

Budgetunderskottet

Budgetunderskottet måste huvudsakligen skäras ned genom en lägre ambitionsnivå på utgiftssidan. Det kan komma att kräva en minskning av utgående förmåner – att inte erkänna detta är första klassens strutspolitik. Vi står nu inför en svår politisk och pedagogisk uppgift, skriver Bengt Westerberg.

Det mest spektakulära inslaget i de senaste årens finanspolitik har varit det snabbt växande budgetunderskottet. I den kompletteringsproposition som regeringen överlämnade till riksdagen i slutet av april anges underskottet för budgetåret 1980/81 till närmare 58 miljarder kr (exklusive eventuella kostnader för regeringens åtgärdsprogram för att underlätta avtalsrörelsen). Samtidigt hotar underskottet att växa snabbt under åren framöver. Vid oförändrade skattesatser och fullföljande av redan gjorda åtaganden ökar underskottet, under i övrigt huvudsakligen optimistiska antaganden, automatiskt till nästan 80 miljarder kr 1984/85. Med andra antaganden kan man räkna fram ännu större underskott. Där emot är det osannolikt att den antydda utvecklingen kommer att realiseras. Det finns en stigande oro för budgetunderskottet och en ökande beredskap att göra någonting åt det. Min avsikt är att i denna artikel diskutera varför budgetunderskottet uppkommit, varför det är så oroande och vad det finns för förutsättningar att minska det.

Fil och med kand BENGT WESTERBERG är statssekreterare i budgetdepartementet.

Budgetunderskottets uppkomst

Förklaringarna till det växande budgetunderskottet kan te sig något olika beroende på vilket tidsperspektiv man väljer. En del finner det naturligt att utgå från situationen vid regeringsskiftet hösten 1976. Kostnadskrisen var då ett faktum. Svenska företag förlorade marknadsandelar, minskade produktionen och drog ned på investeringarna. Kostnadskrisen blottade också betydande strukturproblem inom vissa branscher, främst varven, stålindustrin och skogsindustrin. En ambitiös sysselsättningspolitik forutsatte i det läget att den bortfallande efterfrågan från i första hand export- och investeringsmarknaderna ersattes av en ökad statlig nettoefterfrågan. Den tog sig uttryck i ett växande budgetunderskott. Politiken har också såtillvida varit framgångsrik som sysselsättningen verkligen kunnat hållas uppe på hög nivå och arbetslösheten hållas tillbaka. Mer konkret har det skett genom flera olika åtgärder: ökade utgifter för arbetsmarknads- och industripolitiska insatser, sänkta statskatter, ökade bidrag till kommunerna som bla därigenom kunnat öka sin sysselsättning med ca 50 000 personer per år.

Man kan också välja ett något längre perspektiv. Under en ganska lång period har statsutgifterna trendmässigt stigit snabbare än inkomsterna, i reala termer

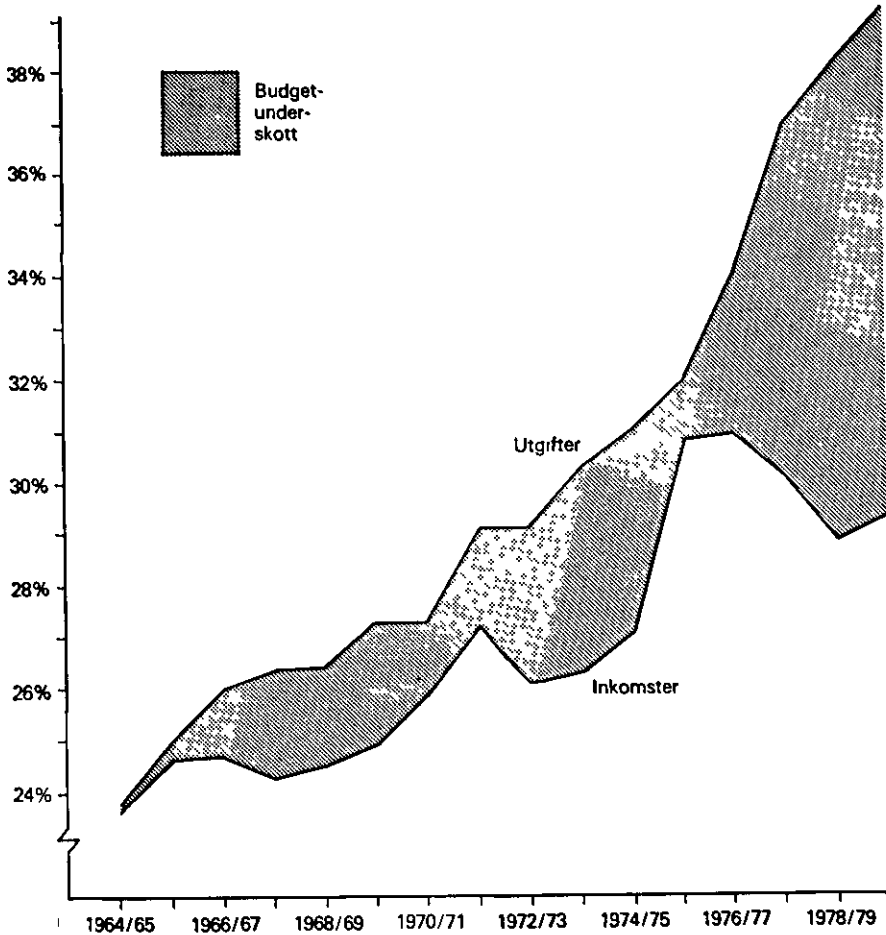
med ca 6 respektive 4 procent per år. Olika faktorer bakom utgiftsutvecklingen har tidigare diskuterats i denna tidskrift, av Sten Westerberg [1979] och Lars Wohlin [1979]. Här skall endast understrykas den stora betydelsen som själva utgiftsautomatiken har. De regler som styr utgiftsutvecklingen är i allmänhet inte alls relaterade till den ekonomiska tillväxten, utan till helt andra faktorer. Utgifterna har därför (med en viss förenkling) fortsatt att växa i ungefär samma takt, oavsett regeringar och konjunkturer. Som exempel kan nämnas att av de 70 miljarder kr som statsutgifterna ökade med mellan budgetåren 1976/77 och 1979/80 så berodde 80 procent på automatik (inklusive pris- och löneomräkning på statliga myndigheter m fl). Av resterande 15 miljarder kr förklaras hälften av arbetsmarknads- och industripolitiska insatser och hälften av nya åtaganden, t ex anpassning av barnbidragen till prisutvecklingen, ökat stöd till energisparande och regionalpolitik m m.

