

Hur stort är egentligen budgetunderskottet?

I finansplanen och, i än högre grad, i den ekonomiska debatten är det statens totala budgetunderskott, motsvarande ökningen i statsskulden, som väcker det största intresset. Men detta underskott är egentligen av begränsat intresse. I denna översikt visas fyra olika mått på budgetunderskottet, som ger svar på olika frågor. Måtten hamnar på olika nivåer. Däremot är det branta fallet från 1977 opåverkat av vilket mått man väljer. Det förefaller inte räcka med att svensk ekonomi återförs till balans för att budgetunderskottet skall elimineras. En sänkt ökningstakt i statsutgifterna kommer att bli nödvändig.

Det allt större underskottet i statens finanser har fått en stor uppmärksamhet i den allmänna debatten. I skräckmålningar utmålas det svenska samhället som på väg mot ruinens brant på grund av det tilltagande budgetunderskottet. Statsskulden ökade med drygt 50 miljarder kronor 1980. Än värre siffror beräknas nu för 1981. Enligt vissa kalkyler kommer därigenom den totala statsskulden att 1985 ligga på drygt 500 miljarder kronor.

Många gånger tas dessa beräkningar på fullt allvar. Det finns därför anledning att erinra om att det finns flera olika sätt att beräkna budgetunderskottet. Inget av dem är självklart. De ger helt enkelt svar på olika frågor. Det första måttet är statens kassamässiga budgetsaldo, som motsvarar ökningen i statsskuld. Det andra är statens finansiella sparande. Det tredje är den totala offentliga sektorns finansiella sparande. Det fjärde är vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle ha varit, om Sverige hade haft fullt utnyttjande av kapaciteten och full sysselsättning. Dessa olika mått skall i fortsättningen presenteras och diskuteras närmare. *Figur 1* visar de olika

måtterns utveckling för perioden 1950–80.

Statens kassamässiga budgetsaldo

Statens kassamässiga budgetsaldo visar, som namnet anger, skillnaden mellan statens totala utgifter och totala inkomster. Till inkomsterna räknas då alla typer av skatter och andra inkomster; till utgifterna hör inte bara statens egen konsumtion och investeringar utan även dess överföringar till hushåll, till företag, till kommuner, samt dess utlåning.

Den heldragna kurvan i *figur 1* visar detta budgetsaldo. Endast under ett fåtal år vid mitten av 1960-talet visade detta saldo överskott. Annars har statens finanser genomgående visat underskott. Från omkring år 1965 uppstår, som vi ser, ett allt större underskott. Från 1976 faller kurvan brant för att 1980 nå 54 miljarder (enligt finansplanen 1981).

Statens kassamässiga budgetsaldo har framför allt betydelse för storleken på statsupplåningen. De totala statsutgifterna minus inkomsterna måste ju täckas på något sätt. Staten kan välja att låna pengar i riksbanken, vilket är detsamma som att penningmängden i samhället kommer

att öka. Alternativt kan staten öka sin upplåning i bankerna, hos allmänheten (tex hushållen och AP-fonden) eller låna i utlandet. Avvägningen mellan dessa olika typer av upplåning kommer att få betydelse för den totala effekt, som budgetunderskottet får på ekonomin. Antag tex att statsutgifterna ökar med en miljard kronor därför att statens överföringar i form av barnbidrag till hushållen ökar. Om man samtidigt säljer en miljard i premieobligationer till hushållen så är därmed hushållens innehav av pengar oförändrat. De har fått en miljard av staten och betalat en miljard till riksgäldskontoret för de nya premieobligationerna. Däremot är hushållen en miljard rikare, eftersom de har fått en miljard i premieobligationer. Denna ökade formogenhet leder troligen till en viss ökning i den privata konsumtionen, men likviditetsproblemet kan göra att det dröjer ett tag innan denna ökning visar sig. Om däremot staten lånar upp pengarna i riksbanken eller utomlands, ökar penningmängden med minst samma belopp som nyupplåningen. Härigenom får hushållen direkt pengar i handen vilka de kan köpa mer varor för. Av detta skäl sägs "finansiering genom sedelpressarna" (i riksbanken) vara inflationsdrivande, därför att den skapar mer köpkraft i samhället. Jag ställer mig personligen rätt skeptisk till att den ökade köpkraften skulle spåda på inflationstakten i särskilt hög grad. Däremot ökar importen och därmed bytesbalansens underskott vid denna typ av budgetfinansiering.

