

FINANS- POLITISKA TVÅNGSTRÖJOR



av Assar Lindbeck och
Lars Matthiessen

Professor Assar Lindbeck och cand polit Lars Matthiessen diskuterar i denna artikel statsbudgetens roll i stabiliseringspolitiken. Författarna säger att den svenska konjunkturpolitiken varit väl anpassad men att finanspolitiken efter att ha verkat expansivt med avsikt att stimulera konjunkturerna ofta lagts om mot restriktivitet aldeles för sent.

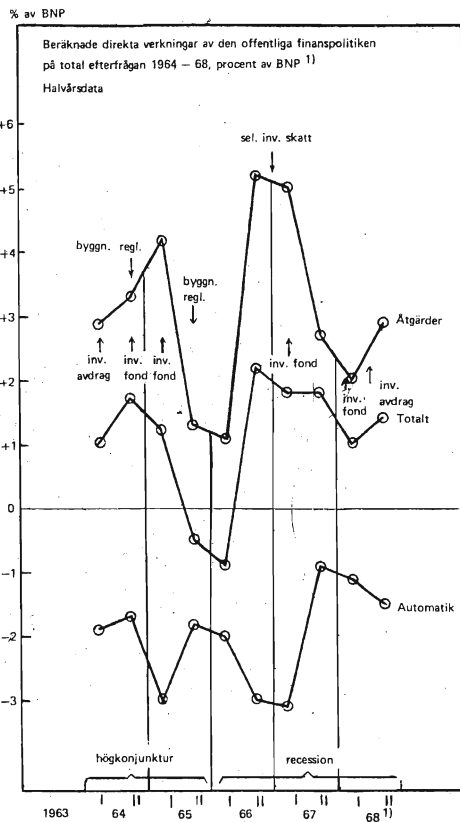
I och med Ernst Wigforss' första budget 1933 började statsbudgeten systematiskt och med principiell motivering användas som ett medel i konjunkturpolitiken. Den pionjärroll som Sverige därigenom kom att spela inom finanspolitiken har i viss mån följts upp under efterkrigstiden. Sverige är fortfarande ett av de länder i "västvärlden" där budgetpolitiken mest konsekvent passas in i ett konjunkturpolitiskt sammanhang — om än med växlande framgång.

Ännu kan man emellertid inte säga att politik, debatt och institutioner anpassats efter de krav som ställs av statsbudgetens nya roll som konjunkturpolitiskt instrument — vid sidan av dess roll för att påverka resursanvändning, inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt. Detta märks framför allt när det gäller kraven på *flexibilitet* och *handlingsfrihet* inom budgetpolitiken.

Av en flexibel, dvs. effektivt konjunkturanpassad finanspolitik måste man kräva att den i princip ändras lika ofta som konjunkturerna själva. Så länge konjunkturerna är "ryckiga"

måste därför också finanspolitiken vara det, i den meningen att förändringar, än i ena än i andra riktningen, ständigt måste vidtagas i skattesatser och offentliga utgifter. Så länge den förda finanspolitiken är väl anpassad till konjunkturerna är det därför helt poänglöst att, som ofta sker, kritisera den för "ryckighet". Däremot kan man naturligtvis fråga sig om den förda politiken i verkligheten uppfyllt kraven på en flexibel anpassning till ständigt förändrade konjunkturer. En kort analys av de senare årens finanspolitik kan tjäna som underlag för en diskussion av dessa problem.

I sista hand måste den förda finanspolitiken naturligtvis bedömas efter i vilken utsträckning uppställda ekonomiskpolitiska mål uppnåtts. I stort sett får man väl säga att politiken lyckats när det gäller sysselsättning, betalningsbalans och tillväxt (med någon reservation för de senaste två åren), medan försöken att hålla nere inflationstakten uppenbarligen lyckats mindre väl. För att komma fram till en mera differentierad syn på finanspolitikens anpass-



1) Verknningar på privata investeringar ej medtagna i kurvorna. Bostadsinvesteringar inkluderade i den offentliga finanspolitiken. Svenska definitioner av BNP och dess komponenter. Siffror för 1968 enligt statsverksproposition och nationalbudget 1968.

ning till de växlande konjunkturerna är det emellertid nödvändigt med en ganska detaljerad ekonomisk-statistisk analys av den faktiska finanspolitiken. Genomför man en sådan analys för efterkrigstiden finner man att finanspolitiken sedan femtiotalets mitt i stort sett följt ett konjunkturstabiliserande, eller "kontracykliskt" mönster. Perioden 1960—1962 var särskilt framgångsrik, då mycket kraftfulla och tidsmässigt väl anpassade finanspolitiska

