

Klas Eklund och budgetunderskottet

Trendbrottet i statsfinansernas utveckling inträffade inte 1976. Det är överbrygningspolitiken 1973—76, den alltför snabba offentliga utgiftsexpansionen och ett faktiskt tak för skatteintäkterna som ligger bakom det växande budgetunderskottet, skriver Bo E Carlsson i denna kommentar till Klas Eklunds artikel i Ekonomisk Debatt 6/83.

I en artikel i *Ekonomisk Debatt 6/83* diskuterade Klas Eklund det statliga budgetunderskottet. På ett mycket föredömligt, klart och pedagogiskt sätt redogjorde han för dess utveckling och för de problem som stora underskott medför. Klas Eklund gav i sin artikel entydigt uttryck för uppfattningen, att en hård begränsning av underskottet är nödvändig och att därvid ingrepp på den statliga utgiftssidan naturligtvis inte kan undvikas.

I den mån artikeln kan sägas ha en polemisk udd, är den rimligtvis riktad mot dem inom det socialdemokratiska partiet samt LO och TCO, som brukar ge uttryck åt en annan uppfattning — och mot socialdemokraternas agerande i oppositionsställning före valet 1982. Då motsatte de sig konsekvent den typ av besparingsåtgärder, som regeringen nu tvingas föreslå.

I sin explicita polemik väljer emellertid Klas Eklund att vända sig åt andra

Civilekonom BO E CARLSSON, numera vid SAF, har varit sakkunnig i ekonomidepartementet. Han har också aktivt deltagit i utformningen av Moderata Samlingspartiets partimotioner i riksdagen under 1970-talet.

hållet, nämligen mot de ekonomer och politiker som delar hans syn på budgetunderskottets problem men som i början av 1970-talet tillät sig vara kritiska mot den dåvarande regeringens ekonomiska politik. Det är möjligt att detta grepp är taktiskt välfunnet. Det förftar emellertid en del av den sakliga tyngden i artikeln och tvingar Klas Eklund till en historieskrivning med anmärkningsvärda luckor.

Trendbrottet inträffade före 1976

Ett av de krav som Klas Eklund uppenbarligen känt vila på sina axlar har varit att visa, att problemen med det statliga budgetunderskottet uppkommit efter regeringsskiftet i september 1976. Därför lyser händelseutvecklingen under perioden 1973—1976 med sin frånvaro i artikeln. Klas Eklund nöjer sig med att konstatera, att det kassamässiga budgetunderskottet för budgetåret 1975/76 blott uppgick till ca 4 miljarder kronor. Detta underlättar också det polemiska greppet. Han kan tala om finansdepartementets skepsis "till den konventionella keynesianska uppfattningen enligt vilken budgeten utan större problem kunde användas som ett konjunkturpolitiskt dragspel", utan att behöva belasta framställningen med några jämförelser med den s k "överbrygningspolitikens" teori och praktik. Det betyder emellertid, att Klas Eklund valt att bortse från ett ekonomiskt händelseförlopp, som haft central betydelse för tillkomsten av de problem som präglat den svenska ekonomin efter 1970-talets mitt och för utvecklingen av budgetunderskottet.

Budgetunderskottets utveckling under perioden 1971—1978 framgår av *Tabell 1*.

Underskottets fortsatta utveckling är väl känd. Men var verkligen allt väl 1975/76 och var det verkligen först därefter som underskottsproblemet börja-

Tabell 1. Budgetunderskottets utveckling

Budgetår:	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78
Budgetsaldo:	-3,7	-6,2	-9,4	-10,7	-3,7	-10,5	-25,2

Miljarder kronor; löpande priser.

de finnas till? En sak är klar. En blick på sifferserien ovan gör inte ett "ja" till det självklara svaret på den frågan. Den relativt låga underskottssiffran för 1975/76 ger snarast intryck av en svala av det slag som inte gör en sommar — eller kanske snarare av en kvardröjande svala på hösten. Till bilden hör också, att regeringen så sent som i sin reviderade finansplan våren 1976 inte hade en aning om att man bedrev en så "stram" budgetpolitik — där räknade man nämligen med ett underskott på ca 10 miljarder kronor för budgetåret 1975/76.

Det finns ett direkt samband mellan underskottsutvecklingen enligt ovan och överbrygningspolitiken 1973—76. I den mån den ekonomiska politiken fram till 1973 präglades av en medveten strävan att hålla budgetunderskottet nere genom en stram ekonomisk politik — Klas Eklund söker i sin artikel göra troligt att så var fallet — så övergavs denna politik efter 1973. Nu ville man i stället genom en expansiv ekonomisk politik, som främst tog sig uttryck i snabbt ökande offentliga utgifter, "överbrygga" den nedgång i den internationella konjunkturen som följde på oljeprishöjningarna kring årsskiftet 1973/74.

