

CARL JOHAN ÅBERG

De skiftande målen för budgetpolitiken

Den samhällsekonomiska synen på budgetsaldot har förändrats kraftigt under de senaste decennierna. I stabiliseringspolitiska sammanhang är det numera hela den konsoliderade offentliga sektorns finansiella över- eller underskott som tilldrar sig intresse. I ett längre perspektiv måste emellertid denna sektor prestera ett positivt sparande som motverkar sparandebristen i andra samhällssektorer.

30-talets diskussioner och reformer på budgetpolitikens område tillhör nästan den politiska och ekonomiska allmänbildningen. Både Wigforss [1964] och Erlander [1972] har i sina memoarer livfullt beskrivit övergången från den tidigare rådande uppfattningen, att statsbudgeten skulle balansera varje år och att man oavsett konjunkturläge skulle motverka ett ökande underskott genom inkomstförstärkningar, till den nya ekonomiska politik som innebar att man utnyttjade över- och underskotten i statsbudgeten som medel för att utjämna konjunkturörelserna. Den teoretiska grunden för denna nya, aktiva konjunkturpolitik hade redan lagts tidigare under 20-talet i England genom främst J M Keynes insatser och här hemma genom arbetet av Stockholmsskolans ekonomer.

Dessa teoretiska resonemang fick ett av sina första konkreta uttryck genom Gunnar Myrdals bilaga till statsverkspropositionen år 1933 om verkningarna på konjunkturerna av olika åtgärder "inom den offentliga hushållens område" [Myrdal 1933]. Han följde sedermera upp dessa resonemang i sin stora utredning om "Finanspolitikens ekonomiska verkningar" [Myrdal 1934].

Denna nya syn på statsbudgeten som stabiliseringspolitiskt instrument fick sin statsfinansiella konkretion genom 1937 års budgetreform som utformats inom finansdepartementet under ledning av den dåvarande statssekreteraren, Dag Hammar skjöld. Det centrala i den nya budgetredovisningen var den strikta åtskillnaden mellan en driftbudget och en kapitalbudget. På den förra registrerades de löpande transaktionerna medan man med den senare avsåg att registrera förändringarna i statens förmögenhetsställning. Bakom denna uppdelning låg föreställningen att man som en långsiktig budgetnorm skulle eftersträva att driftbudgeten balanserades medan man däremot även på längre sikt kunde acceptera att kapitalbudgeten finansierades genom lån — då förutsatt att detta i princip svarade mot en förmögenhetsökning för staten. Under lågkonjunkturer kunde man

CARL JOHAN ÅBERG är docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet och ekonom i socialdemokratiska riksdagsgruppen. Han har tidigare varit chef för ekonomiska avdelningen vid finansdepartementet och var huvudansvarig för 1975 års långtidsutredning.

dessutom acceptera att driftsbudgeten underbalanserades och alltså finansierades lånevägen för att upprätthålla den ekonomiska aktiviteten men detta skulle då motvägas genom en motsvarande överbalansering under högkonjunkturår.

Även om denna budgetredovisning i och för sig innebar ett steg framåt i förhållande till tidigare principer kännetecknades den emellertid fortfarande av en betydande stelhet. I en särskild bilaga till statsverkspropositionen 1946 accepterade Dag Hammarskjöld [1964] att det kunde finnas skäl att göra avsteg ifrån den strikta normen att driftsbudgeten skulle vara i balans taget över hela konjunkturcykeln. De olika utgiftsposternas placering på drifts- resp kapitalbudget gav utrymme för ett visst mått av godtycke och var de facto även föremål för förändringar.

”... man förutsätter att AP-fondens totala sparande i ett längre perspektiv i sin helhet skall reserveras för den offentliga sektorns ... lånebehov och därigenom kunna utnyttjas för en motsvarande försvagning av det offentligas skatteinkomster.”