åtgärder vidtogs — först för att bryta den inflatoriska högkonjunkturer 1960—1961 och sedan för att stoppa tendenserna till lågkonjunktur 1962. Från och med 1964—1965 års högkonjunktur blir intrycket av den förda finanspolitiken emellertid mera blandat. Denna period kan därför förtjäna ett mera ingående studium.¹

En kalkyl av den offentliga finanspolitikens verkningar från och med 1964 presenteras i vidstående diagram och tabell sid 183. Avsikten med diagrammet är att visa finanspolitikens direkta verkningar på total efterfrågan i samhällsekonomin, uttryckta i procent av bruttonationalprodukten (BNP). Analysen omfattar perioden 1964—1968, halvårsvis; siffrorna för 1968 är prognoser grundade på den senaste statsverkspropositionen.

Analysen omfattar finanspolitiken i vid *bemärkelse*; vi har tagit med både statliga och kommunala myndigheter och affärsverk, socialförsäkringssystemet (inklusive ATP) och bostadsbyggandet. Mot att använda detta vida sektorsbegrepp kan möjligen invändas att staten inte har full kontroll över kommunernas verksamhet. Det visar sig emellertid att de allmänna slutsatserna om budgetpolitikens konjunktur-anpassning inte blir nämnvärt annorlunda om man exkluderar kommunerna från analysen.

Beräkningsmetoderna är ganska schematiska, vilket betyder att resultaten inte bör hårddras. Små differenser mellan enskilda år bör därför inte tillmätas så stor betydelse. Såvitt vi förstår ger analysen emellertid i stort sett en korrekt bild av den förda politiken;

1. För en motsvarande analys av tidigare år se A. Lindbeck, *Svensk ekonomisk politik*, Stockholm 1968, kap. 5, särskilt diagram 6 A.

rimliga variationer i förutsättningar och analysmetoder ger inte radikalt andra slutsatser. Det bör emellertid understrykas att analysen endast omfattar "direkta" verkningar på offentlig och privat efterfrågan. Sekundära effekter, s. k. multiplikatorverkningar, har inte tagits med i analysen på grund av de svårigheter som föreligger att kvantifiera sådana effekter.² Vidare bör observeras att kurvorna i diagrammet inte inkluderar verkningar på privata investeringar; även i detta fall är förklaringen svårigheterna att kvantifiera verkningarna. Vi har emellertid med hjälp av pilar i diagrammet angett *riktningen* för verkningarna på privat investeringsefterfrågan av finanspolitiska åtgärder riktade mot denna sektor.³

Den översta kurvan i diagrammet visar verkningar av vidtagna *åtgärder*, dvs. förändringar i skattesatser, avgiftsatser, offentliga inkomsttransfereringar och utgifter för varor och tjänster (inklusive bostadsinvesteringar). Som framgår av diagrammet har verkningarna av vidtagna finanspolitiska åtgärder under hela perioden varit klart expansiva, dvs. efterfrågestimulerande, vilket man kanske också kan vänta sig i en expanderande ekonomi. Under 1964 och första halvåret 1965 uppgick de expansiva effekterna enligt diagrammet till 3—4 procent av BNP, vilket får anses vara anmärkningsvärt mycket under en inflatorisk högkonjunktur. Politiken var under denna pe-

riod i själva verket praktiskt taget lika expansiv som under 1962, då starka tendenser till lågkonjunktur förelåg, och något mera expansiv än under 1958 års utpräglade lågkonjunktur.

Huvudintrycket av att finanspolitiken under 1964—1965 var utpräglat expansiv ändras inte om man tar hänsyn också till åtgärder gentemot privata investeringar. Dessa stimulerades nämligen genom ett extra investeringsavdrag om 10 procent 1964 och genom frisläppningar av investeringsfonder under både 1964 och 1965. Penningpolitiken verkade däremot kontraktivt. Detsamma gäller de ingrepp mot privata investeringar som gjordes med hjälp av byggnadsreglering 1964 och 1965. Inte förrän vid slutet av högkonjunkturen, närmare bestämt under andra hälften av 1965 och första hälften av 1966, fick de finanspolitiska åtgärderna en mindre expansiv karaktär, dock utan att (såsom exempelvis 1960) bli kontraktiva, dvs. efterfrågebegränsade. Svängningen i politikens effekter sammanhänger bland annat med omskjutningen från 6 till 9 procent 1965.

