

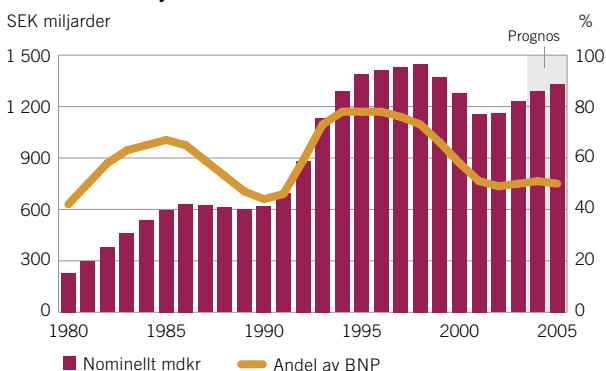
Ett nytt budgetmål för långsiktigt hållbara statsfinanser

Efter flera år med budgetöverskott har staten på nytt lånebehov. Utsikterna för de offentliga finanserna på både kort och lång sikt står åter på dagordningen i den ekonomisk-politiska diskussionen. De kommande decennierna kommer andelen personer i arbetsför ålder att minska samtidigt som andelen äldre förväntas öka dramatiskt. De offentliga finanserna kommer att sättas under press både via produktionsbortfall och ökade kostnader för pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Medan pensionssystemet har utformats för att klara den demografiska utvecklingen står statens och kommunernas finanser tämligen nakna inför kommande demografiska påfrestningar. Ett sätt att förbereda statens finanser för de kommande påfrestningarna är att införa ett särskilt mål som avser statens finansiella sparande.

Budgetpolitiken i dag är inriktad på två övergripande mål, dels saldomålet för den offentliga sektorns finansiella sparande, dels utgiftstaket för staten. Dessa budgetpolitiska mål har sitt ursprung i den djupa ekonomiska och statsfinansiella kris som rådde i början av 1990-talet. Aldrig tidigare i modern svensk historia hade de offentliga finanserna försvagats så snabbt och så kraftigt. För de offentliga finanserna ledde den ekonomiska krisen till allt mindre skatteintäkter samtidigt som utgifterna ökade. Budgetunderskotten accelererade och uppgick som mest till 250 miljarder kronor 1993.

Mellan 1990 och 1994 fördubblades statsskulden från ca 600 till 1300 miljarder kronor. Det gjorde att statsskulden som andel av BNP ökade från 44 till 78 procent. I den ekonomiska debatten talades det om en skuldcrisis och många bedömare såg framför sig en statsskuld som inom några år skulle överstiga 100 procent av BNP om ekonomin inte tog fart igen eller något drastiskt gjordes.

Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP



Källa: Riksgäldskontoret och SCB

Dagens budgetpolitiska mål

I syfte att återta kontrollen och återupprätta förtroendet för statsfinanserna föreslog regeringen under hösten 1994 ett budgetpolitiskt mål som innebar att statsskulden som andel av BNP skulle stabiliseras senast 1998. Året därpå sattes målet att de offentliga finanserna skulle vara i balans 1998. Bidragande vid diskussionen om målformuleringen var Sveriges nya medlemskap i EU. I EU:s regler anges att underskottet i de offentliga finanserna bör vara högst 3 procent av BNP och att den offentliga skulden högst bör uppgå till 60 procent av BNP.

Våren 1997 formulerade regeringen om *saldomålet*. Det nya målet innebar att de offentliga finanserna ska visa överskott på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet skulle nås genom en gradvis anpassning. Saldomålet för 1999 sattes därför till 0,5 procent av BNP och för 2000 till 1,5 procent. Målet för 2000 höjdes senare till 2,0 procent medan målet för 2001 höjdes till 2,5 procent av BNP (se tabellen sid 16).

För att få bättre kontroll över den statliga budgetprocessen stiftades även en ny lag – Lagen om statsbudgeteten. Budgetlagen, som började gälla 1997, syftade till att strama upp den vid tillfället relativt slappa budgetprocessen. Studier hade visat att det finns ett starkt samband mellan de institutionella ramarna för budgetprocessen och budgetens underskott och statsskuldens nivå. För att hålla nere statens totala utgifter och därmed begränsa budgetunderskotten introducerades även ett *utgiftstak för staten*. Utgiftstaket, som omfattar alla statens utgifter inklusive ålderspensionssystemet men exklusive statsskuldräntorna, blev därmed det andra budgetpolitiska målet.

