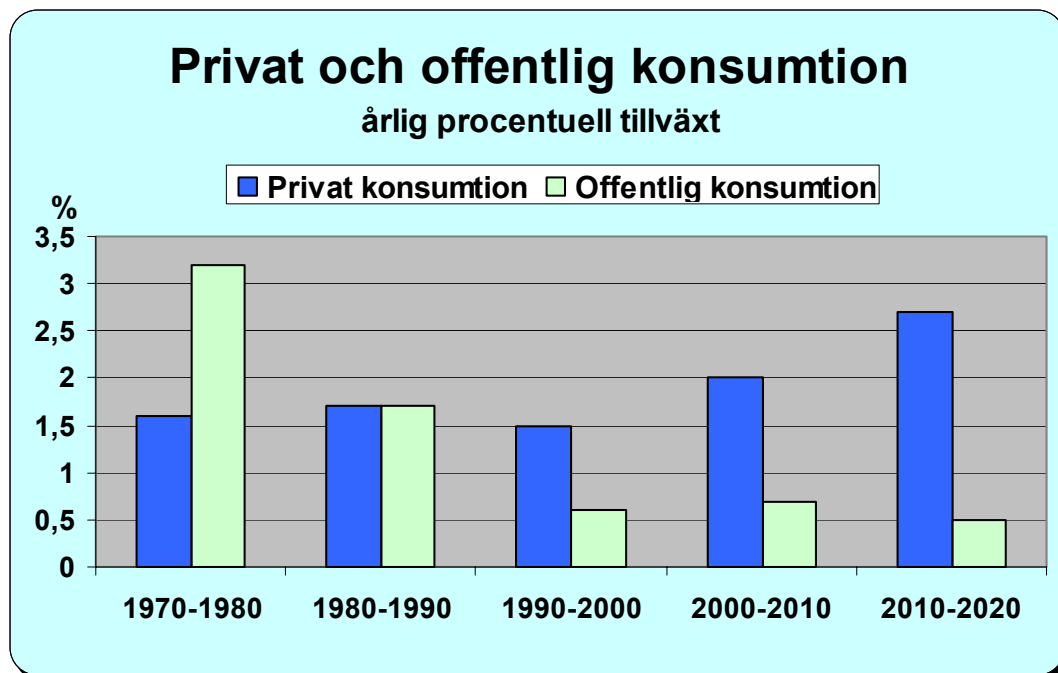


Källa: Kommunförbundet, Kommunala framtider (2005)

Utredarna finner naturligt nog det teoretiskt framräknade skatteuttaget orimligt och konstaterar att: ”Slutsatsen måste bli de tjänster som idag huvudsakligen finansieras skattevägen i ökande grad måste finansieras på annat sätt, om dessa tjänster skall kunna utvecklas på samma sätt som efterfrågan i stort.”

En annan belysning av samma problem ger långtidsutredningens kalkyler över den framtida utvecklingen av privat och offentlig konsumtion (diagram 7.2). Här är utgångspunkten att skatteuttaget ligger kvar på oförändrad nivå. Bilden som ges är realistisk i den meningen att den bygger på förutsättningen att fortsatta skattehöjningar inte är möjliga. Samtidigt är den orealistisk i den meningen att den privata konsumtionen ökar mycket snabbare än offentlig konsumtion, trots att hushållens preferenser snarast skulle tala för en ökad andel för de tjänster, som nu ligger i offentlig konsumtion.

Diagram 7.2 Privat och offentlig konsumtion 1970-2020 (vid antagande om oförändrat skatteuttag och oförändrad standard i offentliga välfärdstjänster från idag fram till 2020).



Källa: Långtidsutredningen 2003/2004

Den spänning som finns mellan hushållens preferenser och den möjliga utvecklingen vid nuvarande finansieringsstrukturer kan i princip lösas upp på två sätt. Antingen sker en *spontan uppluckring* av de offentliga finansieringsmonopolen eller kan man tänka sig att spänningen löses upp möts genom *politiska reformer*.