Under senare delen av 50-talet lämnade emellertid regeringen i allt större utsträckning den tidigare uppdelningen i driftsbudget och kapitalbudget och anknöt den finanspolitiska diskussionen till summan av dessa, dvs totalbudgeten. Man fick därigenom ett bättre grepp om totalbudgetens totala anspråk på reala resurser i ekonomin. Så ger exempelvis en ökning av studielånen visserligen upphov till en ökning av statens fordringar. Men den reala effekten av en höjning av dessa borde beaktas vid utformningen av den ekonomiska politiken varför dessa utgifter även borde belasta totalsaldot. Sedan dess har totalbudgetens saldo varit det som man diskuterat i den allmänna

debatten. Redovisningarna av driftsbudgeten resp kapitalbudgeten har alltmera blivit en historisk relik som under de senaste decennierna knappast haft någon betydelse vare sig för den ekonomiska politikens uppläggning eller i den allmänna diskussionen.

Under senare delen av 60-talet började man emellertid — bl a under inflytande av Bent Hansens analyser [1969] och redovisningarna inom i första hand OECD — att i nationalbudgetarna presentera de offentliga räkenskaperna på ett nytt sätt. Syftet med de nya redovisningarna var att lägga grunden för analyser och uppskattningar av effekten på den reala ekonomin av den samlade offentliga sektorns verksamhet. Budgetsaldot är ju — oavsett om det gäller drifts- eller totalbudgeten — i ett sådant analytiskt sammanhang ett inte endast bräckligt utan i vissa sammanhang t o m missvisande instrument. Som grund för dessa beräkningar hade man en sammanställning som har kommit att kallas för ”den konsoliderade offentliga sektorns inkomster och utgifter”. I den offentliga sektorn ingår då inte endast staten utan även kommunerna och socialförsäkringssektorn. Den senare domineras i Sverige numera helt av allmänna pensionsfonden.

I ”konsolideringen” ligger att man nettat ut alla transaktioner mellan de offentliga sektorerna och således endast belyser de transaktioner som sker mellan den offentliga sektorn och ekonomin i övrigt. I det följande avsnittet redovisar jag hur denna total för den offentliga sektorn successivt byggs upp.

Den konsoliderade offentliga sektorn

Vid sidan av syftet att ge underlag för beräkningar av finanspolitikens reala effekter avsåg man även med den nya redovisningen att uppskatta det *finansiella sparandet* inom de offentliga sektorerna. Detta begrepp definieras som skillnaden

mellan å ena sidan en sektors samtliga löpande intäkter och å andra sidan summan av sektorns alla reala konsumtions- och investeringsutgifter och inkomstöverföringar (transfereringar) till andra sektorer. På utgiftssidan räknar man således inte in nettot av utlåning och andra finansiella transaktioner vilka ger upphov till en ökning av fordringarna på andra sektorer. För statens vidkommande innebär detta t ex att ökade bostads- eller studielån inte ingår på utgiftssidan utan i stället inräknas i statens finansiella sparande. Däremot inräknas i utgifterna de reala investeringar som sker inom t ex vägbygget.

I en viss mening kan man säga att man härigenom har fått en ny uppdelning i en drifts- och en kapitalbudget — dock med helt annat innehåll än tidigare. På den tidigare kapitalbudgeten registrerades alla förmögenhetsökningar inom staten — såväl reala som finansiella. Nu har man slagit sönder denna budget i två delar — en real del som förts tillsammans med de löpande utgifterna och en finansiell del som ingår i det finansiella sparandet.

I tabell 1 redovisas hur det finansiella sparandet byggs upp inom den totala, konsoliderade offentliga sektorn under året 1977.

Av tabellen framgår att den statliga sektorn beräknades ge ett totalt underskott på 18 miljarder kr under 1977. Men av de samlade utgifterna på nära 113 miljarder kr utgjorde den finansiella utlåningen ca 6 miljarder kr. Större delen av denna utgjordes av lån för bostadsbygget, lokaliseringssändamål och till studerande. Denna utlåning svarar alltså mot en lika stor ökning av statens nettofordringar på andra sektorer i ekonomin.

