

## Budgetreformen — ett steg bakåt?

*Den nya uppställningen av den statliga budgeten kritiseras av Carsten Welinder. Det är främst den knapphändiga och svåröverskådliga behandlingen av de statliga investeringarna som försvårat bedömningen av budgetens verkliga effekter på statsfinanserna. □*

I förslaget till statsbudget för 1979/80 har den i prop 1976/77: 130 skisserade budgetuppställningen första gången skådat dagens ljus. Det ligger ett grundligt utredningsarbete bakom den budgetuppställning som avlöst Wigforss' gamla av år 1937, vilken då hälsades som ett stort steg mot ökad klarhet. Kräver man av en budget att den är så lättbegriplig att det ej fordras en ingående analys för att kunna delta i debatten om den, är den nya budgetuppställningen likväl på väsentliga punkter ett steg bakåt. Någon kritik riktas ej här mot den av riksrevisionsverket företagna omläggningen av den interna redovisningen.

För närvarande är som bekant de dåliga statsfinanserna ett hett diskussionsämne. Men vi vet faktiskt ej ens hur mycket budgeten summariskt taget beräknas församra dessa — i vad mån dess prognoser är riktiga och vilka nya utgifter som under riksmötets gång kan väntas stöta till skall ej här diskuteras. Orsaken till denna oklarhet är främst att vi ej längre jämte totalbudgeten har en drift- och en kapitalbudget utan blott den förra, och att i denna ej skiljes mellan verkliga utgifter och investeringar. På denna punkt är statens budget numera mera primitiv än kommunernas.

För att få uppgift om driftunderskottet i motsats till bruttounderskottet får man gå till dels bruttoinvesteringar, dels till avskrivningar. Budgeten upplyser varken om reala eller finansiella investeringar. Ser man till specifikationen av statens utgifter blir man ej klokare. Man får

visserligen t ex veta att högskoleenheternas lokalkostnader beräknas till 686 milj kr, men man får ej veta hur mycket härav som belöper på investeringar och hur mycket som går till underhåll, städning etc.

I den preliminära nationalbudget som är fogad till finansplanen ges följande uppgifter (se tabell 1) om statens investeringar för 1979 och beräknade reala förändringar för 1980.

I den tidigare budgetuppställningen ingick blott nettoinvesteringar, varvid investeringarna i vägar och andra statliga företag än affärsverk ej medtagits. Dess siffror är alltså ej jämförbara med de ovanstående.

Den nya budgeten ger inga siffror för finansiella investeringar. I utgiftsspecifikationen är de ej sällan sammanslagna med övriga poster. I nationalbudgeten anges den beräknade statliga utlåningen 1980 till 14 610 milj kr. Blott 2 300 milj anges gå till industripolitiska åtgärder vilket förefaller förvånansvärt litet, jfr nedan. Som mått på statens bidrag till finansieringen av enskilda investeringar är de av begränsat intresse då staten dessutom tecknar kreditgarantier. Dessa visar sig blott i budgeten som forluster. Genom att förändra relationen mellan av staten givna och av denna garanterade lån kan man påverka budgetunderskottet utan att detta får någon betydelse för dess samhällsekonomiska effekt.

Medan avskrivningar i tidigare budget öppet redovisades, doljer de sig nu under den gåtfulla rubriken kalkylmässiga inkomster, vilka dessutom omfattar ett negativt netto av statliga pensionsavgifter på 136 milj kr. Avskrivningarna uppgår till 3 974 milj kr men avser blott realkapital. Tidigare nedskrevs den statliga utlåningen så mycket att den återstående delen kunde betraktas som räntabel, varför blott nettoinvesteringar redovisades på kapitalbudgeten. Att man upphört därmed må vara förklarligt, då ingen kan säga hur stor del av näringslånen som ej är värdelös. Mellan 1969/70 och 1978/79

Tabell 1.

	1979 milj kr	Forändringar 1980 i procent
Statliga affarsverk exkl industri	5968	8,5
Statliga myndigheter inkl militara	4236	-4,6
Statliga foretag, industri m m	4017	-3,3
	<hr/> 14221	<hr/> 1,2

har transfereringar, som främst anges gå till företag, stigit från 1 990 till 24 170 milj kr. Vad som härav bör betecknas som bidrag och som lån är ofta oklart. Ett typiskt fall är de "lån" de allmännyttiga bostadsföretagen fått för att täcka hyresförluster, vilka givetvis ej var tänkta att återbetalas. De har också avskrivits.

Beräknade på samma sätt som tidigare torde de reala nettoinvesteringarna uppgå till ca 3 1/4 miljarder kr, vilka alltså får dras från bruttounderskottet om man vill få nettoresultatet. Då det är omöjligt att ange de finansiella nettoinvesteringarna, har denna siffra foga intresse. Vill man få en uppfattning om hur budgeten påverkar statens förmögenhet, får man gå till väga på annat sätt.

I budgeten anges räntorna på statskulden till 18 miljarder. Däremot anges ej explicit avkastningen av de tillgångar i vilka huvudparten av statsskulden är placerad. Denna ingår bland inkomster av statens verksamhet. Att där sammanslå privaträttsliga inkomster av affärsverk och utlåningsfonder med tex offentlighetsrättsliga förvaltningsavgifter och bötesmedel strider mot elementära fi-

nansteoretiska principer. Sammanlagt uppgår avkastningen av statens förmögenhet till 9 437 milj kr. Här ingår ej den schematiskt beräknade avkastningen av statens civila och militära förvaltningsbyggnader. Statens kapitalinkomster skall givetvis ställas mot dess skuldräntor, något som ej brukar ske i den offentliga debatten.

Substansvärdet av statens förmögenhet överstiger vida statsskulden. Dess låga avkastning beror främst på SJ och statens dåliga aktieplaceringar. Statskulden uppgår till ca 180 miljarder kr. Hälften härav kan sägas uppvägas av räntabla tillgångar. Nettoinvesteringar och inflation bör öka dessas avkastning så mycket att den räntabla delen av statsskulden växer med minst 10 miljarder kr per år. Skatteunderlagets tillväxt bör medföra att den ej räntabla statsskulden kan öka lika mycket utan att kännas som en ökad belastning för skattebetalarna. Den del av det i budgeten beräknade underskottet som försämrar statsfinanserna torde alltså uppgå till ca 35 miljarder.

*Carsten Welinder\**

\* Författaren är professor emeritus i finansrätt och finansvetenskap vid Lunds universitet.