

Repliker och kommentarer*

KLAS EKLUND

Budgetunderskottet, än en gång

En kombination av ökad tillväxt, stramare budgetpolitik och effektivisering av den offentliga verksamheten har åstadkommit ett trendbrott i utvecklingen av den offentliga sektorns budgetunderskott. Men den statsfinansiella krisen har ännu inte övervunnits.

Förra hösten redovisade jag i denna tidskrift ett antal siffror och diagram rörande de offentliga finansernas utveckling och diskuterade vilka problem de växande underskotten för med sig (Eklund [1983]). Slutsatsen var att "vi måste sätta stopp för den saldoutveckling vi haft under de senaste sex åren". Detta innebar i sin tur att det skulle "bli nödvändigt med en mycket stram budgetpolitik under åren framöver".

Sedan detta skrevs har en särskild ekonomisk-politisk proposition (prop 1983/84:40, i oktober 1983), en budget-

Civilekonom och fil kand KLAS EKLUND är sakkunnig i finansdepartementet. Han ingår också i ESO, expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

proposition och en kompletteringsproposition lagts fram. De åtgärder som där vidtagits har medfört att budgetläget nu ser påtagligt ljusare ut än det gjorde förra hösten. Det kan därför finnas skäl att kort redovisa de viktigaste förändringarna och uppdatera en del av de diagram som redovisades i min artikel i fjol.

Den artikeln skrevs på grundval av den information som förelåg i kompletteringspropositionen våren 1983. Enligt denna skulle statsbudgetens kassamässiga saldo budgetåret 1983/84 hamna på 90 miljarder kr, det finansiella sparandet i den konsoliderade offentliga sektorn 1983 uppvisa ett underskott om 55 miljarder kr och underskotten skulle därefter fortsätta att växa; enligt långtidsbudgeten skulle det kassamässiga underskottet redan budgetåret 1984/85 vara uppe i 101 miljarder kr.

Denna utveckling bedömdes vara oförenlig med strävandena att nedbringa inflationstakten och lägga grunden för en långsiktigt hållbar expansion av produktion, investeringar och sysselsättning.

Skärpt budgetprövning

I den ekonomisk-politiska proposition som lades fram i oktober 1983 presenterades därför åtgärder, som sammanta-

* I denna avdelning välkomnas kommentarer till tidigare bidrag samt korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning.

get stärkte budgeten med ca 7 miljarder kr. Det rörde sig om utgiftsnedskärningar om sammanlagt 5 miljarder (bl a minskade livsmedelssubventioner, neddragning av vissa utbildningslinjer, nedskärning av beredskapslagringen av olja m m) och skattehöjningar om ca 2 miljarder kr (förmögenhetsskatten, oms på aktiehandel, olika punktskatter m m). Ett särskilt program för att inleda en avindexering av de offentliga utgifterna inleddes också, i syfte att minska automatiken i den offentliga utgiftsökningen.

Samtidigt skärptes den ordinarie budgetprövningen kraftigt. I princip medges inga nya utgifter som inte kan finansieras inom ramen för redan existerande program. Detta borgar för en stram total budgetpolitik. Därutöver har en rad översyns- och strukturprojekt angående statsfinanserna initierats och drivits vidare. Det gäller effektivisering av den statliga kassahållningen, samordning av skatteuppbörden och en rad andra insatser, vilka ger effekter såväl på budgetens utgiftssida som på dess intäktsida. I en rad fall har detta arbete medfört direkta utgiftsbegränsningar och omprioriteringar.

