

AGNETA KRUSE

Statsskuldsökningar och budgetunderskott – farliga eller god ekonomisk politik? Några kommentarer till Söderström

I *Ekonomisk Debatt* nr 3 ger Söderström [1995] en tolkning av det svenska budgetunderskottet och statsskuldsökningen som förtjänar några kommentarer. Vidare innehåller artikeln direkt felaktiga uppgifter om hur statens "balansräkning" påverkas om AP-fonderna bokförs. I denna kommentar visas varför Söderströms bokföringsmetod minskar statskulden på ett missvisande sätt.

Privat skuldsanering: lök på laxen, inte orsak

Söderströms tes är att orsaken till budgetunderskotten under 1990-talet är den privata sektorns skuldsanering som ett svar på realräntechocken. Av detta drar Söderström också slutsatsen att det är god ekonomisk politik av staten att "fungera(r) som en (förhoppningsvis tillfällig) 'parkeringsplats' för skulder som den privata sektorn vill bli av med" (cit. s 195), dvs att det är god ekonomisk politik att inte sanera de offentliga finanserna.

Söderström påstår att "Budgetunderskottet är en passiv återspeglingsprocess som därmed (i samband med realräntechocken, min anm) inleddes" (cit. s 201). Som

"bevis" för detta visar Söderström utvecklingen av den välkända identiteten mellan sparandeöverskott, budgetunderskott och bytesbalansens saldo. Intrycket, att budgetunderskotten endast är en återspeglingsprocess av den privata sektorns anpassning till nya förhållanden kan vara lätt att få, om man som Söderström börjar analysen år 1991 (se hans Tabell 5, s 194). En förlängning av perioden till att omfatta även 1970- och 1980-talen ger en helt annan bild. Då framgår, att statens budgetsaldo varit negativt alla år sedan 1970 utom ett par år i slutet av 1980-talet, dvs under en period med mycket kraftig överhettning av ekonomin. Hela perioden från 1970 till mitten av 1980-talet ökar statsskulden i accelererande takt. Den sjunker under några år under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet för att åter skjuta i höjden från 1990 och framåt.¹

Med ett något längre perspektiv än det Söderström använder sig av framstår *inte* budgetunderskotten enbart "som en passiv återspeglingsprocess(en)" utan fastmer som långsiktiga och strukturella problem med att anpassa offentliga utgifter och inkomster till varandra. En antydning att så är fallet ges av *Tabell 1*, där utvecklingen av BNP samt offentliga utgifter sedan 1970 visas.

I tabellen redovisas endast offentliga utgifter, men budgetunderskotten och den växande statsskulden säger oss att ut-

Fil dr AGNETA KRUSE är universitetslektor vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Hennes forskningsområden är offentlig ekonomi, särskilt socialförsäkringar.

¹ Lägga också märke till att i Söderströms Tabell 5 är bytesbalansen negativ alla år utom 1994 och framåt, dvs ett faktiskt år; övriga år med positiv bytesbalans är prognoser!

Tabell 1 BNP och offentliga utgifter 1970 och 1993. Miljarder kronor i 1993 års priser.

	1970	1993	Förändring i procent
BNP	986	1 442	46
Offentliga investeringar	46	34	-12
Offentlig konsumtion	212	404	91
Transfereringar			
till hushållen	115	374	225
till näringslivet och hushållen	138	474	243

Källa: SCB: Nationalräkenskaper, olika år.

gifterna inte har varit finansierade genom skatter och avgifter. Vi kan konstatera att utgifterna vuxit långt mer än BNP, att det framförallt är transfereringarna som vuxit dramatiskt, med nästan 5 gånger mer än BNP, och att den offentliga konsumtionen nästan fördubblats under perioden, medan BNP endast vuxit med knappt en halv gång. Vi kan också konstatera att de offentliga investeringarna har *minskar*; 1970 låg de offentliga investeringarna på 4,7 procent av BNP, 1993 på 2,4 procent. Det är alltså inte investeringar som har finansierats med hjälp av statsskuldökningen, utan offentlig konsumtion och transfereringar.

Det är svårt att undgå intrycket att "vi" under en lång följd av år har beviljat oss själva förmåner, som vi valt att inte betala för; betalningen skjuts på framtiden i form av en snabbt växande statsskuld.

Med facit i hand är det lätt att se att tidpunkterna för och samordningen av avregleringen av kreditmarknaden, skattereformen och antiinflationpolitiken inte var den bästa. Realräntechocken med en omsvängning av realräntan från minus 3 procent till plus 8 procent gav upphov till den skuldsanering Söderström beskriver och till en minskad privat efterfrågan, som säkert har förstärkt den kris vi befinner oss i. Men data talar för att de långsiktiga, strukturella problemen är väl så betydelsefulla.² Att göra avbrott i reformsträvandena med hänvisning till den privata sektorns ökade sparande kommer

att förlänga krisen. Söderström nämner detta i slutet av sin artikel, men med tanke på innehållet i resten av artikeln ger detta ett intryck av brasklapp.

