

BO AXELL:

Budgetunderskottet

Fil dr Bo Axell, verksam vid Industriens Utredningsinstitut, belyser budgetunderskottets centrala roll i de senaste årens ogynnsamma ekonomiska utveckling i Sverige. En expansiv underbalanserande politik medför ökad inflation vilken i sin tur skapar desorganisation i det ekonomiska maskineriet. Om staten går in och påverkar marknadsprocessen förstärks den negativa effekten ytterligare.

Sverige har idag ett statligt budgetunderskott som är enormt stort både i ett internationellt och ett historiskt perspektiv. Figur 1 visar budgetunderskottets utveckling från 1972 till 1982.

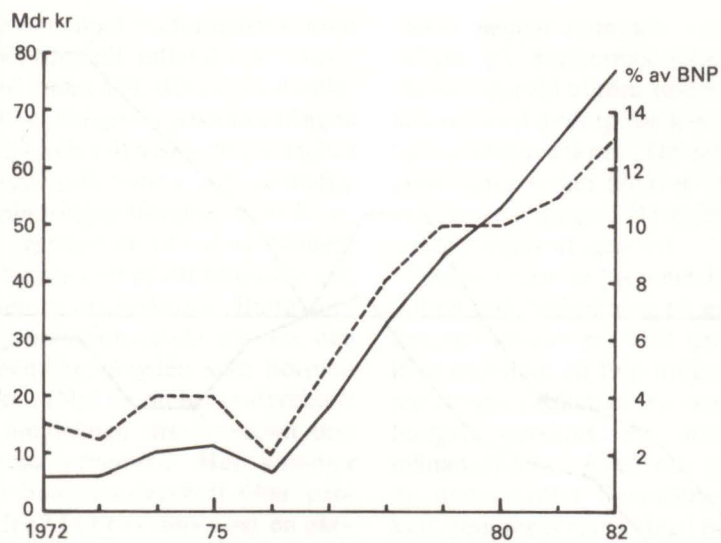
Sverige har också en hög inflation. Också den är hög både i en historisk och i en internationell jämförelse. Figur 2 illustrerar den svenska inflationen från 1970 till 1982 i relation till våra konkurrentländer.

Den tredje variabel som jag pekar på för att illustrera det bekymmersamma svenska läget idag är utvecklingen av industriproduktionen. Figur 3 (sid 458) visar Sveriges och industriländernas industriproduktion 1967 till 1981. Övriga industriländer hade en nedgång 1974 som Sverige klarade sig ifrån, men utvecklingen därefter har varit den omvända och mycket ofördelaktig för Sverige.

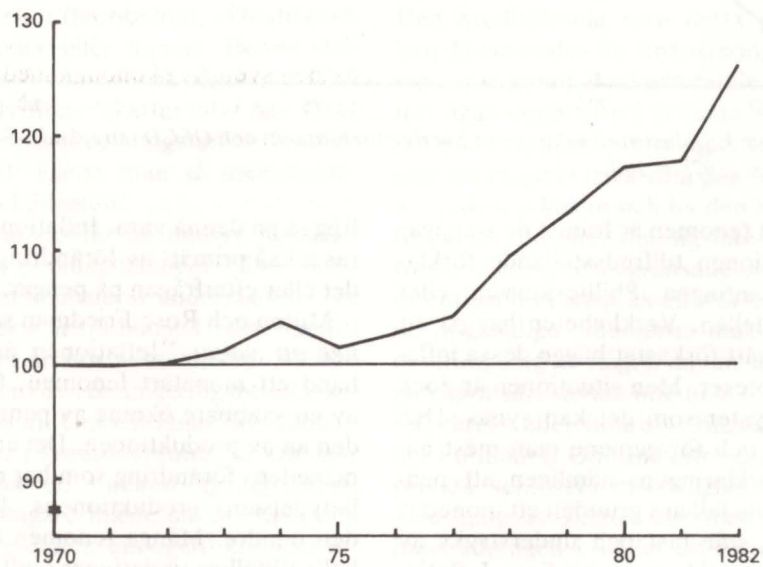
Ovanstående bakgrundsbeskrivning av den svenska ekonomin med hög inflation, låg (eller negativ) industritillväxt och stora budgetunderskott är inte enbart en illustration av det bedrövliga tillstånd som Sverige befinner sig i, det är också en illustration till ett kausalsamband. Jag vill nämligen hävda att vår negativa tillväxtutveckling är en direkt följd av den höga inflationen och den höga inflationen är en direkt (eller i varje fall indirekt) följd av de stora budgetunderskotten. Med ett mycket förenklat synsätt kan man alltså säga att budgetunderskott orsakar inflation och inflation orsakar nedgång i tillväxttakten. Låt oss gå igenom denna orsakskedja steg för steg.

