

Finansdepartementet
Regeringen
10333 Stockholm

Departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4)

Pensionsmyndigheten överlämnar härmed yttrande över departementspromemorian Utvärdering av överskottsmålet (Ds 2010:4).

Bakgrund

Överskottsmålet har bidragit till att de offentliga finanserna blivit långsiktigt mer hållbara och att den ryckighet och kortsiktighet som utmärkte 1970- och 1980-talen kunnat undvikas. Överskottsmålet har, tillsammans med bl.a. utgiftstaket, introducerat ett "uppifrån-och-ned perspektiv" i budgetprocessen, innebärande att beslut om aggregerade storheter i budgeten fattas före beslut om enskilda delar. Långsiktigt hållbara statsfinanser torde vara det viktigaste motivet bakom överskottsmålet. Men olika regeringar har, alltsedan målet infördes i sin första form i 1990-talets början, haft anledning att ange ett antal andra, närbesläktade motiv som stärkt förståelsen och respekten för målet hos politiker och allmänhet.

För närvarande anger regeringen fyra olika motiv för överskottsmålet: (1) långsiktigt hållbara offentliga finanser, (2) ekonomisk effektivitet, (3) en jämn fördelning av resurser mellan generationer och (4) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer även vid en politik som aktivt motverkar lågkonjunkturer. Finanspolitiska rådet anser att målen inte självklart alltid är konsistenta, och att regeringen bör tydliggöra vilken vikt man tillmäter motiven. Även Riksrevisionen menar att överskottsmålet är otydligt.

Arbetsgruppen har analyserat överskottsmålets formulering i ett antal avseenden. Vi lämnar först en kommentar till frågan om vilka delsektorer inom den offentliga sektorn som överskottsmålet bör omfatta.

En stor del av arbetsgruppens rapport ägnas åt de olika motiven och hur de förhåller sig till varandra. Pensionsmyndigheten koncentrerar i denna del sina synpunkter till fördelningen av resurser mellan generationer, det generationella rättviseperspektivet.

Överskottsmålets sektoriella omfattning

Det finns utifrån vissa motiv för överskottsmålet, t.ex. det stabiliseringspolitiska motivet (det fjärde av de inledningsvis uppräknade) och hållbarhetsmotivet, skäl att diskutera om inte målets sektoriella omfattning är alltför vid.

www.pensionsmyndigheten.se

2010-03-24

Dnr/Ref.

VER 2010-53

Överskottsmålet omfattar nu hela den offentliga sektorn, dvs. staten, kommunerna (inkl. landstingen) och den del av ålderspensionssystemet som avser inkomstpensionen. Både Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet har framhållit nackdelar med denna vida definition.

Arbetsgruppen framför själv (avsnitt 7.3) argument emot att ålderspensionssystemet ska ingå, argument som vi till stor del delar. Genom existensen av den automatiska balanseringen har inkomstpensionen gjorts finansiellt autonomt.¹ Om autonomiteten är fullständig kommer statens (och kommunsektorns) samlade sparande att vara den korrekta indikatorn på den offentliga sektorns finansiella hållbarhet. I stället finns stora problem förknippade med att pensionssystemets sparande ligger under målet. Periodvisa variationer i pensionssystemets sparande kommer att på ett irrelevant sätt påverka kravet på sparandet i staten/kommunsektorn.

I anslutning till detta kan följande illustration nämnas. Överskottsmålet sänktes från 2 till 1 procent av BNP i samband med att Eurostat beslutade att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas in i den offentliga sektorns finansiella sparande. Premiepensionssparande uppgick vid tillfället till ca 1 procent av BNP. Förändringen har beskrivits som en teknisk nedjustering, men den långsiktiga betydelsen är större än så. Om några decennier, när utbetalningarna av premiepension blir större, sjunker sparandet i premiepensionssystemet och kan förmodas bli nära noll. Detta skulle med förutvarande ordning ha inneburit successivt skärpt överskottskrav i resten av den offentliga sektorn. Genom den förändrade bokföringen har denna formella skärpning av överskottskravet bortfallit, något som kan hanteras genom en parallell successiv justering av överskottsmålet.