Inkomstutvecklingen under den senaste femtonårsperioden uppvisar ett mindre stabilt förlopp än utgiftsutvecklingen (*diagram 1*). Det är framförallt den våldsamma inkomstökningen 1975/76 som bryter trenden. Statsinkomsterna som andel av BNP steg det året med över 3 procentenheter eller mer än under hela den föregående tioårsperioden. Budgetunderskottet försvann då nästan helt. Det är uppenbart att det var en rad tillfälliga faktorer som bidrog härtill. Lönerna steg som bekant mycket starkt under 1975 och 1976. Det ledde till en relativt sett ännu större ökning av statsinkomsterna pga progressiviteten i skattesystemet och det system som tillämpas för uppbörd och utbetalning av kommunal-skattemedel. När dessa kommunpengar under 1977 och 1978 betalades ut till kommunerna, och staten samtidigt tvingades till anpassningsåtgärder för att komma till rätta med kostnadskrisen,

minskade statsintäkterna som andel av BNP igen. Andelen är emellertid högre nu än före 1975/76. Även om denna utveckling borde ha kunnat förutses är det uppenbart att alla inte gjorde det. Representanter för den dåvarande regeringen brukar fortfarande peka på budgetunderskottet 1975/76 när man vill visa hur det stod till i det fögderi som efterlämnades på hösten 1976. Det växande underskottet doldes för en tid vilket sannolikt skapade en omotiverad optimism hos många politiker om nya gyllene tider. Carl Johan Åberg har senare framhållit att en del misstag i form av för starka stimulansinsatser sattes in under dessa år (även om han hävdar att regeringen mer eller mindre tvingades till dem av de borgerliga partierna, Åberg [1979 d]).

Trots det ökande budgetunderskottet har det totala skattetrycket ökat snabbt under första hälften av 1970-talet. Från 1970 till 1977 steg det från ca 40 procent av BNP till marknadspris till ca 53 procent. Bakom denna ökning ligger en ännu kraftigare ökning av kommunal-skatterna och arbetsgivaravgifterna, medan däremot den statliga inkomstskatten under perioden minskat sin andel. Man kan se det så att staten sedan framförallt kommunerna fått sitt, tagit på sig anpassningen till vad som bedömts vara det tillgängliga skatteutrymmet. Det har i sin tur fått bedömas bli med hänsyn till situationen på arbetsmarknaden. Sedan 1977 har skattetrycket legat still på samma nivå. Delvis har skattepolitiken under slutet av 1970-talet givits en konjunkturpolitisk motivering, men det är uppenbart att uppbromsningen också har haft mer "strukturella" motiv. Dels avspeglar den ganska säkert ett växande motstånd hos allmänheten mot fortsatta skattehöjningar, dels bedömningen att skattehöjningar oavsett hur de tas ut också får betydande negativa effekter på incitamentstruktur och konkurrenskraft.

Diagram 1. Statsutgifter och statsinkomster uttryckta som andel av bruttonationalprodukten.
(Miljarder kr., 1975 års priser)



Det har ibland to m hävdats att ett ökat skattetryck skulle ge minskade inkomster till det offentliga.

