

Demokratins underskott

Växande budgetunderskott är en följd av demokratins sätt att fungera, hävdar James M Buchanan och Richard E Wagner i sin bok Democracy in Deficit. Civilekonom Rolf Englund diskuterar bokens slutsatser och betydelse för svenska förhållanden.

Hur kommer det sig att de flesta västliga demokratier utmärks av en snabbt växande offentlig sektor och ett snabbt växande underskott i de offentliga finanserna? Beror det bara på den långvariga lågkonjunkturen, beror det på att vi har valt fel personer till regering och riksdag eller finns det systematiska mekanismer i den demokratiska processen som gör att underskotten växer sig allt större? Det här är frågor som tränger sig på. Ett intressant försök till svar får man i boken "Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes" av James M Buchanan och Richard E Wagner. Som framgår av titeln lägger de ett stort ansvar för den uppkomna situationen på det sätt på vilket politiker och andra opinionsbildare i de västliga länderna har tolkat Keynes budskap. Under 1950- och 60-talen blev det en allmän uppfattning att vi nu kunde göra oss fria från den gamla och trånga uppfattningen att man skulle balansera budgeten, över kortare eller längre perioder, och att det var dags att i stället balansera hela ekonomin. Det var en stor avvikelse från den tidigare allmänna uppfattningen då man i stort sett jämställde statens och familjens finanser. Tidigare vara såväl normer som det faktiska handlandet i de flesta länder sådant att underskott uppträdde främst under krigsperioder. Under fredstid visade budgetarna normalt överskott och dessa överskott användes till att betala tillbaka den statsskuld som hade uppstått under kriget.

Tidigare ansågs det snarast omoraliskt att låta budgeten visa underskott. Det ansågs då att medborgarna berikade sig på bekostnad av de människor som skulle leva senare och återbetala statsskul-

den. Det här moraliska argumentet fick sig ett grundskott av den keynsianska teori som sade, att de medborgare som lever under den period när den offentliga utgiften görs alltid och nödvändigtvis bär kostnaden för den, oberoende av om de offentliga utgifterna finansierades genom beskattning eller genom skuldsättning.

Staten kan finansiera sina utgifter på tre sätt, genom beskattning, genom upplåning eller med hjälp av sedelpressarna. Lockelsen att använda sig av oansvarig upplåning förefaller större för regeringar än för familjer och företag. Av den anledningen behövs det, menar författarna, mer noggranna regler för att begränsa den offentliga än den privata upplåningen. Den förkeynsianska klassiska "ekonomiska grundlagen" var inte skriven men var icke desto mindre accepterad över nästan hela världen. Den gick ut på att budgeten borde vara balanserad i normala tider. Eftersom utgifterna skulle finansieras genom skatter blev det inte så stor frestelse för de dominerande politiska grupperna att använda den politiska processen för att införa inkomstomfördelningar mellan grupper. När sambandet mellan utgifter och skatter bröts ökade sannolikheten och lockelsen för sådana transfereringar.

Den nya grundinställningen blev efter Keynes att underskottet i budgeten inte spelade någon roll. Det var den totala ekonomin som skulle balanseras. Budgetunderskott skulle skapas när den totala efterfrågan hotade att bli lägre än den nivå som behövdes för att uppnå full sysselsättning. På motsvarande sätt skulle budgetöverskott skapas när den totala efterfrågan hotade att överskrida den produktionskapacitet som uppnåddes vid full sysselsättning, något som an-

nars hade hotat prisstabiliteten.

Statsskulden betraktades som ointressant, åtminstone så länge som den var finansierad inom landet. Tankarna om budgetunderskottens positiva betydelse för att uppnå full sysselsättning och tankarna om att statsskuldens storlek var ointressant gjorde tillsammans att de politiker som propagerade för underskott inte längre med någon större framgång kunde utmålats som oansvariga.

