



STATSSKULDSPOLITIKEN OCH DE BUDGETPOLITISKA MÅLEN

För att staten på sikt ska kunna hålla nere kostnaderna för statsskulden är det viktigt att statsfinanserna förblir starka och att statens skuldkvot minskar. Det ger utrymme att låna billigare genom att ta större risker i förvaltningen av statsskulden. Målet om överskott i de offentliga finanserna bör därför värnas. Ett mål om att statens finansiella sparande ska vara i balans över en konjunkturcykel vore ett viktigt steg.

Budgetpolitiken i Sverige vägleds av två mål. Det ena är *överskottsmålet*, som säger att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till motsvarande 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det andra är *utgiftstaket*, som anger att statens och ålderspensions-systemets årliga utgifter (med undantag för betalningar av räntor på statsskulden) ska hållas under en av riksdagen fastlagd nivå.

Både överskottsmålet och utgiftstaket tillkom i spåren efter de allvarliga statsfinansiella problemen under första hälften av 1990-talet. I kombination med den övriga uppstramningen av budgetprocessen, som ledde fram till att en ny budgetlag antogs 1996, bidrog dessa mål till en markant förbättring av de svenska offentliga finanserna under de följande åren. År 2000 redovisades exempelvis ett överskott i det finansiella sparandet motsvarande 5 procent av BNP; se tabell 1. Parallellt minskade statsskulden, både absolut sett och mätt som andel av BNP.

Men under senare år har de samlade överskotten minskat. Pensionssystemet redovisar fortsatta överskott, men för statens del redovisas numera regelmässigt underskott motsvarande 1–2 procent av BNP. Det gör att statsskulden på nytt växer. Syftet med denna artikel är att diskutera hur utsikterna ser ut på längre sikt och vilka konsekvenser en fortsatt ökning av statsskulden kan få för statsskuld förvaltningen och kostnaderna för statsskulden.

VARFÖR ÖVERSKOTTSMÅL OCH UTGIFTSTAK?

Som bakgrund kan det vara värt att studera de motiv som brukar anges för att budgetpolitiken ska vägledas av överskottsmålet och utgiftstaket. I vårpropositionen 2005 skriver regeringen (prop. 2004/05:100, Bilaga 1, s. 62):

” Överskottsmålet motiveras i första hand av behovet av att stärka den offentliga sektorns finansiella ställning inför de framtida demografiska påfrestningarna på de offentliga välfärdssystemen. Samtidigt innebär målet att det skapas ett utrymme för att undvika alltför stora underskott i en lågkonjunktur.

Utgiftstaket för staten är ett viktigt instrument i budgetprocessen och förhindrar att tillfälligt högre inkomster används för varaktigt högre utgifter. Utgiftstaket är dessutom ett viktigt instrument för att säkerställa överskottsmålet. ”

Överskottsmålet har således primärt ett långsiktigt perspektiv, kopplat till de demografiska förändringar som gör att andelen äldre kommer att öka under kommande decennier. En annan effekt av överskottsmålet är att handlingsfriheten i konjunkturpolitiken ökar av att det finns en marginal till EU:s gräns mot för stora underskott på 3 procent av BNP. Staten kan därigenom minska risken att behöva strama åt när budgeten försvagas i en lågkonjunktur.

Tabell 1. DEN OFFENTLIGA SEKTORN FINANSIELLA SPARANDE, 2000–2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Miljarder kronor</i>								
Staten	56	167	-44	-43	-21	-43	-47	-28
Ålderspensionssystemet	48	-104	45	47	48	54	56	55
Kommunala sektorn	5	-4	-13	-7	2	8	8	5
Offentliga sektorn	109	59	-12	-2	28	19	17	32
<i>Procent av BNP</i>								
Staten	2,6	7,4	-1,9	-1,7	-0,8	-1,6	-1,7	-1,0
Ålderspensionssystemet	2,2	-4,6	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9
Kommunala sektorn	0,2	-0,2	-0,5	-0,3	0,1	0,3	0,3	0,2
Offentliga sektorn	5,0	2,6	-0,5	-0,1	1,1	0,7	0,6	1,1
Genomsnitt fr.o.m. 2000	5,0	3,8	2,4	1,8	1,6	1,5	1,3	1,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Noteras bör att överskottsmålet bygger på ett mått som hämtas från nationalräkenskaperna och därför styrs av ett etablerat internationellt regelverk.