Socialdemokraternas alternativ

Socialdemokraterna har under oppositionstiden, självfallet skulle man kunna tillägga, kritiserat regeringens finanspolitik i allmänhet och budgetunderskottet i synnerhet.¹ Regeringen anses ha haft en alltför dålig kontroll av såväl utgifter som inkomster. Kjell-Olof Feldt har

(utan att närmare redovisa kalkylen) hävdats att med socialdemokratisk budgetpolitik skulle de ackumulerade underskotten under några år ha varit 20–25 miljarder lägre (Feldt [1979]).

Skillnaderna mellan regering och opposition på utgiftssidan har varit små.

¹Den ekonomiska politiken i allmänhet har diskuterats i andra sammanhang, se tex Myhrman [1978], Grassman [1978], Åberg [1978 a] m.fl. Här behandlar jag endast budgetpolitiken.

Oppositionen har föreslagit en och annan nedskärning, främst av försvaret, men också lagt fram åtskilliga förslag om påspädningar. Jag tror inte man kan hävda att den socialdemokratiska politiken såsom den manifesterats i riksdagen skulle ha givit lägre utgifter än regeringspolitiken. Däremot har socialdemokraterna motsatt sig vissa skattehöjningar och föreslagit vissa andra och större i stället, i huvudsak i form av arbetsgivaravgifter och proms. En sådan politik inleddes under mitten av 1970-talet, då avgifterna på 4 år höjdes från 18 till 34 procent (inklusive höjningen 1 januari 1977). Och i riksdagen har varje år förslag om nya avgiftshöjningar framlagts. För att komma upp i den inkomstförstärkning som Feldt talat om måste man, såvitt jag förstår, utgå ifrån att praktiskt taget alla de socialdemokratiska förslagen gått igenom. Annars har ibland hävdats att de inte kan adderas; hade ett förslag vunnit bifall hade nästa aldrig lagts fram, har man sagt (Åberg [1979 c]). Läggs de nu ändå till varandra så kommer vi fram till en avgiftsnivå för 1980 som ligger ca 10 procentenheter högre. För att uppnå den påstådda budgeteffekten måste man dessutom förutsätta att ingenting skulle ha avräknats i löneförhandlingarna, att höjningarna inte lett till några negativa samhällsekonomiska effekter som i realiteten försvagat statsfinanserna samt att man inte satt snurr på pengarna genom industripolitiska insatser.

Det är visserligen svårt att tro att socialdemokraterna i regeringsställning verkligen skulle ha kunnat genomföra en sådan kostnadshojande politik. Men om det ändå skett så är det uppenbart att det hade framtvingat ändå större subventioner till näringslivet och därför i vart fall inte fullt ut hade kunnat användas i budgetförstärkande syfte. Det är mycket som talar för att det också är den första effekten som primärt eftersträvs.

Den viktigaste skiljelinjen mellan rege-

ring och opposition har nämligen gällt avvägningen mellan generell och selektiv näringspolitik. Socialdemokraterna har huvudsakligen skjutit in sin kritik på de generella inslagen i den politik som inleddes hösten 1977 och som bl.a. syftade till att de närmaste åren inte höja de samlade arbetsgivaravgifterna. Enligt regeringens mening var detta ett led i den nödvändiga kostnadsanpassningen. Socialdemokraterna har emellertid emfatiskt hävdats att man skulle ha uppnått en bättre effekt om avgifterna höjts och motsvarande pengar slussats ut genom i första hand en strukturfond. Att man när det befunnits lämpligt sagt sig vilja lägga ut lika mycket pengar som regeringen gör naturligtvis den påstådda budgetförstärkningen ännu mindre trovärdig.

Denna motsättning mellan regering och opposition grundar sig på olika bedömningar om marknadens effektivitet när det gäller att styra resursanvändningen. Socialdemokraterna har en djupt rotad misstro mot marknadsekonomi och en motsvarande tilltro till planmässighet i olika former. Carl Johan Åberg har t.o.m. hävdats att man genom en mer selektiv användning skulle ha "varit garanterad en betydligt större effekt än vad som i stället blev fallet genom sänkningen av arbetsgivaravgifterna" (Åberg, [1979 a], min kurs). Det är som bekant inget oomstritt påstående.

Min slutsats är att budgetunderskottet skulle ha varit ungefär lika stort oavsett vilken regering vi hade haft. Det hänger mindre ihop med några specifika drag i politiken efter regeringsskiftet och mer med en långsiktig utveckling, vars huvudproblem är de snabbt växande offentliga utgifterna. De har nu nått en sådan omfattning att en fortsatt realtillväxt med 6-7 procent per år (vilket gäller inte bara för staten utan för hela den offentliga sektorn) inte kan fortsätta utan att reallönerna måste minskas (Wohlin [1979]). Skarpsynta iakttagare såg tidi-

gare än vi själva vart vi var på väg (Rose och Peters [1980]).

Varför så oroande?