Kommunernas verksamhet under 1977 resulterade i praktiskt taget balans mellan inkomster och utgifter. Denna sektor bedriver inte heller någon utlåningsverksamhet att tala om varför sektorns finan-

Tabell 1. Den konsoliderade offentliga sektorn 1977.

<i>Staten</i>	Inkomster	94 610
	Utgifter	— 112 610
	Totalsaldo	— 18 000
	Utlåning	6 060
	Finansiellt sparande	— 11 940
<i>Kommunerna</i>	Inkomster	94 780
	Utgifter	— 95 260
	Finansiellt sparande	— 480
<i>Socialförsäkringssektorn</i>	Inkomster	69 860
	Utgifter	— 55 060
	Finansiellt sparande	14 800
	Totalt finansiellt sparande i off sektorn	2 380

Källa: Tabellerna 8.1—8.3 i Prel nationalbudgeten för 1978.

siella sparande blir praktiskt taget identiskt med deras totalsaldo.

Socialförsäkringssektorn domineras helt av allmänna pensionsfonden. Den lämnade under det här året ett överskott på nära 15 miljarder kr som alltså i detta sammanhang registreras som ett lika stort finansiellt sparande.

Summerar man nu de olika bidragen från den offentliga sektorns olika delar kan man registrera ett positivt finansiellt sparande på drygt två miljarder kr för detta år. Den totala offentliga sektorn — mätt på det sätt som här gjorts — bidrog alltså positivt till landets samlade sparande under 1977.

Det finansiella sparandets användning i den politiska debatten

Flera nationalekonomer har med stort engagemang förespråkat att man skall ersätta diskussionerna om statsbudgetens

totalsaldo med det finansiella sparandet i den totala offentliga sektorn. Typiskt är ett uttalande från 1975 av Göran Ohlin [1975].

"Alla ekonomer i landet har i årtal försökt att få slut på pratet om underskott i budgeten. Man måste också räkna med socialförsäkringarna, främst AP-fonderna, och ibland också kommunernas utgifter och inkomster för att få en rättvisande bild av läget, dvs den konsoliderade offentliga sektorn".

På senare tid har även en del borgerliga ledarskribenter varmt förespråkat användningen av den konsoliderade offentliga sektorns netto. I en hel del fall tror jag emellertid att detta mindre beror på några djupare insikter i finanspolitik utan mer är ett uttryck för ett starkt känt behov av att blanda bort korten i fråga om den borgerliga regeringens ekonomiska politik. Man uppnår nämligen den optiska effekten att reducera den statliga totalbudgetens underskott för

"... de offentliga sektorerna måste i det långa perspektivet presentera ett såpass kraftigt överskott att de kan motverka bristen på sparande i ekonomin."

1977 från 18 miljarder kr till att i stället bli ett överskott för den konsoliderade offentliga sektorn på drygt två miljarder kr.

Jag kan inte tolka de borgerliga ledarskribenternas engagemang i begreppet finansiellt sparande inom den konsoliderade offentliga sektorn på något annat sätt än att dessa utgår ifrån att detta sparande taget över en hel konjunkturcykel skall uppgå till noll. Innebörden i detta skulle i så fall vara att man förutsätter att AP-fondens totala sparande i ett längre perspektiv i sin helhet skall reserveras för den offentliga sektorns — dvs statens och kommunernas — lånebehov och där-

igenom i realiteten innebära en motsvarande försvagning av det offentliga skatteinkomster. Därigenom har man visserligen gjort ett väsentligt avsteg från de principer som låg bakom tillkomsten av den allmänna pensionsfonden — nämligen att denna skulle bidra till att höja sparkvoten i landet och därigenom i en realekonomisk mening medverka till tryggheten av de framtida pensionsåtaganden som ligger i denna reform. Men har man som politisk ideologi att bostads- och näringslivsinvesteringarnas finansiering i första hand är en uppgift för de privata sektorerna i ekonomin så upplevs säkert inte detta avsteg som något större syndfall — till och med om det skulle leda till en sänkning av vår totala sparkvot.