Under loppet av följande år, då avmattningstendenserna började bli mera märkbara, lades politiken åter om i expansiv riktning; enligt diagrammet var politiken starkt expansiv, av storleksordningen 5 procent av BNP, både under andra halvåret 1966 och första halvåret 1967. Under dessa båda halvår måste finanspolitiken alltså sägas ha varit väl anpassad till konjunktursituationen — i motsats till år 1964 och första halvåret 1965. Trots att konjunkturförsvagningen kvarstod under hela 1967 (och åtminstone början av 1968) gjordes emellertid en viss reträtt från den expansiva politiken under andra halvåret 1967 och första halvåret 1968 (enligt hittills publicerade planer).

2. Hänsyn till indirekta effekter skulle i princip ge något större siffror än de som anges i diagrammet. Vissa förskjutningar i effekternas tidslokalisering skulle också uppkomma.

3. För en redovisning av använda analysmetoder, se SOU 1956:48. Indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter har antagits bli helt övervälda på hushållens disponibla inkomster.

Tar man hänsyn till åtgärder gentemot privata investeringar förstärks de expansiva tendenserna under 1966—1967. Betydande frisläppningar av investeringsfonder har förekommit under 1967 och början av 1968 samtidigt som ett extra investeringsavdrag införts 1968 (för att kompensera investeringsbegränsande effekter 1968 av den signalerade avvecklingen av omsen på investeringsvaror från och med 1969). Bilden kompliceras emellertid av den selektiva investeringsavgiften på 25 procent 1967—1968 på s. k. oprioriterade byggen. (Ett speciellt problem med denna avgift är naturligtvis att den är betänkelig ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt. Genom en 25-procentig beskattning av investeringar i s. k. oprioriterade byggen, i kombination med en subventionering (med upp till 30 procent) av industriinvesteringar via investeringsfonderna kommer vissa lågräntabla industriinvesteringar att släppas fram på bekostnad av en del högräntabla investeringar i service- och kontorssektorn.)

Skatteautomatik

Orsaken till den med hänsyn till konjunkturläget försiktiga expansionspolitiken under det senaste året är naturligtvis rädslan att råka ut för ett så stort underskott i bytesbalansen att en spekulering mot den svenska kronan kan uppstå. En annan förklaring är uppenbarligen att man vill undvika att ge nästa konjunkturuppgång en så häftig start att man på nytt (dvs. liksom 1965) hamnar i en inflatorisk högkonjunktur mitt under pågående avtalsförhandlingar.

Vid sidan av en analys av vidtagna budgetpolitiska åtgärder kan det vara av intresse att också få en uppfattning

om verkningarna av de "automatiska" ökningarna som inträffar i skatteintäkter när inkomster och utgifter stiger i den privata sektorn — s. k. "skatteautomatik". Eftersom även sådana automatiska skatteökningar "tappar av" inkomster i den privata sektorn har skatteautomatiken en efterfrågebegränsande, dvs. kontraktiv, effekt på samhällsekonomin. Vi har även sökt beräkna verkningarna av denna skatteautomatik. Resultaten anges av den nedersta kurvan i diagrammet. Nettoresultatet av åtgärder och skatteautomatik anges slutligen i den mittersta kurvan i diagrammet. Som framgår av diagrammet har skatteautomatiken hela tiden motverkat åtgärdernas expansiva effekter. De ovan redovisade slutsatserna om finanspolitikens tidsmässiga anpassning till konjunktursvängningarna kvarstår emellertid även sedan hänsyn tagits till automatiken — även om en påtaglig nivåförskjutning av effekterna uppstår.

Om det är ganska klart hur man skall bedöma politiken under 1964—1965 års högkonjunktur är det svårare att värdera politiken under den följande, ännu pågående recessionen. Bedömningen beror i hög grad dels på hur snabbt man väntar sig nästa konjunkturuppgång, dels på hur man prioriterar å ena sidan full sysselsättning och ekonomisk tillväxt och å andra sidan prisstabilitet och balans i utrikeshandeln. Det är emellertid uppenbart att den ekonomiska politiken under 1966 och 1967 varit ganska försiktig i den meningen att den inte har getts en så expansiv utformning som det interna, realekonomiska utrymmet i och för sig medgett. Att döma av årets finansplan avser man inte heller att under 1968 utnyttja produktionskapaciteten i den omfattning som under tidigare år varit normal.