För inte så länge sedan kritiserade den dåvarande oppositionen den socialdemokratiska regeringen när budgetunderskottet första gången översteg 10 miljarder kr, vilket då (1974/75) motsvarade ca 4 procent av BNP. Ännu vid regeringsskiftet 1976 uppfattades nog ett så stort underskott som någonting som man bara kunde tolerera i exceptionella fall. Sedan har det ökat snabbt. Budgetåret 1979/80 blev det nästan 50 miljarder kronor eller drygt 10 procent av BNP. Ändå har många politiker och andra människor inte märkt mycket av det. Det kan förefalla många som om det inte vore så farligt med en kraftigt underbalanserad budget. På senare tid har visserligen inflationen och bytesbalansunderskottet ökat, och räntorna blivit rekordhöga, men sambandet med budgetunderskottet uppfattas som vagt. Det har plötsligt blivit lättare än tidigare att släppa fram en ny miljard utan att ägna finansieringsfrågan någon tanke. Varvspolitiken är bara ett exempel.

Det finns många förklaringar till att effekterna av budgetunderskottet ännu inte märkts så mycket. Den reala likviditeten var låg när underskottet började växa. Genom olika åtgärder (tex konton för likviditetsutjämning) har en del av överskottslikviditeten sugits in. Investeringarna har först på senare tid kommit i gång vilket medfört att konkurrensen på kreditmarknaden varit begränsad.

Det ligger emellertid stora potentiella risker i ett underskott av den storlek vi nu har. Det blir svårt att undvika inflationistiska effekter och kreditmarknaden sätts på mycket svåra prov. Regeringen beslutade tex i slutet av april om placementsplikt för försäkringsbolag för att bli klara en del av detta problem.

År 1980 antas ungefär en tredjedel av

budgetunderskottet kunna finansieras genom upplåning hos allmänheten (inklusive försäkringsbolag och AP-fonden). Om man antar att en lika stor andel lånas upp 1985 vid ett budgetunderskott på 80 miljarder kr (och förutsatt en viss minskning av bytesbalansunderskottet) så leder det till en ökning av penningmängden på i storleksordningen 25 procent. Det innebär risker för en mycket hög inflationstakt.

Om vi i stället utgår ifrån att inflationen måste begränsas till, säg, 6 procent, så måste en betydligt större del av budgetunderskottet placeras hos allmänheten för att suga upp den likviditetsökning som underskottet skapar. Det är i första hand upplåningen hos allmänheten exklusive försäkringsbolagen och AP-fonden som då måste öka kraftigt. Den beräknas 1980 uppgå till 6–8 miljarder kr vilket 1985, med gjorda antaganden, skulle motsvara 10–12 miljarder kr. För att uppnå den önskvärda likviditetsindragningen måste emellertid denna upplåning öka till omkring 40 miljarder kr. Det är uppenbart att en sådan politik, om den nu överhuvudtaget är tänkbar, skulle driva upp räntan till en mycket hög nivå.

Slutsatsen är alltså att underskottet måste minskas. Man kan diskutera hur mycket och hur snabbt. Regeringen har i kompletteringspropositionen angivit att det bör minska från dagens ca 11 procent av BNP till ca 7 procent 1984/85, dvs med en procentenhet per år. Det kan låta som ett blygsamt mål – och är det kanske från vissa utgångspunkter – men kräver en mycket stram politik under åren framöver. Redan 1981/82 kommer det för att klara målet att krävas budgetförstärkningar på 7 miljarder kr i förhållande till regeringens snävt beräknade långtidsbudgetkalkyl, och i verkligheten inte obetydligt mer. Regeringen har deklarerat som sin avsikt att det till stor del måste ske genom utgiftsbegränsningar.

Mer ambitiösa mål har ibland redovisats i debatten, men författarna har oftast avhållit sig från att tala om hur de vill uppnå det önskade resultatet (tex Åberg [1978 b], Bentzel [1979]). Självfallet kan inget budgetpolitiskt mål anges utan en koppling till utvecklingen inom övriga delar av ekonomin. Jag skall emellertid här av utrymmesskäl avstå från några resonemang om detta.

Ökade skatter?

I princip finns det två vägar att minska budgetunderskottet, vilka dock inte utesluter varandra: utgiftsnedskärningar och inkomstförstärkningar.

Jag har redan tidigare berört frågan om skattetryckets utveckling. Regeringen har bla i kompletteringspropositionen gjort bedömningen att utrymmet för mera betydande skatthöjningar är begränsat. Det innebär att någon upprensning av utvecklingen under perioden 1970-77 knappast kan tänkas under början av 1980-talet. Samtidigt bör det framhållas att skatthöjningar alltså inte kan uteslutas. De tankar som framförts bla av linjeflygchefen Jan Carlzon och av ett par lundaekonomer om att vi skulle ha passerat toppen på en sk Lafferkurva och att sänkta skatter skulle ge höjda inkomster har ringa forankring i politiska kretsar (Carlzon [1979] samt Stuart och Hansson [1980]). I den senaste långtidsutredningen förutsattes vissa skatthöjningar, motsvarande några procentenheter av BNP. Det är nog snarare rimligt att tänka sig att det är vad det kan bli fråga om under första hälften av 1980-talet.