Om ingenting görs kommer två starka krafter att verka för en spontan uppluckring av de offentliga monopolen. För det första ger den sjunkande relativa kvaliteten i den offentliga servicen som diagram 7.2 ger en bild av, stigande incitament för hushållen att själva betala för bättre service. Genom att ta detta steg betalar man två gånger, först via skattsedeln och sedan direkt för den privata lösningen. För det andra kommer stigande inkomster att leda till en ökad efterfrågan på dessa tjänster. De flesta studier visar att efterfrågan på dessa tjänster har en inkomstelasticitet som är väsentligt större än ett.

Vi ser redan tydliga tendenser till att en sådan utveckling är på väg att äga rum. T.ex. har antalet privata vårdförsäkringar under de senaste åren stigit mycket kraftigt. Internationaliseringen öppnar också möjligheter till privata alternativ, där sådana inte fanns tidigare. Regelsystemet i EU möjliggör sålunda att medborgaren kan få offentligt finansierad vård i andra EU-länder. Privata sjukförsäkringar kan även vara kopplade till vård i andra länder. Det finns också exempel på att svenskar direktbetalar för kvalificerad vård i andra länder.

Fördelningsmässigt har den spontana uppluckring av vårdmonopolet som pågår en tydlig höginkomsttagarprofil i den meningen att man i huvudsak kan förvänta sig att det är höginkomsttagare som på detta sätt betalar sin sjukvård en gång till för att få högre kvalitet och bättre tillgänglighet i vården. Samtidigt blir dessa höginkomsttagare nettobidragsgivare till det offentliga systemet, genom att de med sina skatter bidrar till att finansiera systemet utan att utnyttja detsamma. De köper en högre kvalitet i sjukvården för egen del, men bidrar också på marginalen till att stärka det offentliga systemet.

Såväl när det gäller vården som utbildningen leder ett stigande välstånd och allt mera sofistikerade konsumtionsmönster till att gränserna börjar bli allt mera flytande för vad som skall finansieras med skattemedel. Vi har t.ex. en debatt om huruvida olika typer av livsstilsterapier skall omfattas av den offentliga vården.

Med utgångspunkt från analysen i denna rapport kan man förvänta sig att vi – om inga åtgärder vidtas - kommer att få se en fortsatt spontan uppluckring av det offentliga monopolet. Vad vi kan se framför oss är en utveckling, där den relativa kvaliteten på den offentliga servicen kommer att bli allt sämre. Samtidigt kommer allt flera personer att betala delar av den service som ligger under det offentliga monopolet två gånger. Betalningen sker en gång över skattsedeln, och en gång över exempelvis en privat vårdförsäkring. Man kan då förvänta sig att de politiska förutsättningarna förbättras för organiserade reformer på detta område.

Realistiskt sett finns det två metoder att genomföra dessa reformer. I den första *underlättar man individens möjligheter att söka sig utanför systemet genom subventioner av alternativa lösningar*. Dessa kan antingen ta formen av skattesubventioner eller direktsubventioner. Det är givetvis viktigt att subventionen endast täcker en del av tjänstens kostnad. Denna ordning finns i begränsad omfattning redan idag. När arbetsgivaren gör en avsättning för den anställda till en privat sjukvårdsförsäkring är denna avdragsgill hos arbetsgivaren och inte förmånsbeskattad hos den anställda. En enkel åtgärd vore att lägga denna möjlighet hos varje enskild löntagare med en motsvarande skattesubvention.

De försäkringar som finns idag är inriktade på personer i arbetsför ålder och ger i princip försäkringar för akut sjukvård. En utvidgning vore att öppna avdragsmöjligheter för avsättningar till försäkringar inriktade på den enskildes äldre vård. I detta fall skulle det bli fråga om ett specialdestinerat långsiktigt sparande för den enskilde. Försäkringselementet skulle ligga i att man inte vet i hur stor utsträckning som ett behov för försäkringstagaren av åldringsvård kommer att uppstå.

De lösningar som skissats här innebär fortfarande att den *enskilde betalar två gånger* för vården. Den extra betalningen till den alternativa vården blir dock reducerad av en subvention. Dessa lösningar skulle öka valfriheten för den enskilde. De skulle också lätta på finansieringsrestriktionerna i de offentliga systemen, och de skulle möjliggöra en expansion av vården som inte är möjlig idag. Att modellen i begränsad omfattning finns redan idag borde innebära att de politiska problemen med att gå vidare inte är helt oöverstigligena.

