

DEMOGRAFI, TILLVÄXT OCH EKONOMISK POLITIK I SVERIGE

BOKANMÄLAN

Två rapporter, årets konjunkturrådsrapport från SNS och Långtidsutredningens bilaga 1–2, behandlar båda de offentliga finanserna inför de demografiska problem som svensk ekonomi står inför. Det finns därför anledning att recensera dessa rapporter tillsammans. Jag kommer att gå igenom båda rapporterna och deras slutsatser och avsluta med en jämförande diskussion.

SNS Konjunkturrådsrapport har som huvudsyfte att diskutera de utmaningar i form av de demografiska problemen med en kraftigt åldrande befolkning fram till 2050 som den långsiktiga finanspolitiken står inför. Till skillnad från Långtidsutredningen (LU) har konjunkturrådsrapporten också syftet att utvärdera erfarenheterna av det nya finanspolitiska regelverk, med bl a överskottsmål som successivt växt fram i Sverige under de senaste 7–8 åren. Det är således ett mycket ambitiöst åtagande man gör i rapporten där finanspolitiken och dess regelverk utvärderas mot såväl kortsiktiga konjunkturproblem som långsiktiga strukturförändringar.

Det första av huvudkapitlen behandlar finanspolitikens roll som enligt författarna ska vara att skapa förutsättningar för långsiktig ekonomisk tillväxt och rättvis inkomstfördelning medan penningpolitiken ska få huvudansvaret för den kortsiktiga stabiliseringen av aggregerad efterfrågan. Delar av detta kapitel tycker jag är rapportens klart bästa där, på ett pedagogiskt sätt, många intressanta och relevanta aspekter på finanspolitikens utformning diskuteras. Jag uppskattade framför allt diskussio-

nen om Ricardiansk ekvivalens och att man här får en rimlig värdering av hur man i praktiken ska se på denna visavi finanspolitiken. Även diskussionen om hur synen på den offentliga skulden har förändrats i litteraturen är värdefull och klart läsvärd.

I avsnittet om finanspolitik och ekonomisk tillväxt tycker jag dock att rapporten utgår lite för kategoriskt från att ökad tillväxt är oförenlig med en jämn inkomstfördelning. Det finns naturligtvis många exempel på länder med perioder av god tillväxt där inkomstfördelningen inte drabbats negativt och ibland även gynnats såsom exempelvis Japan, Sydkorea och Taiwan. I Sverige hade vi efter andra världskriget länge en hög tillväxt som kombinerades med en jämförelsevis mycket jämn inkomstfördelning. Att så hårt utgå från ett motsatsförhållande mellan tillväxt och inkomstfördelning finner jag också vara högst tvivelaktigt i ljuset av forskningsläget. Men även i detta avsnitt finns godbitar som t ex diskussionen om sk rent-seeking, social infrastruktur m m, som leder fram till en analys av institutionernas betydelse för den ekonomiska tillväxten.

Utifrån detta diskuteras sedan hur finanspolitiken kan utformas för att stimulera tillväxten. Självfallet tas här upp det traditionella behovet av att reducera skattekilarna på arbetsmarknad och kapitalmarknad. Vidare ställs frågan om finanspolitik i form av aktiv statlig investeringspolitik, kan leda till högre tillväxt. Denna möjlighet avvisas i allmänhet. Historiskt sett finns det dock belagt otaliga exempel på hur statliga investeringar i infrastruktur, energi m m haft otvetydigt positiva effekter på tillväxten, samtidigt som det naturligtvis också finns exempel på motsatsen.

Såsom klarläggs i rapporten finns empiriska studier som har belagt att humankapitalinvesteringar framför allt

Stefan Lundgren (red), Martin Flodén, Erling Steigum och Hans Wijkander: *Finanser för framtida välfärd*, Konjunkturrådets rapport 2004, s 134.

SOU 2004:11, Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04, s 161.

i form av längre allmän skolundervisning på lång sikt ger positiva effekter på BNP per invånare. Däremot finns, enligt rapporten, inga empiriska belägg för att FoU-investeringar ger tillväxt. Men slutsatsen är ändå att detta "...inte ger anledning att tro att det inte finns ett sådant underliggande samband". Man går sedan vidare och säger att "För små öppna ekonomier som den svenska ger det troligen god samhällsekonomisk avkastning att satsa på utveckling av universitet med hög vetenskaplig kompetens som bygger på deltagande i internationella forskningsnätverk och med internationell rekrytering av forskare." Frågan är dock hur långt man kan gå i rekommendationer som strider mot empiriska resultat. Dessa resultat visar alltså att en investerad krona i längre allmän utbildning av befolkningen idag ger en positiv effekt på BNP per capita medan en ytterligare krona till FoU inte gör det. Det är inte osannolikt att Sverige, med sina stora FoU-investeringar, skulle ha överinvesterat i FoU medan den mer basala utbildningen är underinvesterad. Om rådet inte tror på de empiriska forskningsresultaten borde man klargjort varför.