Budgetunderskott kan uppkomma antingen som en medveten åtgärd att bevilja utgifter utöver inkomsterna eller genom att redan etablerade nivåer för skatteinkomster och utgifter reagerar olika vid förändringar i ekonomins kapacitet-utnyttjande. Det förtjänar att påminnas om att president Roosevelt i juli 1932 i ett radiotal sade att "låt oss ha modet att sluta låna för att finansiera fortsatta underskott . . . Inkomsterna måste täcka utgifterna på ett eller annat sätt. En regering kan liksom en familj för ett år ha lite större utgifter än inkomster. Men både du och jag vet att fortsättning av den vanan leder till fattighuset".

Höjdpunkten för budgetunderskottens anhängarna kom nog i USA 1964 när Kennedy genomförde sin skattesänkning. Den genomfördes inte i den meningen att lägre skatter alltid är en god väg till välbstånd. Motiveringen var istället att skatterna skulle sänkas eftersom nationalinkomsten låg under den nivå som var möjlig att uppnå med nationens resurser. Politiker ur olika partier brukar gärna blanda samman dessa effekter av en skattesänkning. Om man sänker skatten, till exempel marginalskatten, leder det till att det blir mer lönande att arbeta

Då bör folk rimligtvis arbeta mer, varför välförhållandet stiger. Det är den rena utbudsekonomin. Man måste i klarhetens och allas intresse skilja den positiva effekten från den effekt som uppstår i enlighet med Keynes tankar vid en icke finansierad skattesänkning. I det senare fallet leder en ökad total efterfrågan till ett ökat kapacitetsutnyttjande inom ekonomin.

En av huvudpunkterna i boken är tanken att när en gång de demokratiskt valda politikerna, och deras väljare, var slutligen övertygade om att budgetbalansen inte hade någon betydelse, vad fanns då kvar av motståndet mot de ständiga kraven på nya utgifter?

Exempel från USA

Buchanan och Wagner har sina exempel från USA. Under åren 1947 till 1960 hade den amerikanska budgeten underskott 7 år och överskott 7 år. Underskotten var på totalt 31 miljarder dollar medan överskotten var på totalt 30 miljarder dollar. Man bör komma ihåg att under den tidsperioden inföll Koreakriget. Konsumentpriserna steg under perioden med 32 procent. Hälften av den prisstegringen skedde under två år, 1948 och 1951. Med andra ord var den normala inflationstakten under den perioden 1 procent om året.

Under perioden 1961–1976 uppvisade budgeten underskott alla år utom ett. Det ackumulerade underskottet uppgick till 230 miljarder dollar och konsumentprisindex steg med nästan 90 procent.

Det budgetförslag som nu behandlas i den amerikanska kongressen väntas få

ett underskott på mer än 100 miljarder dollar. Det är cirka 3 procent av BNP. Det svenska underskottet i statsbudgeten för budgetåret 1982/83 beräknas nu bli cirka 77 miljarder kronor, vilket är cirka 12,5 procent av BNP.