Den andra modellen *innebär att den subvention som ligger i den offentliga konsumtionen knyts till den enskilde individen. Hon får själv välja producent och har därtill möjlighet att skjuta till medel utöver den statliga subventionen för att få bättre kvalitet*. Denna modell har nära anknytning till friskolereformen, med den viktiga skillnaden att extrabetalningar inte tillåts i den senare. Möjligheten till extrabetalningar ger utrymme för en kvalitetsinriktad expansion, men den skulle, i varje fall i det kortare perspektivet, inte bidra till en sänkning av de offentliga utgifterna så länge den offentliga basnivån finansieras fullt ut. I ett längre perspektiv skulle den ökade konkurrens på utbudssidan, som skulle bli följderna av reformen, bädda för en lägre utgiftsnivå.

## 8. FÖRMÖGENHETSUPPBYGGNAD I PRIVAT ELLER OFFENTLIG SEKTOR?

Det överskottsmål i offentlig sektor som idag styr budgetprocessen hindrar på flera sätt en förmögenhetsuppbyggnad i privat sektor. *För det första* innebär en överbeskattning av hushållen att den privata sektorns faktiska utrymme för sparande och förmögenhetsuppbyggnad minskar. Här spelar den höga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen en avgörande roll.

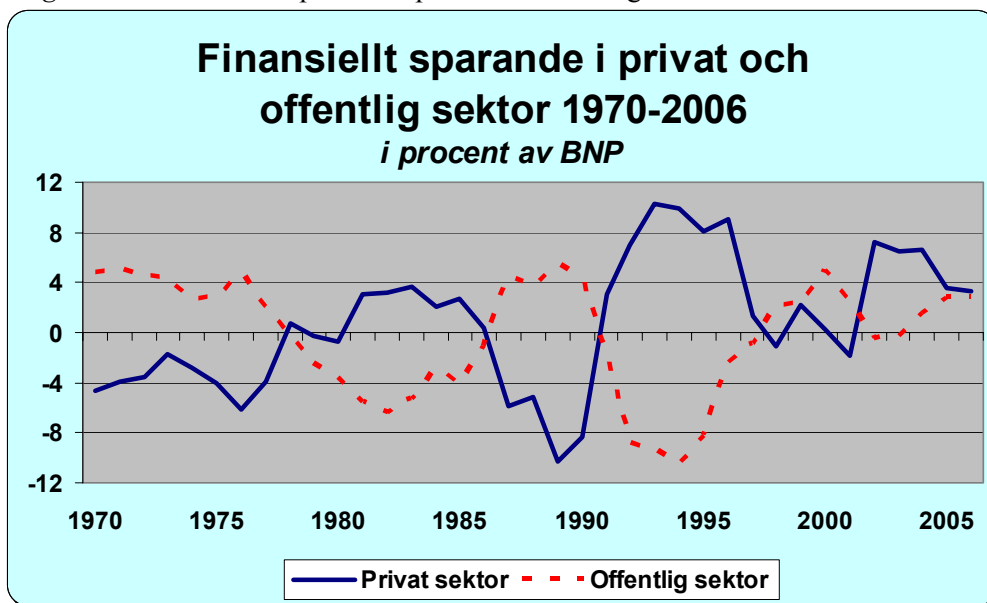
*För det andra* visar den historiska utvecklingen att en av statsmakterna uttalad ambition att bygga upp stora överskott och reserver i offentlig sektor för med sig att sparandet minskar i privat sektor (den s.k. Ricardianska ekvivalensen). Att det privata sparandet och förmögenhetsupbyggnaden i privat sektor på detta sätt minskar har naturligtvis långsiktiga implikationer för den ekonomiska utvecklingen.

Den Ricardianska ekvivalensen kan belysas av sambandet mellan privat och offentlig finansiellt sparande i ett längre historiskt perspektiv. Det finansiella sparandet utgör skillnaden mellan sparande och investeringar i respektive sektor. För hela landet sammantaget kommer skillnaden mellan det totala sparandet och de totala investeringarna motsvara saldot på bytesbalansen. Ett underskott i bytesbalansen innebär att sparandet i landet inte räcker till för att finansiera investeringarna utan en kapitalimport från utlandet, som motsvarar bytesbalansunderskottet, får fylla ut kapitalbristen.