Utgiftstaket är, som framgår av citatet, ett mer kort-siktigt verkande instrument för att säkra överskottsmålet, bl.a. genom att förhindra okontrollerade ökning av de statliga utgifterna när inkomsterna ökar. Det gör även att utgifterna i transfereringssystem där den ekonomiska utvecklingen är avgörande, t.ex. arbetslöshetsersättning, inte kan dra iväg utan att riksdagen har möjlighet att ta ställning till omprioriteringar eller regelförändringar som håller tillbaka de samlade utgifterna.

Utgiftstak har blivit ett stående inslag i budgeten (även om förslaget för 2007 kommer först i budgetpropositionen i höst). Hur taket ska utformas är dock inte reglerat i budgetlagen. Den anger endast vissa principer för hur ett tak ska hanteras. Det betyder att utgiftstaket omfattar de utgifter som riksdagen väljer att inkludera. Även i övrigt är effekterna av utgiftstaket i hög grad påverkade av hur riksdagen väljer att tillämpa budgetlagen.

TILLÄMPNINGEN AV DE BUDGETPOLITISKA MÅLEN

Överskottsmålet

Av tabell 1, vars siffror är hämtade från vårpropositionen 2005, framgår att överskottet över hela perioden 2000–2007 i genomsnitt uppgår till 1,3 procent. Det är inte självklart hur en konjunkturcykel ska definieras, men i vårpropositionen redovisar regeringen också ett mått på det strukturella finansiella sparandet, där siffrorna justeras med hänsyn till att det finns lediga resurser i ekonomin, det s.k. BNP-gapet. Resultatet presenteras i tabell 2.

Tabell 2 visar att det strukturella finansiella sparandet under den senare delen av perioden ligger runt 1 procent av BNP (med undantag för 2004 som påverkats av vissa tillfälliga effekter). Det indikerar att överskottsmålet inte kan anses vara uppfyllt.

Utgiftstaket

När det gäller utgiftstaket uppstår inte någon oklarhet om huruvida det siffrsatta målet är uppfyllt, eftersom det är precis definierat och mätt. Regeringen har också varje år kunnat redovisa att utgifterna legat under taket. I flera fall har dock detta berott på att särskilda åtgärder vidtagits mot årets slut, t.ex. för att flytta utgifter mellan åren (redovisningsmässigt eller genom att förskjuta betalningar).

En viktig förklaring till att utgiftstaket inte mer verksamt bidragit till att överskottsmålet uppnåtts är dock att riksdagen har fattat beslut som omvandlar utgifter till minskade inkomster för staten. Ett exempel är att vissa extra bidrag till kommunerna inte inkluderats i de vanliga statsbidragen, som ligger under utgiftstaket, utan kommit kommunerna till del genom att deras inbetalningar av skatt till staten reducerats. Även beslut att tillämpa en lägre skattesats än normalt för en viss verksamhet kan ses som en metod att lämna stöd som är likvärdigt med ett riktat bidrag, men som inte påverkar utgifterna.¹

Genom olika former av bidrag som tar formen av uteblivna statsinkomster kan alltså statliga resurser tas i anspråk utan att det påverkar de redovisade utgifterna. Uteblivna inkomster gör dock att det finansiella sparandet minskar på samma sätt som om det varit fråga om budgetutgifter. I budgetlagen finns en regel om att inkomster och utgifter ska redovisas brutto, vilken bl.a. syftar till att förhindra sådana bidragsformer. Men för varje avsteg som riksdagen väljer att göra från principen om bruttoredovisning blir utgiftstaket ett allt mindre verkningsfullt medel för att uppnå överskottsmålet.

Avsteg från bruttoredovisningsprincipen gör dessutom att verksamheter där det är enkelt att ge bidrag genom att minska skatteintäkter lättare kan få stöd än sådana där enbart vanliga utgifter står till buds. Ett exempel är att kompetensutveckling i den kommunala äldreomsorgen kan

¹ I bilaga 2 till vårpropositionen (prop. 2004/05:100) finns en redovisning av denna typ av stöd, under benämningen skatteutgifter.