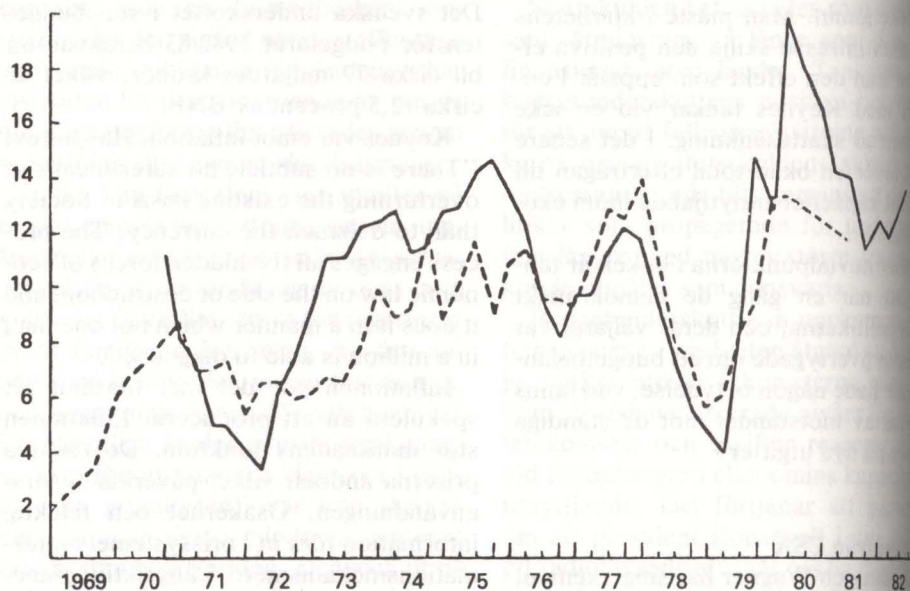
Keynes var emot inflation. Han skrev: "There is no subtler, no surer means of overturning the existing basis of Society than to debauch the currency. The process engages all the hidden forces of economic law on the side of destruction, and it does it in a manner which not one man in a million is able to diagnose".

Inflationen gör det mer lönsamt att spekulera än att producera. Inflationen stör marknadens funktion. De relativa priserna ändras, vilket påverkar resursanvändningen. Osäkerhet och felaktig information förs in i prissystemets informationsmekanismer. Långsiktig planering försvåras och redovisningssystemen lämnar missledande och förvrängda signaler. De flesta bokslut ser bättre ut än vad som motsvaras av den faktiska verkligheten.

Enligt Buchanan och Wagner kommer inflationen att leda till att medborgarna lägger skulden för uppkomna problem på fel ställen. Som det förefaller för medborgarna sjunker deras reallöner inte därför att staten höjer skatten utan därför att privata företag tar högre priser för sina produkter. Kraven på priskontroll, ett annat ord för statlig prisreglering, växer. Medborgarna har inte förmågan att se att de högre priserna i affären i verkligheten är ett resultat av att staten via inflationen beskattar medborgarna för de tjänster medborgarna åtnjuter av staten.

Man kan hålla med Buchanan och

Penningmängdsökning (heldragen) och inflation (streckad) i Sverige 1969–80. Penningmängdskurvan förskjuten 7 kvartal.



Wagner om att medborgarna inte inser att inflationen är en skatt som uppstår genom att staten sedelpressfinansierar en del av sina utgifter. Men nog tycks väljare, inte bara i Sverige, lägga skulden för inflationen på den sittande regeringen.

Diagrammet (hämtat ur Bo Axells artikel i Ekonomisk Debatt nr 4/81 och kompletterat av artikelförfattaren) visar på sambandet i Sverige mellan penningmängdens ökningstakt och prisstegringarna. I diagrammet är penningmängdskurvan förskjuten 7 kvartal. Erfarenheten visar nämligen att inflationstakten ökar respektive minskar 7 kvartal efter det att penningmängden har gjort det samma.

Det finns ekonomer som, kanske med rätta, hävdar att samvariationen rent ve-

tenskapligt inte bevisar ett orsakssamband. Det finns dock många ekonomer, inte bara nobelpristagaren Milton Friedman, som hävdar att orsakssambandet finns. Den uppfattningen, den monetaristiska, förefaller också vara på frammarsch ibland professionella ekonomer världen över.

Det bör kanske inskjutas, att man kan tro på sambandet mellan penningmängden och inflationen utan att dela monetaristernas policy-rekommendationer. Man kan faktiskt anse att kostnaderna för inflationsbekämpningen, alltid eller just nu, är större än fördelarna med ett fast penningvärde.