I den politiska debatten försöker man ibland ge intryck av att den statsfinansiella saneringen till betydande del skulle kunna ske genom åtgärder som riktar sig nästan enbart mot de "rika". Som alla innerst inne vet är det inte möjligt. Lyxskatter av olika slag, ett avdragstak på 50 000 kr (som nämnts i debatten) och

100 procent marginalsatt över 30 basenheter (f n 174 000 kr) skulle tillsammans möjligen kunna ge någon miljard i inkomst. Självfallet bör inte inkomster av denna omfattning nonchaleras, men de löser inte de statsfinansiella problemen, och åtgärderna kan dessutom i vissa fall leda till icke önskade negativa effekter. Riksdagen har av bla det skälet så sent som i höstas beslutat om ett marginalskattetak på 80 procent upp till 30 basenheter och därefter 85 procent.

Huvudmotivet för sådana här skatte-skärpningar kan alltså inte vara att den vägen klara statsfinanserna, utan att skapa en känsla av ökad rättvisa hos dem som drabbas av åtgärder av mer reell betydelse. Det är uppenbart stötande för det allmänna rättsmedvetandet när personer som lever på en hög standard inte betalar någon skatt alls. Men samtidigt måste man enligt min mening undvika att rusa åstad och vidta dåligt förberedda åtgärder i syfte att uppnå i huvudsak symboliska effekter. Den viktiga reella effekten om man varit för het på gröten kan i stället bli långa rader av "pomperipossor", dvs reportage om oskyldiga personer som kommit i klam när de nya reglerna införts, om konkurrenssnedvridning, om orimlig byråkrati och om kringgåenden (av dem man vill komma åt). Jag tror den risken är särskilt påtaglig när det gäller olika begränsningar av avdragsrätten. Har finns åtskilliga gränsdragningsproblem som behöver studeras närmare innan man sätter något nytt system i sjön. Även socialdemokraterna, som på senare tid talat så mycket om avdragsproblemen, har i riksdagen varit försiktiga nog att endast föreslå att vissa saker bör utredas.

Det kan i sammanhanget påpekas att regeringen aviserat ett förslag om skärpt realisationsvinstskatt på fastigheter. De skattefria vinsterna i samband med fastighetsförsäljning tillhör otvivelaktigt de mer iögonfallande orättvisorna och en

skärpning av beskattningen på detta område måste tillhöra de mest angelägna åtgärderna.

För att uppnå mer betydande statsfinansiella effekter krävs att man höjer någon av de "bredbasiga" skatterna: inkomstskatten, momsens eller arbetsgivaravgifterna/promsen. De har det gemensamt att de alla belastar personer med normala inkomster. Det är också helt nödvändigt. Ca 95 procent av inkomsterna (före avdrag) fanns 1977 (senast tillgänglig statistik) i inkomstskikten under 80 000 kr.

Budgetunderskottet måste enligt Åberg huvudsakligen angripas genom skattehöjningar (Åberg [1979 b]). Som jag tidigare redovisat har socialdemokraterna i första hand förordat fortsatta höjningar av arbetsgivaravgifterna och införande av en proms. Huvudmotivet för denna inställning är uppenbarligen att den ökade skattebördan kan läggas på låga och normala inkomstskikt under sådana former att det psykologiskt kan accepteras (Wohlin [1979]). Regeringen har ställt sig mer avvaktande. Det anses i varje fall inte vara rätt tidpunkt att nu höja företagens kostnader när det framstår som ett centralt ekonomiskt politiskt mål att förstärka konkurrenskraften och stimulera investeringarna. Det tycks visserligen råda betydande enighet bland ekonomer om att produktionsfaktorskatten i längden övervältras på löntagarna, men på kort sikt är effekterna mer osäkra. Risker är därför överhängande att höjningar hämmar investeringarna och försämrar konkurrenskraften. Man har fortfarande utvecklingen i mitten av 1970-talet i färskt minne. Till detta kan läggas att löneförhandlingarna uppenbarligen behöver något att förhandla om, dvs alltför mycket får inte in-tecknas genom skatter som i princip skall avräknas. Regeringens bedömning, tex i kompletteringspropositionen, är att det i första hand är konsumtionsskatterna som kan

höjas. Till en del bör sådana höjningar dock användas för skatteomläggningar, främst sänkta marginalskatter. Några större inkomstförstärkningar kan man alltså inte räkna med att uppnå den vägen. Som jag tidigare påpekat är också regeringens allmänna bedömning att utrymmet för skatteskräpningar är begränsat.

Carl Johan Åberg har konstaterat att "ett land inte på längre sikt kan ha en offentlig sektor som är större än vad som svarar mot medborgarnas skattebetalningsvilja" (Åberg [1976]). En avgorande fråga blir om man tror att den tysta skatterevolt som finns i vårt land skall tolkas så att människorna inte är beredda att acceptera så mycket högre skatter än vad vi har, eller om människor gärna betalar mer skatt bara man rättar till vissa orättvisor. Det är uppenbart att socialdemokraterna tror på det sistnämnda alternativet. För egen del tror jag visserligen att skatterna kommer att höjas över dagens nivå, men att utrymmet är så pass begränsat, att budgetunderskottet huvudsakligen måste angripas från utgiftssidan. Ett viktigt motiv är de effekter av höjda skatter på människors beteende och på den ekonomiska tillväxten som Lars Wohlin pekat på (Wohlin [1979]). Jag tycker också man måste tolka löntagarnas krav i årets avtalsrörelse så att de vill ha mer över för egen disposition.