Hur händelseförloppet i verkligheten kom att se ut är väl känt. Överbrygningspolitiken misslyckades i sitt syfte att överbrygga. Däremot kom den att bidra till lönekostnadsexplosionen 1975 och 1976, som i sin tur fick katastrofala effekter på den svenska exportindustrins internationella konkurrensförmåga. Den ledde till stora och växande bytesbalansunderskott och kom att framtvunga devalveringsåtgärderna på hösten 1976 och under 1977. Den bidrog till det allvarliga lönsamhetsraset för svensk industri och var en direkt orsak till de arbetsmarknadspolitiska

och industripolitiska stödåtgärder som den borgerliga trepartiregering, som tillträdde hösten 1976, ansåg sig tvungen att vidtaga. En nota på miljardför-luster inom Statsföretag hörde exempelvis till det första som hamnade på den nya regeringens bord.

Orsaken till det relativt begränsade underskottet för budgetåret 1975/76 var inte någon kraftfull saneringspolitik — mitt i valrörelsen — för att åstadkomma sundare statsfinanser. Det var i stället resultatet av löneexplosionen 1975 och 1976 som kortsiktigt ledde till ökade statsinkomster, bl a på grund av de höga marginalskatterna. Och den ledde inte till omedelbara statsfinansiella kostnadsökningar av samma storleksordning. Dessa kom med budgetautomatikens logik något år efter. 1975/76 års budgetsaldo står i verkligheten för lugnet före stormen.

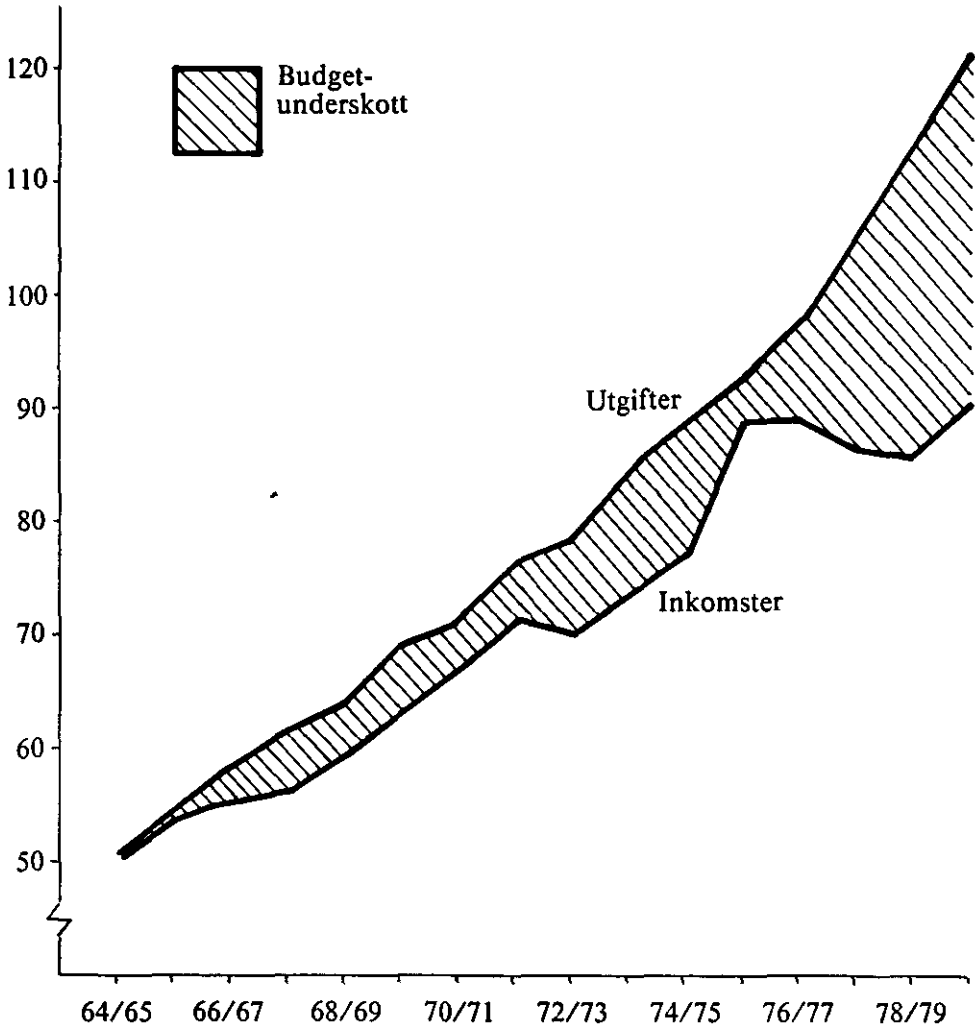
I själva verket torde varken 1974 eller 1976 kunna sättas som begynnelseår för budgetunderskottsproblematiken. Denna sammanhänger i stället med den offentliga sektorns snabba utgiftsexpansion under en lång följd av år och med successivt växande svårigheter att få inkomsterna att öka i takt med utgifterna — trots ökande skattetryck. Detta successiva förlopp framgår av diagrammet nedan, som visar statsutgifternas och statsinkomsternas utveckling under 1960-talets senare del och under större delen av 1970-talet.