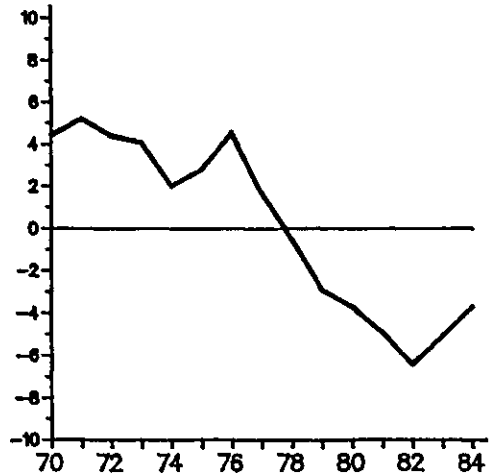
Vidare har delar av den statliga verksamheten stimulerats till ökad avgiftsf finansiering. Det tillfälliga industripolitiska stödet till näringslivet har skurits ned kraftigt. För det stora flertalet myndigheter tillämpas det s k huvudförslaget — dvs den "osthyvel" som innebär årliga tvåprocentiga reala neddragningar av myndighetsanslagen. Samtidigt har någon kompensation ej givits för de prisstegringar som devalveringen orsakade.

Detta har medfört en stark dämpning av de statliga utgifternas tillväxt. Trots att statskuldräntorna ökat snabbare än vad som prognosticerades i fjol, ligger de totala statliga utgifterna praktiskt taget stilla i år. Statsutgifterna exklusive räntor sjunker 1984 med 3,6 procent realt, vilket kan jämföras med att deras genomsnittliga årliga tillväxt under 1970-talet var nästan 6 procent.¹

Även de kommunala utgifterna växer nu avsevärt långsammare än under

Diagram 1. Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 1970—1984.

Procent av BNP



70-talet. De totala offentliga utgifterna beräknas i år öka med endast 0,6 procent realt; 1970—79 ökade de med i genomsnitt 5,9 procent per år. Detta innebär att de offentliga utgifternas andel av BNP — som steg med närmare tre procentenheter per år 1976—82 — nu minskar för första gången på länge: från en toppnotering om 67,8 procent 1982 till 67,7 procent 1983 och 66,3 procent i år.

På inkomstsidan har skattetrycket, mått som skatternas och avgifternas andel av BNP, legat kvar på nivån 51 procent, vilket innebär att det varit i stort sett oförändrat sedan 1977. Den ökade ekonomiska aktivitet som följt av devalveringen 1982 har emellertid gett en tillväxt av skatteunderlaget, vilket resulterat i en förstärkning av den offentliga sektorns inkomster. I och med att den ekonomiska tillväxten 1983 blev avsevärt högre än vad som tidigare förutspåddes (BNP steg 1983 med 2,3 procent, medan 1983 års finansplan räknade med endast 1,4 procent) har också de offentliga inkomsterna ökat snabbare.

¹ Alla siffror och diagram är, om inte annat anges, från 1984 års kompletteringsproposition (prop 1983/84:150).

Radikalt trendbrott

Resultatet har blivit en påtaglig förstärkning av den offentliga sektorns finanser. Som framgår av *diagram 1* minskar den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparandeunderskott från en toppnivå om 6,4 procent av BNP till 5,1 procent i fjol och beräknade 3,7 procent i år. I löpande priser minskar underskottet från 40 miljarder kr 1982 till 28 miljarder i år. Detta betyder att Sverige, i och med denna anmärkningsvärt snabba förstärkning av de offentliga finanserna, kommit ned på underskottstal som är normala för OECD-området, efter att under 1980-talets första år haft avsevärt större och snabbare växande underskott än OECD-området i övrigt.

Också det strukturella sparandeunderskottet har minskat kraftigt sedan 1982. Detta saldo, som visar den konsoliderade offentliga sektorns beräknade sparandebrist vid full sysselsättning, har enligt OECDs beräkningar i *diagram 2* minskats med nästan två tredjedelar och ligger nu på en nivå av ca 1 procent av BNP.