I Pensionsmyndighetens framskrivningar kommer inkomstpensionssystemets finansiella sparande att bli negativt inom några år. Det innebär att den av arbetsgruppen förordade definitionen av överskottsmålet medför besparingskrav eller krav på skattehöjningar. Det är inkonsekvent att utforma det allmänna pensionssystemet som ett finansiellt stabilt och så långt möjligt generationsrättvist ålderspensionssystem och samtidigt införa ett överskottsmål som överför de variationer i finansiellt sparande som uppkommer i pensionssystemet till den övriga offentliga sektorn.

För att undvika denna inkonsekvens måste endera ålderspensionssystemet uteslutas ur överskottsmålet eller så måste överskottsmålet löpande justeras för att beakta det finansiella sparandet i inkomstpensionssystemet.

Pensionsmyndighetens främsta kritik mot arbetsgruppens förtjänstfulla rapport är att ovan beskrivna inkonsekvens inte beaktats i erforderlig utsträckning och att inte heller de två alternativen som finns för att undvika den har analyserats.

Arbetsgruppen anser, trots sina egna motargument, att inkomstpensionen bör ligga kvar under överskottsmålet. Slutsatsen grundar sig i tvivel på att systemet verkligen är autonomt. Tvivlet synes i sin tur främst bygga på de reaktioner från det politiska systemet som blev resultatet av att balanseringen i inkomstpensionssystemet aktiverades 2010.

¹ Rapporten anger att det inte finns möjlighet att finansiera pensionerna med upplåning, vilket är felaktigt, se 4 § 2 kap Lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

2010-03-24

Dnr/Ref.

VER 2010-53

Dessa reaktioner från det politiska systemet har hittills endast manifesterats i att Riksdagen beslutat att ett treårsmedeltal av AP-fondernas värden ska användas vid beräkningen av balanseringens storlek, i stället för enbart det senaste värdet. Denna modell diskuterades redan i förarbetena till pensionsreformen, och det är inte osannolikt att ytterligare justeringar i regelverkets utformning av olika skäl kommer att göras. Få har förespråkats att balanseringsmekanismen som sådan ska överges.

Det kan inte uteslutas att Riksdagen på andra sätt än genom att ändra i pensionssystemet vill kompensera pensionärerna för inkomstbortfall. Att Riksdagen genom olika åtgärder (bidrags- och skatteförändringar m.m.) eventuellt modifierar oönskade ekonomiska utfall i olika sektorer av ekonomin är normalt förekommande, och är ingalunda begränsat till pensionssystemet. Sådana åtgärder ska som sådana givetvis ligga under överskottsmålet, vilket inte betyder att målsektorn själv behöver placeras där.

Pensionsmyndigheten anser att de ovan beskrivna inkonsekvenserna vad gäller pensionssystemets utformning och den föreslagna sektoriella omfattningen av överskottsmålet är otillräckligt beskrivna. När det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet varierar som naturlig följd av demografiska och ekonomiska variationer tvingas staten och kommunsektorn att agera dragspel vid ett fast överskottsmål, vilket i vissa situationer kan äventyra uppfyllandet av t.ex. det stabiliseringspolitiska målet. I valet mellan att utesluta inkomstpensionssystemet ur överskottsmålet och att låta detta systemets finansiella sparande påverka nivån för överskottsmålet anser Pensionsmyndigheten att det förra är att föredra. De överväganden som ligger till grund för denna värdering sammanfaller med de som arbetsgruppen framför om önskvärdheten i att ha ett överskottsmål som är stabilt över längre tidsperioder.

Generationellt rättviseperspektiv

Under rubriken generationellt rättviseperspektiv behandlar arbetsgruppen möjligheten att utjämna långsiktiga variationer i den offentliga sektorns finansiering med hjälp s.k. förfinansiering. Konkret gäller det i första hand farhågorna för en mycket kraftig ökning i samhällets kostnader för äldreomsorg om 15-20 år när den stora 40-talistgenerationen når "äldreomsorgsåldern".