Minskade utgifter?

När man skall bedöma vilka möjligheter till utgiftsbegränsningar som finns måste man ha en någorlunda klar bild av statens utgiftsstruktur. Det kan i sammanhanget vara av intresse att också ta in socialförsäkringssektorn i bilden, eftersom eventuella besparingar där kan leda till att kraven på minskning i underskottet på själva statsbudgeten minskar. Alternativt kan, om vissa utgifter bort-

faller, inkomster överförs från socialförsäkringssystemet till statsbudgeten.

Den konsoliderade statliga sektorn i här angiven mening består för närvarande till 40 procent vardera av transfereringar till hushåll respektive konsumtion och investeringar (inklusive transfereringar till kommuner). Resten fördelas ungefär lika mellan finansiella transaktioner, statsskuldräntor respektive övriga transfereringar.

Konsumtionen och investeringarna tar direkt reala resurser i anspråk, medan transfereringarna har indirekta effekter via finanseringen och mottagarna av bidragen.

Utrymmet för statlig och kommunal konsumtionsökning kan för de närmaste åren bedömas vara ca 2 procent per år. Det är en kraftig neddragning jämfört med ökningen under 1970-talet. Även om det alltså fortfarande är fråga om en ökning så kommer det av politiker och allmänhet att uppfattas som en sänkning av ambitionsnivån. Den statliga konsumtionsutvecklingen har bromsats upp under senare år. I 1980/81 års budget beräknas den i stort sett inte öka alls i reala termer. Kommunernas volymmässiga expansionstakt har däremot under senare år legat mellan 4 och 5 procent per år, vilket klart överstiger det samhällsekonomiska utrymmet. Denna utveckling har under 1979 och 1980 främst tack vare kraftigt höjda statsbidrag kunnat realiseras utan betydande skattehöjningar. Det kan som ett kuriosum noteras att om staten mellan 1978 och 1980 "rättat mun efter matsäcken", dvs anpassat utgiftsutvecklingen till inkomsterna, så skulle bidragen till kommunerna om neddragningen gjorts proportionellt för alla utgiftskategorier ha varit ca 6 miljarder kr lägre. Utan kompenserande skattehöjningar hade det framtvingat en begränsning av den kommunala konsumtionsökningen till någon procent per år. Kommunernas planer för de närmaste åren

indikerar en fortsatt expansion i ungefär samma takt som hittills. Regeringen har mot den bakgrunden på olika sätt dragit åt bromsarna. Andra steget i skatteutjämningsreformen genomförs under två år i stället för ett. Vissa specialbidrag kommer att avvecklas. Regeringen har förbundit sig att inte driva på kommunerna på olika områden utan att i stället aktivt medverka till de "negativa" prioriteringar som blir nödvändiga. Osv. Även på kommunsidan finns i varje fall en principiell förståelse för problemen och en beredskap att medverka till den nödvändiga anpassningen. Om det avsänt resultat i alla landets 279 kommuner och 23 landsting återstår att se.

Budgetunderskottet kan inte minska avsevärt utan att de statliga transfereringarna till hushållen blir berörda. En del arbetspromemorior från kanslihuset har under våren läckt till massmedia och debatterats flitigt. Kritiken från socialdemokratiskt håll har varit stark, även om en och annan erkänt att det nog kan bli aktuellt att t o m minska på utgående förmåner (Feldt [1980]). Det är emellertid en första klassens strutspolitik om man inte öppet erkänner att det förhåller sig så. Samtidigt måste konstateras att dessa transfereringar ofta tillkommit av bla fördelningspolitiska skäl och att det därför blir besvärligt att dra ned på dem. Det blir helt enkelt nödvändigt att definiera de svaga grupper som skall skyddas snävare än vad man hittills gjort.

Ökningstakten i transfereringsutgifterna måste minska påtagligt om behovet av skattehöjningar skall kunna hållas tillbaka. En lösning som ligger nära till hands och som föreslagits (Stuart och Hansson [1980]) är att göra vissa bidrag mer selektiva. Det ligger då kanske närmast till hands att differentiera med avseende på inkomst. Man skulle t ex kunna minska de generella bostadssubventionerna och höja bostadsbidragen, eller

minska de generella barnbidragen och höja de inkomstprövade (som något oegentligt kallas "statliga bostadsbidrag"). Problemet med dessa åtgärder är att de leder till ökade marginaleffekter. Men det kanske är en effekt som vi måste acceptera. Ett alternativ skulle ev kunna vara att selektera på andra grunder än inkomsten, t ex efter antal barn, bostadsort eller liknande. Om man vill nå "de svaga" är metoden dock sannolikt grövre än inkomstprövningen (trots dess brister).