Det tredje kapitlet, "Offentliga finanser och finanspolitik i Sverige", ger en övergripande beskrivning av finanspolitiken såväl bakåt i tiden som framåt. Styrkan i detta avsnitt är beskrivningen av problemen med den tidigare bedrivna finanspolitiken och svårigheterna att få denna att bli kontrycklig. Dessa problem har successivt lett fram till det nya finanspolitiska regelverket som, baserat på en rambeslutsmodell och utgiftstak, aviserades i budgetpropositionen 1995. Syftet var ökad långsiktighet och mer transparens i budgeten. År 2000 antogs också en lag om att kommuner och landsting är skyldiga att följa ett balanskrav på sina finanser. Kapitlet avslutas med en utvärdering av regelsystemet.

SNS-rapporten beskriver här vad som hänt med offentliga utgifter och intäkter men man kunde ha analyserat djupare konsekvenserna av den förda politiken. Rådet har t ex undvikit att nämna de massavskedanden som drabbade den offentliga sektorn som en följd av budgetsaneringspolitiken. 1990-talet inleddes med en djup kris som medförde mycket hög arbetslöshet i den privata sektorn. Den totala öppna arbetslösheten steg från 1,5 till 8 procent. Men när kronan tilläts flyta i november 1992 deprecierades den starkt varvid arbetslösheten i privata sektorn kraftigt minskade under 1993. Arbetslösheten kom dock att ligga kvar på 8 procent i många år eftersom budgetkonsolideringen samtidigt ledde till massavskedanden i offentlig sektor. Ett exempel är sektorn "total hälso- och sjukvård och sociala tjänster" som 1990 sysselsatte 900 000 personer och 1997 enbart 760 000 personer. Framför allt missgynnades kvinnorna av de kraftigt överdrivna och brutala neddragningarna i offentlig sektor. Fokuseringen i texten är stor på de finansiella variabelerna men tyvärr liten på de reala.

Kapitel 4 behandlar finanspolitiken och de långsiktiga strukturella problemen i form av demografiska förändringar fram till 2050. Dessa innebär en kraftig ökning av andelen av befolkningen över 65 år. Kapitlet syftar till att kvantifiera den demografiska utvecklingens påfrestningar på de offentliga finanserna. Den inleds dock med en diskussion av de allmänekonomiska effekterna av en "äldrande befolkning".

Tyvärr lider kapitlet av brist på stringens. Problemet är att det aldrig klargörs vilken skillnaden är mellan andelen personer i arbetsför ålder och antalet. De data som redovisas av de i arbetsför ålder, baserade på SCBs och FNs befolkningsframskrivningar, begränsas till redogörelser över utvecklingen av andelen personer 30–59 år. Samtidigt

förutsätter många resonemang förändringar i antalet personer i arbetsför ålder och som läsare skulle jag vilja se antalet personer 20–64 år. Ett påstående är att produktionen per capita alltid faller då andelen av befolkningen som arbetar faller. En fallande andel som arbetar kan naturligtvis vara förenlig med ett stigande antal arbetande. Produktionen är rimligen en funktion av antalet arbetare. Om antalet personer i arbetsför ålder stiger, om än i lägre takt än antalet pensionärer, kan produktionen per capita stiga, beroende på produktionsfunktionen, och t ex om antalet personer i de högproduktiva ålderskohorterna stiger.

Sammanblandningen av andelar och antal blir tydligast på sidan 80 där rådet säger att "...det är inte önskvärt att behålla en stor kapitalstock när *andelen* personer i arbetsför ålder sjunker" och meningen efter lyder "Just detta faktum att kapitalstocken blir stor i förhållande till *antalet* personer i arbetsför ålder..." (*min kursivering*). Jag antar att det är den s k "golden rule" som åsyftas när man hävdar att "det är inte önskvärt att behålla en stor kapitalstock". Denna "golden rule" säger att kapitalstocken ska växa i takt med tillväxten av antalet arbetsföra (som antas vara lika med befolkningen). I den senare av de två citerade meningarna ovan är man således inne på rätt spår. Men att antalet i arbetsför ålder faller har inte belagts eller diskuterats.