Budgetunderskott orsakar inflation.

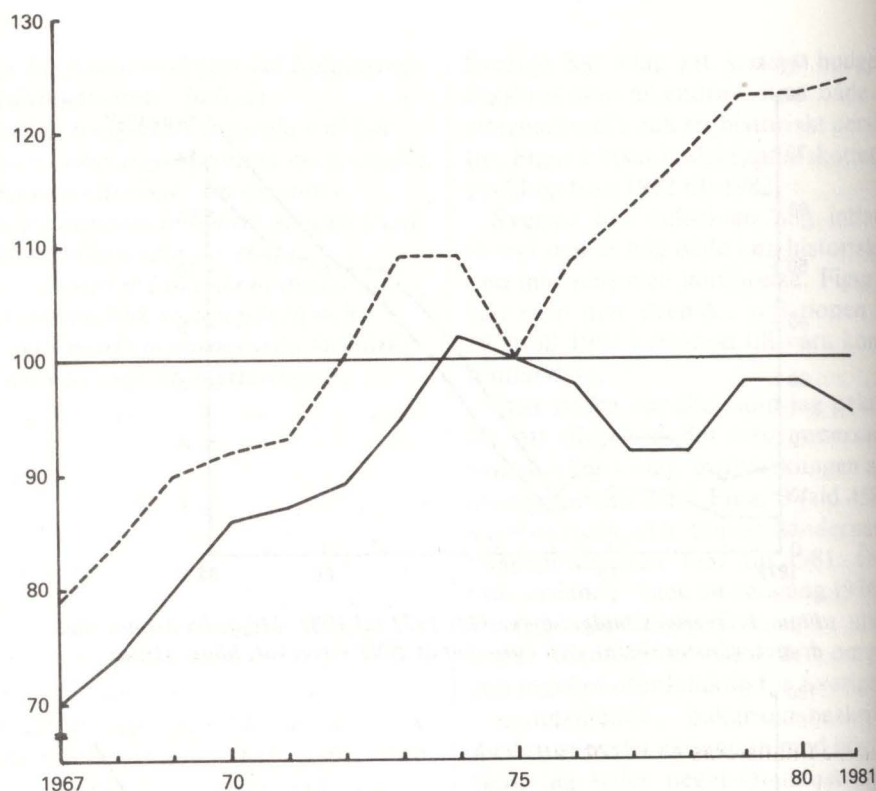
De som idag ser inflationen som ett svår-



Figur 1. Sveriges budgetunderskott 1972 till 1982. Miljarder kronor (hel-
draget, vänster skala), och i procent av BNP (streckat, höger skala).



Figur 2. Sveriges inflation i relation till våra konkurrentländer. Sveriges
producentprisindex i relation till producentprisindex för länderna i vår
valutakorg, sammanvägt med de officiella korgvikterna. 1970 = 100.



Figur 3. Industriproduktionen i Sverige (heldragen) och OECD (streckad). Index, 1975 = 100.

förklarligt fenomen är främst de som igår såg inflationen tillfredsställande förklarad av antingen Phillipskurvan eller EFO-modellen. Verkligheten har på ett ohövligt sätt förkastat bägge dessa inflationshypoteser. Men situationen är dock inte så dystert som det kan synas. Den klassiska och för gemene man mest naturliga förklaringen, nämligen att penningvärdets fall är i grunden ett monetärt fenomen, står fast och understryks av den senaste tidens utveckling. Inflationen, dvs nedgången i penningvärdet, förklaras, som prisutvecklingen av vilken vara som helst, av utbudet av och efter-

frågan på denna vara. Inflationen förklaras alltså primärt av förändringar i utbudet eller efterfrågan på pengar.