Faran med underskott

De flesta ekonomer och politiker säger

sig idag vara oroliga för budgetunderskottets storlek och tillväxt. Det är dock väldigt få debattörer som klart ut säger varför det skulle vara oroande med ett stort budgetunderskott. Skälet till att man skall vara bekymrad över underskottet är emellertid att det leder till inflation. Att det leder till inflation sammanhänger med underskottets inverkan på penningmängden.

Finansplanen innehåller en uppställning som visar hur staten avser att finansiera sitt underskott på 80 miljarder under 1982. Av underskottet skall 16 miljarder komma från AP-fonden och andra kapitalmarknadsinstitut. Regeringen hoppas att få in 8–10 miljarder från allmänheten. Det är med all säkerhet för högt räknat, men låt gå. Det är således bara högt räknat 26 miljarder av underskottet som finansieras på ett sätt som inte ökar penningmängden. Resterande 54 miljarder finansieras "med sedelpressarna" med eller utan hjälp av banksystemet.

Enligt den senaste statistiken från Riksbanken steg penningmängden under 1981 med 14,4 procent. Penningmängden (utlöpande sedlar och bankinlåning) uppgick vid årsskiftet 1981/82 till 358 miljarder. Under år 1982 räknar man med att bytesbalansunderskottet kommer att bli cirka 14 miljarder. Så mycket pengar rinner det således ur landet. Penningmängden stiger också genom att bankernas utlåning till allmänheten stiger. Låt oss anta att ökningen under 1982 blir 10 miljarder, vilket är avsevärt lägre än vad som varit vanligt under tidigare år. Då kommer ökningen av penningmängden under 1982 att bli 54 (statens "orena" upplåning) + 10 (banker-

nas utlåning) – 14 (bytesbalansunderskottet) + 8 (bankernas bostadsutlåning) – 10 (diverse banktransaktioner) = 48 miljarder. Det blir således en ökning av penningmängden under 1982 på 13,4 procent.

Om erfarenheten från tidigare år håller streck blir det också den inflation vi kommer att få om cirka 2 år. Det är intressant att notera, inte minst mot bakgrund av den skatteöverenskommelse som säger att inflationsskyddet i indexregleringen av skatteskalorna dessa år skall omfatta en inflation på högst 5,5 procent.

Om staten har ett underskott och om staten verkligen lånar upp pengarna och således inte trycker nya pengar, trängs andra projekt undan från kapitalmarknaden. Den effekten brukar kallas "crowding out". Det leder som regel till att statliga utgifter för konsumtionsändamål trängs undan investeringsprojekt, vilket leder till lägre ekonomisk tillväxt.

Buchanan och Wagner hävdar att lånefinansiering och sedelpressfinansiering gör att den offentliga sektorn växer snabbare och blir större än vad den skulle ha blivit om regering och riksdag hade varit tvungen att skattefinansiera alla utgifter.

De hävdar också att vad som gick fel med Keynes strategi var hans optimism om politik, politiker, arbetsgivare och fackföreningar. De citerar – som det verkar med välbehag – Graham Hutton, som i sin bok "What killed Prosperity in Every State from Ancient Rome to the Present" skrev att Keynes skulle ha varit den förste att ta avstånd från sådant beteende som ett hot mot demokratin.

Enligt Buchanan och Wagner skulle

det inte vara så farligt om man kunde hävda att utvecklingen mot högre underskott, mer inflation och en större offentlig sektor kunde förklaras med att vi hade valt fel politiker eller att politikerna hade varit okloka. Buchanan och Wagner karakteriserar Keynes som en elitist med en idealiserad uppfattning om en värld där besluten fattas av en liten och upplyst grupp visa personer. I verkligheten, menar de, lever vi i en värld där valda politiker gärna anslår pengar till projekt som ger någon märkbar nytta för deras väljare. Däremot höjer de ogärna skatten för samma väljare. Den före Keynes rådande uppfattningen att budgeten skulle balanseras tjänade som en broms mot en politik som inte såg till att statens inkomster blev lika stora som utgifterna. Keynes lärar tog bort den bromsen. Någon annan norm antogs inte. Som man hade kunnat förutsäga, men som knappast någon förutsåg, har politikerna reagerat på det genom att öka utgifterna mer än inkomsterna och de har därigenom skapat budgetunderskott som numera är regel snarare än undantag. Politikerna levde inte upp till Keynes recept att underskott vissa år skulle motsvaras av överskott andra år.