Statens kassamässiga budgetsaldo minskar nu också påtagligt, som framgår av *diagram 3*; från en toppnivå om 13,4 procent av BNP 1982 till 11,5 procent 1983 och 10,0 procent i år. Därmed

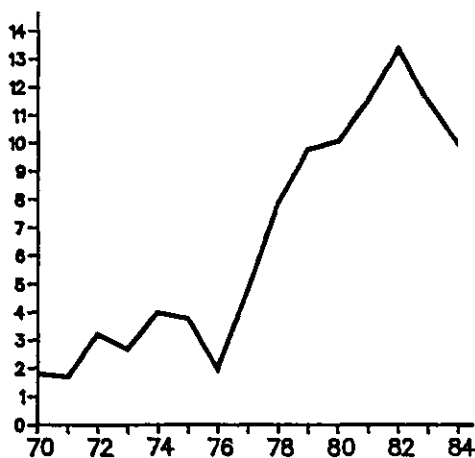
Diagram 2. Den konsoliderade offentliga sektorns strukturella finansiella sparande 1970—1984.

Procent av potentiell BNP



Källa: OECD

Diagram 3. Statens kassamässiga budgetunderskott 1970—1984.
Procent av BNP

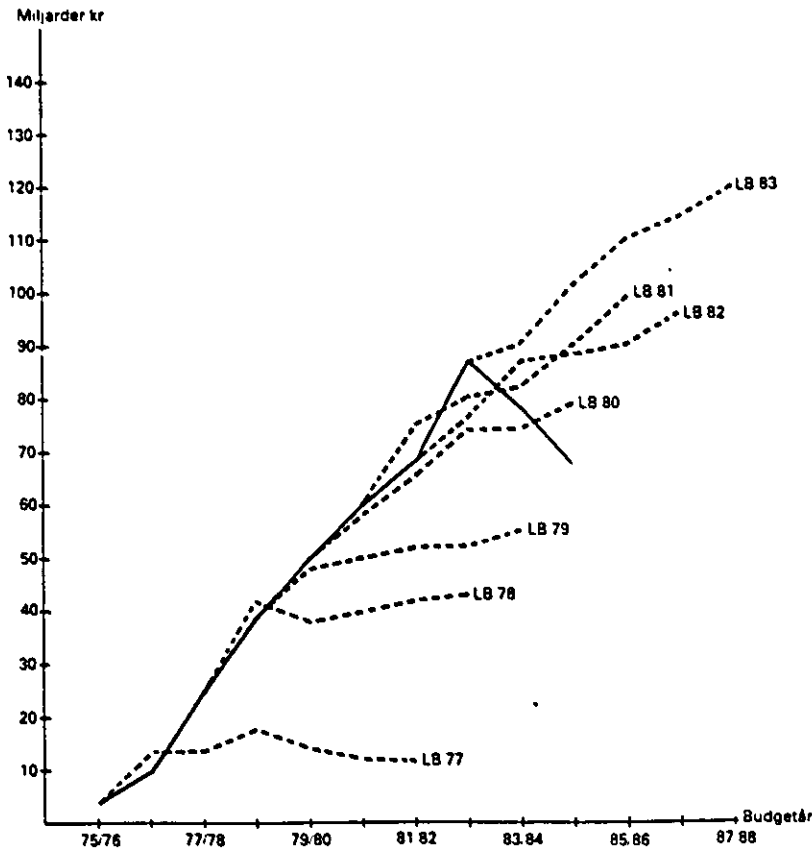


har den oavbrutna stegringen 1976—82 brutits, och det reala underskottet har minskat med en dryg fjärdedel på endast två år. I löpande priser har det kassamässiga saldot minskat från 87 miljarder kr budgetåret 1982/83 till 78 miljarder kr innevarande budgetår och beräknade 67 miljarder för budgetåret 1984/85.