Tabell 2. STRUKTURELLT FINANSIELLT SPARANDE I OFFENTLIG SEKTOR, 2000–2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Procent av BNP</i>								
Finansiellt sparande	5,0	2,6	-0,5	-0,1	1,1	0,7	0,6	1,1
Justering för BNP-gap m.m.	-1,1	0,3	0,8	0,9	0,6	0,2	0,1	0,0
Strukturellt sparande	3,9	2,9	0,2	0,8	1,8 ¹	0,9	0,7	1,1
BNP-gap	0,9	-0,5	-1,1	-1,3	-0,9	-0,3	-0,1	0,0

¹ En del av ökningen i det strukturella saldot 2004 förklaras av ökade skatteintäkter p.g.a. att vissa bolag återfört hela eller delar av sin fondavsättning till beskattning.
 Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.



finansieras genom inbetalningar på kommunernas skattekonton. Motsvarande verksamhet inom t.ex. den finansiella tillsynen kräver att anslagsmedel tas fram och därför måste rymmas under utgiftstaket. Därigenom försämras möjligheten att i budgetprocessen göra tydliga och öppet redovisade prioriteringar mellan olika utgiftsområden.

Med nuvarande tillämpning av budgetlagens principer måste utgiftstaket ses som det mindre viktiga budgetpolitiska målet. Huruvida utgiftstaket uppfylls eller ej säger relativt lite om hur statsfinanserna hanteras och utvecklas. I synnerhet sett i ett längre tidsperspektiv bör intresset inriktas på överskottsmålet, hur det är utformat och hur det utvecklas.

ÖVERSKOTTSMÅLET OCH STATSFINANSENA PÅ LÄNGRE SIKT

Som framgår av citatet från vårpropositionen är överskottsmålet kopplat till behovet av att förbereda de offentliga finanserna för kommande decenniers påfrestningar. De utmaningar som den offentliga sektorn står inför analyseras ingående i Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19). Trots relativt optimistiska antaganden om den ekonomiska utvecklingen visar Långtidsutredningens (LU:s) beräkningar att det endast är med knapp marginal som det går att upprätthålla dagens nivå på de offentliga tjänsterna fram till 2020. Till de centrala antagandena hör att överskottsmålet uppnås varje år fram till 2015. Det gör att ränteutgifterna minskar, vilket skapar utrymme för andra utgifter, t.ex. för välfärdstjänster.

I och med att det offentliga sparandet för närvarande ligger klart under 2 procent av BNP står den offentliga sektorn sämre rustad att möta de kommande påfrestningarna än i LU:s huvudscenario. En markant ökning av sysselsättningen under de närmaste åren skulle förbättra läget, men det är inte givet att utvecklingen av sig själv tar en sådan vändning. Följaktligen krävs åtgärder för att föra in de offentliga finanserna på en bana fram till 2020 som motsvarar LU:s beräkningar. Då är marginalen ändå liten och från 2020 växer de demografiskt betingade kraven på t.ex. äldreomsorg och sjukvård. Det leder till betydande påfrestningar på de offentliga finanserna.

STATSSKULDSFÖRVALTNINGEN OCH STATSSKULDENS STORLEK

Hur påverkar då utsikterna för statsskulden förutsättningarna för Riksgäldskontorets ansvarsområde, statsskuld-

förvaltningen? Statsskuldsförvaltning rör beslut om hur statsskulden bör vara sammansatt för att uppnå lägsta möjliga kostnad med beaktande av risk. I princip spelar skuldens storlek ingen roll för bedömningen av vilken skuldsammansättning som ger lägst kostnad, men normalt kan man utgå ifrån att staten inte kan sänka den förväntade kostnaden utan att öka risktagandet. Och vilka risker staten kan ta vid beslut om skuldens sammansättning påverkas i avgörande grad av skuldens storlek.

Detta samband illustreras enklast i termer av valet av löptid på skulden. Normalt sett är det billigare för staten att låna med kort löptid, av samma skäl som villaägare vanligen får lägst ränta genom att låna rörligt. Nackdelen är att man inte vet vilka de framtida räntekostnaderna blir. Men ju mindre skulden är, desto mindre blir genomslaget på de totala utgifterna om räntorna stiger. En minskning av statsskulden ger således en dubbel bonus för statsfinanserna. Dels minskar kostnaderna totalt sett, dels blir det möjligt att välja mer riskfyllda men billigare skuldslag. Dessutom sänker starka statsfinanser långivarnas avkastningskrav, vilket ger lägre räntor.