Sett ur en mera snäv finanspolitisk synvinkel tycker jag att det borde vara uppenbart för alla och envar som ägnat en stunds eftertanke åt detta att den *absoluta* summan av det finansiella sparandet inom den offentliga sektorn inte kan användas som något rättesnöre för finanspolitiken. Existensen av ett överskott av sparande inom denna totala sektor innehåller lika lite information om ett skattesänkingsutrymme som vad ett underskott på den statliga totalbudgeten säger om behovet av att höja skatterna. Bägge begreppen måste självfallet relateras till de mål som man avser att förverkliga med finanspolitiken. I de avslutande avsnitten skall jag redovisa några reflektioner kring detta problemkomplex.

Avgränsningen av den offentliga sektorn

Innan jag går in på att diskutera riktlinjerna för den ekonomiska politiken vill jag rikta uppmärksamheten på en trots allt relativt viktig fråga — nämligen avgränsningen av den offentliga sektorn. I en statistisk mening bör självfallet kommunerna ingå i en redovisning av den samlade offentliga sektorns verksamhet i

vårt land i likhet med vad som gäller i OECD:s nationalräkenskapssystem, där den konsoliderade sektorn går under namnet "General Government".

Om analysen däremot gäller uppläggningsen av den *statliga* finanspolitiken vill jag emellertid ifrågasätta om kommunerna skall inkluderas i det sektorsbegrepp som man därvid bör utgå ifrån. En grundläggande förutsättning för sektors-tillhörighet bör i ett sådant sammanhang vara att man har en praktiskt taget fullständig administrativ kontroll över vad som händer med sektorns inkomstnormer och utgifter. Det vore onekligen ett "overstatement" av större mått att påstå att staten har denna administrativa kontroll över kommunernas utgifter och inkomster. Snarare utgör bristen på möjligheter från den statliga sidan att påverka kommunernas ekonomi något som har blivit ett växande problem i vårt land under senare år. Den "konsolidering" som jag i fortsättningen kommer att använda mig av består därför endast av den egentliga statsbudgeten och socialförsäkringssektorn, dvs AP-fonden.

En långsiktig norm för budgetpolitiken

Flera av de tidigare försöken att formulera "normer" för budgetpolitiken tog sin utgångspunkt i att ett på visst sätt definierat saldo skulle vara utjämnat över en konjunkturcykel. Det för mig centrala är att relatera budgetpolitiken till de tre i detta finanspolitiska sammanhang centrala målen för den ekonomiska politiken nämligen full sysselsättning, en tillfredsställande ekonomisk tillväxt och extern balans. Det är den samtidiga uppfyllelsen av dessa tre mål som bör vara styrande för vårt sätt att betrakta ett visst års faktiska utfall när det gäller den offentliga sektorns finansiella sparande. Huruvida detta är för högt eller för lågt kan endast avgöras mot bakgrund av samhällsekono-

Tabell 2. Finansiellt sparande 1977 samt 1980 enligt LU 75 (Alt II) (i miljarder kr)

	1977	1980
Staten	-11,9	- 5,8
AP-fonden	+14,8	+15,9
Kommunerna	- 0,5	0
Hushåll	+19,1	+20,3
Bostäder	} -37,6	- 9,9
Företag		-20,7
Summa (= bytesbalansens saldo)	-16,1	0

Källor: PNB 1978 samt LU 75 (SOU 1975: 68), s 303.

mins läge i fråga om dess grad av full sysselsättning, tillväxt och balans i utri-keshandeln.

