

"Slopa överskottsmålet och använd pengarna nu"

Assar Lindbeck ifrågasätter sparande för kommande rikare generationer: Dagens låginkomsttagare behöver bättre vård och konsumtionsmöjligheter.

Saneringen av den offentliga sektorns finanser sedan mitten av 90-talet har gett resultat: tidigare budgetunderskott har vänts till stabila överskott. Därmed har överskottsmålet spelat ut sin roll. Men nu vill många ekonomer och politiker behålla dagens överskottsmål för att underlätta för framtida generationer att möta kommande ekonomiska påfrestningar. En risk med detta är att nästa regering kanske i stället använder det samlade överskottet till en kraftig utgiftsexpansion. Det finns heller inget rimligt skäl för oss att omfördela inkomster till framtida generationer som sannolikt kommer att bli betydligt rikare än vi. Dagens budgetöverskott skulle kunna användas för ökade investeringar i miljö och infrastruktur, fast först i samband med nästa konjunktursvacka. Ändå är det rimligast att använda pengarna till förbättringar för nu levande generationer, exempelvis till vård och ökad konsumtion för låginkomsttagare. Det skriver professorn i internationell ekonomi Assar Lindbeck.

Den sanering som skett av den offentliga sektorns finanser sedan mitten av 1990-talet underlättades av två nya budgetpolitiska spelregler. Den ena var ett årligt utgiftstak i statsbudgeten, den andra ett överskottsmål för den samlade offentliga sektorns budget. De nya spelreglerna har sannolikt bidragit till att de tidigare underskotten i den offentliga sektorn vänts till överskott, och till att sektorns bruttoskuld har fallit från 70 till drygt 40 procent av BNP.

Men allt detta betyder inte att behovet av fasta budgetpolitiska spelregler nu skulle ha försvunnit. Utgiftstaket kan också i framtiden bidra till budgetdisciplin inom regering och riksdag.

Däremot har naturligtvis överskottsmålet (mätt som ett genomsnitt över en konjunkturcykel) spelat ut sin roll så snart som den offentliga sektorns

skulder i förhållande till BNP, den så kallade skuldkvoten, kommit ned till önskad nivå.

För att förhindra en ny kraftig uppgång i den offentliga skuldsättningen kan det däremot vara lämpligt att ställa upp ett nationellt mål just för den offentliga skuldkvoten. Man kan då mycket väl, såsom i Storbritannien, välja ett mål som ligger under EU:s krav på en offentlig skuldsättning om högst 60 procent av BNP. Att stabilisera bruttoskulden på dagens nivå i Sverige skulle klara sådana ambitioner med god marginal. Men egentligen vore det mer logiskt att sätta upp ett mål för den finansiella nettoskulden. En regering kan nämligen hålla nere bruttoskulden inte bara genom budgetdisciplin utan också genom utförsäljning av offentliga tillgångar, såsom aktier i statliga företag. (Nettoskulden är skillnaden mellan finansiella bruttoskulder och finansiella bruttofordringar.)

Nu vill en del ekonomer och politiker behålla dagens överskottsmål för den offentliga budgeten också sedan saneringen av de offentliga finanserna verkställts. Man tycker sig ha funnit ett nytt skäl för ett sådant mål. Tanken är att de generationer som lever och verkar i dag borde aktivt hjälpa framtida generationer att möta kommande ekonomiska påfrestningar i samband med en åldrande befolkning. Enligt detta synsätt bör dagens generationer "samla i ladorna" till förmån för framtida generationer, det vill säga omfördela resurser från nu levande generationer till framtida generationer.

Det finns flera hakar med sådana förslag. Det finns exempelvis partipolitiska problem i samband med fortsatt satsning på överskottsmål i den offentliga sektorns budgetar. Det är inte uppenbart att en viss regering verkligen kan åstadkomma varaktiga budgetöverskott, och därmed ytterligare långsiktiga minskningar i den offentliga skuldsättningen.

Det kan nämligen bli frestande för nästa, kanske mera utgiftsbenägna regering att utnyttja det därmed skapade statsfinansiella utrymmet till en kraftig utgiftsexpansion. I själva verket får en sådan regering ett drömläge för en utgiftsexpansion utan att behöva höja skatterna av statsfinansiella skäl.

Men det finns också mer principiella invändningar mot att fördela om inkomster från dagens generationer till framtida generationer. Som ett resultat av fortgående ekonomisk tillväxt, i stor utsträckning driven av teknikutvecklingen, kan vi räkna med att framtida generationer kommer att bli betydligt rikare än dagens generationer. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter är en fördubbling av BNP per capita inom loppet av ungefär tre decennier trolig.