Antag exempelvis att man skulle vilja ha ytterligare en halv procents expansion av den inhemska produktionen (4 procent i stället för de i finansplanen förväntade 3,5 procenten), vilket det onekligen finns inhemska produktionskapacitet för. Detta skulle betyda en ökning av BNP med ytterligare 650 miljoner kronor, vilket med en marginell importkvot på 0,4 (och oförändrad export) skulle höja det prognostiserade underskottet i bytesbalansen från 465 till 725 miljoner kronor. Ingen kan med någon större säkerhet yttra sig om detta med hänsyn till rådande oro på den internationella valutamarknaden är "försvarligt" med tanke på den svenska kronans yttre värde. Man kan bara konstatera att regeringen på denna punkt valt en linje några hundra miljoner längre åt "den säkra sidan" än de kritiker som förordat en mera expansiv politik.

I efterklokhetens klara ljus kan man naturligtvis säga att möjligheterna att bedriva en expansiv ekonomisk politik utan risker för betalningsbalansen i dag skulle ha varit större om politiken under 1964—1965 varit mindre expansiv. Dels skulle då kostnadsnivån i dag ha varit något lägre och dels skulle valutareserven ha varit något större. Dessutom skulle troligen riskerna för kronans internationella ställning i händelse av påtagliga underskott i bytesbalansen ha varit mindre än i dagens läge. Problemet har naturligtvis i hög grad komplicerats av den allmänna valutatoron inom hela det internationella betalningssystemet — en faktor utanför de svenska myndigheternas kontroll. Särskilt i en sådan situation är det svårt för ett enskilt land som t. ex. Sverige att genom ekonomisk-politiska åtgärder driva fram en inhemska högkonjunktur långt före dess handels-

partners (exempelvis Västtyskland och England), såvida inte valutaställningen är mycket stark.

Begränsningar i finanspolitikens flexibilitet — politiska och institutionella

Uppenbarligen finns det fortfarande stort utrymme för förbättringar av finanspolitikens konjunkturanpassning. I första hand måste myndigheterna reagera snabbare vid vändpunkter i konjunkturerna. Särskilt vid konjunkturuppgångar tenderar man att lägga om politiken alltför sent. Det mest utpräglade exemplet är 1964—1965 års högkonjunktur, då politiken var ett och ett halvt år försenad. Vidare vore det en stor fördel ur konjunkturpolitisk synpunkt om politikerna inte i förväg band den finanspolitiska rörelsefriheten så hårt som för närvarande i många fall sker. Ur denna synpunkt är det naturligtvis fullt logiskt av regeringen att inte falla undan för de krav som ofta ställs av oppositionspolitiker och journalister att långt i förväg redovisa framtida skatteförändringar. Man kan inte tidigt på hösten redovisa vilka skatteförändringar som bör komma till stånd kanske mer än ett helt år senare. Skatteförändringar måste få beslutas så sent som möjligt innan de träder i kraft. Likaså är det naturligtvis viktigt att man inte vid långsiktig planering av den offentliga sektorns utveckling binder den kortsiktiga, konjunkturpolitiska rörelsefriheten.

Mot bakgrund av kravet på flexibilitet är det emellertid också tvivelaktigt att såsom i årets finansplan föreslå att omsättningsskatten på investeringsvaror (om 6 procent) skall tas bort från och med nästa årsskifte. Man kan inte göra ens tillnärmelsevis tillförlitliga

konjunkturprognoser ett helt år i förväg — däremot i regel ett halvt år i förväg. Om 1969, som regeringen antyder i finansplanen, blir ett högkonjunkturår kan det t. o. m. bli nödvändigt att samtidigt som omsättningsskatten på investeringsvaror tas bort införa en "vanlig" investeringsavgift. (Ur renodlad konjunktursynpunkt skulle man kunna hävda att omsen på investeringsvaror borde ha tagits bort redan 1966 eller 1967, för att sedan eventuellt återinföras 1969, om det då råder en investeringsboom.) När man nu bestämt sig för att ta bort den permanenta omsen på investeringsvaror borde man nog, för att ingen skall känna sig "lurad", i alla fall ha påpekat att man anser sig oförhindrad att införa en temporär investeringsavgift vid en framtida högkonjunktur.

Löneskatterna

Som ett annat exempel på onödig brist på flexibilitet i finanspolitiken kan man nämna det sätt på vilket s. k. arbetsgivaravgifter, eller rättare sagt löneskatter, hanteras. Detta gäller såväl ATP-avgifter, sjukförsäkringsavgifter som den nya arbetsgivaravgiften från 1969. I regel har dessa avgifter fastställts flera år i förväg, utan försök till anpassning till konjunkturläget. Ur konjunktursynpunkt vore det bättre att årligen anpassa avgiftsuttaget till det aktuella och förväntade konjunkturläget, så att man inte begränsar efterfrågan på arbetskraft just under perioder med arbetslöshet, såsom under 1967 då arbetsgivaravgifterna ökade med 1,6 procentenheter. Varför skulle man inte exempelvis varje höst kunna besluta om det följande årets uttagsprocent för ATP och andra sociala avgifter? Detsamma skulle man för öv-

rigt kunna göra med inkomstskatterna.