Någon sådan typ av kalkyler har inte gjorts i vårt land i någon större omfattning. Ett försök i denna riktning presenterades dock i 1975 års långtidsutrednings huvudbetänkande [SOU 1975: 89]. Utgångspunkten för LU:s överväganden var att vi under åren fram till 1980 skulle arbeta oss fram till ett läge med balans i vår utrikeshandel med en hela tiden bibehållen full sysselsättning. Självfallet har sedan dess kraftiga förändringar inträffat i vår ekonomi som inte längre gör det särskilt sannolikt att vi kan uppnå denna balans fram till 1980. Men dessa resultat kan likväl utgöra en värdefull konkretisering av de principiella resonemangen i avvaktan på att den nya långtidsutredningen blir färdig. I *tabell 2* presenteras dels det finansiella sparandets fördelning för 1977 — där uppgifterna för de offentliga sektorerna ansluter sig till de som presenterades i *tabell 1* — dels även uppgifterna för 1980 enligt LU 75.

Det som gör begreppet finansiellt sparande intressant är bl a att summan av de olika sektorernas sparande definitions-mässigt sett är lika med bytesbalansens

saldo. Ett underskott på bytesbalansen är således liktydigt med att vi totalt sett för hela vår ekonomi har ett negativt finansiellt sparande — ett överskott på bytesbalansen innebär att landets samlade finansiella sparande är positivt.

Även vid full sysselsättning, balans i utrikeshandeln och en real kapitalbildning som leder till den målsatta tillväxten finns det som framgår av *tabellen 2* sektorer i vår ekonomi som har ett negativt finansiellt sparande. Sedan lång tid tillbaka är det i första hand två sektorer som har haft ett betydande negativt finansiellt sparande — nämligen bostadssektorn och företagssektorn. Även vid den nu låga nivån på bostadsinvesteringarna är dessa dock klart större än vad det samtidiga sparandet i denna sektor är, vilket då registreras i form av ett negativt finansiellt sparande. På samma sätt gäller att investeringarna inom företagssektorn kraftigt överstiger sektorns eget bruttosparande.

”Det är detta som Sträng hela tiden försökt säga till fackekonomerna, nämligen att vi i ett längre perspektiv måste reservera en betydande del av AP-fondens utlåning för bostadsbyggande och näringslivsinvesteringar.”

Det är givet att det — som jag antydde tidigare — finns politiker och ekonomer som mer eller mindre uttalat hävdar att man borde ändra på dessa förhållanden. Man borde höja hyresnivån så kraftigt att bostadssektorn blev självförsörjande i fråga om sparande. Man borde höja bruttovinstnivån så kraftigt att företagen själva finansierade sina investeringar. Fördelningspolitiskt finns det emellertid mycket att invända mot dessa förslag. Dessutom kan man inte utesluta att åtgärder i denna riktning skulle kunna utöva så pass kraftiga deflationistiska ef-

fekter på samhällsekonomin att förutsättningen om full sysselsättning i så fall inte längre skulle kunna upprätthållas. Kombinationen av kraftigt höjda hyror, ökade bruttovinster och en minskande löneandel skulle onekligen kunna skapa betydande problem i både fördelnings- och stabiliseringspolitiken. Ett löntagarfondsystem kan självfallet lösa upp vissa av dessa problem — men långt ifrån alla.

Sparandebristen

Om man därför utgår ifrån det nu gällande sparbeteendet inom ekonomin så måste således det negativa sparandet inom bostads- och företagssektorerna motvägas av ett positivt sparande inom ekonomins övriga delar för att full sysselsättning, tillväxt och jämvikt i bytesbalansen skall råda. Sedan länge presterar hushållssektorn en viktig del av detta positiva sparande. Men man kan för det första konstatera att detta särskilt under 70-talet uppvisat en betydande instabilitet. Det har varierat kraftigt från år till år och bildar därigenom en osäker grund för den långsiktiga planeringen av finanspolitiken. För det andra räcker detta sparande ändå inte till, utan de offentliga sektorerna måste i det långa perspektivet presentera ett såpass kraftigt överskott att detta kan motväga det negativa sparandet i ”bristsektorerna”.

I LU 75 vågade vi inte göra några bestämda förutsättningar om ett finansiellt nysparande från kommunernas sida utan vi förutsatte att dessa 1980 skulle lyckas ligga på noll. Med utgångspunkt från de allmänna åtaganden som gäller för denna sektor är detta gott nog. I så fall återstår endast staten och AP-fonden som de sektorer som skall kunna prestera det sparande som fattas för att vi skall kunna förverkliga målen för den ekonomiska politiken.