För att förhindra löpande underskott i kommuner och landsting infördes från och med 2000 ett balanskrav. Balanskravet innebär att underskott under ett räkenskapsår ska regleras genom motsvarande överskott under de närmast följande åren.

► Offentliga finanser stärktes kraftigt under 1990-talets andra hälft

1990-talets farhågor om statsfinansiell kris besannades inte. Mot senare hälften av 1990-talet återhämtade sig ekonomin. Kombinerat med ett omfattande saneringsprogram på 120–130 miljarder kronor minskade underskotten successivt. Målet att uppnå balans i de offentliga finanserna 1998 överstegs med bred marginal (se tabellen nedan). De närmast följande åren förbättrades de offentliga finanserna ytterligare, inte minst till följd av den höga ekonomiska aktivitet som rådde åren före millennieskiftet och de extraordinära skatteintäkter som följdes av den kraftiga börsuppgången.

Den offentliga sektorns finansiella sparande 1997–2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Utfall	-1,0	1,9	2,3	5,1	2,9	-0,3	0,5
Mål	-3,0	0,0	0,5	2,0	2,5	2,0	2,0
Differens	2,0	1,9	1,8	3,1	0,4	-2,3	-1,5

Källa: Årsredovisning för staten 2003

De ursprungliga motiven till att inrätta saldomålet för de offentliga finanserna var flera. Ett var att minska den offentliga sektorns nettoskuld för att därigenom stärka förtroendet för den svenska ekonomin.

I dag syftar saldomålet framför allt till att skapa buffertar för att möta kommande demografiska påfrestningar på de offentliga välfärdssystemen. Saldomålet på 2 procent anses även ge en relativt stor marginal till stabilitetspaktens gräns att de offentliga finanserna inte får visa större underskott än 3 procent av BNP.

Hur mäts det finansiella sparandet?

Saldomålet avser hela den offentliga sektorn, dvs. staten, kommunerna och ålderspensionssystemet. Det finansiella sparandet utgörs av nettot av alla transaktioner som påverkar den offentliga sektorns förmögenhet. Försäljningen av en tillgång, exempelvis ett statligt bolag, påverkar däremot inte det finansiella sparandet eftersom tillgången byts mot pengar. Värdeförändringar av tillgångar och skulder påverkar inte heller det finansiella sparandet. SCB ansvarar för nationalräkenskaperna i vilket det finansiella sparandet beräknas.

Hur ser de offentliga finanserna ut internationellt?

För att få perspektiv på de offentliga finanserna i Sverige är en internationell jämförelse intressant. Eftersom den offentliga sektorn är organiserad på olika sätt i olika länder är det dock inte alltid helt lätt att göra internationella jämförelser. I Sverige administreras t.ex. merparten av pensionssparandet i den offentliga sektorn medan pensions-

sparandet i vissa andra länder till större del finns i den privata sektorn. För närvarande pågår diskussioner mellan EU:s statistikorgan Eurostat och den svenska regeringen huruvida sparandet i premiepensionssystemet skall ingå i det svenska offentliga sparandet eller inte.¹

Det saldo som är mest jämförbart länder emellan är det som avser sparandet i hela den konsoliderade offentliga sektorn. Både den svenska regeringens saldomål och EU:s stabilitets- och tillväxtpakts saldomål har sin utgångspunkt i denna definition.

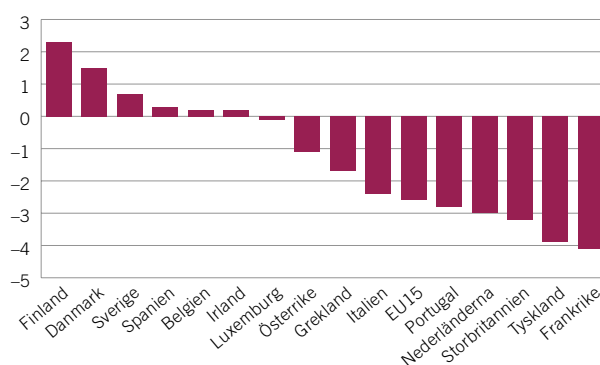
De offentliga finanserna i EU-länderna (EU15)