Det bör särskilt noteras, att den sistnämnda siffran ligger hela 34 miljarder kr under den nivå som fjolårets långtidsbudget indikerade. Budgetunderskottet har alltså minskat med inte mindre än en tredjedel i förhållande till långtidsbudgeten. Därmed har ett radikalt trendbrott ägt rum. Under en följd av år har varje långtidsbudget visat ökande budgetunderskott under långtidsbudgetperioden, samtidigt som den faktiska budgetutvecklingen uppvisat markant högre underskott än vad som beräknats för budgetåret i fråga i tidigare långtidsbudgetar. Detta illustreras i *diagram 4*, vilket också tydligt demonstrerar att denna tendens, att underskotten ökar för varje ny kalkyl som görs, brutits.

En del av saldotsförbättringen har åstadkommit genom extraordinära budgetförstärkningar, dvs sådana förstärkningar som inte ger bestående effekter. Även exklusive dessa insatser

Diagram 4. Utvecklingen av budgetunderskottet enligt långtidsbudgetberäkningarna samt faktiskt/beräknat utfall.



visar emellertid budgetunderskottet en klar nedgång; i löpande priser från 93 miljarder kr budgetåret 1982/83 till 82 miljarder kr 1984/85. I reala termer blir naturligtvis förbättringen större.

Än mer slående blir nedgången av budgetunderskottet om vi exkluderar ränteutgifterna. Beräknat på detta sätt var underskottet 1982/83 38 miljarder, under innevarande budgetår är det 18 miljarder, och budgetåret 1984/85 beräknas budgetunderskottet exklusive räntor bli endast 7 miljarder kr. Denna utveckling är intressant bl a mot bakgrund av analysen i fjolårets konjunkturrapport från SNS; i denna ställdes upp en budgetpolitisk norm, enligt vilken målet — under särskilda antaganden om realräntan — borde vara att

bringa ned underskottet exklusive räntor till noll inom fem år (Bentzel m fl [1983]).

En del av de här redovisade siffrorna är prognoser och således behäftade med viss osäkerhet. Hur vi än mäter underskottet står det likväl klart, att en kraftig förbättring av statsfinanserna ägt rum under det senaste året. Bakom denna förbättring ligger effekterna av fyra typer av åtgärder, vilka, enligt årets finansplan, samtliga måste ingå i en långsiktig politik för att sanera de offentliga finanserna:

- en politik för att öka tillväxten i vår ekonomi,
- åtgärder för att effektivisera den offentliga verksamheten och i vissa

- fall förändra dess organisations- och finansieringsformer,
- nedskärningar av vissa utgifter, samt
- vissa skattehöjningar.

Krisen är inte övervunnen

Det är således *kombinationen* av förbättrad tillväxt, stramare budgetpolitik, vissa skattehöjningar och översynsprojekt som givit utslag i en så kraftig förbättring av budgetläget. Av detta kan två slutsatser dras:

För det första att avsaknaden av stora och dramatiska "besparingspaket" ingalunda är ett uttryck för en slapp finanspolitik eller för att regeringen är obekymrad över statsfinanserna. Tvärtom kan de tidigare förekommande extra sparpaketerna tolkas som ett tecken på att den dåvarande regeringen tappat kontrollen över den reguljära budgetprocessen och i stället — förgäves — försökte stoppa fallet utför med särskil-

da paket. Den nuvarande regeringen har i stället stramat upp det ordinarie budgetarbetet, vilket möjliggör en statsfinansiell rekonstruktion utan särskilda besparingspaket.

För det andra är det viktigt att den nu förda budgetpolitiken drivs vidare. Att statsfinanserna nu förbättras betyder långt ifrån att den statsfinansiella krisen är övervunnen. Såväl den senaste långtidsbudgeten som 1984 års långtidsutredning visar att inflationsbekämpningen måste fortsätta och att ytterligare förstärkningar av statsbudgeten är nödvändiga om en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling skall kunna säkerställas. Budgetarbetet måste således även framgent bedrivas med utomordentlig stramhet.

Referenser

- Bentzel, R. m fl, [1983], *Skuldfällan*. SNS, Stockholm.
Eklund, K., [1983], "Budgetunderskottet". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 6.