Sammanfattningsvis kan slås fast att några påtagliga nedskärningar i statsutgifterna inte kan ske utan att snart sagt alla större utgiftsposter blir berörda. 75 procent av statsutgifterna återfinns under drygt 30 anslagsposter på över en miljard kr. Ytterst få av dem kan lämnas orörda.

En tredje väg?

För den som inte känner sig tilltalad av vare sig skattehöjningar eller nedskärningar kan det ligga nära till hands att som en tredje väg förorda högre tillväxt. Om vi antar ca 1/2 procent högre BNP-tillväxt per år än vad som förutsatts i budgetdepartementets femårsberäkningar så skulle det minska budgetunderskottet till ned emot 70 miljarder kr 1984/85 (i stället för 80). Det skulle otvivelaktigt något underlätta hanteringen av budgetunderskottet. En högre tillväxttakt är något man kan önska sig, men hur uppnår man den? Det förefaller nog som om det stora budgetunderskottet genom sina effekter på räntor och inflation i sig kan vara ett hinder för ökad tillväxt. Det är också svårt att tro att den skulle kunna uppnås utan ökat resursutrymme för investeringar och reallöner, vilket i så fall ställer krav på än större återhållsamhet i den offentliga sektorn. Skulle vi få en högre tillväxt blir alltså våra problem något lättare att hantera, men för att vi skall få det förutsätts likväl att vi tar oss

an budgetunderskottet och de offentliga utgifterna.

Pedagogiska problem

Det är naturligtvis en svår politisk och pedagogisk uppgift vi nu står inför. En del av problemen har berörts av Sten Westerberg [1979] och Lars Wohlin [1979]. Låt mig bara, punktvis och något osystematiskt, framhålla ytterligare några.

Det finns ett samband mellan å ena sidan budgetunderskottet och å andra sidan budgetens inkomster och utgifter. Detta självklara förhållande måste man dessvärre då och då påminna om. Det är ganska lätt att få gehör för synpunkten att budgetunderskottet bör minskas. Det finns to m de som anser att regeringen borde vara mer ambitiös än vad som framkommer i kompletteringspropositionen. Men när principerna skall konkretiseras i utgiftsnedskärningar eller inkomstförstärkningar är förståelsen ofta som bortblåst. Det är ändå ett obestridligt faktum att budgetförstärkningar måste uppnås på endera av dessa vägar.

Man skulle kunna tro att det skulle vara relativt lätt att reducera de offentliga utgifterna när de totalt sett motsvarar så mycket som 2/3 av BNP. Så tycks emellertid inte vara fallet. Möjligen kan det bero på att så många blivit mer eller mindre beroende av den offentliga sektorn. Intressegrupperna är ofta väl organiserade och skickliga på att bedriva lobbyverksamhet. Åtskilliga intressegrupper har representanter i riksdagen. Undersökningar har visat att en ökande andel av de förtroendevalda kommer från den offentliga sektorn. Enskilda riksdagsmän känner sig ibland sannolikt kluvna mellan sin intresseanknytning och det allmänintresse de är satta att bevaka. Skattebetalarnas förening som möjligen skulle kunna vara en motvikt till vissa mer expansiva intressen har haft svårt att vinna gehör i parlamentet.

För många politiker är det kanske trots allt lättare att besluta om skattehöjningar än om utgiftsnedskärningar, särskilt om man höjer skatter vars effekter är något oklara. Entusiasmen på sina håll över promsen får nog som jag tidigare påpekat ses mot den bakgrunden. Ett anslag som minskas eller ligger still föranleder omedelbart protester från viktiga väljargrupper, en ökad arbetsgivaravgift däremot bara några sura kommentarer från SAF eller Industriförbundet, vilket för många är betydligt mindre relevant från den utgångspunkten. Ingemar Ståhl har i en nyligen utkommen bok formulerat denna tankegång på ett bra sätt: "Det finns en allmän tendens . . . att politiska beslut kan gynna relativt välorganiserade eller identifierbara grupper som befinner sig i de politiska målfältet och kan hota med att byta sida. *Fördelarna koncentreras*, samtidigt som *nackdelarna*, dvs de ökade skatterna, *sprids*." (Ståhl [1980]).

När man skall diskutera omprioriteringar och nedskärningar finns det ett par problem som bör särskilt uppmärksammas.

Det första är benägenheten att koncentrera sig på vad som *inte* får skäras ned. Det kan ju tyckas rimligt att politiker anger vad de sätter först. Men det är viktigt att de också engagerar sig i de "negativa prioriteringarna", dvs i att peka ut vad vi måste avstå från. Risken är annars att det som skall vara kvar (eller byggas ut) tar större resurser i anspråk än vad myndigheter och andra i det aktuella tidsperspektivet har möjlighet att frigöra genom omprioriteringar. Lagar och förordningar sätter ju ofta gränser för vad myndigheter, kommuner och andra kan skära ned på egen hand.

