



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad
Lars Ernsäter/bie

DATUM
2010-03-15

DIARIENUMMER
20100062

ERT DATUM
2010-02-25

ER REFERENS
Fi2010/1 192

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4)

LO har getts möjlighet att ge synpunkter på rapporten ”Utvärdering av överskottsmålet” (Ds 2010:4). I rapporten redovisas det arbete som bedrivits med att förtydliga motiven, utformningen och uppföljningen av överskottsmålet.

Sammanfattning

LO ser betydande problem, inte minst när det gäller legitimiteten för själva överskottsmålet, med den ansats som används för att bestämma *nivån* på målet den närmaste 10-årsperioden sett till *motiven offentlig finansiell hållbarhet, rättvisa mellan generationerna och effektivitet*.

För det första förutsätter ansatsen att de långsiktsberäkningar som används är robusta. En jämförelse mellan de olika långsiktsberäkningarna i budgetpropositionerna för åren 2004-2010 pekar mot att så inte är fallet. Skillnaden mellan olika beräkningar är mycket stor.

För det andra är det oändliga tidsperspektivet ett bekymmer. Osäkerheten om de offentliga finansernas utveckling ökar ju längre fram i tiden man blickar. I de långsiktsberäkningar som används för att bestämma nivån på överskottsmålet för den kommande 10-årsperioden uppstår ett underskott i de offentliga finanserna först mot slutet av 2000-talet. Underskottet antas sedan ligga kvar i all oändlighet.

För det tredje tar inte ansatsen fullt ut hänsyn till att problemet med en trendmässig uppgång i de relativa kostnaderna för välfärdsproduktion inte går att lösa med ett överskottsmål.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

LO bedömer det som en utomordentligt svår pedagogisk uppgift att få till stånd politisk förankring kring en nivå på målet för de offentliga finanserna den kommande 10-årsperioden som bygger på att det kan uppstå underskott i slutet av detta århundrade och att detta tillstånd fortgår i oändlig tid.

LO har förståelse för att *stabiliseringspolitiska motiv* talar för ett visst "försiktighetssparande", särskilt mot bakgrund av utvecklingen under 1990-talskrisen.

LO anser att bedömningen i rapporten om ett mål satt till 1-2 procent av BNP sett till stabiliseringspolitiska motiv har svagt stöd i analysen i rapporten och framstår som högt. Mot bakgrund av analysen går det också att argumentera för exempelvis budgetbalans som mål, särskilt i en situation med offentlig finansiell nettoförmögenhet och låg bruttoskuld.

2008 års LO-kongress beslutade att LO ska verka för att finanspolitiken under en begränsad tid framöver inriktas på överskott över konjunkturerna. Vidare påtalades att målet kommer att behöva omprövas när belastningen på de offentliga finanserna ökar.

LO anser att den offentliga sektorns förmögenhetsställning och sambandet mellan sparande och skuld/förmögenhet bör lyftas fram i analys och kommunikation.

LO anser att ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande kan leda till för låga offentliga investeringar. Det är troligt att (den samhällsekonomiska) avkastningen på exempelvis miljöinvesteringar är högre än vid amortering av statsskulden.

LO anser att överskottsmålet sedan länge har en mycket stark ställning och tror inte att en lagreglering skulle tillföra något. Det är viktigare att det finns en bred politisk förankring i riksdagen kring nivån för överskottsmålet. LO ser heller inte att en så kallad uppförandekod skulle tillföra något till den finanspolitiska beslutsprocessen.

Utvärdering av överskottsmålet – syften och huvudsakliga slutsatser

Rapporten "Utvärdering av överskottsmålet" syftar till att (i) förtydliga **motiven** bakom överskottsmålet, (ii) belysa målets **utformning**, (iii) ge förslag på hur **uppföljningen** av målet kan förbättras, samt (iv) diskutera om målets **ställning** bör stärkas och i så fall hur. Rapporten har utarbetats av en arbetsgrupp på ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet. I det följande redovisas och kommenteras några av arbetsgruppens slutsatser. Tyngdpunkten ligger på en diskussion om motiven för den valda **nivån** på överskottsmålet. LO:s uppfattning är att motiveringen för målets nivå är så otydlig och opedagogisk att legitimiteten för överskottsmålet kan äventyras.