Milton och Rose Friedman säger i *Frihet att välja*: "Inflationen är i första hand ett monetärt fenomen, framkallat av en snabbare ökning av penningmängden än av produktionen. Det är penningmängdens förändring som har den större betydelsen, produktionens förändring den mindre. Många fenomen kan framkalla tillfälliga variationer i inflationstakten, men de får beständiga verkningar bara i den mån de påverkar penningmängdens tillväxttakt."

Att penningmängdens förändring är en viktig förklaring till inflationen visas i figurerna på sidan 460, där i figur 4 inflationen och penningmängdsförändringen (förskjutet 7 kvartal) visas för Sverige. I figur 5 visas inflationen och penningmängdsförändringen (förskjutet 11 kvartal) för ett aggregat av 14 industriländer.

Låt oss försöka att på ett förenklat sätt förklara denna orsakskedja. Budgetunderskottets inflationseffekt går via den ökning i penningmängden som normalt är oundviklig följd av budgetunderskott. Ökad penningmängd driver sedan upp den allmänna prisnivån. Hur kommer det sig att budgetunderskott ökar penningmängden? Låt oss tänka oss en ekonomi i fullständig balans (inklusive balanserad statlig budget). Antag sedan att staten ökar sina utbetalningar med en miljard kronor (barnbidrag, industristöd, folkpensioner eller annat). Denna miljard måste finansieras på något sätt. Två möjligheter finns; skatter eller lån. Ökar man skatterna så är budgeten fortfarande balanserad. Lånar man så underbalanserar man budgeten.

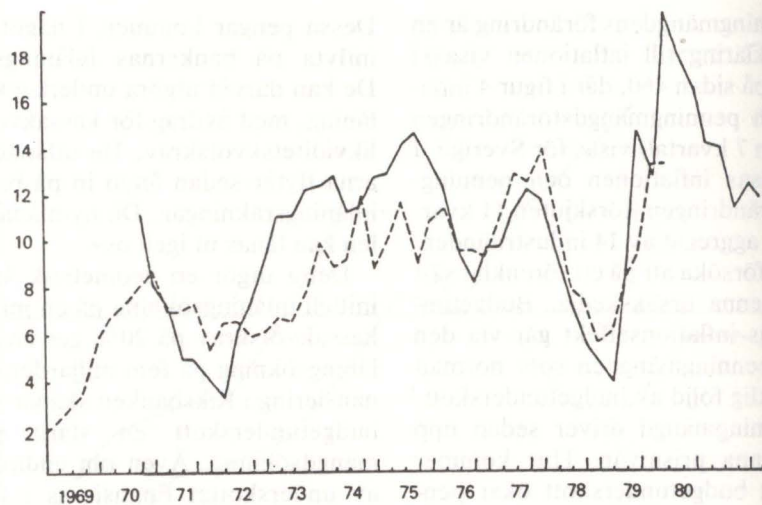
Vilken effekt får en underbalanserad budget på penningmängden? Det beror på hur man finansierar underskottet. Tre möjligheter står till buds: 1 Lån i kreditinstitut. 2 Lån hos allmänheten. 3 Lån i Riksbanken (dvs finansiering medelst sedelpressarna). Om allt lånas hos allmänheten eller i kreditinstituten så kommer det att ha en undanträngningseffekt. Andra låntagare måste stå åt sidan och räntan (om den är endogen) kommer att gå upp.

Om i stället utgiftsökningen finansieras i Riksbanken kommer en miljard nya kronor att gå ut till allmänheten.