Samma tvivel kan riktas mot argumentet att lägre andel i arbetsför ålder sänker tillväxten. Det hävdas att då andelen i arbetsför ålder minskar kommer forskare och ingenjörer att bli färre till antalet och tillväxten faller. Men att andelen i arbetsför ålder faller över tiden innebär inte nödvändigtvis att denna typ av tjänstemän blir färre till antalet. Sen är naturligtvis antalet forskare och ingenjörer inte heller enbart en funktion av befolkningen.

Mer klargörande är då de simuleringar som görs av effekterna på BNP per capita av de demografiska förändringarna. Även om dessa bygger på starkt förenklade antaganden så ger de trots allt en någorlunda trovärdig bild av problemets omfattning, givet att ett antal centrala variabler är exogena.

Kapitel 5 behandlar beskattning av internationellt rörliga skattebaser något som också diskuterats i många andra sammanhang. Därefter diskuteras betydelsen av de olika skattebaserna och hur inkomster av arbete, som är den största skattebasen, utvecklats. Slutsatsen är att det finns bara begränsade möjligheter att väsentligt öka skattebasen i Sverige.

Utflyttning av högutbildade avfärdas som ett problem och slutligen betonas behovet av att förstärka finanserna genom att minska kostnaderna för ohälsan.

Avslutningskapitlet innehåller slutsatserna om hur finanspolitiken ska utformas. De offentliga finanserna pressas av demografin då denna sänker tillväxttakten och leder till ett stigande tryck på de offentliga utgifterna från år 2015 och framåt. Utan åtgärder leder detta till växande underskott och stigande skuldsättning. Slutsatsen är att överskottsålet dels ska vara definierat enbart för staten och inte för hela den konsoliderade offentliga sektorn, dels bör bli mer ambitiöst. Det totala finansiella sparandet i offentlig sektor bör vara 3 i stället för dagens 2 procent. Detta ska uppnås genom reducerade utgifter snarare än höjda skatter.

Årets konjunkturrådsrapport har tagit upp mycket väsentliga aspekter på finanspolitiken som man alltså menar redan idag bör utformas för att motverka effekterna av de närmaste femtio årens demografiska problem. Samtidigt diskuteras också finanspolitikens kortsiktiga konjunkturstabiliserande roll.

Finanspolitiken under de senaste fyrtio åren diskuteras och det nuvarande regelverket utvärderas så långt det är möjligt.

Frågan är emellertid om inte upplägget har varit för ambitiöst och rapporten hade tjänat på en bättre fokusering. Hade man fokuserat enbart på de framtida demografiska problemen, som lätt inses i sig är ett gigantiskt område att täcka, skulle man kunnat tränga djupare in på de centrala frågorna. Nu blir många viktiga frågor lämnade utan fördjupning. Exempelvis berörs inte en så central fråga som vad den fria arbetskraftsinvandringen från nya EU-medlemmar skulle betyda för lösningen av problemen i den offentliga sektorn. Alternativt hade rådet kunnat fokusera enbart på finanspolitikens roll och utformningen av regelverket med tanke på emu-utanförskapet och penningpolitikens utformning. Trots detta är rapporten läsvärd med intressanta och tankeväckande slutsatser och den kan utgöra en grund för en diskussion om behovet av att reformera finanspolitiken utifrån de långsiktiga problem vi står inför.

Det är sällan speciellt engagerande att läsa bilagor till Långtidsutredningen. Ofta dränks läsaren i olika antaganden om framtiden eller om värdet på olika parametrar i någon simuleringsmodell eller robusthetstester av olika simuleringar. Jag tycker emellertid att författarna till Svensk ekonomi – utsikter till 2020, Bilaga 1–2 till LU 2003/04, Jonas Norlin och Martin Hill, har lyckats fånga läsarens intresse. En av orsakerna är naturligtvis att grundproblemet – hur de negativa effekterna av den framtida demografiska utvecklingen kan motverkas – är av generellt intresse.

LUs bilaga har en kortare tidshorisont, fram till år 2020, för sin analys än SNS-rapporten. En svag ökning av antalet personer i yrkesverksam ålder förväntas och denna beror på nettoinvandring. Analysen bygger på SCBs

befolkningsprognos och att problemen med den höga sjukfrånvaron kommer att lösas. I basscenariot antas näringslivets produktivitetstillväxt vara 2,2 procent per år och för hela ekonomin 1,8 procent. Den avgörande frågan som behandlas är sedan om de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara. De offentliga utgifternas andel av BNP beräknas öka med ca 4,5 procentenheter fram till 2035, med en särskilt stark ökning under senare delen. I bilagens långsiktiga scenarier antas samma skattertryck över hela perioden.

