

DANNE NORDLING:

Kan budgetunderskottet bemästras?

Budgetsituationen är för närvarande under kontroll. Statens utgifter ökar långsammare än inkomsterna i stället för tvärtom under de borgerliga åren, skriver Danne Nordling. Han gör en genomgång av budgetunderskottets utveckling under de senaste åren.

Socialdemokraterna har i den ekonomisk-politiska debatten kommit att framstå som kraftfulla och kompetenta genom att de lyckats få ned statens budgetunderskott till cirka 50 miljarder kronor från en nivå på omkring 90 miljarder kort efter maktövertagandet. Denna utveckling står i bjärt kontrast till den borgerliga periodens ständiga ökningar av budgetunderskottet.

I den framtida historieskrivningen riskerar detta förhållande att komma att bli en fråga om olika grader av kompetens i handhavandet av statens finanser. Detta är emellertid en allvarlig felsyn. Frågan om budgetunderskottets orsaker och konsekvenser är en mycket komplicerad materia och ännu har vi knappast sett slutresultatet av den exceptionella utveckling som inleddes strax före mitten av 70-talet.

Statens utgifter fortsatte att öka

En närmare analys av vad som hände under den borgerliga perioden 1976–82 visar att vilken regering som än hade suttit vid makten under denna period hade råkat ut för samma problem. Det är i själva verket mycket troligt att socialdemokraterna hade ökat budgetunderskottet ännu mer om de hade regerat.

Orsaken till det ökade budgetunderskottet var enkelt uttryckt att statens utgifter fortsatte att öka efter regimskiftet – om än i lägre takt – medan inkomsterna sjönk. Om de borgerliga bara hade kunnat hålla utgifter och inkomster oförändrade i fasta priser hade budgetunderskottet stannat vid 14 miljarder kronor som det uppgick till 1976 i 1983 års penningvärde.

Pol mag Danne Nordling är ekonom på Näringslivets Ekonomifakta.

Men de årliga utgifterna ökade i stället fram till 1982 med 62 miljarder kronor medan inkomsterna sjönk med 15 miljarder. Detta är en första förklaring till varför budgetunderskottet ökade med 77 miljarder mellan 1976 och 1982. Vilka var då orsakerna till att inkomsterna sjönk och utgifterna steg?

Den första borgerliga trepartiregeringen var liksom de flesta andra bedömare präglad av de då rådande keynesianska uppfattningarna. Under den ekonomiska kris som kulminerade 1977–78 förde de borgerliga en mycket försiktig skattepolitik vilket hade till följd att statsinkomsterna i fast penningvärde sjönk. Detta berodde dels på den ekonomiska krisens negativa effekter på statens skatteunderlag, dels på vissa mindre skattesänkningar som skulle stimulera ekonomin. Under de första borgerliga åren skulle sannolikt varje regering ha fört en sådan stimulanspolitik.

Utgifterna fortsatte däremot att stiga om än i något lägre takt i reala termer. Detta berodde dock inte på att de borgerliga skulle ha varit särskilt släpphänta i budgetprocessen, vilket socialdemokraterna har kritiserat dem för. Orsaksbanden är betydligt mer komplicerade än så. Man får gå tillbaka till början av 70-talet för att få klarhet i vad som hände.

Perioden 1970–73

Under perioden 1970–73 ökade statsutgifterna med knappt 3 procent per år och inkomsterna en procent långsammare. Denna mycket modesta ökningstakt tredubblades på utgiftssidan och femdubblades på inkomstsidan under perioden 1973–76. Detta var en följd av den all-

mäna expansionsyra som föregick den stora kostnadskrisen under andra hälften av 70-talet.

De stora utgiftsåtagande som blev följden av att skatteunderlaget steg kraftigt samtidigt som också skatterna höjdes var långsiktigt ohållbara. Detta förstod inte den socialdemokratiska regeringen 1973–76 men inte heller den borgerliga oppositionen som delvis var ansvarig för utvecklingen genom "jämviktsriksdagen". Följden blev att när utvecklingen av inkomsterna för staten inte bara sjönk

Men de årliga utgifterna ökade i stället fram till 1982 med 62 miljarder kronor medan inkomsterna sjönk med 15 miljarder.

till en mer normal ökningstakt utan till och med minskade på grund av kostnadskrisen i industrin, uppstod en kraftig skillnad mellan kraven på utgiftsökning och de faktiska inkomsterna.