Samma problem uppkommer när man beslutar att en verksamhet skall utvidgas eller förbättras men att det måste ske inom oförändrad resursram. Det är möjligt ibland men inte alltid. Innan man

beslutar bör man ta reda på vad som gäller.

Det andra är benägenheten att diskutera en fråga i taget. Det kan då på goda grunder hävdas att ett bibehållande eller en utvidning av den för tillfället aktuella verksamheten inte stjälpur samhällsekonomin, samtidigt som argumenten för är starka. Oftast är det också sant. Det är summan av många beslut som skapar våra problem. Därför är det också viktigt att man behandlar alla (eller nästan alla) frågor i ett sammanhang.

Det stora budgetunderskottet har skapat en oroande "normlöshet" bland politiker. När man hade en balanserad budget eller ett underskott på några miljarder var varje ny miljard en relativt sett kraftig försvagning av budgeten. Så är det inte längre och det gör nog politikerna mer lättsinniga. Det finns m.a.o. ett starkt behov av en begriplig norm i budgetpolitiken. Det är bla mot den bakgrunden man skall se debatten om balanserad budget i USA. Kravet har kritiserats på sina håll, men det har otvivelaktigt betydande värde som pedagogiskt hjälpmedel. I Holland har man en norm för budgetunderskottets storlek som andel av BNP (6,5 procent) och liknande riktpunkter utnyttjas också på andra håll. En svårighet när man skall formulera mål för budgetpolitiken är det statistiska underlagets svagheter och föränderlighet. Men det är, tror jag, nödvändigt att sätta sig över det och försöka fastlägga fattbara och konkreta mål eller normer. Regeringen har i kompletteringspropositionen försökt ange några sådana "operativa" mål: att under de närmaste åren nedbringa budgetunderskottet som andel av BNP med i genomsnitt ca en procentenhet per år och att för budgetåret 1981/82 inte nominellt försvaga saldot i förhållande till den samtidigt redovisade prognosen för 1980/81 (58 miljarder kr). Den typen av mål kan diskuteras, men jag tror de förutom sin

kredit- och realekonomiska betydelse också kan spela en viktig roll som styrmedel i budgetprocessen även om de av olika skäl kan behöva omformuleras under resans gång.

Sammanfattning

Budgetunderskottet måste minska under de närmaste åren om det skall bli möjligt att komma till rätta med våra viktiga balansproblem: underskottet i bytesbalansen, den höga inflationen och de låga industriinvesteringarna. Huvudsakligen måste det ske genom minskad ambitionsnivå på utgiftssidan varvid också transfereringarna till hushåll och kommuner måste bli berörda. Højningar av skattestrycket kan inte uteslutas, men kan inte ske i samma takt som i början av 1970-talet. Det är uppenbart att situationen kommer att ställa stora krav på politikerna: både på att de skall ha mod att överge en del tidigare ambitioner och på att de skall kunna förklara för sina väljare varför de gör det.

Referenser

- Bentzel R., mfl [1979], *Mot nya förlorade år?*, SNS, Stockholm
 Carlzon, J., [1979], intervju i Larsson, J, *Samtal om Sveriges framtid*

- Feldt, K-O., [1979], *inlägg i riksdagens debatt om den svenska kapitalmarknaden 1979-12-06*
 - [1980], "Löntagarna måste få makt och pengar från 80-talets kapitalbildning", *Dagens Industri*, den 22 april 1980
 Grassman, S., [1978], "Perspektiv på devalveringarna", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 5
 Myhrman, J., [1978], "1977 års stabiliseringspolitik - teori och debatt", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 6
Regeringens proposition 1979/80:150
 Rose, R., och Peters, G., [1980], *Politisk konkurs*, Rabén och Sjögren, Malmö
 Stuart C., och Hansson, I., [1980], "När marginalskatterna överstiger 70 procent sjunker statens intäkter", *Veckans Affärer*, nr 15/80
 Ståhl, I., [1980], "Från marknadsekonomi till politisk ekonomi", i Calmfors L., och Wadner, G., (red), *Sveriges ekonomiska kris - blandekonomi vid skiljevagen*, Natur och kultur, Stockholm
 Westerberg, S., [1979], "Kan den offentliga utgiftsökningen bromsas?", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 4
 Wohlin, L., [1979], "Skatter och ekonomisk tillväxt", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 7
 Åberg, C J, [1976], "Balanserad tillväxt", *Ekonomisk Debatt*, årg 4, nr 2
 - [1978 a], "Vad är expansiv politik?", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 7
 - [1978 b], "De skiftande målen för budgetpolitiken", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 1
 - [1979 a], "Socialdemokraternas budgetalternativ - svar till Grassman och Myhrman", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 1
 - [1979 b], "Varför en skatt på produktionen?" *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 2
 - [1979 c], *Ekonomisk politik 1973-1979*, Socialdemokraterna, Borås
 - [1979 d], "Kommentarer till ett kåseri", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 8