De senaste årens svaga konjunktur har i hela västvärlden lett till försvagade offentliga finanser. För 2003 redovisar de gamla EU-länderna i genomsnitt ett underskott i de offentliga finanserna på 2,6 procent av BNP. Störst underskott har Frankrike och Tyskland som båda överskrider den nedre gräns på 3 procent av BNP som ställts upp för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Finland är det land som visar störst överskott och Sverige placerar sig på tredje plats (se diagrammet nedan).

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ledde till en kraftigare försämring av de offentliga finanserna i Sverige än i de övriga EU-länderna. Under de senaste fem åren har dock de offentliga finanserna i Sverige utvecklats bättre än genomsnittet bland EU-länderna.

Den offentliga sektorns finansiella sparande EU15 – 2003

Procent av BNP



Källa: Eurostat

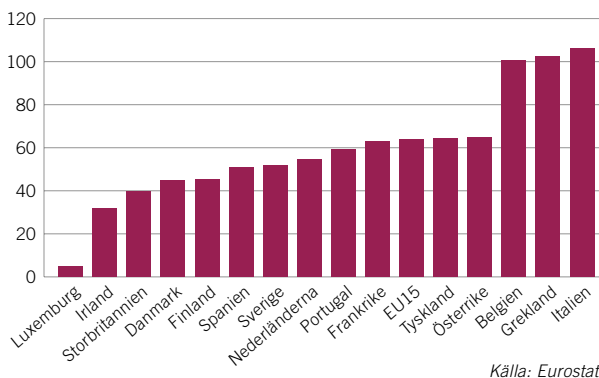
Den offentliga sektorns skuldsättning i förhållande till BNP beräknas till i genomsnitt 64 procent för EU-länderna vid utgången av 2003. Italien, Grekland och Belgien har samtliga skuldkvoter som uppgår till mer än 100 procent av landets BNP. Även i Österrike, Tyskland och Frankrike överstiger skuldkvoten de 60 procent av BNP som har satts upp

¹ Premiepensionen räknas för närvarande in i sparandet för offentlig sektor. Nyligen har Eurostat fattat ett principbeslut där vissa typer av fonderade pensionssystem inte skall klassas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna. En förändring av nuvarande klassificering skulle minska det offentliga sparandet i Sverige med ca 0,5 procentenheter per år.

som övre gräns för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Den svenska skuldkvoten var 52 procent i slutet av 2003, vilket gör att Sverige placerar sig något bättre än genomsnittet av EU länderna (se diagrammet nedan).

Den offentliga sektorns skuldsättning EU15 – 2003

Procent av BNP



De offentliga finanserna i EU:s nya medlemsländer

Bland EU:s tio nya medlemsländer visade Tjeckien och Malta högst underskott i de offentliga finanserna 2003. Endast Estland uppvisar överskott. När det gäller skuldkvot ligger Cypern och Malta sämst till på drygt 70 procent. Lägst skuldkvot har de baltiska länderna där skuldkvoten vid det senaste årsskiftet var mellan 6 och 22 procent av BNP. Utvidgningen gör att EU i flera avseenden blir mer heterogent.

Demografiska förändringar leder till stora ekonomiska påfrestningar

Sveriges offentliga finanser är relativt starka i förhållande till många av EU-länderna. Det gäller, tack vare pensionsreformen, även på längre sikt. Men de offentliga finanserna kan inte enbart ses i relation till övriga EU-länder. Det är också viktigt att se framåt i tiden.

