Mot svensk statsbankrutt?

Underskottet i den svenska statsbudgeten bara stiger. För budgetåret 1982/83 har det enligt senaste beräkningar passerat 80-miljardersvallen. Mätt i relation till BNP har underskottet nu fallit från i det närmaste noll i början av 1970-talet till minus 13 procent. Statsskuldens andel av BNP ligger redan nu på ungefär samma nivå som under andra världskrigets värsta krisdagar, omkring 55 procent. Enligt de framskrivningar som gjorts av Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) skulle budgetunderskottet 1986/87 ligga på ca 120 miljarder, varvid statsskulden skulle motsvara 90 procent av BNP. Prognosen bygger dels på en realtillväxt på två procent i snitt, dels på skatteomläggningens inflationsprognos på 5,5 procent. Jag ställer mig skeptisk till båda antagandena. Slutsatsen blir att budgetunderskottet och statsskulden mycket väl kan utvecklas ännu mer negativt än vad ESO:s beräkningar ger för handen.

Det finns två populära sätt att reagera på denna information. Det ena är att trixa med siffrorna. Man kan räkna med den offentliga sektorns underskott i stället för statens. Man kan räkna bort statens utlåning. Man kan räkna fram vad underskottet skulle ha varit vid full sysselsättning och fullt kapacitetsutnyttjande i ekonomin. Man kan påpeka att anledningen till att underskottet stiger inte är "riktiga" utgifter utan räntor. Men även om jag själv ägnat mig åt liknande räkneövningar (*Ekonomisk Debatt* 1/1981) finner jag dem tämligen meningslösa. De kan inte dölja det faktum att underskottet, oavsett definition, ökat kraftigt under 1970-talet. Och, än viktigare, räkneövningar ger ingen information om hur budgetunderskottet, oavsett storlek, påverkar ekonomin.

Den andra populära inställningen är katastrofteorin. Svensk ekonomi är på väg mot statsbankrutt. Vi fortsätter att låna så mycket utomlands att vi snart inte kan betala våra utländska räntor och amorteringar. Och den internt upplånade delen leder till penningmängdsökningar med inflationssiffror på 10—20 procent i mitten av 1980-talet. Ej heller kan vi komma ur knipan genom att höja skatterna, eftersom skattetaket är uppnått och varje försök att öka skatteuttaget bara leder till ökad svart sektor och till att folk tar sig mer fritid utan att skatteintäkterna ökar. Vi har nått toppen på Laffer-kurvan. Slutsatsen är således att en omedelbar och drastisk nedskärning behövs i statens utgifter.

Katastrofteorin är inte i sig meningslös, men den är naiv. Naiv därför att inte heller den talar om *hur* budgetunderskottet påverkar ekonomin. Naiv därför att den inte bygger på vetenskapliga grunder i form av god teori och en sammanhängande statistisk analys.

Innan jag går in på en diskussion av budgetunderskottets effekter, låt mig börja med att påpeka att *en ekonomi av Sveriges typ inte kan göra konkurs.* De som påstår det har inte lärt sig den elementära läxan från grundkursen i nationalekonomi, nämligen att statens ekonomi inte följer samma spelregler som ett individuellt hushåll eller företag. Den enda möjligheten till någonting som liknar konkurs ligger i alltför stor utlandsupplåning. Om vi når en situation, där långivarna sätter stopp för mera lån, samtidigt som vi fortfarande måste låna

utomlands för att skaffa valutor nog att täcka underskottet i bytesbalansen, ja då har vi på sätt och vis gått i konkurs. Långivarna (t ex Valutafonden) kommer då att ställa villkor på ekonomins skötsel för att bevilja nya lån. Men problemet ligger i så fall inte i att vi har underskott i *statsbudgeten* utan att vi har underskott i *bytesbalansen*. Endast om större budgetunderskott automatiskt leder till större bytesbalansunderskott är distinktionen mellan de två begreppen ointressant. Och det leder oss i så fall tillbaka till frågan om *hur*.