Till en del sammanhänger begränsningarna i finanspolitikens flexibilitet med institutionella faktorer, också författningsrättsliga. Märkligt nog har de senare årens intensiva författningsdebatt praktiskt taget helt försummat frågan om författningsändamålsenlighet ur den ekonomiska politikens synpunkt. I vissa länder har man uppnått en betydligt större flexibilitet i beskattningen, exempelvis genom att regeringen getts befogenhet att inom vissa gränser förändra skattesatserna utan att i förväg behöva inhämta parlamentets samtycke. (Parlamentets kontrollmakt bibehålls genom att man kräver kodifiering i efterhand av skattebeslut och genom att man kan göra sig av med en regering som saknar parlamentets stöd.) I England har regeringen exempelvis sedan 1961 rätt att "över en natt" förändra indirekta skatter med högst 10 procent (den s. k. "regulatorn"). Liknande befogenheter finns för den belgiska regeringen för vissa indirekta skatter. Den franska regeringen kan förändra avgifter och utbetalningsnormer inom socialförsäkringarna. I vissa länder, såsom i USA, kan myndigheterna efter parlamentets medgivande förändra de direkta skatterna inom ramen för löpande kalenderår. Det finns onekligen stora möjligheter till ökad flexibilitet i beskattningen i Sverige, både med och utan fullmakter för regeringen. Däremot får man nog säga att svensk finanspolitik uppnått en större flexibilitet på *utgiftssidan* än flertalet jämförbara länder, vilket inte hindrar att förbättringar skulle stå att vinna också på detta område.

Såvitt vi förstår kommer de treåriga mandatperioderna i den nya författningen att i hög grad utgöra en hämsko på en effektiv ekonomisk politik.

Ofta tar det mer än två à tre år innan de eftersträfvade effekterna av ekonomisk-politiska åtgärder hinner få full effekt — exempelvis vid åtgärder mot en betalningsbalanskris (jämför England) eller vid en sanering av bostadsmarknaden efter en långvarig hyreskontroll.

Budgetbalansens problem

Ytterligare en begränsning i den finanspolitiska handlingsfriheten sammanhänger med budgetbalansens, eller budgetsaldots, plats i den finanspolitiska debatten. Det på privatekonomiska analogier baserade kravet på en balanserad budget — det må sedan gälla driftbudgeten eller totalbudgeten — har väl nu i stort sett övergivits i Sverige, eftersom det visat sig begränsa möjligheterna att använda statsbudgeten som ett ekonomiskt-politiskt instrument. Men budgetsaldot, eller som man numera vanligen säger i den budgetpolitiska debatten "det statliga upplåningsbehovet", spelar fortfarande en betydelsefull, om än svårgräddbar roll i den finanspolitiska debatten. I den enklare argumentationen fortsätter man att med utgångspunkt från budgetsaldots storlek tala om en budget som "stark" eller "svag" utan att ens sätta in den i ett konjunkturpolitiskt sammanhang. I allt större utsträckning har emellertid konjunkturpolitiska argument börjat komma med i den politiska budgetdebatten. Fortfarande går det emellertid uppenbarligen att kräva sänkta skatter eller ökade statsutgifter, med argumentet att det finns ett "överskott i budgeten", eller att motsätta sig sådana förslag med hänvisning till att det inte finns överskott i budgeten — gärna med olika definitioner av budgetsaldot i de båda fallen. Man kan

uppenbarligen också ge ett intryck av att motståndarna hänger sig åt ekonomiskt lättsinne genom att "beskylla" dem för att vilja finansiera höjda utgifter eller sänkta skatter genom ökad statlig upplåning.