Det omvända gäller också: Växer skulden kan staten behöva välja längre och dyrare upplåning. Redan bedömningen att det finns risk för att skulden ska växa kan motivera mer långfristig upplåning. Om en stor del av den gamla skulden ska refinansieras varje år och staten dessutom behöver ta upp nya lån för att täcka ett stort underskott, blir genomslaget av högre räntor extra stort. För att reducera den risken bör staten inför en period med stora förväntade underskott förlänga skuldens löptid, så att en mindre del behöver refinansieras varje år. Följden blir (normalt) högre kostnader, men det kan ses som den försäkringspremie staten måste betala för att få ner risknivån. Om staten inte förlänger löptiden när skulden växer eller förväntas växa snabbt, kan långivarna dessutom börja oroa sig för att finansieringsbehovet ska bli övermåttigt. Då stiger räntenivån, i värsta fall drastiskt. Följaktligen kan beslutet att förlänga upplåningen vara det mindre kostsamma av två kostsamma alternativ.

Riksgäldskontoret diskuterade dessa frågor i sitt riktlinjeförslag till regeringen inför 2004. Slutsatsen blev dock att de demografiska påfrestningarna låg så långt fram i tiden att det inte var aktuellt att redan nu aktualisera en förlängning av skuldens löptid. I förslaget inför 2005 föreslog vi dessutom en förkortning av löptiden i den nominella skulden, med hänvisning till att den samlade risknivån gått ner, bl.a. därför att staten gett ut mer långa realobligationer och minskat valutaskulden.

Samtidigt måste det understrykas att ju större avsteg från överskottsmålet som görs under de närmaste åren, desto större blir riskerna i statsfinanserna och desto tidigare ligger den tidpunkt då det blir nödvändigt att sänka risknivån i den utestående statsskulden. Det leder i sin tur till att kostnaderna för statsskulden stiger. Här finns således en ond cirkel, där dålig hushållning med statens medel gör att räntorna tar en större del av resurserna i anspråk. På sikt krymper det oundvikligen utrymmet för att finansiera andra budgetutgifter.

Omvänt finns det också en god cirkel, där lägre skuld ger lägre skuldkostnader och starkare finanser. För att starta en sådan positiv utveckling kan det räcka att staten håller fast vid överskottsmålet som det ursprungligen formulerades. Överskottsmålet avser hela den offentliga sektorn: staten, kommunerna och ålderspensionssystemet. Pensionssystemets inkomster och utgifter är styrda av fastlagda regler. För kommunerna finns ett balanskrav och deras ekonomi är hårt pressad av nuvarande åtaganden. Följaktligen är det primärt statens finansiella sparande som måste förbättras om överskottsmålet ska kunna uppnås. Givet att målet satts upp av riksdagen är det också rimligt att ansvaret för att det uppnås ligger där. Eftersom staten har ett underskott handlar det alltså om att minska statens negativa finansiella sparande.

Riksgäldskontoret har i olika sammanhang pekat på att det av flera skäl vore ändamålsenligt att sätta upp ett separat mål för statens finansiella sparande.² En enkel referenspunkt vore exempelvis att statens finansiella sparande ska vara noll i genomsnitt över en konjunkturcykel. Utöver att det samlade överskottsmålet på så sätt uppfylls skulle det göra att statsskulden stannade på ungefär nuvarande nivå i kronor och skulle minska mätt som andel av BNP. Eftersom staten har åtaganden som växer till följd av den demografiska omställningen, t.ex. för vård och omsorg, har staten ett eget behov av att stärka sin finansiella ställning. Följaktligen kan ett mål som avser hela den offentliga sektorn vara otillräckligt, även om pensionsystemet hade ett så stort överskott att tvåprocentmålet uppnåddes.

² Se t.ex. Statssupplåning 2004:2.

SLUTSATS

Sverige har klarat av statsfinansiella problem tidigare, senast efter krisen under första hälften av 1990-talet. Den krisen orsakades delvis av oförutsedda händelser och växte fram under kort tid. Nu handlar det om effekterna av demografiska förlopp som är ovedersägliga och sträcker sig över flera decennier. Fördelen med detta är att det finns tid att förbereda ekonomin och statsfinanserna för de påfrestningar som kommer. Förberedelserna kan däremot inte skjutas på framtiden.

Lars Hörngren, chefsekonom