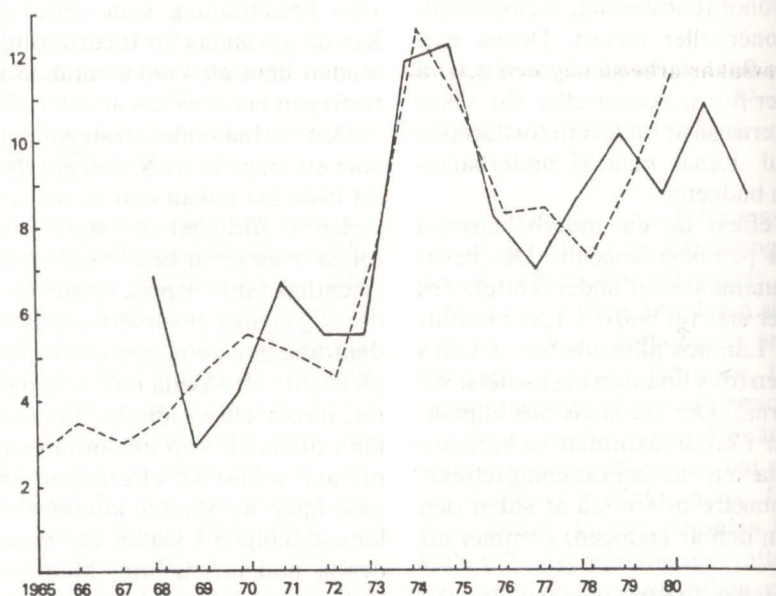
Dessa pengar kommer, i något led, att inflyta på bankernas inlåningskonton. De kan därvid utgöra underlag för nyutlåning, med avdrag för kassakvots- eller likviditetskvotskrav. De utlånade pengarna flyter sedan ånyo in på bankernas inlåningsräkningar. De nyinlånade medlen kan lånas ut igen osv.

Detta utgör en geometrisk serie. En initiell inlåningsökning på en miljard vid kassakvotskrav på 20% ger en total inlåningsökning på fem miljarder. Med finansiering i Riksbanken skapar alltså ett budgetunderskott en stark penningmängdsökning. Även om endast en del av underskottet finansieras i Riksbanken, genereras en ökning i penningmängden. En strategi från statens sida skulle då kunna vara att finansiera en del av underskottet (säg 20%) i Riksbanken. Den kreditökning som detta genererar kan då användas för finansiering av återstoden utan att konkurrerande kreditefterfrågan behöver stå åt sidan.

Den sistnämnda strategin kan se ut som ett magiskt trick som gör det möjligt att både äta kakan och ha den kvar. Naturligtvis förhåller det sig inte så. Våra totala resurser är begränsade och om det offentliga tar i anspråk en större andel av de tillgängliga resurserna måste en undanträngning av någon annan sektor ske på något sätt såvida inte hela underskottet, direkt eller indirekt, finansieras via lån i utlandet. Om undanträngningen av privata sektors efterfrågan inte sker med hjälp av skatter kommer pris- och lönebildningen i stället att åstadkomma denna undanträngning. Med andra ord kommer realinkomsten att gå ned; priserna stiger mer än lönerna. Om likviditetspåspädningen är stor kommer vins-



Figur 4. Penningmängdsökning (heldragen) och inflation (streckad) i Sverige 1969-80. Penningmängdskurvan förskjuten 7 kvartal.



Figur 5. Penningmängdsökning (heldragen) och inflation (streckad) i 14 industriländer. Penningmängdskurvan förskjuten 11 kvartal.

terna i företagen att påverkas uppåt, vilket leder till att även lönerna drivs upp. Men då måste, för att realinkomsten skall sänkas, priserna gå upp ännu mer.

Ett budgetunderskott som finansieras på ett penningmängdsuppdrivande sätt, kanske i syfte att undvika undanträngning av kreditgivning till investeringar, kommer alltså att också generera inflation även om denna inflation kommer senare än penningmängdsökningen. Vi har här det vanliga problemet med kausaliteter; det ser ut som om en ökning i penningmängden orsakar inflation. I själva verket är både penningmängden och inflationen endogena variabler i ekonomin. Budgetunderskottet är den verkliga boven i dramat. Det är orsaken till både penningmängdsökningen och inflationen.

Inflation orsakar arbetslöshet och stagnation.