Avsikten med dessa eufemistiska omskrivningar av finanspolitiska överväganden är inte så lätta att genomskåda. Troligen anses det emellertid alltför "otaktiskt" att säga sig vilja begränsa allmänhetens inkomster och efterfrågan på varor, när man i stället kan framställa saken i en mer "positiv" dager. Även när man egentligen menar att man med hänsyn till risken för inflation motsätter sig en skattesänkning, därför att den ökar hushållens disponibla inkomster, anses det uppenbarligen mera "pedagogiskt" att i stället säga att ökad statlig upplåning (på grund av skattesänkningen) skulle tränga ut andra låntagare från kreditmarknaden (trots att staten, som bekant, genom sin penningpolitik kan reglera kreditutbudet). Att helt sakligt tala om ökad statlig indragning av köpkraft från hushåll framstår uppenbarligen som stötande. Man behöver inte heller ge sig in på samhällsekonomiska och konjunkturpolitiska argument; man kan alludera på privatekonomiska föreställningar om skuldsättningens vådor. Hänvisningar till det statsfinansiella läget hjälper också finansministern att hålla ordning på fackministrar, partikamrater och oppositionspartier med extravaganta utgiftsplaner. Att oppositionen accepterar detta statsfinansiella sällskapsspel sammanhänger troligen bland annat med att den i sin tur alltid kan definiera om budgetsaldot på något lämpligt sätt så att man får "utrymme" för egna förslag till sänkta skatter eller höjda utgifter.

Den kärna av förnuft som kan skön-

jas i denna förvirrade debatt är naturligtvis att *förändringar* i budgetsaldot vid oförändrade definitioner, och vid i stort sett oförändrad sammansättning av budgeten, i vissa fall kan användas som en grov indikator på budgetens konjunktoreffekter. Nu är det emellertid fråga om ett ganska bristfälligt mått, särskilt om budgetens sammansättning undergår stora förändringar eller budgetsaldot hela tiden definieras om. Att i denna situation fortfarande knyta budgetförslagen till budgetsaldots utveckling leder ofta till konstigheter. Dessutom skymmer intresset för budgetsaldoutfallet den viktiga distinktionen mellan "åtgärder" och "skatteautomatik".

Att budgetsaldot (eller dess förändring) kan slå fel som indikator på statsbudgetens konjunktoreffekter framgår redan av det välkända faktum att en helt skattefinansierad utgiftsökning kan ha påtagliga konjunktoreffekter, beroende på vilka utgifter och skatter som höjs, trots att budgetsaldot är opåverkat. Omvänt kan man tänka sig att utgifts- och inkomstförändringar som tillsammans lämnar totalafterfrågan i samhället oförändrad kommer att kraftigt förändra budgetsaldot. Några exempel kan kanske klargöra problemet.

Antag exempelvis att skatten på investeringsvaror höjs i syfte att åstadkomma kontraktiva effekter på samhällsekonomin. Ju känsligare investeringarna är för denna skatteförändring, och alltså ju starkare de kontraktiva effekterna är, desto *mindre* blir uppenbarligen beloppet av inflytande investeringsskatter. På grund av indirekta effekter på inkomster och konsumtion i den privata sektorn kommer dessutom övriga skatter att falla, vilket betyder att budgetöverskottet till och med kan *minska* som ett resultat av den

höjda investeringskatten. Exemplet illustrerar en bland många situationer då en förändring i budgetsaldot är en dålig indikator på budgetpolitikens samhällsekonomiska verkningar.

Budgetunderskottet

Ett exempel från årets statsverksproposition kan ytterligare belysa frågan. Det sägs där "att totalbudgetens underskott för budgetåret 1967/68 nu kan beräknas bli ca 2,8 miljarder kr. Jämfört med budgetåret 1966/67 innebär det en ökning av budgetunderskottet med ca 1,2 miljarder kr... Med hänsyn till den faktiska och förväntade konjunkturutvecklingen anser jag att den ökade statsupplåningen kan försvaras som ett led i en konjunkturutjämnande budgetpolitik". (s. 14). Nu beror emellertid 500 av dessa i 200 miljoner på anslaget till den statliga investeringsbanken. Eftersom utlåningen under detta budgetår är helt obetydlig kan dessa 500 miljoner emellertid knappast ha någon samhällsekonomisk betydelse att tala om.⁴ I det läget skulle man med lika stor rätt kunna tala om ett upplåningsbehov på 2,3 miljarder kr 1967/68 och en ökning med endast 0,7 miljarder kr jämfört med 1966/67. Den "försämrade" budgetbalansen om 1,2 miljarder är alltså inte mycket att hänga upp en finanspolitisk diskussion på.