På grund av krisen – som ju till en början förnekades av socialdemokraterna – och de borgerligas allmänna vilja att föra en "socialt ansvarig" politik gjordes inga kraftigare inbromsningar av ökningstakten för utgifterna åren 1977–78. Budgetunderskottet började naturligtvis öka vilket i och för sig väntades stimulera ekonomin enligt den keynesianska teorin.

Högkonjunkten 1979–80

Inför högkonjunkten 1979–80 borde emellertid en åtstramning ha kommit till stånd om den keynesianska modellen

hade följts. Ett ambitiöst försök gjordes också av den nya borgerliga regeringen som tillträdde hösten 1979. Transferringarna inklusive utlåning svarar för merparten av statens utgifter och har också varit den enda post som ökat reallt bland utgifterna. Den nya borgerliga regeringen angrep därför transfereringsökningen mycket kraftfullt 1980. Man åstadkom en minskning av transfereringarna på de olika sakområdena. Genom att räntorna på statsskulden börjat öka nästan okontrollerat lyckades man inte åstadkomma någon varaktig minskning av de totala transfereringarna. Åtgärderna kom för sent.

Ansvar för Sveriges ekonomi vilade på en handlingsförlamad regering som kort därefter sprack.

Nedskärningspolitiken borde ha inletts redan i budgetförslaget som framlades i januari 1979. Detta hade fordrat kraftfulla förberedelser hösten 1978. Då stod kärnkraftsfrågan i stället i centrum för debatten. Ansvar för Sveriges ekonomi vilade på en handlingsförlamad regering som kort därefter sprack och ersattes med en svag och opportunistisk folkpartiregering. Denna regering ökade utgifterna i stället för att minska dem ivrigt påhejad av den socialdemokratiska oppositionen (som dessutom hade medverkat till denna regerings tillkomst).

Men var det då inte subventioneringen av företagen som utgjorde en väsentlig orsak till det ökade budgetunderskottet?

Förvisso ökade transfereringar till företag mycket kraftig under 70-talet – men denna ökning var som störst under socialdemokraternas andra regeringsperiod 1973–76. Då nära tredubblades subventionerna till olika företag (41 procent i årlig ökningstakt). Denna ökningstakt fick de borgerliga genast ner till 10 procent under de två första åren. Och trots att folkpartiregeringen ökade subventionerna med 23 procent (varven) stannade ökningstakten 1976–79 på 14 procent.

Orsaken till detta är att de tunga bidragen till företagen under denna tid utgjordes av livsmedels- och bostadssubventioner. Dessa former av transfereringar ökade mycket kraftigt 1974–77.

Inte heller var det de borgerligas skattepolitik som orsakade budgetunderskottet. Om skatterna successivt hade höjts under perioden 1976–82 så att budgetunderskottet inte hade ökat i fast penningvärde skulle ytterligare 16 procent av svenska folkets inkomster ha behövt tas ut i skatt. Detta skall jämföras med det faktiska skattetrycket 1982 i form av statlig och kommunal skatt på 31,3 procent av skatteunderlaget "sammanräknad inkomst".

Naturligtvis är det för mycket begärt att fordra av regeringarna under perioden 1976–82 att politiken hade utformats så att budgetunderskottet inte alls hade ökat. Men man hade dock kunnat fordra en något mer hårdför och konsekvent politik så att inkomster och utgifter under början av 80-talet hade utvecklat sig i ungefär samma takt. De borgerliga höll på att uppnå en sådan utveckling 1980–81 men sedan kom lågkonjunkturen och regeringsskiftet.

Budgetsaldo för budgetåren 1982/83–1986/87
(Miljarder kr , löpande priser)

	1982/83 Utfall	1983/84 Utfall	1984/85 Utfall	1985/86 Prognos	1986/87 Budget- förslaget
Inkomster	191,3	221,2	260,6	273,3	286,7
Utgifter exkl. statsskuld- räntor	229,7	237,9	253,9	254,0	264,6
Statsskuld räntor	48,2	60,4	75,2	71,5	71,0
Redovisat budgetsaldo	-86,6	-77,1	-68,5	-52,2	-48,9
Som andel av BNP	13,0 %	10,3 %	8,3 %	5,9 %	5,2 %
Underliggande budgetsaldo	-81,4	-66,3	-58,2	-52,8	-49,3
Som andel av BNP	12,2 %	8,9 %	7,1 %	5,9 %	5,2 %