Skapandet av ett budgetöverskott kräver en skattehöjning, en sänkning av utgifterna, eller en kombination av dessa saker. Det leder till omedelbara försämringar för medborgarna. Det kan visserligen finnas en allmän acceptans av föreställningen att förhindrande av inflation är något eftersträvänsvärt. Men detta är en indirekt och senare kommande effekt för medborgarna. Den direkta följden av en budgetförstärkning är en sänkning av den omedelbara konsumtionen. Förde-

len av förbättrade statsfinanser och därmed lägre inflation måste däremot personen diskontera ur framtiden och föreställa sig. Det är inte bara att välja mellan att få 1 000 kronor i högre skatt i år och att få 1 200 kronor mer i fördelar om två år. Personen måste skaffa sig en uppfattning hur han personligen kommer att påverkas av en budgetförstärkning. Eftersom en sådan operation är svår att göra ligger det nära till hands för personen att bortse från de framtida fördelarna.

Det är starka institutionella hinder för en budgetförstärkning. En person kan vara emot en sådan av något, eller någon kombination av, följande skäl:

- 1 Han kan vara bland dem vars skatter kommer att höjas eller bland dem vars förmåner kommer att beskäras.
- 2 Han kan vara bland dem som anser att hans egen ekonomiska ställning (som anställd, som investerare eller som ägare av tillgångar) kan vara känslig för en sänkning av den totala efterfrågan.
- 3 Han kan vara bland dem som räknar med att göra ekonomisk vinning av inflationen.

Det är uppenbart att det i ett demokratiskt samhälle i en ekonomisk situation liknande den på 1930-talet, med en otillräcklig total efterfrågan, finns stöd för en underskottspolitik. I en sådan situation skulle alla vinna på att en sådan politik fördes. Problemet är, menar Buchanan och Wagner, att en underskottspolitik får stöd även om ekonomin inte är i ett sådant tillstånd. En sådan politik stöds

sannolikt av personer som tillhör någon av två grupper:

1 Personer som är bland dem som skall få sina skatter sänkta eller räknar med att få ökade förmåner från staten, kanske till och med i form av direkta kontanta utbetalningar.

2 Personer som räknar med att deras egen ekonomiska position (som anställda, investerare, ägare av reala tillgångar eller som byråkrater) kommer att förbättras genom en ökning i den totala efterfrågan.

Denna bias till förmån för underskott der också till en bias till förmån för ökade offentliga utgifter. Det beror på att väljarna uppfattar de statliga förmånerna och transfereringarna som billigare än vad de i verkligheten är när förmånerna finansieras med underskott än när de finansieras med skatter. Eftersom de offentliga förmånerna förefaller billigare kommer väljarna därför att efterfråga mer av dem än vad de annars hade gjort.

Buchanan och Wagner efterlyser en ny norm för vad som skall vara en riktig budgetpolitik, som skall ersätta den tidigare normen, den som Keynes lärar krossade, om att budgeten varje år skall vara i balans. Det är självfallet inget demokratiskt i att en grundlag sätter upp gränser för politikernas agerande. Det är precis detta syfte en grundlag har. Principen om en balanserad budget har den stora fördelen att vara enkel, hävdar de. Den har kunnat, kan, och kommer att kunna förstås av var och en. En sådan oskriven norm fanns före Keynes. Den åtlöddes som regel trots att den inte var

lag. Det går inte, hävdar Buchanan och Wagner, att återupprätta styrkan i en sådan oskriven lag. Den nya budgetnormen måste därför få lagens och grundlagens form.