Så länge finansieringen av budgetunderskottet sker inom landet kan inte Sverige gå i konkurs. Det finns ingen övre gräns för statsskuldens andel av BNP. Allt vad som händer är att privata obligationsinnehavare och olika privata och offentliga institutioner får en allt större fordran på staten. De allt större räntorna gör att staten måste ge ut ännu fler obligationer osv. Men detta innebär endast att vi fått ombytta sparroller i ekonomin. Tidigare stod det offentliga för en stor del av sparandet i ekonomin. Nu har det offentliga i allmänhet och staten i synnerhet ett stort underskott i sitt sparande, varför sparandet i stället sköts av privata intressenter. Frågan om *vem* som sparar i samhället måste skiljas noga från storleken på samhällets *totala* sparande. Att det senare nu är otillräckligt är inte samma sak som att det nödvändigtvis är statens sparande som måste ökas.

En annan vanföreställning som måste ligga bakom katastrofteorin är att statsskulden måste återbetalas. Men det finns ingen anledning till att staten någonsin skall betala tillbaka ens delar av statsskulden. Av *stabiliseringspolitiska* skäl är det helt ointressant att Andersson och Pettersson och AP-fonden har en viss fordran på staten. Problem uppkommer då statsskulden ökar alltför snabbt, men stocken i sig är utan betydelse. Av *fördelningspolitiska* skäl kan man emellertid hysa en viss oro, om en allt större räntebörda leder till att statens transfereringar allt mer går till de redan rika och mindre till dem som verkligen behöver. Men så är inte fallet, så länge det är institutioner som står för större delen av statsskulden.

Så över till analysen. Vilka vägar tar sig påverkan från budgetunderskott till ekonomin och varför skall vi vara oroliga? Även om de två vägarna hänger samman, kan det vara lämpligt att skilja på *reala effekter* och *kreditmarknadseffekter*.

Budgetunderskottet skapar *en ökad real efterfrågan* i ekonomin på två sätt: dels genom att inkomsterna i ekonomin är högre än de annars skulle ha varit, dels genom att hushållens förmögenhet är större än den skulle ha varit förutan budgetunderskottet. Många gånger blandas dessa effekter samman så att hushållens köpkraft anses öka med lika mycket som det erhållna beloppet både när hushållet erhåller inkomsten (t ex barnbidraget) och när ökningen sker i förmögenhet (t ex ökad bankinlåning). Men så är inte fallet. Inkomstökningen kan förväntas leda till större efterfrågan. En ökad förmögenhet leder däremot till att hushållens totala portfölj av tillgångar ökar. Endast en viss del av denna ökning kommer att riktas mot en ökad efterfrågan på konsumtionsvaror; resten kommer att bibehållas i finansiella placeringar som bankinlåning, aktier och obligationer. Detta gäller såväl vid ökad penningmängd som vid obligationsfinansiering. Men kreditmarknadseffekterna kan förändra slutsatserna. Se nedan.

Risken för en kraftig ökning av den reala efterfrågan är således överdriven. Men vad händer då den reala efterfrågan trots allt ökar? Leder inte detta till inflation? Kanske, men inte på ett så enkelt sätt som de flesta tycks tro. I och med att Sverige är en öppen ekonomi bestäms våra priser till stor del av den

importerade inflationen. En ökad efterfrågan leder i sig inte till inflation. Men i den mån den riktar sig mot import, kan bytesbalansen förvärras, vilket på sikt leder till devalvering och inflation. Denna avgränsning av effekterna av budgetunderskottet indikerar i så fall att det är överföringarna av köpkraft till hushållen som är det allvarliga, inte budgetunderskotten i sig. Vilket i sin tur pekar tillbaka på den gamla keynesianska sanningen att det är *fördelningen* på olika komponenter av statens utgifter och inkomster som är det fundamentala, inte *saldot* mellan utgifter och inkomster

De svårigheter som budgetunderskottet som sådant ställer till med är därför framförallt *kreditmarknadstekniska*. Ett ökat budgetunderskott måste finansieras, vilket innebär att räntetäget måste höjas jämfört med situationen med ett lägre underskott eller att andra låntagare måste ransoneras med utlåningstak och likviditetskrav. Men inte heller här får problemet överdramatiseras. Det är inte så mycket de höga räntorna som gjort att företagens investeringar varit och är för små utan de pessimistiska framtidsutsikterna. Bättre industrifinansiering är kanske ett nödvändigt men absolut inte ett tillräckligt villkor för att få fart på investeringarna.