Felslut om statens balansräkning

Söderström försöker att minska (allvaret i) statsskulden genom att beakta AP-fonderna, dock på ett ofullständigt och därmed vilseledande sätt. Han gör en analogi med ett företags balansräkning och för upp AP-fonderna på tillgångssidan och jämför med ett företag som har en maskin: att inte ta upp AP-fonderna på tillgångssidan är detsamma som att "inte räkna med en maskin bland tillgångarna i ett företags balansräkning eftersom den är avsedd att generera framtida intäkter" (citats s 198).

Det företag, som tar upp maskinen som en tillgång men inte samtidigt på skuldsidan tar upp belåningen av maskinen följer knappast Bokföringslagen. På motsvarande sätt måste pensionskulden (=nuvärdet av framtida ATP-utbetalningar) bokföras på skuldsidan i balansräkningen om man väljer att ta upp AP-fonderna

² Söderström uppmanar också läsaren att jämföra med Finland. Finland har fört en betydligt stramare finanspolitik och belönats med lägre räntor, dubbelt så hög tillväxttakt och en större minskning av arbetslösheten. Empirin talar således inte alldeles entydigt till förmån för Söderströms slutsatser.

som en tillgång. Ståhlberg [1988] har beräknat pensionsskulden till ca 3000 miljarder kronor, dvs ca 6 gånger så stor som fonderna. Söderströms motivering till att endast beakta den ena sidan i balansräkningen är knappast övertygande. Han motiverar detta med att staten har ställt ut många "löften" om framtida transfereeringar och framtida konsumtion. Dessa tas inte upp i balansräkningen; därför ska inte heller pensionerna tas upp. Skillnaden mellan tjänstepensioner (både den allmänna tjänstepensionen, ATP, och avtalspensioner) och andra "löften" om framtida utgifter är emellertid fundamental. Tjänstepensioner är en redan inarbetad löneförmån, en ersättning för ett redan utfört arbete, vars frukter samtida konsumenter (kommuninvånare, skattebetalare) redan har njutit. På den privata sidan är denna del av lönen inkluderad i priset på varan; konsumenten gör en avvägning mellan nyttotillskott och kostnad inklusive den del av lönen som betalas ut först om ett antal år. På den statliga (och i vissa fall den kommunala) sidan leder redovisningen till att statligt tillhandahållna varor och tjänster framstår som billigare än vad de egentligen är eftersom pensionskostnaden inte finns med.

Andra framtida förmåner, det må gälla skolor, sjukvård eller grundpensioner, avser *framtida* konsumtion och beslutas om av framtida generationer av skattebetalare. "Löften" om förmåner som inte följs av en motsvarande avsättning av resurser utan innebär inteckningar i ett framtida skatteutrymme bör enligt mitt förmenande tas med en nypa salt. Det ankommer på dem som lever då (eller snarare på dem som är röstberättigade då) att göra avvägningar mellan olika användningsområden av tillgängliga resurser. Dagens tjänstepensionsskuld däremot avser en uppskjuten ersättning för ett redan utfört arbete.^{3,4}

Att endast föra upp fonderna som en tillgång utan att samtidigt föra upp inarbetade pensionsrättigheter som en skuld

avhjälper inte den informationsbrist, som statens ofullständiga redovisning medför. Tvärtom förvärras den ytterligare och vilseleder "bolaget Sveriges" intressenter.

Referenser

- Björnstad, S & Kruse, A, [1994], *Den kommunala pensionsskulden. Metoder, redovisning, effekter*, Kommunförbundet och Kommunernas pensionsanstalt, KPA, Stockholm.
- SCB, *Nationalräkenskaper*, olika år.
- Kruse, A & Ståhlberg, A-C, [1992], "Pensionerna i framtiden.", *Ekonomisk Debatt*, årg 20, nr 4, s 269–278.
- Ståhlberg, A-C, [1988], *Pensionssystemets inverkan på hushållens sparande*, Expertrapport till Spardelegationens sparutredning, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Söderström, H T, [1995], "Realräntechock, skuldsanering och budgetunderskott – en balansräkningsanalys av den svenska depressionen". *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 3, s 189–202.

³ Se Björnstad & Kruse [1994] för en motsvarande diskussion om de kommunala avtalspensionerna.

⁴ Naturligtvis kan man ha vissa reservationer mot denna tolkning med tanke på att kopplingen mellan förmåner och avgifter är svag både i ATP-systemet och i avtalspensionssystemen med "perverse" omfördelningseffekter som följd. Med det reformerade pensionssystemet kommer dessa effekter i stort sett att upphöra i det allmänna systemet (se Kruse & Ståhlberg [1992]) och det är troligt att avtalspensionssystemen också kommer att reformeras.