Motiven bakom överskottsmålet

Överskottsmålet – som säger att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel – har tillämpats sedan år 2000. Ett viktigt motiv vid införandet var att överskottsmålet, under en 10-15-årsperiod, skulle bidra till att den offentliga sektorn skulle gå från att ha en nettoskuld till noll i finansiell förmögenhet. Andra motiv var att det skulle bidra till ekonomisk effektivitet och rättvisa mellan generationer när andelen äldre ökar i framtiden. Överskott under perioder med gynnsam demografisk utveckling kan följas av perioder med underskott under perioder när andelen äldre är hög.

LO noterar att det tydliga ”skuldbetinget” och en överskådlig tidshorisont vid överskottsmålets införande högst troligt var gynnsamt för att skapa legitimitet för målet.

LO:s kongress 2008 beslutade ”att LO verkar för att den långsiktiga finanspolitiken – med hänsyn till den demografiska utvecklingen – under en begränsad tid framöver inriktas på överskott över konjunkturerna”. Vidare påtalades att belastningen på de offentliga finanserna kommer att öka i mitten av 2010-talet och att överskottsmålet då kommer att behöva omprövas.

Rapporten tar sin utgångspunkt i fyra motiv för ett överskottsmål. Målet ska bidra till:

1. Långsiktigt hållbara offentliga finanser
2. En jämn fördelning av resurser mellan generationerna
3. Ekonomisk effektivitet
4. Tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunktur även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer

Utifrån dessa fyra motiv redovisas i rapporten en rad slutsatser. Två av slutsatserna rör direkt den avgörande frågan om överskottsmålets nivå:

- 1. Ett överskottsmål på mellan 0 och 1 procent av BNP förefaller motiverat under den närmaste 10-årsperioden sett till målen om offentligfinansiell hållbarhet, generationell rättvisa och effektivitet – bedömningen är dock osäker.**
- 2. Stabiliseringspolitiska motiv talar för ett överskottsmål 1-2 procent av BNP – även denna bedömning är osäker.**

Arbetsgruppen menar att det är viktigt att den valda nivån på överskottsmålet motiveras tydligt för att legitimiteten för målet inte ska urholkas över tiden. LO instämmer, men konstaterar samtidigt att arbetsgruppen anför ”att det, oavsett motiv till målet, inte går att lägga fast en entydig och invändningsfri nivå och att olika motiv till ett överskottsmål inte alltid behöver vara förenliga med varandra.” Ett problem i sammanhanget är att överskottsmålets nivå bestäms med hjälp av olika ansatser mot bakgrund av motiven 1-3 ovan (långsiktigt hållbara offentliga

finanser, generationell rättvisa och effektivitet) respektive det stabiliseringspolitiska motivet.

Offentligfinansiell hållbarhet, generationell rättvisa och effektivitet

Baserat på de beräkningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som regeringen presenterar två gånger per år har arbetsgruppen tagit fram vad man kallar en principskiss för hur ett mål för det offentliga sparandet kan tas fram. Beräkningarna av målet bygger på att nuvarande standard i det offentliga åtagandet upprätthålls samtidigt som skatterna är oförändrade. Därmed bedöms målet bidra till rättvisa mellan generationerna och effektivitet samtidigt som de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara mätt utifrån *den offentliga sektorns intertemporala budgetrestriktion*.

För att de offentliga finanserna ska vara långsiktigt hållbara måste den offentliga sektorns så kallade intertemporala budgetrestriktion vara uppfylld. Med detta menas att en offentlig nettoskuld (nettoförmögenhet) måste täckas av nuvärdet av alla framtida genomsnittliga primära överskott (underskott) i de offentliga finanserna. Med primärt överskott avses överskott i det offentliga sparandet exklusive inkomst- och utgiftsräntor.

Det säger sig självt att den typ av långsichtsberäkningar som principskissen bygger på är förknippade med mycket stor osäkerhet eftersom de baseras på ett antal osäkra antaganden om framtiden. Därtill kommer att det finns tre tydliga utvecklingstrender som denna typ av långsiktiga beräkningar har att hantera.

