

de kan synas. Svaren på dem har långtgående implikationer för den ekonomiska politiken – och för synen på välfärdssamhället i sig.

Detta var ämnet för det ESO-seminarium som dokumenteras i denna bok. Syftet var att närmare studera just de långsiktiga effekterna av stora underskott och snabb skuldtillväxt; att gå bakom de kortsiktiga, akuta rubrikerna – kort sagt, att ge opinionsbildare och beslutsfattare bättre kunskap om de underliggande, verkliga problemen.

## Bokens uppläggning

Boken består i stort sett av de anföranden som hölls vid seminariet, något redigerade. Först kommer två utländska betraktare. Dr **Desmond Lachman**, European Department I, IMF, och **Jørgen Elmeskov**, analytiker, OECD, granskar de svenska statsfinanserna med utlandets ögon. De har god kunskap om den svenska situationen, eftersom de båda studerat vårt lands ekonomi för sina respektive organisationers räkning.

Deras inlägg behandlar de långsiktiga konsekvenserna av underskott i allmänhet och av de svenska underskotten i synnerhet. Hur skall man kunna skilja mellan cykliskt och strukturellt betingade underskott? Hur farlig är statsskulden, och när kan dess tillväxt bli problematisk? Hur har andra länder kommit till rätta med motsvarande utveckling? Hur stor är risken för att också vi i Sverige drabbas av inflation eller utträngning av investeringar? Och hur bråttom är det att komma till rätta med underskotten? Lachman och Elmeskov framhåller att deras inlägg inte nödvändigtvis representerar den officiella synen från deras respektive organisationer. Likväl är det de säger av stort intresse, eftersom de ger uttryck för en upplyst, internationell ekonomsyn på Sverige, vilken i sin tur har stor betydelse för de internationella kreditgivarnas syn på den svenska ekonomin och den svenska kreditvärdigheten.

Lachman och Elmeskov understryker i sina respektive inlägg att de långsiktiga problemen är stora. Båda är betydligt mer pessimistiska än vad de flesta svenska politiska bedömare är. Elmeskov menar att det strukturella inslaget i underskottet är långt större än vad svenska debattörer normalt hävdar – minst dubbelt så stort som vad finans-

departementet medger. Och Lachman uttrycker häpnad över det lätt-sinne, ja t.o.m. självbelåtenhet ("complacency"), som för en utländsk betraktare tycks känneteckna många svenskar inställning till underskotten; har vi lyckats komma fram till några procentenheters nedskärningar av utgifterna anser vi oss rysligt duktiga.

Lachman varnar dock för att de vidtagna åtgärderna inte kommer att räcka. Båda de utländska kommentatorerna noterar de drakoniska nedskärnings- och besparingsåtgärder som efter hand tvingats fram i länder som inte kommit tillrätta med sina statsfinansiella problem. Snabbt växande skuldproblem riskerar att urholka såväl inhemska som utländska långivares förtroende för landet, med stigande räntor och på sikt inflation som följd.

De drar därför slutsatsen att en budgetsanering måste ske så snart som möjligt. De hävdar också – vilket går stick i stäv med en vanlig uppfattning i Sverige – att en åtstramning av budgetpolitiken ibland kan *stimulera* ekonomin, eftersom den stärker förtroendet, sänker räntan och ökar investeringsviljan. I synnerhet gäller detta vid rörlig växelkurs, eftersom det då främst är penningpolitiken som påverkar efterfrågan; de kontraktiva effekterna av en finanspolitisk åtstramning behöver inte bli stora, om de åtföljs av en penningpolitisk expansion.

Flera deltagare vid seminariet anmärkte efter Lachmans och Elmeskovs inlägg att det är ovanligt med så mycket klarspråk i den värld av diplomatiska uttalanden där internationella förhandlingar och uttalanden normalt försiggår.

**Torsten Persson**, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet, kommenterar de utländska gästernas analys. I princip delar han deras uppfattning om situationens allvar. När det gäller metodfrågan – synen på de strukturella underskotten – framhåller han hur svårt det är att utgå från historiska data i en period då samhällsekonomin genomgår stora strukturförändringar. Analysen bör därför ske främst genom att man blickar framåt och söker urskilja hur underskott och statsskuld utvecklas under olika antaganden. Gör man detta finner man – av skäl som antytts ovan – att situationen är på väg att bli utomordentligt allvarlig.

