



## Dags för ny budgetteori

*Det är dags att acceptera en ny budgetteori, menar bruksdisponenten, fil. dr Hans Rudberg.*

*Olika utgifts- och inkomstposter måste noggrant värderas. Statsfinanserna och finanspolitiken är helt underordnad de samhällsekonomiska bedömningarna.*

Ny "budgetpraktik" vore kanske en bättre titel. För 40 år sedan var de flesta politiker och ekonomer ännu fångar i den klassiska jämviktsteorins felaktiga schema. Allt skulle av en osynlig hand ordnas till det bästa, även sysselsättning, penningvärde och valutareserv, om bara myndigheterna och särskilt centralbankerna halvt mekaniskt handlade enligt vissa tumregler. Att statens inkomster och utgifter borde balansera var närmast ett axiom.

Tio år senare var tack vare Keynes och andra genombrottet för ny teori och praktik i den ekonomiska politiken ett fullbordat faktum. Många förstod hur de ekonomiska krafterna utan korrigerande kunde resultera i en jämvikt på alldeles för låg nivå, ifråga om utnyttjande av både mänsklig arbetskraft och industriernas kapacitet. Investeringarna i samhället kan ibland bli för små jämfört med tillgängligt sparande och även konsumtionen kan bli för låg med hänsyn till de verkliga behoven och möjligheten att vid full produktion tillgodose dem. Statens inkomst- och utgiftspolitik blev allmänt erkänd som ett visserligen något trubbigt men alls inte överksamta medel för att styra konjunkturen.

Men så småningom kom man underfund med att något fortfarande inte stämmer. Teorin var för enkel med hänsyn till en alltmera komplicerad ekonomisk verklighet. Ansatser till en ny principdebatt kring budgetpolitiken kunde för tio år sedan förmärkas även i vårt

land. Men aldrig stort mer än ansatser. I dag tycks den allmänna meningen bland ekonomerna vara att tiden är i hög grad mogen för en vidareutveckling av både teori och praktik för den sväljande offentliga sektorn av samhällsekonomin. Härvid tilldrar sig flera olika problemkretsar särskilt intresse. En handlar mera ytligt om budgetpraktik och låt oss säga språkbruk. Vi har behov av bättre begreppsbestämningar så att inte politiker och ekonomer talar förbi varandra. En riktar sig särskilt till fackekonomerna och innebär önskemålet att de mera realistiskt söker sätta sig in i politikens villkor och arbeta in dessa i sina modeller. En riktar sig slutligen till politikerna själva och innebär i längden oavvisliga krav på mera ändamålsenliga metoder för de grundläggande avvägnings- och prioriteringsproblemen. Krav som både har att göra med den offentliga och den interna debatten och med regeringens och administrationens konkreta handlande. Följderna av ett bättre språkbruk, av klarare begrepp, av mera förståelse mellan fackekonomier och politiker bör ej undervärderas. Situationen för dagen är förenad med påtagliga risker och olägenheter av flera slag. Till slut får både löntagare och företag betala för sådant som den ekonomiska politikens misslyckande åren 1965—66, ett onödigt misslyckande säger många — ett inte oväntat misslyckande säger andra. Och det omdömet behöver inte nödvändigtvis fattas som partipolitisk kritik.

#### **Budgetteknik**

Här bara några ord om detta mycket viktiga och vida fält för reformer. Finansminister Sträng är inte alldeles obildbar. Vettiga oppositionsförslag kan slå rot och en liten planta kan visa sig när väljarna efter några år inte längre minns vilka som var förslagställare. Under de senaste åren har sålunda en hel del förberedelser gjorts för införande av en systematiserad modern budgetredovisning avsedd att även underlätta överblick och kostnadskontroll. Visserligen ett årtionde för sent men ändå tacknämligt. Statsbudgetens uppställning är annars mycket komplicerad och delvis påverkad av gamla tiders föreställningar. Genom att göra den enklare och mera överskådlig kan både den rätt oviktiga finanspolitiska och den desto viktigare samhällsekonomiska bedömningen underlättas. Uppdelningen i en drift- och en kapitalbudget kan på goda grunder ifrågasättas. Däremot bör de affärsdrivande verken liksom all annan statlig företagsamhet helst helt skiljas från statsbudgeten och även i riksdagen behandlas i annan ordning.