För det första handlar det om den påfrestning som de offentliga finanserna drabbas av genom den trendmässiga ökningen av antalet äldre som beror på ökad medellivslängd. Ett viktigt antagande i beräkningarna är därför att målet inte ska användas för att "förfinansiera" att livslängden ökar över tiden. LO instämmer med arbetsgruppens syn att endast temporära förändringar i demografin ska hanteras med hjälp av ett överskottsmål.

För det andra handlar det om det fenomen som kallas Baumols kostnadssjuka, som innebär gradvis ökade relativa kostnader för välfärdstjänster som barnomsorg, skola och äldreomsorg. Därtill kommer att sjukvården tenderar att drabbas av ständigt stigande kostnader genom att den medicinsk-tekniska utvecklingen gör det möjligt att bota fler åkommor. Inte heller den trendmässiga uppgång i kostnaderna för välfärdproduktion som följer av Baumols sjuka kan lösas med ett överskottsmål. Det tycks man dock inte ha tagit hänsyn till i beräkningarna vilket starkt påverkar resultaten.

Den tredje faktorn som bidrar till en trendmässig uppgång i kostnaderna för välfärdproduktion är att stigande realinkomster medför ett ökat krav på högre standard i offentlig sektor i framtiden (fenomenet brukar kallas för Wagners lag).

I principskissens beräkningar ”löses” detta problem genom att den offentliga konsumtionen antas öka i takt med vad som följer av den demografiska utvecklingen. Det är nu ingen god prognos för den framtida utvecklingen. Enligt arbetsgruppen har den offentliga konsumtionen historiskt sett ökat 0,7 procentenheter mer än vad som är demografiskt motiverat. I ett alternativscenari antas att kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg ökar 0,2 procent snabbare än vad som är demografiskt motiverat. Detta leder till en mycket kraftigt försämring av hållbarheten och pekar mot att en utveckling i linje med den historiska inte är möjlig i den här typen av kalkyler.

För oförändrad standard vid givna skattesatser måste sparandet variera över tiden i takt med temporära demografiska förändringar. Vid lågt demografiskt kostnadstryck bör sparandet vara högre än vid högt kostnadstryck. Periodvis kan sparandet vara negativt. Så har också tidigare varit fallet i långsiktiga beräkningar från finansdepartementet. Så är dock inte fallet i arbetsgruppens beräkningar i principskissen.

Principskissen ger en sekvens av 10-åriga mål för det offentliga sparandet ända fram till 2099. Enligt principskissen bör målet kontinuerligt höjas så att det i slutet av detta århundrade når hela 5 procent av BNP. Skälet till att nivån på målet ökar kontinuerligt är de underskott i det primära sparandet som uppstår mot slutet av 2000-talet och som sedan antas ligga kvar i all oändlighet måste kompenseras med ett positivt primärt sparande under större delen av 2000-talet. Det positiva primära sparandet genererar en kraftigt ökande förmögenhet, vilket leder till ett förbättrat räntenetto och till ett högre finansiellt sparande.

Det styrande för principskissens sekvens av 10-åriga mål är att det primära sparandet faller i slutet av 2000-talet. Att sparandet faller beror sannolikt på en trendmässig uppgång i kostnaderna för välfärdsproduktion (Baumols sjuka). Eftersom en sådan trendmässig uppgång i kostnaderna inte kan lösas med ”förtidsparande” med hjälp av ett överskottsmål är det olyckligt att fenomenet är så avgörande för principskissens resultat. Det ställer hela ansatsen i dålig dager.

LO ser betydande problem, inte minst vad gäller legitimiteten för överskottsmålet, med den ansats som används för att bestämma nivån på målet den kommande 10-årsperioden.

För det första förutsätter ansatsen att de långsiktsberäkningar som används är robusta. En jämförelse mellan de olika långsiktsberäkningarna i budgetpropositionerna för åren 2004-2010 pekar mot att så inte är fallet. Skillnaden mellan olika beräkningar är mycket stor.