Så långt om effekterna av offentliga utgifter. Men skattesidan då. Vad kan vi säga om den? Låt oss börja med det elementära påståendet att vi inte kan höja skatterna, därför att vi snart är uppe i 100 procents skatteuttag. Detta är åter ett logiskt felslut. Skattekvoten i ekonomin kan mycket väl överstiga 100 procent, om man har ett skattesystem som i Sverige med såväl direkt som indirekt beskattning. Det finns ju ingenting som förhindrar att staten först tar ut höga inkomstskatter, vilka återförs till ekonomin som transfereringar, och därefter tar ut skatter på de varor och tjänster folk konsumerar. Nej, analysen måste bli mer nyanserad än så. Skatternas effekter beror på hur arbetskraftutbudet i den skattebelagda sektorn påverkas. Och även om jag i likhet med många andra knotar över höga marginalskatter kan vi bara konstatera att under 1970-talet, då det genomsnittliga skatteuttaget drastiskt höjts i ekonomin har för det första den svarta sektorns omfattning varit oförändrad. För det andra har ökningen i antal sysselsatta varit lika stor på 1970-talet som på det expansiva 1960-talet. För det tredje är nedgången i antal arbetade timmar per sysselsatt långsammare på 1970-talet än på både 1950- och 1960-talet.

Talet om att vi nått toppen på Laffer-kurvan, där skattehöjningar är helt omöjliga bör därför förankras bättre i statistiken. Det finns ingenting som tyder på att skatteintäkterna skulle vara opåverkade av en något höjd skattekvot. Förr eller senare når vi en topp på Laffer-kurvan, men vi är inte där ännu.

Vilka slutsatser drar jag då från detta resonemang? Skall vi strunta i budgetsaldot och återgå till den enkla keynesianska teorin? Nej, så långt vill jag inte gå. Ett större budgetunderskott kommer, allt övrigt lika, att leda till att vi får dras med ett större bytesbalansunderskott än eljest, större risk för valutakriser, högre räntor, snabbare inflation, långsammare industriell tillväxt, osv. Vi kommer att få en situation av engelsk typ, där vi inte orkar hänga med omvärlden. Men härifrån till att Sverige ett visst år, t ex 1984, skulle gå bankrutt, är ett långt steg.

Vi får heller inte förledas tro att vi p g a det stora underskottet inte har råd med någonting alls i offentliga utgiftsökningar. Det vore väl en absurd situation, om vi med hänvisning till budgetunderskottet inte har råd med offentliga investeringar i infrastruktur, som redan på kort sikt kan underlätta sysselsätt-

ningsproblemen och på längre sikt bilda underlag för en ekonomisk expansion. En ökning av budgetunderskottet som motsvaras av en ökning av statens förmögenhet måste vi acceptera. På samma sätt får inte vår motvilja mot arbetslöshet urholkas av underskottsproblematiken. Arbetslöshet är inte bara social misär; den är även ett slöseri med mänskliga resurser. Arbetslöshet innebär en lägre ökning av kunskapskapitalet på exakt samma sätt som försummade offentliga investeringar innebär lägre ökning av realkapitalet.

Låt inte budgetunderskottet förhindra oss att göra de satsningar i fysiskt och mänskligt kapital som behövs för att vi på sikt skall kunna lösa våra ekonomiska problem och minska budgetunderskottets andel av BNP.

Johan A Lybeck