Preciseringarna för 1980 har sitt intresse i detta sammanhang genom att det

ger oss ett exempel på den finanspolitiska situation som råder när ekonomin

1) befinner sig i ett läge med fullt kapacitetsutnyttjande,

2) har en real kapitalbildning som ger oss den målsatta tillväxten och

3) befinner sig i balans i förhållande till omvärlden.

Sammantaget skulle detta för staten och AP-fonderna ställa krav på ett positivt finansiellt sparande på ca tio miljarder kr. Staten skulle då kunna tillåta sig att ha negativt finansiellt sparande på ca sex miljarder kr — detta dock under förutsättning att AP-fondens samlade nettosparande uppgick till 16 miljarder kr. Det är detta som Sträng hela tiden försökt säga till fackekonomerna, nämligen att vi i ett längre perspektiv måste reservera en betydande del av AP-fondens utlåning för bostadsbyggande och näringslivsinvesteringar — staten kan inte ensam ta hand om hela nyutlåningen från denna fond.

Om i stället det "lättsinnets" ekonomiska politik skulle få råda som man syns förespråka från en del borgerliga ledarsidor — dvs att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande i det långa loppet skulle kunna sättas lika med noll — då skulle vi sannolikt både få överge målsättningen om en balans i vår utrikeshandel och på sikt även revidera ner våra ambitioner i fråga om den ekonomiska tillväxten. En sådan situation skulle sannolikt permanenta ett underskott i förhållande till utlandet och därigenom på sikt även utgöra ett hot mot den fulla sysselsättningen i vårt land.

De resultat som presenterats för 1980 kan sägas vara ett uttryck för ett långsiktigt budgetmål för staten och AP-fonden — långsiktigt i den meningen att man förverkligat de ekonomisk-politiska målen. Om man befinner sig i ett läge utan-

för dessa balanspunkter så måste detta självfallet tillåtas påverka finanspolitiken. Ett underutnyttjande av resurserna måste då kompenseras genom en aktiv finanspolitik som temporärt kan komma att försvaga det finansiella sparatet inom den samlade totala offentliga sektorn. Men den norm mot vilken man får se denna försvagning bör alltså definieras på i princip samma sätt som skedde i LU 75. En sådan norm innebär sannolikt för en ganska lång tid framöver att summan av den statliga sektorns och AP-fondens finansiella sparande vid full sysselsättning, fortsatt tillväxt och extern balans måste vara kraftigt positivt för att motverka det strukturellt negativa sparatet i bostadssektorn och företagssektorn.

Användningen av denna typ av budgetpolitiska normer ligger för övrigt helt i linje med de rekommendationer som McCracken-gruppens ekonomer gav i rapporten "Towards Full Employment and Price Stability".

Referenser

- Erlander, T, [1972], *1901—1939*, Kristianstad
 Hammarskjöld, D, "PM angående principerna för budgetens balansering", *Bihang D till Statsverkspropositionen 1946*
 Hansen, B, och Snyder, W, W, [1969], *Fiscal Policies in Seven Countries*, OECD, Paris
 Myrdal, G, [1933], "PM angående verkningarna på den ekonomiska konjunkturutvecklingen i Sverige av olika åtgärder inom den offentliga hushållningens område". *Bilaga III till Statsverkspropositionen 1933*
 — [1934], "Finanspolitikens ekonomiska verkningar", *SOU 1934: 1*
 OECD, [1977], *Towards Full Employment and Price Stability*, Paris
 Ohlin, G, [1975], *Cirkulärartikel i Forenade Landsortstidningar*, jan
 SOU 1975: 89, *Långtidsutredningen 1975*
 Söderström, Tson, H., [1977], "I väntan på underskotten", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 8
 Wigforss, E, [1964], *Ur Mina Minnen*, s 297, Stockholm