För det andra är den oändliga tidshorisont som den intertemporala budgetrestriktionen (som är navet i beräkningarna) förutsätter ett bekymmer. Osäkerheten om de offentliga finansernas utveckling ökar ju längre fram i tiden man blickar. I de långsiktsberäkningar i budgetpropositionen för 2010 som arbetsgruppen haft som underlag uppstår ett underskott i de offentliga

finanserna först mot slutet av 2000-talet. Underskottet antas sedan ligga kvar i all oändlighet.

För det tredje tar inte ansatsen fullt ut hänsyn till att problemet med en trendmässig uppgång i kostnaderna för välfärdsproduktion (Baumols sjuka) inte kan lösas med ett överskottsmål.

LO bedömer det som en utomordentligt svår pedagogisk uppgift att få till stånd politisk förankring kring en nivå på målet för de offentliga finanserna den kommande 10-årsperioden som bygger på att det kan uppstå underskott i slutet av detta århundrade och att detta tillstånd fortgår i oändlig tid.

Det stabiliseringspolitiska motivet

Enligt arbetsgruppen talar stabiliseringspolitiska motiv för att målet för det offentliga sparandet inte bör sättas alltför lågt. Man talar om målet som ett "försiktighetssparande" som kan minska risken för alltför stora underskott och stigande kreditkostnader vid konjunkturedgångar.

Arbetsgruppen diskuterar i termer av fallutrymme ner till Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsgräns på 3 procent och vid vilka underskott- och/eller skuldnivåer som riskpremier och upplåningskostnader börjar stiga. Vidare diskuteras om det finns skäl att upprätthålla en viss nettoförmögenhet och inrättandet av en buffertfond som bara får användas för stabiliseringspolitiska åtgärder. Enligt arbetsgruppen visar analysen att det är svårt att fastställa vad som är ett välavvägt mål.

LO har förståelse för behovet av ett visst "försiktighetssparande", särskilt mot bakgrund av utvecklingen under 1990-talskrisen.

LO anser att argumentet om fallhöjd har liten bäring. Att gardera sig mot att underskottet överstiger 3 procent av BNP skulle kräva ett alltför högt mål. Numera tillåter också EU:s regelverk avvikelser från underskottsgränsen vid allvarliga ekonomiska störningar. Eftersom det inte går att säga vid vilka underskottsnivåer som upplåningskostnaderna börjar stiga är också det argumentet svagt.

LO finner idén om att upprätthålla en viss finansiell nettoförmögenhet (och varianten på detta tema som handlar om att bygga upp en buffertfond) för att skapa finanspolitiskt manöverutrymme intressant. Problemet här är att bedöma vad som är en rimlig nivå på nettoförmögenheten. Ett överskottsmål på 1 procent av BNP ger en nettoförmögenhet på 25 procent av BNP vid 4 procent nominell BNP-tillväxt, budgetbalans ger 0 i nettoförmögen vid alla tillväxttakter enligt sambandet:

- $\text{Nettoförmögenhet/BNP} = \text{överskottsmål/nominell BNP-tillväxt}$

LO anser att arbetsgruppens sammantagna bedömning om ett mål satt till 1-2 procent av BNP har svagt stöd i den egna analysen och framstår som högt. Mot bakgrund av arbetsgruppens analys går det också att, utifrån stabiliseringspolitiska motiv, argumentera för exempelvis budgetbalans som

mål, särskilt i en situation med offentlig finansiell nettoförmögenhet och låg bruttoskuld.

Överskottsmålets formulering

Arbetsgruppen har sett över överskottsmålets utformning och kommit fram till följande huvudsakliga slutsatser: (i) Formuleringen av överskottsmålet som ett genomsnitt över konjunkturcykeln bör behållas, (ii) överskottsmålet bör inte ersättas med ett skuldmål, (iii) överskottsmålet bör även fortsättningsvis omfatta hela den offentliga sektorns sparande och (iv) överskottsmålet bör även framgent formuleras i termer av finansiellt sparande.

LO har inga direkta invändningar mot dessa slutsatser. Det finns dock ett behov av fortsatt diskussion och LO ser ett behov av klargöranden på flera punkter.