Det skulle från denna synpunkt alltså vara fråga om ett överskottsmål som varierar över tiden (arbetsgruppen föreslår att målet är konstant per tioårsperiod). Att fastställa en trolig framtida bana för överskottsmålet är som visas i gruppens principskiss i avsnitt 5.4 en utomordentligt svår uppgift. I en av de redovisade kalkyluppläggningsarna blir överskottsmålet 0,5 procent av BNP för 2010-talet, för att förvånansvärt nog öka till 5 procent av BNP fram till 2090-talet. Skälet till ökningen är modelltekniskt. I slutet av århundradet (2099) är i modellkalkylen den offentliga sektorns primära finansiella sparande svagt negativt, efter att ha varit positivt under nästan hela seklet. Underskottet 2099 antas sedan kalkylmässigt ligga kvar på samma nivå i evig tid, vilket (efter diskontering till nuvärde) förklarar den kraftiga ökningen i det projicerade överskottsmålet.

I en annan kalkyluppläggnings, i vilken antagandet om evig fortsättning av 2099 års underskott undviks genom att postulera att den offentliga nettoförmögenheten ska bli noll 2099 och därefter, blir resultatet väsentligt annorlunda. Överskottsmålet blir

2010-03-24

Dnr/Ref.

VER 2010-53

minus 0,5 procent av BNP för 2010-talet, stiger sedan något, för att slutligen sjunka till noll på 2080-talet.

Arbetsgruppen framhåller att även den grundläggande ”prognostiseringen” av den offentliga sektorns finansiella sparande och dess komponenter är osäker. I budgetpropositionen för 2006 angavs det finansiella sparandet till drygt *minus* 5 procent av BNP vid slutet av detta århundrade, i budgetpropositionen för 2010 till drygt (plus) 1 procent av BNP. En så kraftig ändring har inte kunnat uppkomma bara till följd av den ekonomiska utvecklingen under fyra års tid. Det har också skett vad som närmast kan kallas paradigmskiften i fråga om sättet att göra bakomliggande antaganden.

Exempelvis räknades i budgetpropositionen för 2006 med 1100 årsarbetstimmar per person vid århundradets slut, i budgetpropositionen för 2010 med nära 1400 timmar. Enbart denna skillnad ger en skillnad i BNP:s nivå på uppskattningsvis över 25 procent. En nedgång i medelarbetstiden är förmodligen ett rimligt antagande på den sikt det här gäller. Under en 100-årsperiod bakåt i tiden har en inte obetydlig del av det tillgängliga ekonomiska tillväxtutrymmet använts till förkortad arbetstid, genom kortare veckoarbetstid, semester, föräldraledighet, m.m.

I ytterligare ett avseende kan den senaste budgetpropositionen vara överoptimistisk från makroekonomisk synpunkt. I beräkningarna av den offentliga konsumtionen av vård, skola och omsorg har antagits att konsumtionsstandarden per vårdtagare, per elev, etc. förblir oförändrad från nuläget. Antagandet är drastiskt när ekonomin i övrigt kännetecknas av real tillväxt, en tillväxt i BNP per capita på i storleksordningen 2 procent per år. Detta är ohistoriskt. Standardtillväxt har varit det normala, periodvis har standardtillväxten i offentlig konsumtion ganska kraftigt överstigit standardtillväxten i privat konsumtion. Generell real standardtillväxt kommer att medföra krav på standardtillväxt även för välfärdstjänsterna (den s.k. Wagners lag). Oförändrad standard är emellertid nästan en förutsättning för att arbetsgruppens kalkylmodell för överskottsmålet ska vara användbar – detta framgår av ett beräkningsalternativ där kostnaderna för sjuk- och äldreomsorg antas växa obetydliga 0,2 procentenheter mer än antalet brukare.

I arbetsgruppens principskiss för överskottets härledning räknas också med en höjd utträdesålder från arbetslivet. Argumentet är delvis principiellt: det är variationer i årskullars storlek som man har anledning att ”förfinansiera”, inte den allmänt ökande medellivslängden. Den senare påfrestningen bör klaras genom att man arbetar fler år av det allt längre livet. En höjning av utträdesåldern är också en logisk utveckling med tanke på att det nya pensionssystemet innehåller drivkrafter i den riktningen.