Det är därför svårt att se varför det är så angeläget att via offentliga budgetöverskott omfördela inkomster från dagens generationer till framtida generationer, det vill säga till generationer som är betydligt rikare än vi. Och varför skulle förvärvsarbetande i framtiden inte själva mäka finansiera

både rimliga pensioner och en tillfredsställande kvantitet och kvalitet i äldreomsorgen - även vid en relativt ogynnsam demografisk utveckling?

Men på ett område, miljöns, finns det faktiskt goda skäl varför de generationer som lever i dag har en speciell skyldighet att gynna framtida generationer. Det är nämligen ofta betydligt dyrare att i framtiden återställa skadad miljö till ursprungligt skick än att redan från början vidta åtgärder för att undvika allvarliga miljöskador. Det finns uppenbara trögheter (irreversibiliteter) i samband med miljöförstöring. Det gäller inte bara naturmiljön utan i stor utsträckning också infrastrukturen. Men då är det inte genom budgetöverskott utan genom investeringar i bättre miljö och infrastruktur som vi skulle göra en insats för framtida generationer.

Dagens budgetöverskott ger statsfinansiellt utrymme för ökade utgifter både på miljöns och infrastrukturens område. Men budgetpolitik måste också ta hänsyn till om det finns ett samhällsekonomiskt utrymme för ökad inhemsk resursanvändning, det vill säga om det finns lediga produktionsresurser (arbetskraft och kapital). Så är knappast fallet i dagens högkonjunktur.

En möjlig strategi vore därför att vänta med att öka investeringar i miljö och infrastruktur, och därmed sammanhängande avveckling av överskottsålet, till nästa konjunkturedgång (som möjligen redan är på väg), då det kommer att finnas ledig kapacitet.

Men det finns också metoder att aktivt öka tillgången av resurser för inhemsk användning. Något kan säkert vinnas redan genom att ytterligare stimulera medborgare att gå över från bidrag till arbete, exempelvis genom höjt "jobbavdrag" för lägre inkomsttagare (för vilka skillnaden i inkomst mellan arbete och bidrag fortfarande ofta är mycket liten).

Men en viktigare metod vore att styra över resurser från kapitalexport, det vill säga överskott i bytesbalansen, till inhemsk användning. Sverige har nämligen under senare år haft ett överskott i bytesbalansen av storleksordningen 6 procent av BNP. Så vitt jag vet har det aldrig varit ett officiellt mål för Sverige att bedriva kapitalexport av denna storlek.

Sammanfattningsvis är de fördelningspolitiska argumenten svaga för att förlänga överskottsålet (mätt över en konjunkturcykel) i den offentliga budgeten. Däremot finns det faktiskt ett effektivitetsargument för att upprätthålla detta mål. Tanken är att en viss generation kan, och bör, bidra till skatteutjämning mellan generationer med olika förmånlig demografi ("tax smoothing").

Syftet är att begränsa skatternas snedvridande, och därmed effektivitetssänkande effekter genom att undvika extrema skattetoppar under perioder med ogynnsam demografi. Om nu levande generationer skulle ytterligare amortera ned den offentliga skulden minskar nämligen behovet av

skattefinansierade räntebetalningar i framtiden. Dessutom blir det möjligt att i framtiden finansiera ökade offentliga utgifter i samband med försämrad demografi genom upplåning utan att driva fram en besvärande hög offentlig skuldsättning.

Men det finns uppenbara invändningar också mot en skatteutjämning av detta slag. Ett exempel är att framtida generationer genom egna åtgärder själva kan begränsa behovet av skattehöjningar, exempelvis genom att successivt höja pensionsåldern i takt med bättre hälsa bland de äldre. Man skulle också kunna satsa på mer försäkringsmässig finansiering av äldreomsorgen.

Man måste också fråga hur viktig en skatteutjämning mellan generationer är i förhållande till andra behov. Jag syftar då inte bara på vikten av en återbetalning av vår "miljöskuld" till framtida generationer genom ökade miljöinvesteringar utan också på förbättringar för nu levande generationer när det gäller exempelvis vård och allmänna konsumtionsmöjligheterna för lägre inkomsttagare.

Slutligen: det är inte klart hur man skulle kunna utforma en politik med sikte på att styra över resurser från kapitalexport (överskott i bytesbalansen) till inhemsk resursanvändning i samband med en avveckling av överskottsmålet. Det fordras en kvalificerad (kvantitativ) analys av olika ekonomisk-politiska strategier för att klara ut den saken. Något för finansdepartementets och Konjunkturinstitutets ekonomer att studera - och varför inte också för det nya Finanspolitiska rådet?

Assar Lindbeck