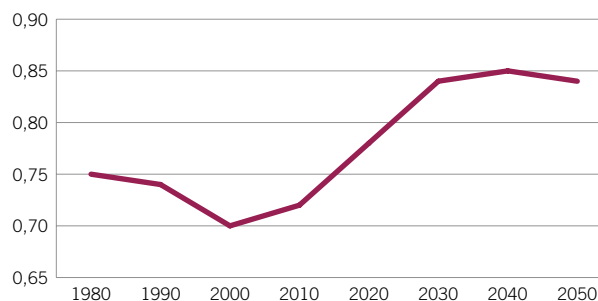
Långtidsutredningen 2003/04 har analyserat utsikterna för Sveriges offentliga finanser fram till 2020. Kommande decennier förväntas andelen personer i arbetsför ålder sjunka i Sverige liksom i flertalet utvecklade ekonomier. Den åldrande befolkningen kommer att påverka såväl de offentliga inkomsterna som de offentliga utgifterna. En sjunkande andel av befolkningen i arbetsför ålder förväntas att leda till lägre löneinkomster och därmed lägre inkomstskatt per capita. Samtidigt antas en stigande andel äldre leda till ökande kostnader för pensioner, sjukvård och äldreomsorg.

I diagrammet överst i höger spalt framgår tydligt hur den s.k. försörjningskvoten kommer att förändras från dagens 0,70 till 0,84 om 25 år.² Därefter beräknas kvoten plana

² Försörjningskvoten beräknas som antalet personer i ålderna 0–19 år samt 65 år och äldre dividerat med antalet personer i åldrarna 20–64 år.

ut innan den börjar sjunka ca tio år senare. Annorlunda uttryckt innebär det att 100 personer i arbetsför ålder 2030 kommer att försörja 84 pensionärer och barn. Idag försörjer 100 personer i arbetsför ålder 70 pensionärer och barn.

Försörjningskvoten i Sverige mellan 1980 och 2050



Källa: Statistiska centralbyrån

Pensionssystemet är den del av de offentliga finanserna som mest påtagligt kommer att påverkas av en ökad andel äldre. Det nya pensionssystemet har utformats för att kunna hantera befolkningsutvecklingen. De närmaste åren kommer sparandet i ålderspensionssystemet att uppgå till runt 2 procent av BNP vilket speglar dagens gynnsamma demografiska förhållande. Sparandet kommer successivt att försämrans i takt med att andelen äldre ökar och pensionsutgifterna stiger.

Statens och kommunernas finanser är sämre förberedda för de kommande demografiska förändringarna om de offentliga välfärdssystemen ska upprätthållas på nuvarande nivå. Dessutom räknar regeringen, enligt den ekonomiska vårpropositionen, med att staten behöver låna mer än 130 miljarder kronor under perioden 2004–2006. Översatt i finansiellt sparande innebär detta att statens sparande kommer att vara negativt med storleksordningen 1–2 procent av BNP varje år fram till 2006. För kommunsektorn räknar regeringen med att balanskravet uppnås fram till 2006 vilket innebär att kommunernas finansiella sparande hamnar kring noll.

Finansiellt sparande i offentlig sektor 2001–2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Staten	7,6	-1,7	-1,4	-1,7	-1,8	-1,1
Kommunerna	-0,1	-0,6	-0,2	-0,1	0,3	0,1
Ålderspensionssystemet	-4,6	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0
Totalt finansiellt sparande i offentlig sektor	2,9	-0,3	0,5	0,3	0,6	1,1

Källa: Den ekonomiska vårpropositionen 2003/04:100 och KI.

Långtidsutredningen rekommenderar att saldomålet bör upprätthållas fram till åtminstone 2015 då de demografiska ►

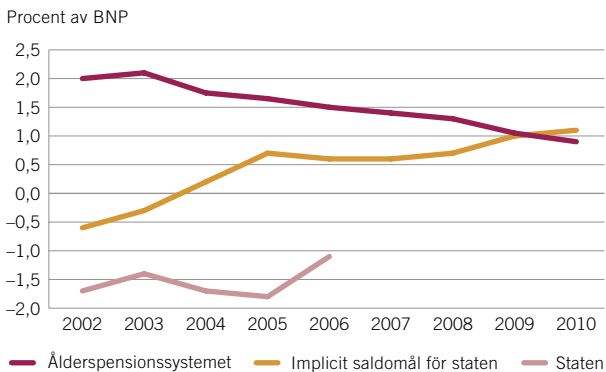
- påfrestningarna inleds. För att klara framtida påfrestningar är det viktigt att minska statsskulden under de närmaste 10–15 åren. Det skulle reducera räntebördan och skapar utrymme att låta skulden växa igen då de ekonomiska påfrestningarna uppstår. Det faktum att tvåprocentnivån inte uppnås någon gång under 2002–2006 pekar också på att åtgärder behövs (se tabellen sid 17).