Även om det finns skäl att avvisa ett skuldmål anser LO att den offentliga sektorns förmögenhetsställning och sambandet mellan sparande och skuld/förmögenhet bör lyftas fram i analys och kommunikation.

Ett av motiven när överskottsmålet infördes var att den offentliga sektorn skulle gå från att ha en nettoskuld till noll i finansiell förmögenhet. Det tydliga betinget bidrog sannolikt till att skapa uppslutning och legitimitet för målet. En förutsättning för en långsiktigt hållbar finanspolitik är att den offentliga skulden (förmögenheten) inte ökar trendmässigt över tiden som andel av BNP. LO noterar att arbetsgruppen pekar på en alternativ metod för att härleda överskottsmålet som utgår från att de offentligfinanserna är långsiktigt hållbara om den offentliga sektorns nettoskuld som andel av BNP vid en viss specificerad framtida tidpunkt är oförändrad i förhållande till den ursprungliga nettoskulden.

LO ser det inte som självklart att överskottsmålet ska omfatta hela den offentliga sektorns sparande. Som arbetsgruppen påpekar kan pensionssystemet och kommunsektorn ses som autonoma och de omfattas av egna regler som bidrar till hållbara finanser. Arbetsgruppen anser att beräkningarna av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna bör kompletteras med beräkningar för respektive delsektor. Steget till att överskottsmålet bara bör omfatta staten tycks inte särskilt långt.

Arbetsgruppen avvisar en målformulering där det totala sparandet (finansiellt sparande plus nettoinvesteringar i reala tillgångar) målsätts, främst därför att det leder till svåra avvägnings- och tillämpningsproblem. LO anser att ett överskottsmål formulerat i termer av finansiellt sparande kan leda till för låga offentliga investeringar. Det är troligt att (den samhällsekonomiska) avkastningen på exempelvis miljöinvesteringar är högre än vid amortering av statsskulden.

Uppföljningen av överskottsmålet

Regeringen använder idag tre olika indikatorer för att följa upp överskottsmålet: (i) Genomsnittligt finansiellt sparande från år 2000 (som av arbetsgruppen föreslås ersättas av ett 10-årigt bakåtblickande medelvärde), (ii) ett sjuårigt centrerat glidande medelvärde för sparandet och (iii) strukturellt sparande.

LO anser att genomsnittsindikatorerna, särskilt den föreslagna 10-åriga tillbakablickande, är svårtolkade eftersom de i allmänhet inte kan antas omfatta en konjunkturcykel. LO ställer sig frågande till att arbetsgruppen kategoriskt avvisar förslag (från Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet) om att regeringen bör ange vilken vikt man tillmäter de olika indikatorer som används.

LO ställer sig också frågande till arbetsgruppens syn att regeringen alltid vid bedömningen av en målavvikelse ska lägga in en säkerhetsmarginal som buffert mot att sparandet kan bli lägre än väntat och att regeringen ska vara tydligare vid en kvantifiering av ett besparingsbehov än av ett reformutrymme. Det är heller inte klart vad som menas med att en tydlig redovisning av målavvikelser inte får led fram till ”mekaniska räkneövningar” och att ”en för mekanisk analys av målavvikelser riskerar att leda politiken fel”.

Överskottsmålets ställning

Riksdagen beslutade 1997 att ett överskottsmål med nuvarande utformning skulle användas. Målet är dock inte reglerat i budgetlagen. Arbetsgruppen föreslår att det via budgetlagen görs obligatoriskt att ett medelfristigt siffersatt överskottsmål ska användas, dock utan att någon nivå anges. Vidare menar arbetsgruppen att en så kallad uppförandekod för finanspolitiken skulle bidra till att den blir mer transparent.

LO anser att överskottsmålet sedan länge har en mycket stark ställning och tror inte att en lagreglering skulle tillföra något. Det är viktigare att det finns en bred politisk förankring i riksdagen kring nivån för överskottsmålet. LO ser heller inte att en så kallad uppförandekod skulle tillföra något till den finanspolitiska beslutsprocessen.

Landsorganisationen i Sverige
Stockholm som ovan

Wanja Lundby-Wedin

Lars Ernsäter