

Budgetunderskottet måste ner*

Finansplanen saknar en trovärdig och genomarbetad strategi för att angripa budgetunderskottet, hävdar Lars Wohlin. Det viktiga är att dra ner både utgifter och skatter för att få fart på den ekonomiska tillväxten. För att uppnå stora besparingar krävs genomgripande systemförändringar på en rad områden, t ex vad gäller socialförsäkringar och transfereringar.

Jag skall här begränsa mig till att diskutera möjligheterna att komma till rätta med underskottet i budgeten. Detta ser jag som den viktigaste uppgiften för den ekonomiska politiken.

Budgetunderskottet bör studeras per kalenderår. Det sker så stora förändringar i utgifternas och skatteinkomsternas fördelning mellan staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn, att det är nödvändigt för en korrekt bedömning av utvecklingen att se till hela den konsoliderade offentliga sektorn. Detta kan endast ske på kalenderårsbasis.

Budgetunderskottet ökad med 12 miljarder kronor mellan 1980 och 1981 och med 14 miljarder kronor mellan 1981 och 1982. För 1983 förutses en ökning på 12 miljarder kronor. Underskottet stiger trendmässigt med 10 å 15 miljarder kronor om året.

Trots att de offentliga utgiftsökningarna drogs ner mycket kraftigt 1982 — den offentliga sektorns utgifter exklusive räntor ökade realt med endast 0,8 procent vilket är den lägsta siffran på

årtionden — så steg underskottet med 14 miljarder kronor. För 1983 ökar utgiftsexpansionen åter till 2,3 procent i fasta priser enligt nationalbudgetens beräkningar.

Under antaganden om att besparingsarbetet fortsättningsvis bedrivs lika intensivt som de senaste åren torde budgetunderskotten fortsätta att växa i ungefär samma takt. Underskottet torde då inte komma att understiga ca 120 miljarder kronor år 1985. Även räknat i procent av BNP kommer budgetunderskottet att öka, om än i avtagande takt.

Varför stiger underskottet på detta obönhörliga sätt? Ett skäl är att inflationen blåser upp inkomster och utgifter och därmed underskottet i nominella tal. Räntekostnaderna stiger också snabbt; inte bara beroende på att statskulden växer utan också på att realräntan stiger. För att underskottet i procent av BNP skall minska även före räntor krävs att utgifterna utvecklas avsevärt långsammare än skatteinkomsterna, vilka växer ungefär i takt med BNP.

Devalvering ingen lösning

Regeringens strategi för att minska budgetunderskottet är en stram utgiftsprövning, skattehöjningar samt åtgär-

Ekonomie doktor LARS WOHLIN är VD för Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa. Han har tidigare varit statssekreterare och riksbankschef under perioden 1976—82.

* Artikeln sammanfattar ett inlägg vid Nationalekonomiska foreningens möte den 12 januari 1983.

der för att få igång tillväxten. Låt mig först säga att budgetprövningen varit relativt restriktiv i flera avseenden, om man kunde bortse från de stora utgifter som uppfyllandet av vallöftena förorsakar.

Det är fel att tro att den tillväxt som devalveringen förhoppningsvis kan generera i K-sektorn skall kunna vända budgetutvecklingen. För att få tillväxt krävs ökad konkurrenskraft, vilket förutsätter lägre reallöner. Lönerna utgör den viktigaste basen för offentliga sektorns skatteinkomster. Det gäller både direkta skatter och löneskatter. Sjunkande reallöner betyder därför ett kraftigt skattebortfall.

Ett återställande av balans i utrikeshandeln förutsätter också en åtstramning av den inhemska konsumtionen. Då minskar skatteinkomsterna från moms och alla övriga punktskatter. Mindre import och ökad export betyder också lägre momsinkomster. Ökade investeringar minskar företagsskatterna.

Alla de förändringar som är nödvändiga för återställande av balans i utrikeshandeln och för tillväxt minskar således samtidigt den reala tillväxten i skatteinkomsterna. Därför skall man inte räkna med att ökad tillväxt ger budgetbalans. Kort uttryckt: man kan inte devalvera sig till balans i budgeten.

Vid Nationalekonomiska föreningens budgetdebatt för ett år sedan diskuterades "Full Employment Budget Deficit". Sådana beräkningar över hur mycket budgetunderskottet minskar vid fullt kapacitetsutnyttjande i ekonomin är missvisande, därför att de inte väger in de förändringar i reallöner, vinster, investeringar, konsumtion, etc som krävs för att få igång tillväxten.

Självfallet är ekonomisk tillväxt en nödvändig förutsättning för att få balans i utrikeshandel och budget, men det går inte att förlita sig på att denna tillväxt kan ge budgetbalans. Det krävs också en radikal omprövning av de of-

fentliga utgifterna. Detta är också i själva verket en förutsättning för att uppnå en uthållig tillväxt.

Omfördelning av efterfrågan

För att lösa balansproblemen i svensk ekonomi krävs att den inhemska efterfrågan hålls tillbaka och att nettoefterfrågan från utlandet ökar. I finansplanen understryks kraftigt att den utländska nettoefterfrågan *varaktigt* hålls högre än den inhemska efterfrågan. Jag delar denna uppfattning. Det bör dock påpekas att detta innebär ett principiellt nej till en överbrygningspolitik av det slag som fördes 1974—76.

Tabell 1. Privat och offentlig konsumtion 1982—83. Miljarder kronor. 1982 års priser.