Ett särskilt mål för statens finansiella sparande

Saldomålet, som omfattar hela den offentliga sektorn, motiveras av de påfrestningar som demografin väntas orsaka de offentliga finanserna. Som tidigare konstaterats, är sannolikt den offentliga sektorn finansiella sparande det saldo som är mest jämförbart vid internationella studier. När det gäller att styra den offentliga sektorns finansiella ställning inför kommande demografiska påfrestningar har däremot detta saldo och tillhörande mål stora brister.

I Sverige är ålderspensionssystemet autonomt och de nuvarande överskotten i pensionssystemet är tänkta att täcka framtida underskott. Med dagens saldomål kan staten ha svaga finanser de närmsta åren, på grund av överskottet i pensionssystemet, för att sedan tvingas ha starka finanser när pensionssystemet försvagas. Med andra ord måste statens finanser stärkas i ett läge då de demografiska faktorerna samtidigt antas försvaga skattekraften.

Statens implicita saldomål 2002–2010



Källa: Konjunkturrådets rapport och Riksförsäkringsverket

I diagrammet ovan illustreras hur stort statens finansiella sparande skulle behöva vara (det implicita saldomålet för staten) för att saldomålet på 2 procent av BNP ska uppnås varje år fram till år 2010. Saldomålet är satt att gälla över en konjunkturcykel. Diagrammet är en förenkling där konjunkturcyklerna inte tas med. Kommunsektorns finanser finns inte heller med i diagrammet då de antas klara balanskravet och därmed ligger runt noll procent i finansiellt sparande över tiden.

Den nedre kurvan visar statens finansiella sparande sedan 2002 och dess utveckling fram till 2006 enligt den ekonomiska vårpropositionen. Som framgår av diagrammet ligger statens finansiella sparande 1–2 procent under den nivå som krävs för att det 2-procentiga saldomålet ska uppnås varje år. De senaste årens underskott i staten förklaras endast till viss del av den svaga konjunkturen.

Riksgäldskontoret anser att systemet med dagens saldomål ger felaktiga signaler till det politiska systemet. Så länge saldomålet uppnås ger det sken av att de offentliga finanserna är rustade för de kommande demografiska påfrestningarna medan det i själva verket endast är ålderspensionssystemet som är väl förberett.

För att komma till rätta med problemet föreslår Riksgäldskontoret att nuvarande saldomål kompletteras med ett separat mål som avser *statens* finansiella sparande. Om ett sådant mål efterlevs kommer den statliga sektorn, på liknande sätt som pensionssystemet, att bygga upp en buffert (i form av en lägre statsskuld) som gör att välfärdsystemen lättare kan bibehållas på nuvarande nivå utan höjda skatter.

En lägre skuld gör också att staten blir mindre känslig för stigande räntor. Det är värt att notera att statsskuld-räntorna under senare år fallit från omkring 100 miljarder kronor till 50 miljarder kronor framförallt till följd av fallande marknadsräntor. För att klara eventuellt stigande räntor bör skulden vara lägre framöver.

Ett minimimål för statens finansiella sparande bör vara att åtminstone uppvisa balans över en konjunkturcykel. Man kan också tänka sig ett mer ambitiöst mål om 1 procent överskott av BNP över en konjunkturcykel. För att statens finansiella sparande ska vara i balans krävs att statsfinanserna stärks med 1–2 procent av BNP per år. Det motsvarar omkring 25–50 miljarder kronor.

Per Franzén, utredare

Referenser och vidare läsning

- Budgetpropositionen 1994/95:100, Bilaga 1 Finansplanen.
- Budgetpropositioner för åren 1997–2004.
- Ds 1999:9, *Med backspegeln som kompass*.
- Ekonomiska vårpropositioner för åren 1998–2004.
- Eurostat, *First notification of deficit and debt data for 2003*.
- Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget*, Mars 2004.
- Konjunkturrådets rapport 2004, *Finanser för framtida välfärd*.
- SOU 1999:150, *Vad hände med Sveriges ekonomi efter 1970?*
- SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*.
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*.
- Årsredovisning för staten 2003, 2003/04:101.