På motsvarande sätt innebär ett överskott i bytesbalansen att vi, såsom idag, sparar mer än vad som investeras och kapital exporteras till utlandet. Nationen som helhet bygger därigenom upp tillgångar utomlands eller minskar skulderna till utlandet. Vid balans i utrikesbetalningarna motsvaras ett finansiellt överskott (alt. underskot) i privat sektor av ett motsvarande finansiellt underskott (alt. överskott) i offentlig sektor.

Diagram 8.1 belyser det finansiella sparandet i privat sektor (hushåll och företag) samt i offentlig sektor (stat, kommun, landsting samt socialförsäkringar) under perioden 1970-2006.

Diagram 8.1 Finansiellt sparande i privat och offentlig sektor 1970-2006



Källa: SCB och Finansdepartementet

Med relativt regelbundna cykler har det finansiella sparandet växlat mellan över- och underskott i privat och offentlig sektor samtidigt som bytesbalansen uppvisat en relativ stabilitet, med perioder av smärre över- eller underskott. Under perioderna 1970-1976, 1986-1990 uppvisar det finansiella sparandet i offentlig sektor ett överskott kring 2-4 procent av BNP, vilket motsvaras av ett nästan lika stort underskott i privat sektor. Under perioderna 1977-85 samt 1991-99, har den privata sektorn visat ett överskott, som balanserats av ett underskott i offentlig sektor.

Detta mönster bryts under 2000-talet, då det finansiella sparandet har varit positivt i både privat och offentlig sektor samtidigt som bytesbalansen visar ett relativt stort överskott. Ett skäl till detta kan vara de relativt låga investeringarna i Sverige, som håller upppe den privata sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparandet har istället investerats i utlandet.

Under perioden 1970-2000 är således mönstret relativt tydligt: sparbalanserna i privat och offentlig sektor är varandras spegelbild. Ett skäl till detta kan vara att den privata sektorn, och i synnerhet hushållssektorn, ändrar sitt sparbeteende till följd av ändringar i det offentliga sparandet. När hushållen ser att den offentliga sektorn bygger upp ett finansiellt överskott anpassar sig hushållen till detta och minskar sitt sparande. Hushållen inser att den offentliga sektorns förbättrade finansiella ställning kommer att resultera i ökade offentliga utgifter och/eller sänkta skatter i framtiden. Också empiriska studier visar att det råder ett visst "spegelbildssamband" mellan privat och offentligt sparande i svensk ekonomi. Det finansiella sparandet i privat och offentlig sektor fungerar således till betydande del - men som de senaste årens utveckling visar inte hundra procentigt - som kommunicerade kär!<sup>11</sup>.

Ett permanent finansiellt överskott i offentlig sektor på 2 procent av BNP, vilket är regeringens mål, riskerar sålunda att till viss del kompenseras av en nedgång av sparandet i privat sektor och till viss del absorberas av ett ökat bytesbalansöverskott och därmed ökad kapitalexport till utlandet. Det medför också en mycket kraftig förmögenhetsuppbyggnad i offentlig sektor, samtidigt som det sker en överbeskattnings av privat sektor. Under en tioårsperiod skulle 20 procent av BNP (idag 600 miljarder kronor) flyttas över i form av en förmögenhetsuppbyggnad i offentlig sektor.

Det är en uppenbar risk att en sådan politik minskar tillgången av riskkapital i privat sektor och därmed bromsar investeringar och nyföretagande. Erfarenheterna visar också att länder med ett högt privat hushållssparande har större tillgång till riskkapital och en vitalare småföretagarsektor. Detta är naturligt då privat sparande är av avgörande betydelse för försörjningen med egenkapital och därmed för möjligheterna för nyetablering och expansion inom företagssektorn<sup>12</sup>.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att en överbeskattnings av privat sektor för att bygga upp reserver i offentlig sektor, dränerar privat sektor på sparande och försvårar för hushållen att bygga upp en viss finansiell buffert. Alltfler hushåll blir härigenom än mer beroende av offentligt stöd vid olika oförutsedda händelser som påverkar ekonomin negativt. Risken är även stor att en politik, som bygger på permanent stora offentliga överskott, leder till att den privata sektorn drar ner sina finansiella överskott ytterligare när man ser att den offentliga sektorn höjer sitt sparande och bygger upp stora finansiella tillgångar. Denna risk är än mer uppenbar om den offentliga sektorn ställer ut "växlar på framtiden", som innebär att man genom förmögenhetsuppbyggnad i offentlig sektor avser att "lösa generationsproblemet".