#### **De institutionella förutsättningarna**

Alla våra mer eller mindre vältrimmade och fast etablerade institutioner bildar en ytterst trögrörlig struktur. Man kan tänka på allt från de politiska partierna och arbetsgivarnas och löntagarnas organisationer till den offentliga administrationen själv, den fria pressen etc. etc. Inom den sålunda givna sam-

hällsramen är inte vilken ekonomisk politik som helst möjlig. Inte heller vilka reformer eller vilken brist på reformer som helst. Man kan säga att den politiska maktutövningen kännetecknas av ett visst "beteendemönster". Detta kan påverkas av politiska förändringar, regimskiften, opinionsförskjutningar på bred front etc. Åtskilligt som i dag ter sig svårt kan sålunda göras möjligt, ibland med utomordentliga och betydelsefulla ansträngningar. Men annat, som kanske i och för sig enligt mångas välgrundade mening vore mycket förnuftigt och önskvärt, kan under årtionden ligga helt utanför möjligheternas gräns.

Ett kontroversiellt exempel. Sannolikt går det inte att genomdriva en sänkning av det totala skattetrycket, om vi därmed menar att minska den offentliga sektorns andel av nationalprodukten. Om en sådan sänkning vore "önskvärd" eller ej är en subjektiv och rätt besvärlig omdömesfråga för var och en som inte är dogmatiskt bunden vid en viss snäv ideologi. Men vad som bör vara möjligt under en period med några års varaktighet är en sådan begränsning av den offentliga sektorns *tillväxttakt*, att den inte som nu för varje år tar mer och mer av hela kakan i anspråk. Inte bara möjligt för övrigt, utan i hög grad önskvärt på grund av komplikationer förknäpade med den stora skattereform, som blir en viktig uppgift för en ny regim.

Flera exempel på vad som inte går att åstadkomma i dag, men som ibland kanske kan och i andra fall inte kan bli

möjligt om ett par år, ges av alla de besvärliga frågor, som sammanhänger med penningvärdets stabilitet och den fulla sysselsättningen. Resignationen inför faktum att dessa mål tycks vara oförenliga har redan modifierats av insikten att snabba kostnadsökningar tvärtom kan resultera i särskilt stora svårigheter med sysselsättningen och dessutom innebär en skärpning av de orättvisor som drabbar en del grupper med låga inkomster. Sambandet mellan inflation och sysselsättning är alltså inte enkelriktat och mera nyanserade betraktelsesätt vinner för närvarande terräng, om än under motstånd. Det är tänkbart att arbetsmarknadens parter i eget intresse framöver kommer att ta allt större hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna av sin lönepolitik. Redan om ett år vet vi en hel del mer om vad som i praktiken kan komma ut av dessa tendenser.

Av användbar samhällsekonomisk teori måste i framtiden krävas att den i sig bygger in de begränsningar och möjligheter, som sammanhänger med den institutionella ramen. Ekonomerna måste med andra ord försöka göra så klart som möjligt för sig själva och andra, både hur vårt samhälle för närvarande reagerar som en ekonomisk-politisk helhet och hur det kan komma att reagera i en icke alltför avlägsen framtid. Dessa framtida förändringar får inte vara utopiska eller revolutionära, utan måste rymmas inom vad som är en rimlig utveckling i ett fritt demokratiskt land.

I sakens natur ligger att en sådan integrerad ekonomisk-politisk teori måste vara ett teamwork av experter med olika specialiteter. Dessutom får den aldrig vara statisk utan måste med icke alltför stor tröghet avspegla vår föränderliga värld. Detta är hårda bud, som våra ekonomer nog måste försöka leva upp till, om deras råd och synpunkter i framtiden skall vinna ett beaktande som ökar istället för minskar med åren.