Enligt redovisning i finansplanen 1986

Utvecklingen sedan 1982

Socialdemokraterna lyckades ett år efter maktövertagandet stabilisera utgifterna på en ganska konstant nivå i fast penningvärde. Inkomsterna har de med olika skatthöjningar lyckats höja i en årstakt av 5 procent i fast penningvärde 1982–86. Genom att räntan på statsskulden fortsatt att stiga och övriga transfereringar varit konstanta har konsumtions- och investeringsutgifterna fått stryka på foten något. Detta är alltså den omvända metoden att få ned utgifterna jämfört med de borgerligas försök i början av 80-talet.

Även skatthöjningarna är en omvändning jämfört med tidigare keynesianska föreställningar. De borgerliga kunde med visst fog hävda att skatthöjningar skulle verka åtstramande och därmed vara en fara för sysselsättningen. Socialdemokraterna har hittills kunnat ta ganska lätt på sysselsättningsproblemen. Men arbetslösheten har ökat och sysselsättningsprognosen som låg till grund för 1984 års långtidsutredning slog fel med

60 procent lägre ökning av antalet nya jobb 1980–85.

Att socialdemokraternas politik inte har lett till en fullständig katastrof på arbetsmarknaden måste tillskrivas devalveringen med 16 procent ett år efter det att de borgerliga till slut hade devalverat 10 procent. De borgerligas stora misstag var inte den påstådda oförmågan att hantera statsfinanserna utan deras rädsla för att devalvera 1978–79. Men då vägde motviljan mot högre företagsvinster tungt i den politiska debatten. En borgerlig regering då kunde inte och ville inte heller föra en socialdemokratisk politik av dagens modell som då skulle ha klassificerats som "reaktionär".

En kraftig devalvering vid slutet av 70-talet hade flyttat fram den nu registrerade utvecklingen tre, fyra år i tiden. Budgetunderskottet hade inte hunnit växa lika mycket som faktiskt blev fallet. Situationen hade varit lättare inför den sysselsättningskris som har seglat upp inför andra hälften av 80-talet.

Budgetsituationen är för närvarande

under kontroll. Statens utgifter ökar långsammare än inkomsterna i stället för tvärtom under de borgerliga åren. Statskuldens utveckling är inte längre explosiv. Fortsätter utvecklingen kommer både budgetunderskottet och statsskulden att motsvara en allt mindre del av BNP. Då kan vi till och med leva med ett nominellt svagt stigande budgetunderskott – om vi inte fordrar mycket låg inflation.

Inte heller var det de borgerligas skattepolitik som orsakade budgetunderskottet.

Man kan i grova drag överblicka den aktuella utvecklingen med utgångspunkt i det enkla fallet att budgetunderskottet är lika stort som räntan på statsskulden samt att ökningstakten för inkomster och icke-finansiella utgifter är lika stor. För att statsskulden inte skall utveckla sig explosivt måste medelräntan på skulden vara mindre än den framtida BNP-ökningen i nominella tal (allt räknat i procent).

Statsskuldräntan är i dag ca 11,5 pro-

cent och svagt sjunkande. Om BNP ökar realt med ca 2 procent får inflationen i det enkla fallet inte sjunka under 9 procent. Situationen i dag är emellertid något mer komplicerad. Det icke-finansiella överskottet i statsbudgeten är nästan 20 miljarder kronor. Om detta överskott kan bibehållas i relation till BNP kan inflationen sänkas till 3 procent även om medelräntan på statsskulden inte sjunker lägre än till 7 procent. Statsskuldens andel av BNP kommer ändå att vara ungefär oförändrad 1995. (Det krävs omfattande beräkningar för att konstatera detta.) För närvarande ökar dessutom inkomsterna snabbare än utgifterna vilket medför att det icke-finansiella överskottet blir allt större.

Riskerna med dagens budgetunderskott är att det snabbt kan bli mycket större om sysselsättningskrisen blir allvarlig. Regeringens hopp tycks dock stå till "hemmafruarnas renässans". Om kvinnorna som skall in på arbetsmarknaden avstår från att söka jobb och i stället stannar hemma syns de inte i arbetslöshetsstatistiken och de kostar inte heller något att sysselsätta i olika former av konstlade jobb.