Offentlig utgiftsexpansion och faktiskt skattetak

En rimlig förklaring till detta utvecklingsförlopp är, att den svenska ekonomin i växande utsträckning har fått känna av den faktiska existensen av ett skattetak — Laffer-kurvans maximipunkt. Vi har nått och passerat den punkt, där ytterligare utgiftsökningar i

Diagram 1. Statsutgifternas och statsinkomsternas reala utveckling budgetåren 1964/65—1979/80

Miljarder kronor
1975 års priser



någon väsentlig utsträckning kan finansieras genom ökad beskattning. Och detta är rimligtvis också innebörden av Klas Eklunds konstaterande, att en begränsning av budgetunderskottet "naturligtvis inte kan undvika ingrepp på utgiftssidan".

Varningar för effekterna av fortsatt snabbt växande offentliga utgifter förekom redan i början av 1970-talet —

även om ingen då föreställde sig, att dessa skulle ta sig uttryck i den dramatiska underskottsutvecklingen. Inom den politiska oppositionen framförde åtminstone Moderata Samlingspartiet farhågor för dess effekter på den svenska ekonomin. Eftersom jag själv medverkade vid dess tillkomst känns det lockande att återge ett avsnitt ur en moderat partimotion från 1972 (1972:294):

"En framskrivning av nu aktuella trender ger vid handen att den offentliga sektorn under 1970-talet kommer att öka från 48,9 procent av BNP till omkring 55 procent 1980, förutsatt att inga nya reformer tillkommer. Med den reformtakt som präglade 1960-talet skulle siffran nå upp till omkring 65 procent — — —. Beräkningar av detta slag måste naturligtvis tas med stor försiktighet — — —. Beräkningarna belyser emellertid väl de utomordentligt allvarliga problemen som svensk ekonomi idag har att lösa. En väsentligt långsammare tillväxt av den offentliga sektorn i förhållande till BNP måste uppnås."

Naturligtvis kan man klandra de borgerliga regeringar som vi haft mellan 1976 och 1982 för att, trots otillräckligt inkomstunderlag, ha tillåtit de offentliga utgifterna att fortsätta att öka och för senfärdighet när det har gällt att söka bemästra utvecklingen. Åtminstone inom delar av den regering som tillträdde hösten 1976 fanns det ambitioner att driva en offensiv reformpolitik. Och det fanns en räddhågsenhet för att ta itu med Sveriges strukturella problem, som ledde till överdrivna insatser på arbetsmarknadspolitikens och industripolitikens område. Men det klandret drabbar också den dåvarande socialdemokratiska oppositionen, som konsekvent motsatte sig alla förslag till utgiftsbegränsningar och som lika konsekvent fann de arbetsmarknadspolitiska och industripolitiska insatserna otillräckliga. De borgerliga partierna — i och utanför regeringen — lyckades ändå slutligen samla sig till konkreta åtgärder och åtgärdsförslag mot den fortsatta utgiftsexpansionen. Socialdemokraterna vann valet på att fortsätta att säga nej.

För lite görs

Klas Eklund har — det tål att upprepas — på ett utmärkt sätt belyst det nuvarande budgetunderskottets problem. Om i detta hänseende några polemiska synpunkter skulle anmälas, vore det närmast att han snarare underskattar än överskattar problemens storleksordning. Jag tror t ex att det finns en allvarlig risk för att statens fortsatta upplåningsbehov kan komma att knäcka den ökning av industriinvesteringarna under 1984 som regeringen räknar med i sin under hösten redovisade proposition om "Vissa ekonomiskt-politiska åtgärder m m".

Vad som inger oro inför framtiden är att — trots myckna ord om motsatsen — så lite ändå görs. Regeringen har i ovannämnda proposition sagt sig förbättra det statliga budgetsaldot med 7 miljarder kronor. Samtidigt tillkommer nya utgifter som gör nettot mindre. Och trots talet om besparingar ligger tyngdpunkten i beslutade och föreslagna åtgärder i en ytterligare skärpning av beskattningen. För 1983 är det fråga om skattesköpningar netto på ca 12,8 miljarder kronor och för 1984 på ytterligare mellan 10 och 11,5 miljarder kronor. Detta till trots vågar regeringen inte mer än hysa förhoppningen om att det skall vara möjligt att hålla budgetunderskottet nominellt oförändrat. Utgiftsexpansionens problem har den uppenbarligen långt ifrån bemästrat. Det finns inte minst anledning att befara, att den långa raden av skattesköpningar — i stället för faktiska besparingar — på bara något års sikt är ägnade att göra ont värre genom att ytterligare snedvrیدا incitamentsstrukturen i den svenska ekonomin.