Det behöver kanske göras fullständigt klart att det rör sig om en lagfästning om budgetunderskottet – inte om budgetens andel av tex BNP eller om skattetryckets höjd. En sådan diskussion förs också, men det är en annan sak.

Grundlagsfäst regel

Hur skulle då en sådan grundlagsfäst regel om budgetunderskott se ut? Lagen skulle ålägga regering och riksdag att framlägga respektive anta en budget där inkomsterna svarar mot utgifterna. Buchanan och Wagner föreslår vidare att om budgeten ändå, i verkligheten, skulle uppvisa underskott, så skall de offentliga utgifterna – eventuellt med vissa undantag, skäras ner så att budgetbalans nås inom tre månader. Uppkommer överskott skall de användas för avbetalning på statsskulden. I inledningsskedet skall budgetbalans uppnås på fem år genom att underskotten varje år minskas med 20 procent. Avvikelser från den nedskärningen skall behandlas som underskott enligt huvudregeln. Undantag från regeln om budgetbalans skall endast kunna ske genom beslut om "national emergency" med stöd av två tredjedelar av parlamentet. Uppskovet skall automatiskt förfalla efter ett år.

Tankarna i Buchanans och Wagners bok kan sammanfattas på följande sätt: Inflation är av ondo. Inflation uppkommer genom att penningmängden ökar snabbare än BNP. Penningmängden

ökar för snabbt till följd av att staten har underskott i sina finanser. Underskott i statens finanser uppstår genom att det demokratiska systemet, genom väljarnas och politikernas sätt att reagera, tenderar att leda till underskott. Det beror på att den tidigare allmänna uppfattningen – att statsfinanserna liksom familjefinanserna borde balanseras – som en följd av Keynes läror och det sätt på vilka dessa praktiseras – har brutits ned och ersatts av uppfattningen att budgetunderskottet inte spelar någon roll. Därför behövs en ny – grundlagsfäst – norm som tvingar politikerna att balansera budgeten.

Det är förmodligen så att många idag gärna skulle ha sett att vi hade infört en sådan norm i Sverige för 10 eller 20 år sedan. Då hade vi inte idag suttit med ett underskott i de statliga finanserna på närmare 80 miljarder. Politikerna hade ändå kunnat höja de offentliga utgifterna, nota bene, om de hade fått väljarna med sig på skattehöjningar. De hade också kunnat sänka skatterna, nota bene om de hade fått väljarna med sig på motsvarande nedskärningar i de offentliga utgifterna.

Nu är utgångspunkten att skatterna behöver höjas/utgifterna sänkas med i det närmaste 80 miljarder kronor för att budgetbalansen skall uppnås. Det är nog många som i och för sig håller med om att statens utgifter och inkomster borde balansera, men som samtidigt bleknar något inför uppgiften att snabbt beröva medborgarna 80 miljarder kronor.

Övergångsfasen – åtstramningsfasen – kompliceras också av att det inte bara gäller att reducera medborgarnas inkomster och förmåner med 80 miljarder,

det gäller också att komma till rätta med de effekter detta i sin tur har på produktions- och sysselsättningsnivån i landet. Man är således inne på den problematik som är förknippad med varje brytande av en inflationsutveckling.

Nationalekonomerna hävdar numera, att inflationen, i den mån den har en positiv effekt på produktionen och sysselsättningen, har det endast så länge inflationen accelererar. Inflationen leder också till felaktiga resursallokeringar genom att den totala efterfrågans sammansättning och fördelning på olika branscher blir annorlunda än vad den hade blivit i landet utan inflation.

Det val man har är inte emellan att ha kvar inflationen och att stoppa inflationen, med det pris det har i form av arbetslöshet. Valet är mellan att stoppa en inflation nu eller att stoppa en större inflation senare och då med än större arbetslöshet som följd.