Nästa led i orsakskedjan är att hög inflation skulle vara en viktig förklaring till arbetslöshet och nedgång i tillväxt. Vi kan nämna åtminstone tre förklaringar till detta. Det i allmänna debatten de senaste åren vanligaste argumentet gäller utlandsefterfrågan. En inhemsk inflation (speciellt lönestegring) som överstiger omvärldens kommer, i kombination med fasta växelkurser, att leda till minskad efterfrågan från utlandet på svenska produkter. Denna förklaring, som är "conventional wisdom" idag, utpekar efterfrågesidan som den viktiga källan till stagnationen. Det finns anledning att förmoda att vi är alltför centrerade till efterfrågesidan i våra försök till förklaring av ekonomisk utveckling, vilket troligen be-

ror i hög grad på den starka influensen från Keynesianskt tänkande de senaste decennierna. På senare tid har utbudssidan uppmärksamats mer inom ekonomisk teoretisk analys, liksom inom den ekonomisk-politiska debatten.

Följande två argument hänför sig till utbudssidan. Hög inflation, speciellt i kombination med reallönesänkning, leder till att arbetslöshetstiderna ökar. Förklaringen till detta kan hämtas från söketeori. En allmän reallönesänkning gör att det tar längre tid att finna ett jobb med lön överstigande en viss aspirationsnivå. Om de arbetslösa inte är fullt informerade om reallönesänkningen, och därmed inte sänker reservationslönen i tillräcklig grad, så kommer alltså söktiderna och därmed arbetslösheten totalt att öka.

Även en allmänt hög pris- och lönestegringstakt utan reallönesänkning kan öka arbetslösheten genom längre söktider. Orsaken skulle då vara att inflationen gör att de nominella lönesignalerna blir mer svårtolkade. Inflationen skapar brus i löneinformationssändningarna.

Det andra argumentet på utbudssidan gäller företagens produktions- och investeringsbeslut och är av samma karaktär som det sistnämnda ovan. När inflationen är hög skapas en allmän osäkerhet i det ekonomiska systemet. Företagen får svårigheter att uppfatta förändringar i relativpriser när alla priser nominellt stiger mycket. Det är lätt att fatta felaktiga investeringsbeslut i en sådan situation jämfört med en situation där sjunkande relativpriser också innebär sjunkande nominella priser. Den ökade osäkerhet som inflationen skapar kan också ge negativa effekter på tex investeringarna genom

”handlingsförklaring” – beslut om investeringar skjuts på framtiden eftersom företagen på grund av den osäkra situationen vill skaffa in mer underlag för beslutet.

En ytterligare, och kanske viktigare, förklaring till de negativa realekonomiska effekterna som budgetunderskottet ger är den förstärkningsmekanism som ett ekonomiskt system med endogena politiker ger upphov till. De negativa effekter av budgetunderskott och inflation som jag ovan pekat på kanske är av måttlig storlek. Tar man sedan in den reaktion som följer på effekterna av politikernas egna beteenden så kan man spåra allvarliga förstärkningseffekter. Ett exempel; antag att staten ökar sina utgifter utan att skaffefinansiera dessa. Om en Riksbanksfinansiering av dessa utgifter leder till ökad inflation och minskad produktivitet av skäl som nämnts ovan, så finner kanske sig staten tvingad att ingripa i industrier som hotas av nedläggning.

Likaså kommer en negativ utveckling i ekonomin, speciellt höjd arbetslöshet, att leda till en expansion av den offentliga verksamheten av främst sysselsättningskäl. Vi har sett exempel på detta

under de senaste sex åren då den offentliga sysselsättningen ökat med ca 50 000 personer per år.

I bägge fallen motverkar politiken en nödvändig omstrukturering och expansion av industrin.

Jag har i den här artikeln velat belysa budgetunderskottens centrala roll i den ogynnsamma ekonomiska utveckling som Sverige har haft de senaste åren. En expansiv underbalanserande politik har oundvikligen inflationsdrivande effekter. Om sedan effekterna på priser eller löner kommer först har att göra med institutionella förhållanden och fackföreningarnas agerande. Överbrygningspolitiken 1974 ledde i första hand till löneinflation, medan vi de senaste åren har haft starkare inflation på prissidan.

En hög inflation har negativa realekonomiska konsekvenser; inte bara via efterfrågesidan (kostnadskrisen) utan också via utbudssidan genom att inflationen skapar desorganisation i det ekonomiska maskineriet. Denna negativa effekt förstärks kraftigt om staten går in och försöker påverka marknadsprocessen genom stöd till olönsamma industrier och/eller expansion av den statliga verksamheten.