Särskilt känsliga är frågor, som har att göra med vad för slags ekonomisk politik som överhuvudtaget är förenlig med en given typ av samhällsekonomi? Här har högerpartiet under senare år med all rätt gjort sig till tolk för åsikten att både skattepolitiken och en del andra inslag i regeringspolitiken medför att vår på fri företagsamhet vilande liberala ekonomi förlorar sin *vitalitet*. Samtidigt har den ekonomiska politiken själv förlorat sin *flexibilitet*, genom att så till bristningsgränsen utnyttja varje hjälpmedel att ingen rörelsefrihet återstår. I en så låst situation får dess återställande ett egenvärde, som kan spelas ut mot andra mera traditionella motiv. Ett exempel på vad jag menar är räntepolitiken. Enligt min mening borde en *drastisk* räntesänkning ha varit befogad första halvåret 1967 eller våren 1968, inte av strängt konjunkturpolitiska skäl utan för att återställa ett läge där ibland en kännbar räntehöjning är möjlig. Högerpartiet måste emellertid betänka att allt inte är tillåtet ens med så goda motiv bl.a. därför

att även politikern måste räkna med krafter och motkrafter, som kan slå spelet över ända.

#### Den samhällsekonomiska bedömningen

Det är inte längre på minsta sätt originellt att peka på motsättningen mellan finanspolitiska och samhällsekonomiska bedömningar av statsbudgeten. Men det finns fortfarande gott om politiker, som ej inser att statsfinanserna betyder intet och samhällsekonomin allt när det kommer till kritan. Frågan är hur man skall räkna när man ställer olika alternativa budgetförslag mot varandra och jämför långa rader av plus- och minusposter på inkomst- och utgiftsidan?

Vad som komplicerar så omåttligt är att varken utgifts- eller inkomstposter är "likvärdiga". Om exempelvis staten ökar sina utgifter med 100 mill. kr. genom ökade bidrag till barnrika familjer med låg inkomst, så är detta inte detsamma som att öka folkpensionerna med 100 millioner kronor — och detta i sin tur inte riktigt detsamma som att minska skatteinkomsterna med 100 mill. kr. genom att göra folkpensionerna skattefria (om detta skulle råka kosta just 100 mill. kr.). Man har nämligen all anledning räkna med att barnfamiljerna ifråga verkligen skulle förbruka i det närmaste alla dessa pengar för ökad konsumtion, medan folkpensionärerna kanske bara skulle öka sina utgifter med såg i ena fallet 80 och i andra 60 mill. kr.

På motsvarande sätt måste man söka

värdera olika inkomstposter. En milliard i ökad mervärdesskatt, skulle knappast motsvaras av samma begränsning av hushållens utgifter. Många skulle nämligen reagera med att minska sitt sparande (eller med att öka det mindre). En motsvarande förmögenhetskonfiskation genom införande av en ny drastisk kvarlåtenskapsskatt, som på papperet också gav staten en milliard, skulle sannolikt få en ännu mindre konsumtionsbegränsande effekt. Man kan gott tänka sig att de privata hushållens utgifter i detta fall bara skulle minska med ett par hundra millioner kronor.

Dessa exempel kan mångfaldigas. Deras lärdom är, allmänt talat, att varje utgiftspost likaväl som varje statlig (eller kommunal) inkomstpost måste multipliceras med en viktkoefficient och *först därefter adderas till ett samhälls-ekonomiskt budgetsaldo*. Vad politiker-na för närvarande roar sig med är ungefär lika intelligent, som om en geolog på fråga hur mycket järn som finns kvar att utvinna i våra malmer, skulle svara

med att ge summan av alla malmkropars volym utan hänsyn till deras varierande järnhalt och brytvärdhet. Statens olika utgifter och inkomster har varierande kvalitet mätt med samhällsekonominns mått. Precis som vi har rätt att begära av ekonomerna att de lär sig "förstå politik", har vi rätt att av politikerna begära att de på bred front lär sig förstå en hel del mera ekonomi.

Till den som tycker att allt det här bara är teoretiserande vill jag säga att bättre språkbruk och bättre förståelse kan ha i hög grad konkreta följder i olika riktningar. Vi brottas i dag som sagt fortfarande med konsekvenserna av den ekonomiska politikens misslyckande åren 1965—66, som i sin tur var en följd av något som finansministern och hans medhjälpare ej förstod, ej kunde bringas att förstå. Det var ett onödigt misslyckande med hänsyn till våra ekonomers kompetens, men ett naturligt misslyckande med hänsyn till välkända svagheter i vår konjunkturpolitiska beredskap.