**Ingemar Hansson**, finansråd vid Finansdepartementet, redovisar i sitt inlägg vilka faktorer som låg bakom den snabba tillväxten av underskottet mellan 1990 och 1993. Hans uppfattning är att närmare tre fjärdedelar av budgetförsvagningen berodde på det försämrade

konjunkturläget och på finanskrisen. Den näst viktigaste förklaringen var skatteförändringar: dels skattereformen (som var underfinansierad med ca 15 miljarder kronor, enligt Finansdepartementet), dels andra ändringar av moms och arbetsgivaravgifter.

Detta innebär att det strukturella underskottet blir mindre än i OECDs kalkyler. Hansson delar dock de tidigare talarnas skepsis mot att grunda sådana kalkyler på historiska data. Han delar därför deras slutsats att betydande besparingar måste till. Även om det stora besparingsprogrammet i kompletteringspropositionen 1993 (på drygt 80 miljarder kronor) skulle antas av riksdagen, och även om den ekonomiska tillväxten skulle bli så god som i Finansdepartementets konsekvenskalkyl, slutar inte den offentliga nettoskulden att öka förrän den nått 45 procent av BNP. Med tanke på bl.a. de stora pensionsåtagandena är detta en för hög skuldkvot.

**Krister Andersson**, chefsekonom vid Riksbanken, delar Hanssons syn på de kommande pensionsåtagandena. Men han drar slutsatsen att de strukturella underskotten för den offentliga sektorn är större än vad som vanligen antas. Med rimliga antaganden om realränta och tillväxttakt framöver, framstår regeringens sparprogram som ett "miniprogram". Detta inskräps av det faktum att investeringarna inte visar tecken till något starkare uppsving, trots att konjunkturen vänder. Andersson menar att detta kan ha att göra med de stora underskotten och den misstro mot de svenska framtidsutsikterna de kan inge investerarna.

**Alf Carling**, generaldirektör och **Tomas Nordström**, avdelningsdirektör vid Konjunkturinstitutet anser att underskottet bör analyseras genom att man konstruerar tänkbara framtida utvecklingsvägar snarare än genom att använda historiska data och samband. De redovisar några simuleringar över tänkbara underskotts- och skuldscenarier med hjälp av institutets datamodeller. Ett viktigt resultat är att även om Finansdepartementets långsiktiga besparingsprogram kan förverkligas samtidigt som den ekonomiska tillväxten blir god, kommer statsskulden att stabiliseras först på en mycket hög nivå – och inte förrän efter flera års god ekonomisk utveckling. Nettoskulden stabiliseras först på nivån 50 procent av BNP – och känslighetsanalyser visar att lägre tillväxt eller högre realränta gör att stabiliseringen sker vid ännu högre skuldkvot. Inte ens med det optimistiska antagandet om 3

procents årlig ekonomisk tillväxt kommer BNP-gapet att slutas under 1990-talet.

**Torsten Persson** kommenterar Carlings och Nordströms analys, och påpekar att den innebär att "utplaningen" av skuldkvoten sker först efter fem års god ekonomisk tillväxt – dvs. när vi sannolikt är på väg in i nästa lågkonjunktur. Men då riskerar skuldbördan att ta ett nytt språng uppåt igen, i samband med att tillväxten dämpas och arbetslösheten ökar igen. Persson hävdar att detta kan leda till ännu värre problem än vi ser i dag, främst genom att en mycket stor och växande räntebörda tränger ut andra utgifter och genom risken att en inflationsspiral efter hand sätts igång. Med hjälp av ett par räkneexempel söker han kvantifiera problemen. Hans slutsats är att det är nödvändigt att skynda på budgetsaneringen – och att det inte bara räcker för politikerna att deklarerera sina avsikter i allmänna termer, utan att det krävs konkreta beslut för att planerna skall bli trovärdiga.

## Avslutning

Syftet med detta förord är inte att dra slutsatser om politiska åtgärder eller att försöka kvantifiera vilka ingrepp som kan bli nödvändiga. Uppsatserna i denna skrift ger ändå ett entydigt budskap: de långsiktiga problemen med budgetunderskott och statsskuld är avsevärt allvarligare än vad de flesta politiker och debattörer i Sverige hittills har insett. Även vid god ekonomisk tillväxt kommer skulden – oavsett hur den definieras – att fortsätta växa i snabb takt. Den kommer knappast att plana ut förrän på hög nivå – och risken är betydande att detta sker först vid ingången till nästa lågkonjunktur, varvid en ny försämring lär ta vid. Det betyder *de facto* att någon utplaning inte är i sikte över huvud taget.

Problemen med budgetunderskott och statsskuld kommer därför tyvärr att vara med oss länge än.

Stockholm i mars 1994

*Klas Eklund*

Ordförande för ESO