## 9. ALTERNATIV INRIKTNING AV BUDGETPOLITIKEN

En huvudinvändning mot att idag tillämpa överskottsmålet är att det riskerar att lägga hinder i vägen för en politik som genom strategiska skattesänkningar kan stärka ekonomins långsiktiga tillväxtförmåga. Eftersom högre tillväxt och fler jobb i privata näringslivet är avgörande för att klara de utmaningar som de demografiska förändringarna innebär, finns det en risk att överskottsmålet blir kontraproduktivt, och i själva verket gör det svårare att upprätthålla långsiktig balans i ekonomin.

<sup>11</sup> Se t.ex. Jan Häggström och Mats Kinnvall, "Ricardianska effekter på hushållens sparkvot i OECD: Hur starka är de?" Ekonomisk Debatt 2001, år 29, no 1

<sup>12</sup> Se t.ex.; Tomas Lind och Henry Ohlsson, "Self employment and windfall gains: Evidence from the Swedish Lottery", Economic Journal, vol 106, 1998. Magnus Henreksson, "Företagandets villkor - spelregler för sysselsättning och tillväxt", SNS 1996

Tabell 9.1 visar de offentliga finanserna idag och de prognoser för de närmaste tre åren som regeringen presenterade i sin höstbudget. Det framgår att det totala offentliga överskottet beräknas ligga mellan 2 och 3 procent av BNP och dessutom stiga under perioden. Skuldsituationen förbättras också betydligt och den offentliga bruttoskulden ligger i år kring 40 procent av BNP, vilket är klart bättre än de krav (60 procent av BNP) som EU:s stabilitetspakt föreskriver.

Tabell 9.1. Offentliga finanser, procent av BNP om ej annat anges

	2005	2006	2007	2008	2009
Finansiellt sparande	2,8	2,8	2,3	2,6	3,1
Nettoskuld	-12,4	-15,4	-16,9	-18,7	-20,8
Konsoliderad bruttoskuld	50,3	46,5	41,5	37,4	33,0
Konsoliderad bruttoskuld , <i>mdr</i>	1346	1315	1248	1184	1095
Statsbudgetens saldo <i>mdr</i>	14	-8,5	63,2	62,2	89,8
Finansiellt sparande, <i>mdr</i>	10,4	-18,8	2,8	20,2	47,4
Statsskuld, <i>mdr</i>	1261	1236	1170	1106	1015
Statsskuld	47,2	43,7	38,9	35,0	30,6

Källa: Regeringen budgetproposition för 2007.

I denna situation finns det skäl att se över vilken budgetpolitisk inriktning som idag är mest lämplig. En näraliggande ansats är att permanenta de förbättringar i de offentliga finanserna som uppnåtts under senare år genom att inrikta budgetpolitiken på att den offentliga sektorns skuldandel ska ligga kvar på den relativa låga nivå som vi idag kommit ner till.

En sådan målsättning är också väl förenlig med ekonomisk stabilitet och det skulle innebära att vi har fortsatt mycket god marginal gentemot kraven som ges i EU:s tillväxt- och stabilitetspakt. Det finns även exempel på att en sådan politik fungerar bra. Labourregeringen i Storbritannien har t.ex. under lång tid fört en budgetpolitik med just en skuldandel på runt 40 procent som styrande för den långsiktiga politiken. I Storbritannien ges också utrymme för underskott i den offentliga sektorn till den del som pengarna används till investeringar.

Med en budgetpolitisk ambition att den offentliga skuldandelen ska ligga kvar på ungefär dagens nivå (runt 40 procent av BNP), skulle det finnas ett betydande utrymme för tillväxtbefrämjande skattesänkningar. Utrymmet motsvarar försiktigt räknat ca 2 procent av BNP (ungefär 60 miljarder kronor).

En skattesänkning i denna storleksordning skulle t.ex. möjliggöra ett avskaffande av den statliga inkomstskatten (ca 45 miljarder kronor) och/eller en kraftig generell sänkning av arbetsgivaravgifterna.