Som arbetsgruppen konstaterar är det dock ingen självklarhet att så sker. Framtida generationer kommer på grund av tillväxten att vara rikare än nuvarande generationer, och kan därför vilja ha en ökad andel fritid av sin totala livstid, och acceptera att pensionen blir förhållandevis låg i förhållande till slutlönen. Vill statsmakten att utträdesåldern ska öka i takt med medellivslängden ökning, kan ett delsteg vara att nuvarande åldersregler höjs i näraliggande regelsystem, t.ex. för sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, garantipension och BTP. Detta är dock bara verksamt i förhållande till personer med lägre inkomster och personer vars produktivitet ändå ligger under genomsnittet. Vill man säkerställa att utträdesåldern ökar mer generellt behöver en formell pensionsålder indexeras till livslängden, vilket betyder en genomgripande förändring av pensionssystemet. Drivkrafterna att gå i

2010-03-24

Dnr/Ref.

VER 2010-53

pension vid en viss ålder påverkas vidare av bl.a. avtalsförsäkringarnas konstruktion och arbetsgivarnas attityder till äldre arbetskraft. Låg pensionsålder är dessutom inte sällan ett gemensamt intresse för arbetstagare och arbetsgivare.

Förfinansieringen som finanspolitisk strategi är alltså på flera sätt mycket problematisk, både vad gäller hur överskottsmålet initialt ska sättas och hur dess framtida bana ska skisseras under kommande decennier. Även om förfinansiering som sådan är en tilltalande tanke, finns det antagligen andra skäl för överskottsmål som är mer handfasta och kalkylerbara. Att med en parameter, överskottsmålet, uppnå flera syften är ofta svårt. En generationsutjämning skulle exempelvis i en framtid kunna förutsätta ett negativt överskottsmål. Ett sådant skulle kunna vara ett allvarligt hinder för att nå t.ex. det stabiliseringspolitiska syftet. Om man därtill beaktar den fundamentala osäkerhet som framkommit när det gäller överskottsmålets höjd och framtida utvecklingsbana, är Pensionsmyndighetens slutsats att generationsutjämningsmotivets betydelse bör tonas ned.

Till denna slutsats bidrar en annan aspekt på förfinansiering som anknyter till frågan om hur målet ska avgränsas. Målet avser den offentliga sektorn, men det kan teoretiskt finnas skäl – från förfinansieringens speciella synpunkt – att låta det gälla *alla* inhemska sektorer, dvs. bytesbalansen. Enligt teorin om s.k. ricardiansk ekvivalens leder ett ökat offentligt finansiellt sparande till att det privata finansiella sparandet minskar lika mycket. Det totala inhemska finansiella sparandet, dvs. bytesbalansens saldo, skulle då vara opåverkat. Om den ricardianska ekvivalensen är fullständig – ett i och för sig kanske osannolikt antagande – skulle ett försök av den offentliga sektorn att förfinansiera framtida utgifter inte leda till något nytt sparande, bara till en omfördelning av sparandet inom landet. Möjligen kan en omfördelning av sparande från privat sektor till offentlig ha ett värde som signal till allmänheten att "allt är under kontroll". Att Sverige sedan 1994 haft betydande överskott i bytesbalansen har troligen inte haft samma förtroendeskapande signalverkan.

Ett land kan bara spara för framtida behov genom att ha överskott i bytesbalansen, dvs. att placera i utlandet, eller genom att göra långsiktiga reala investeringar (för den offentliga sektorns del företrädesvis i infrastruktur). Ett mål för bytesbalansen – eller för det totala sparandet – skulle naturligtvis vara oförenligt med det nuvarande överskottsmålets övriga motiv och i praktiken innebära att ett nytt mål skapas.

Detta yttrande har beslutats av Pensionsmyndighetens styrelse den 24 mars 2010.



Katrin Westling Palm

generaldirektör