Respekten för budgetsaldot sätter också sin prägel på oppositionens framträdanden. Högerns budgetmotion 1968 är ett intressant exempel härpå. Högern anser uppenbarligen att en mera expansiv ekonomisk politik är för-

4. I den mån investeringsbankens medel inte är placerade i statspapper blir det dock fråga om effekter via kreditmarknaden, men dessa kan knappast vara betydande.

svarlig i rådande konjunkturläge. Man föreslår också en serie expansiva åtgärder: sänkt inkomstskatt för hushåll, ökade utgifter för försvar, polisväsende och arbetsmarknadspolitik samt en avveckling av den 25-procentiga investeringsskatten. Trots att man i motionen faktiskt gör en allmän deklaration om att intresset för budgetsaldot "överbetonats" i den svenska budgetdebatten är högern angelägen om att alla dess förslag till förändringar av budgeten "kompenseras" av motsvarande besparingar (s. 16 och 23, stencilerad version). Det visar sig emellertid att "besparingarna" och "inkomstförstärkningarna" praktiskt taget helt — cirka 500 av 650 miljoner — består av antingen rena bokföringstransaktioner (200 miljoner mindre till den statliga investeringsbanken, mindre fondering för sjukförsäkrade, lägre bokföringsmässiga anslag för prishöjningar inom försvaret) eller också förmögenhetsomplaceringar (utförsäljningar av LKAB-aktier). Så heligt har tydligen budgetsaldot blivit att högern inte anser sig kunna förorda en ökad statlig upplåning ens när den interna konjunktursituationen nu faktiskt, i alla fall tillfälligt, "anpassat sig" till högerens sedan många år bedrivna finanspolitiska linje. Exemplet med högerens budgetförslag illustrerar mycket tydligt hur en budgetpolitik som ger upphov till samma budgetsaldo som en annan politik (regeringens) kan ha helt andra samhällsekonomiska verkningar.

Man skulle i själva verket kunna uppnå ännu större "besparingar" än i högerens förslag genom att exempelvis ersätta den statliga kreditgivningen till bostadsbyggandet med statsgaranterade lån. Detta skulle kunna utformas på ett sådant sätt att den enda effekten skulle bli att emission av statspap-

per med 1 000 à 1 500 miljoner skulle ersättas av emissioner av statsgaranterade bostadsobligationer med samma belopp. Men budgetsaldot skulle "förbättras" radikalt!

Kommunisternas budgetförslag

Också kommunisternas budgetförslag är regelmässigt baserade på statsfinansiella överväganden. Man brukar exempelvis föreslå att sänkta konsumtionsskatter skall "finansieras" med ökad beskattning av förmögenhet, arv och bolagsvinster, trots att verkningarna på varuefterfrågan är helt olika av konsumtionsskatter och sistnämnda åtgärder. Det går inte att skapa samhällsekonomiskt utrymme för en konsumtionsskattesänkning genom lika stora indragningar till staten av förmögenheter eller bolagsvinster.

Mittenpartierna brukar också vara angelägna om att ha "statsfinansiell täckning" för sina förslag om ändrade skatter eller utgifter. Man nöjer sig alltså inte med att söka framhålla att deras förslag är konjunkturpolitiskt försvarliga. Under femtioalet ägnade sig folkpartiet i detta syfte åt omdefinieringar av budgetsaldot (genom bokföringsmässiga förändringar i budgetuppställningen).

Genom de politiska partiernas sätt att argumentera har budgetsaldot inte endast blivit en (ganska ofullkomlig) indikator på statsbudgetens konjunkturförändringar, utan också ett uttryck för "utrymmet" för höjda statsutgifter eller sänkta skatter. Det betyder att politikerna fortfarande i viss mån knyter politiska målsättningar till budgetsaldots storlek.

Är allt detta oförargliga manövrer som i själva verket inte påverkar den förda politiken? I så fall skulle verk-

ningarna "begränsas" till att allmänheten vilseleds om den verkliga innebördens i de finanspolitiska stridsfrågorna. Finanspolitiken kommer härigenom att framstå som krångligare än den är. Vissa risker föreligger emellertid för att även den faktiska politiken påverkas.

Det kan exempelvis i vissa situationer bli svårt att få allmänheten att acceptera stabiliseringspolitiskt välgrundade förslag, om de inte råkan passa in i den statsfinansiella argumentationen (exempelvis när en adekvat finanspolitik skulle leda till ett överskott på totalbudgeten). En annan risk, som kanske inte är helt osannolik, är att politikerna inte alltid kan hålla isär *motiv* och *argument* i sitt eget tänkande. Vem vet, högerledaren herr Holmberg kanske *tror* att han skapat samhällsekonomiskt utrymme genom förändringar av statsbokföring och genom förändrad förmögenhetssammansättning i den privata sektorn. Det kanske också finns fackministrar som tar de statsfinansiella argumenten på allvar, och det är kanske just vad finansministern räknat med.