Denna typ av åtgärder skulle påverka ekonomin positivt på flera sätt, framförallt genom att öka efterfrågan på arbetskraft, göra det lättare att attrahera den mest kvalificerade arbetskraften och göra det mindre lönsamt med svartarbete. Skattesänkningarna skulle även bidra till en långsiktigt bättre fungerande ekonomi, en vitalare privat tjänstesektor samt ett ökat nyföretagande och växande investeringar.

Det finns också starkt stöd i nyare forskning för att en sänkning av skatten på arbete i den storleksordning som här diskuteras skulle få en betydande positiv långsiktig effekt på tillväxt

och sysselsättning<sup>13</sup>. Inte minst globaliseringen och den skärpta internationella konkurrensen på alltfler marknader har gjort att efterfrågan på arbetskraft idag kan förväntas reagera kraftigare än tidigare på en förändrad beskattning av arbete. Det har dock inte varit möjligt att inom ramen för denna rapport göra någon skattning av hur stor effekt eventuella skattesänkningar skulle kunna få på tillväxt, sysselsättning och offentliga finanser.

Även om det är svårt att kvantifiera effekten av olika skattesänkningar, tyder således såväl aktuell forskning som erfarenheter från andra länder att ett sänkt skatt på arbete i den omfattning som här diskuteras skulle påverka tillväxt och sysselsättning positivt. Därmed skulle också skatteunderlaget öka snabbare och den långsiktiga finansieringen av välfärden skulle underlättas.

Det är samtidigt viktigt att understryka att ett långsiktigt reformprogram också måste fokusera på att öka det långsiktiga utbudet av arbetskraft, inte minst genom att den faktiska pensionsåldern höjs. Flera åtgärder från den nya regeringen går också här i rätt riktning.

Olika beräkningar som vi lyft fram i rapporten visar också att det är viktigt att på ett helt annat sätt än idag öppna upp för nya finansieringsformer av välfärdstjänsterna. Av flera skäl kommer efterfrågan på dessa tjänster att öka. Och vår genomgång i denna rapport har tydligt visat att denna efterfrågan kommer att kunna tillgodoses bara om skattefinansieringen i ökad utsträckning kompletteras med nya finansieringsformer.

---

<sup>13</sup> För en genomgång av aktuell forskning se t.ex. Åsa Hansson; "Hur påverkar en skatt på arbete utbudet och efterfrågan på arbetskraft? Vad säger nationalekonomisk teori och empiri?", 2006 eller Herin J, Jakobsson U och Rydeman A, "Ge de arbetslösa en chans", 2006..

### **Referenslista**

ESS, *Generationsanalyser - omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat (2006)*

Hansson Åsa, "Hur påverkar en skatt på arbete utbudet och efterfrågan på arbetskraft? Vad säger nationalekonomisk teori och empiri?", september 2006.

Henreksson Magnus, "Företagandets villkor - spelregler för sysselsättning och tillväxt", SNS 1996

Herin J, Jakobsson U och Rydeman A, "Ge de arbetslösa en chans", 2006.

Häggström Jan och Kinnvall Mats, "Ricardianska effekter på hushållens sparkvot i OECD: Hur starka är de"? *Ekonomisk Debatt* 2001, år 29, no 1

Kommunförbundet, *Kommunala framtider*, 2005.

Lind Tomas och Ohlsson Henry, "Self employment and windfall gains: Evidence from the Swedish Lottery", *Economic Journal*, vol 106, 1998

Långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2004:19)

SNS (2004), Konjunkturrådets rapport, Finanser för framtida välfärd.

Svenskt Näringsliv, *Skattechock eller välfärdsras utan 500 000 nya jobb*, september 2006

Wadensjö E och Sjögren Lindquist G "Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall, ESS 2005:2.

Wren-Lewis Simon, *Changing the rules*, IPPR, 2003.

### **Författarna**

**Jan Herin** är chefekonom vid Industri- och Kemigruppen. Han var tidigare chef för Svenskt Näringslivs kontor i Bryssel och chefekonom vid SAF.

**Ulf Jakobsson** är adjungerad professor vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Han var tidigare chef för Industrins Utredningsinstitut (IUI).

**Anders Rydeman** är chefekonom vid Livsmedelsföretagen och var tidigare ekonom på Svenskt Näringsliv.