

Budgetunderskotten och den ekonomiska politiken*

Ju längre vi skjuter skuldränteproblemet på framtiden, desto mera svårlöst blir det. Vi behöver därför omedelbart påbörja omfattande nedskärningar av de offentliga utgifterna. Mycket tyder på att det inte räcker med enbart utgiftsnedskärningar; på kort sikt kan vi också tvingas acceptera ytterligare skattehöjningar för att undvika skuldfäl- lan.

Den svenska ekonomins problem häng- er framför allt samman med den offent- liga sektorns och budgetunderskottens storlek. I det följande skall jag koncent- rera mig på frågan om den ekonomiska politikens utformning i ljuset av de sto- ra budgetunderskotten. Som jag ser det kan tre delproblem, med olika angelä- genhetsgrad i tiden, identifieras. Jag skall här i korthet diskutera dessa pro- blem och börjar med det som har den högsta prioritet, det s k skuldfälle- problemet.

Skuldfälleproblemet

Om de prognosticerade driftsbudgetun- derskotten realiseras kommer de, till- sammans med den redan stora stats- skulden, att göra räntebördan så stor att vidare skuldfinansiering inom en nära framtid blir omöjlig. Jag tror att dome- dagsscenarier av den typ som Ragnar Bentzel redovisar i den senaste SNS-rapporten absolut måste tas på all- var.

Bentzel har visat att ett rimligt mål för politiken är att styra ekonomin mot en bana där statsskulden växer i samma

takt som reala BNP. Vid t ex noll real tillväxt betyder alltså detta att endast realränteutgifterna behöver läggas till driftsunderskottet. Resten är inflations- kompensation och fungerar som en amortering. Den kan därmed refinan- sieras utan att statsskuldens andel av BNP ökar. För att kompensera för de reala skuldbetalningarna måste i detta fall driftsbudgeten ge ett lika stort reall överskott. Vid real tillväxt minskas kra- ven på driftsöverskottets storlek i mot- svarande mån.

Ett stort problem är att ju längre vi skjuter skuldränteproblemet på framtiden desto mera svårlöst blir det. Därför måste infasningen mot den Bentzelska banan påbörjas ögonblickligen. I SNS-rapporten räknar man med att en 5-årig anpassningsperiod skulle kräva nedskärningar i driftsbudgetens under- skott med 10—15 miljarder per år. Man räknar visserligen här enbart på statens budget, medan det väl närmast är hela offentliga sektorns driftsunderskott och räntebörda som man bör se på. Men även om man skulle råka komma fram till att vi bara behövde skära ned med 5—10 miljarder per år är detta givetvis väldiga belopp.

STAFFAN VIOTTI är docent i na- tionalekonomi vid Handelshögsko- lan i Stockholm.

* Artikeln bygger på ett föredrag vid National- ekonomiska foreningens möte den 7 februari.

De offentliga utgifternas finansiering

För att åstadkomma så stora nedskärningar i driftsbudgeten vore det naturligtvis en fördel om man kunde arbeta både med utgifts- och inkomstsidan. Nedskärningar i offentliga, speciellt statens, utgifter diskuteras dagligen. Men även om vissa resultat uppnåtts, tyder mycket på att det inte räcker med enbart utgiftsnedskärningar för att klara infasningsproblemet. Vi skulle alltså vara tvungna att komplettera med åtgärder som verkar på inkomstsidan, dvs skatthöjningar. Samtidigt är vi ju sedan en tid klara över att smärtgränsen vad gäller skattetryck är nådd och passerad. Vi kommer här in på vad jag vill kalla den andra fasen i problemen med budgetunderskotten: här gäller det egentligen inte budgetunderskotten i sig, utan storleken på de offentliga utgifterna eller ännu mer exakt den del av dessa utgifter som inte avgiftsfinansieras.

Om vi någon gång i framtiden har klarat av skuldfälleproblemet, dvs att statsskulden slutat växa som andel av BNP, innebär inte detta att vi har nått rätt nivå på den offentliga sektorns storlek. Som bekant ligger de offentliga utgifterna på en sådan nivå att en fullständig skattefinansiering idag (exklusive den del som avgiftsfinansieras) skulle kräva skatteintäkter på närmare 60 procent av BNP. Hur man än manipulerar med skatterna leder detta till att den totala marginalskatteeffekten (inklusive alla skatter som den enskilde inte själv betalar in) för det stora flertalet blir 70–80 procent. Det säger sig nästan självt att ett sådant skattetryck i längden (eller ens en kortare tid) är oförenligt med en fungerande marknadsekonomi. De flesta ansvariga politiker verkar i princip vara ense om detta. Det är bara programmen för nedskärningar som är svåra att enas om.

Det som ofta diskuteras är effektiviseringar av offentlig verksamhet. Även om något finns att vinna, är detta säkert helt otillräckligt. Om man jämför Sverige, som har största andelen offentliga utgifter i världen, med USA, som har den lägsta andelen bland OECD-länderna, ser man att skillnaderna är rätt små vad gäller de traditionella uppgifterna för den offentliga sektorn. Det som förklarar större delar av skillnaderna är för det första det faktum att hela vårdsektorn i Sverige drivs av det offentliga och att detta sker med ingen eller ringa kostnadstäckning via avgifter. För det andra är transfereringarna i socialförsäkringssystemet betydligt mer omfattande.

Vad som säkert krävs för att verkligen sänka det totala skattetrycket är väsentligt ökad avgiftsfinansiering i vårdssystemet i kombination med privata försäkringar. Pensionsförsäkringssystemet borde omvandlas i riktning mot ett personligt premiereservsystem. Men det är givet att sådana genomgripande förändringar inte kan ske över en natt, utan måste genomföras successivt. Detta gäller även om det finns politisk enighet för sådana reformer, vilket vi ännu inte har.

Vi har därför en situation där vi på kort sikt, för att undvika skuldfällan, skulle kunna tänkas acceptera ytterligare skatthöjningar om dessa verkligen uppfattas som tillfälliga. För att ge trovärdighet åt denna politik måste ett omfattande nedskärningsprogram för den offentliga sektorn presenteras.

Den offentliga skuldbördan

Om den ekonomiska politiken, mot all förmodan, lyckas styra in ekonomin på en bana där skuldbördan är oförändrad i förhållande till BNP och de offentliga utgifterna, och därmed skattetrycket, bringats ned på lämplig nivå, återstår den tredje fasen: frågan om den offent-

liga skuldbördan. Här kommer vi in på de problem som bl a berör frågan om budgetunderskottens eller utlandsskuldens fördelningsmässiga effekter över generationerna. Jag skall inte gå in närmare på detta problem. Det är visserligen väsentligt att det inte försvinner ur diskussionen, men det är nog av betydligt mindre dimension än de problem som jag tidigare berört. Ett delproblem i sammanhanget är frågan om hur stor statsskuld som skall placeras i utlandet. Här är fördelningsaspekterna mer framträdande och konkreta än i det fall där vi enbart har en inhemsk finansiering.

Ekonomernas roll

Det säger sig självt att vi som ekonomer inte har mycket att komma med när det gäller detaljerna i ett program som försöker komma till rätta med de stora problem som jag här har diskuterat. Huruvida problemen verkligen kan lösas är i grunden en politisk fråga. Ekonomernas roll i sammanhanget är att hjälpa till att sortera problemen och, om möjligt, göra någon form av rangordning. Detta har också varit syftet med mitt inlägg. Min slutsats är att skuldfälleproblemet är det mest påträngande problemet. När detta problem väl har bemästrats, är det dags att ta itu med frågan om den offentliga sektorns storlek och finansiering.