Det fattas 80 miljarder

Om staten i Sverige skulle skapa budgetbalans genom att höja skatterna/sänka utgifterna med 80 miljarder är frågan vad det skulle ha för konsekvenser. Låt oss för exemplens skull anta, ehuru felaktigt, att hela underskottet på 80 miljarder finansieras med sedelpressarna. Betyder ett avskaffande av underskottet att medborgarnas inkomster sjunker med 80 miljarder reallt? Om man tror det, tror man att det skapas välstånd med sedelpressar, något som vore trevligt, men som ändå låter osannolikt. Frågan blir då, hur stor del av budgetförstärkningen som leder till att inflationen blir lägre och hur stor sänkningen av medborgarnas reala inkomster blir.

Om man ser budgetunderskottet och dess sedelpressfinansiering som en skatt blir bilden intressant. Den barnfamilj som köper byxor för sitt sedelpressfinansierade barnbidrag tar i anspråk reala resurser. Dessa resurser måste tas någonstans ifrån. De tas av de andra medborgarna genom att inflationen minskar deras reala disponibla inkomst. Om man avskaffar det sedelpressfinansierade barnbidraget och får ner inflationen samtidigt, skulle medborgarna i allmänhet få det bättre och barnfamiljerna det sämre.

Men, säger Keynes anhängare, en sänkning av den totala efterfrågan, som sker när man sänker budgetunderskottet, gör att den totala nationalinkomsten blir lägre. Det var just grundtanken i Keynes lära.

Keynes anhängare är därför mycket tveksamma till sänkningar av den totala efterfrågan och vill istället bekämpa inflationen genom lönepolitiken och rekommenderar låga avtalsmässiga löneökningar som ett medel mot inflationen.

Milton Friedman vill skära ner budgetunderskott och penningmängdsökning. Men han vill göra det över en längre period. Han vill låta medborgarna få tid på sig att anpassa sig. Problemet med en långsam och utdragen anpassningsprocess är, enligt Hayek, att den blir politiskt svår att genomföra. Ingen regering kan, menar han, klara en längre period av åtstramning och arbetslöshet. Han rekommenderar därför en snabb sänkning av underskott och penningmängd.

Om vi skär ner medborgarnas disponibla inkomst för att minska budgetunderskottet sjunker de svenska medbor-

garnas förmåga att efterfråga varor och tjänster. Ett litet land som Sverige med stor utrikeshandel har dock möjligheten att ersätta den efterfrågan med utländsk efterfrågan. Det borde därför ligga nära till hands att kombinera en inhemsk åtstramning med en devalvering i syfte att öka den utländska efterfrågan på svenska produkter.

Man måste skilja mellan en sänkning av den svenska levnadsstandarden och en sänkning av den svenska sysselsättningsnivån. Vi kan, genom att devalvera, ta en nödvändig sänkning av vår levnadsstandard utan att det behöver slå på den svenska sysselsättningsnivån.

Vi måste arbeta oss ur krisen. Det räcker inte med svångrem. Det skall vara en svångrem runt den svenska konsumtionen. Men det skall inte vara någon svångrem runt produktion, sysselsättning och investeringar. Dessa saker skall tvärtom ökas. Det vore bättre om den svenska kostnadsanpassningen kunde ske genom en sänkning av den nominella lönenivån. Detta är dock omöjligt. Dels därför att LO och TCO inte kan gå med på det, dels därför att man sannolikt skulle få löneglidning som gör avtalen meningslösa.

Det är en myt att devalveringar inte hjälper. På 1930-talet var det devalveringen, inte budgetunderskotten som förde Sverige ur krisen. Efter kriget lade devalveringen grunden för 20–30 år av välstånd. Devalveringarna 1976–77 räddade svensk industri undan konkurs. En ny rejäl devalvering skulle kunna lägga grunden för att vi under 1980-talet åter når ekonomisk balans.