LU drar slutsatsen att ett genomsnittligt offentligt sparande om två procent av BNP under de närmaste femton åren kommer att resultera i att den offentliga skuldsättningen kraftigt reduceras. Detta möjliggör utgiftsökningar då ränteutgifterna minskar. Dagens generation kommer således att i viss mån bidra till finansieringen av de ökade välfärdsutgifterna under sin ålderdom.

I ett alternativt scenario visas hur det offentliga resursutrymme beror på sysselsättningsutvecklingen och produktivitetstillväxten. LU drar slutsatsen att en tillväxt driven av sysselsättningen är mer gynnsam ur ett offentlig-finansiellt perspektiv. Fler sysselsatta ökar skatteinkomsterna och de sociala ersättningarna minskar. En snabbare produktivitetstillväxt i näringslivet ökar konsumtionsmöjligheterna men innebär också större krav på den skattefinansierade konsumtionen. En BNP-ökning genom ökad sysselsättning har därför större positiv effekt på de offentliga finanserna än en lika stor BNP-ökning som beror på snabbare produktivitetstillväxt. En hög sysselsättningsgrad är också en förutsättning för en stor offentlig sektor.

Medan konjunkturrådet drar slutsatsen att överskottsmålet måste skärpas drar alltså LU slutsatsen att regeringens sysselsättningsmål måste uppnås och bi-

behållas under perioden. Därmed tycker jag att de två rapporterna har givit väsentliga bidrag till en fortsatt diskussion om utformningen av den ekonomiska politiken och presenterat olika alternativ som dock på intet sätt är ömsesidigt uteslutande.

En genomläsning av båda rapporterna ger upphov till några kommentarer. För det första tycker jag nog att båda rapporterna missar en väsentlig poäng. De demografiska förändringarna som är grunden för analysen i båda rapporterna leder till långsiktiga strukturella förändringar i efterfrågan på arbetskraft. Det är oundvikligt att i en ekonomi som den svenska med en kraftigt ökande andel pensionärer i befolkningen, och i synnerhet en stor andel över 85 år om 20–30 år, kommer efterfrågan på tjänster i vården och omsorgen att stiga kraftigt. Detta klagörs men behandlas i huvudsak som ett finansiellt problem. Denna efterfrågeökning kommer att ha viktiga effekter och en central fråga blir då i vilken utsträckning som denna kan tillgodoses genom invandring eller genom att män accepterar jobb i vård och omsorg. Ingen av rapporterna hanterar egentligen denna fråga. Om det är fallet att invandrare i hög grad kan ta dessa jobb kommer arbetskraftsinvandringen att bli en helt annan än den som nu exogent antas i rapporternas modeller. På samma sätt som industrins efterfrågan på arbetskraft var drivande för arbetskraftsinvandringen på 1960-talet skulle efterfrågan på tjänster i vård och omsorg vara drivande för invandringen i framtiden. Eller om arbetslösa män ute i kommunerna är villiga att i högre grad möta den ökade efterfrågan kom-

mer invandringen att bli mer begränsad. All sådan central analys går förlorad i modeller som bygger på antagande om exogen befolkningsökning m m vilket rapporternas modeller gör.

Den framtida demografiska utvecklingen framställs också som att den leder till finansiella problem i den offentliga sektorn. Men det är inte självklart att det offentliga om trettio år kommer att ha samma inflytande över produktionen av tjänster i vård och omsorg. Rapporterna hade nog kunnat diskutera fallet med ökande privatiseringar och vad detta skulle innebära för skatter m m.

För det andra råder det knappast något tvivel om att den här typen av väldigt långsiktig analys av finanspolitiken och den ekonomiska utvecklingen lämpar sig klart bättre för Finansdepartementets tjänstemän än för SNS konjunkturråd med i huvudsak inhyrda forskare. Styrkan i SNS-rapporten ligger i delar av konjunkturanalysen medan den långsiktiga analysen inte når upp till samma nivå som Långtidsutredningens bilaga. Det känns som om konjunkturrådet lite grand lider av ett identitetsproblem och jag tycker nog att man bör fundera över inriktningen på de kommande rapporterna. Med tanke på att tilltron till möjligheterna att styra den kortsiktiga ekonomiska utvecklingen trots allt, och med rätta, fått starkare fotfäste under senare år, kunde konjunkturrådet överväga att i framtiden mer fokusera på just konjunkturer.

Per Lundborg

Professor

Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, FIEF