	1982	1983
Privat konsumtion	330	322
Offentlig konsumtion	185	188
Total konsumtion	515	510

Källa: Preliminär nationalbudget

En åtstramning av den inhemska efterfrågan bör gälla den totala konsumtionen och inte investeringarna. Den totala konsumtionen svarar för 85 procent av BNP. Av *tabell 1* framgår utvecklingen av den totala konsumtionen 1982—83 enligt nationalbudgeten.

Enligt finansplanen planeras en nedskärning av den inhemska konsumtionsefterfrågan med ca 1 procent. En sådan åtstramning kan kanske anses rimlig i det konjunkturläge som kan förutses för 1983. Eventuellt skulle åtstramningen vara några miljarder starkare. De besparingar som krävs i budgeten är dock av en helt annan storleksordning. Frågan om besparingar är därför en fråga av en annan dimension än vad som kan rymmas inom en rimlig åtstramningspolitik.

Våra nuvarande balansproblem kräver också en omfördelning av efterfrågan från offentlig till privat konsumtion. I detta avseende går politiken i helt fel riktning. Offentlig konsumtion fortsätter att expandera medan den privata konsumtionen får bära mer än hela den nödvändiga åtstramningen. Eftersom vi inte kan finansiera nuvarande offentliga utgifter — vi har nått skattetaknet — betyder fortsatt expansion av offentlig konsumtion att budgetunderskottet ökar ytterligare.

En kraftig neddragning av offentlig konsumtion kan åstadkommas genom att hushållen själva får betala för offentlig service. Sådana avgifter räknas som privat konsumtion. Det är således inte nödvändigtvis fråga om privat konsumtion med högt importinnehåll.

För att minska budgetunderskotten måste också transfereringarna till hushållen dras ned. Sådana neddragningar, t ex av livsmedels- och bostadssubventioner, måste kompenseras genom motsvarande skattesänkningar, t ex momssänkningar. Det är utomordentligt viktigt att se besparingar i den offentliga sektorn som en *omläggning* av finansieringen i stället för som en *neddragning* av den totala konsumtionsefterfrågan.

Skilj mellan besparing och åtstramning

I debatten framställs ofta besparingar som svängremspolitik. Det är därför jag anser det så viktigt att först precisera hur stor åtstramning som bedöms nödvändig för att minska underskottet i utrikesbalansen; sedan kan man diskutera den strukturellt nödvändiga krympningen av den skattefinansierade offentliga sektorn.

Om man både minskar offentliga utgifter och skatter så kommer inte budgetunderskottet att minska särskilt mycket, åtminstone inte till en början.

Det är dock inte budgetunderskottet som är det absolut viktigaste utan det är att minska utgifternas och skatternas andel av BNP. Det är nödvändigt att dra ner både utgifter och skatter så att man kan återställa dynamiken i ekonomin. Skattesänkningar kan sättas in strategiskt för att minska inflationen, klara avtalen, öka sparandet etc. Det är nödvändigt för att få igång tillväxten. En sådan krympning får inte kopplas ihop med en deflationspolitik. Det är därför fel när man i finansplanen säger att större besparingar skulle ha lett till en alltför kontraktiv politik.

Det är lättare att finansiera ett visst budgetunderskott om skattetrycket är lägre och om marknaden vet att man verkligen brutit utgiftstillväxten genom kraftiga utgiftsnedskärningar. Det är endast monetarister som inte ser skillnad på budgetunderskott och budgetunderskott.

Det är farligt att framställa budgetunderskottsproblemet som ett sparandeproblem. Enbart kraftiga nedskärningar i offentliga utgifter leder till en hård deflatering, vilket undergräver skattebasen, blåser upp utgifterna för de arbetslösa och politiskt omöjliggör fortsatta besparingar. Det viktigaste är en stark krympning av den skattefinansierade offentliga sektorn. Den offentliga sektorn måste krympas till den nivå där det går att finansiera den.

Systemförändringar

Det går dock inte att spara i offentlig sektor bara genom nedskärningar. Skall man verkligen åstadkomma stora besparingar krävs genomgripande systemförändringar inom varje område.

Huvudpunkterna i en strategi för budgetbalans måste vara:

1. Omvandla ATP, sjukförsäkringen etc till försäkringssystem med individuella avgifter. En viss miniminivå måste vara obligatorisk. Därutöver får var och en bestämma olika nivåer, t ex

antal karensdagar och ersättning per dag, pensionsnivå etc.

2. Minska kraftigt de generella transfereringarna till hushållen och kompensera efterfrågebortfallet med skattelättnader, t ex sänkning av momsen.

3. Minska subventionerna till näringslivet men lägg inte på nya skatter. Denna linje måste även konsekvent accepteras av näringslivet.

4. Minska offentlig konsumtion genom avgiftsbeläggning av offentliga tjänster och genom att överföra offentlig tjänsteproduktion till den privata sektorn.

5. Sätt stopp för den kommunala expansionen. De stora underskotten i kommunerna 1984—85 kommer att tvinga fram kraftigt höjda kommunala skatteuttag eller ökade statliga transfe-

reringar till kommunerna. Höjs skatterna kommer staten att tvingas minska sitt eget skatteuttag. Kommunal expansion innebär därför obönhörligen på sikt ökat statligt budgetunderskott.

6. Effektivisera statens finansförvaltning. Sälj ut statliga tillgångar som ger för låg avkastning. Avveckla eller sälj ut statliga företag.

Finansplanen saknar en trovärdig och genomarbetad strategi för att klara budgetbalansen. Detta skapar höga inflationsförväntningar och osäkerhet om framtiden, vilket äventyrar den önskade investeringsuppgången. Det krävs betydande insatser att utarbeta nya sammanhängande system på en rad områden. Tiden rinner dock snabbt ut för varje form av planerad omställning av den offentliga sektorn.