Vad är då alternativet till att dra "statsfinansiella kritstreck"? Det finns inga andra alternativ än att fråga sig om man är nöjd eller inte med den samhällsekonomiska situationen — konjunkturläge, inkomstfördelning, resursallokering, etc. — som blir resultatet av den förväntade utvecklingen i den privata sektorn och den föreslagna budgetpolitiken. Om man vill ha en starkare expansion av efterfrågesidan finns det utrymme för sänkta skatter eller höjda statsutgifter, eljest inte. Man kan kanske tycka att detta är ett alltför grovt mått på utrymmet för förändringar i statsbudgeten. Något annat rationellt mått står emellertid inte att

uppbåda. Tycker man att barometern är ett alltför grovt instrument för väderleksprognoser är man inte mycket hjälpt av att i stället titta på ett urverk, om än aldrig så finjusterat.

Avslutande synpunkter

Syftet med denna uppsats har varit att betona vissa konsekvenser för budgetpolitik och budgetdebatt av statsbudgetens roll som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Vi har särskilt tryckt på behovet av flexibilitet och handlingsfrihet i budgetpolitiken. Det betyder bland annat att man får acceptera att finanspolitiken blir lika "ryckig" som konjunkturerna själva och att politiken underlättas om politikerna inte binder sig så hårt i förväg beträffande totala statsutgifter och skattesatser under kommande år.

Tidvis har den svenska konjunkturpolitiken utan tvivel varit mycket väl anpassad till konjunkturerna — i regel bättre än i andra länder i Västeuropa och Nordamerika. En svaghet i den svenska finanspolitiken har emellertid varit att de expansiva åtgärderna under lågkonjunkturer i regel avbrutits alldeles för sent under följande konjunkturuppgångar; den inflatoriska högkonjunkturen 1964—1965 är det mest utpräglade exemplet. Vi betonade också de speciella svårigheter som uppstått för finanspolitiken under nuvarande lågkonjunktur, i en värld där det "internationella utrymmet" för en inhemsk expansiv politik begränsas av att flera andra länder också bedriver en återhållsam politik på efterfrågesidan, samtidigt som det internationella betalningssystemet råkat ut för en förtroendekris.

Vi har också velat peka på möjligheterna till förbättrade institutionella för-

utsättningar för en flexibel finanspolitik, exempelvis genom snabbare beslut om skatteförändringar, antingen genom en snabbare riksdagsbehandling av skattefrågor eller genom fullmakter för regeringen. Det är särskilt viktigt att skattebeslut inte behöver fattas månader (eller år) innan de nya skatterna träder i kraft. Det är anmärkningsvärt att man i debatten om författningsreformen inte har övervägt författningsens betydelse för möjligheterna att bedriva en effektiv ekonomisk politik. Vi betonade slutligen de begränsningar i den finanspolitiska handlingsfriheten som sammanhänger med kvardröjande *statsfinansiella* betraktelsesätt på budgetpolitiken, illustrerat av politikernas stora och aldrig sinande intresse för budgetbalansen och det statliga upplåningsbehovets storlek. En förutsättning för att få en ändring till stånd på detta område är troligen att den nuvarande helt statsfinansiella budgetpresentationen ändras. Vad som skulle behövas är en mer konsekvent genomförd redovisning av statsbudgeten som grundar sig på inkomsternas och utgifternas realekonomiska betydelse och inte på uppbörds- och anslagstekniska formaliteter. Ur denna synpunkt var det naturligtvis ett stort framsteg att man i mitten av femtiotalet i finansplanen övergick från att sätta

driftbudgeten till att sätta totalbudgeten i centrum.

Det statsfinansiella betraktelsesättet leder dels till en deformation av den finanspolitiska debatten, dels till att politiker från olika partier lockas att manipulera med budgetuppställning och budgetdefinitioner i stället för att koncentrera sig på att utforma budgeten med sikte på att realisera fundamentala ekonomisk-politiska mål: full sysselsättning, viss stabilitet i priserna, lämplig balans i utrikeshandeln, en acceptabel inkomst- och förmögenhetsfördelning, effektiv resursallokering, en snabb ekonomisk tillväxt etc.

Beräknade direkta effekter av den offentliga finanspolitiken på total efterfrågan i % av BNP halvårsvis 1964/68.

	Atgärder	Automatik	Totalt
1964 I	+ 2,9	—1,9	+ 1,0
II	+ 3,3	—1,7	+ 1,7
1965 I	+ 4,2	—3,0	+ 1,2
II	+ 1,3	—1,8	—0,5
1966 I	+ 1,1	—2,0	—0,9
II	+ 5,2	—3,0	+ 2,2
1967 I	+ 5,0	—3,1	+ 1,8
II	+ 2,7	—0,9	+ 1,8
1968 I	+ 2,0	—1,1	+ 1,0
II	+ 2,9	—1,5	+ 1,4