Statens totala kassamässiga saldo är egentligen ett ganska underligt begrepp. Det inkluderar statens utlåning som om det vore en utgift, pengar som man aldrig får tillbaka igen. Däremot inkluderas de totala upplånade medlen. Om staten lånar upp pengar på kapitalmarknaden och omedelbart lånar ut dessa pengar igen, borde väl egentligen budgetsaldot inte ta hänsyn till den transaktionen. Om staten

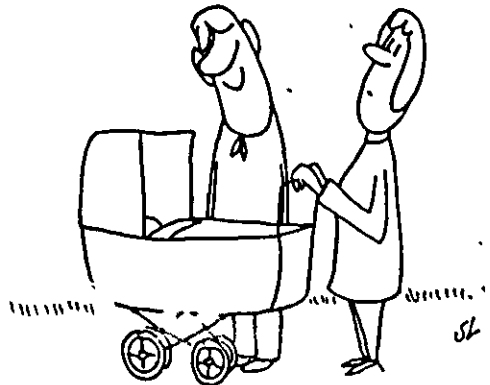
kan placera pengarna till samma samhällsekonomiska avkastning som bankerna finns ju egentligen ingen effekt av statens upplåning på samhällets tillväxt och sysselsättningen!

Statens kassamässiga saldo har därför framst intresse därför att det visar hur olika finansieringssätt för med sig olikartade effekter på penningmängd, räntor, investeringar, konsumtion mm i samhället.

Statens finansiella sparande

Ett ur realekonomisk synvinkel mer relevant budgetbegrepp är därför statens finansiella sparande, som motsvarar de finansiella resurser som staten drar från den övriga ekonomin eller ställer till denas förfogande. Det finansiella sparandet definieras som statens alla inkomster, inklusive avskrivningar, minus alla utgifter, dvs transfereringar (överföringar), statens konsumtion och statliga investeringar. Skillnaden mellan statens finansiella sparande och statens kassamässiga budgetsaldo är i huvudsak statens utlå-

Sveriges statsskuld uppgår nu till 207 miljarder.



TÄNK, SÅ LITEN OCH GULLIG
OCH REDAN SKYLDIG 26.000!

ningsverksamhet, som uppgick till drygt 15 miljarder kronor 1980. Den streckade kurvan i *figur 1* motsvarar detta alternativa sätt att beräkna underskottet i statens finanser. Vi ser ur figuren att statens finansiella sparande varierat i stort sett kring 0 ända fram till år 1976, varefter det i likhet med det kassamässiga saldot faller brant. Underskottet i statens finansiella sparande för år 1980 beräknas till ungefär 40 miljarder; för 1981 beräknas en siffra som blir större än den 1980.

Den totala offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorn uppdelas i staten, kommunerna och socialförsäkringsinstitutionerna. Till de sistnämnda räknas inte bara AP-fonderna och arbetslöshetsfonderna, utan även bla folkpensions-systemet och sjukförsäkringssystemet, där någon fondering inte sker. Vi har i Sverige en i internationell jämförelse ovanlig fördelning av utgifterna i den offentliga sektorn på de tre delarna. Kommunernas konsumtion motsvarar ju tex tre fjärdedelar av den totala offentliga konsumtionen. En stor del av inkomsterna i den totala offentliga sektorn härrör från arbetsgivaravgifter till socialförsäkringsinstitutionerna. När vi jämför siffror över budgetsaldots andel av BNP i olika länder är det därför naturligare att använda det finansiella sparandet i den totala offentliga sektorn (stat, kommuner och socialförsäkringsinstitutioner). Detta mått ger en mer rättvisande jämförelse mellan länder på de krav som den offentliga sektorn ställer på samhället än statens kassamässiga saldo.

Den punktade kurvan i *figur 1* visar detta tredje saldo. Som vi ser låg det omkring 0 fram till 1960. Därefter kom med AP-fonden ett allt större överskott att genereras i den totala offentliga sektorn. Detta överskott nådde en topp 1976 och har därefter successivt minskat för

att övergå till ett underskott för åren 1978–80. För detta sista år beräknas den totala offentliga sektorns finansiella sparande uppgå till ungefär minus 18 miljarder. För 1981 blir siffran drygt 20 miljarder i underskott. Dessa siffror är hämtade ur Besparingspropositionen 1980.

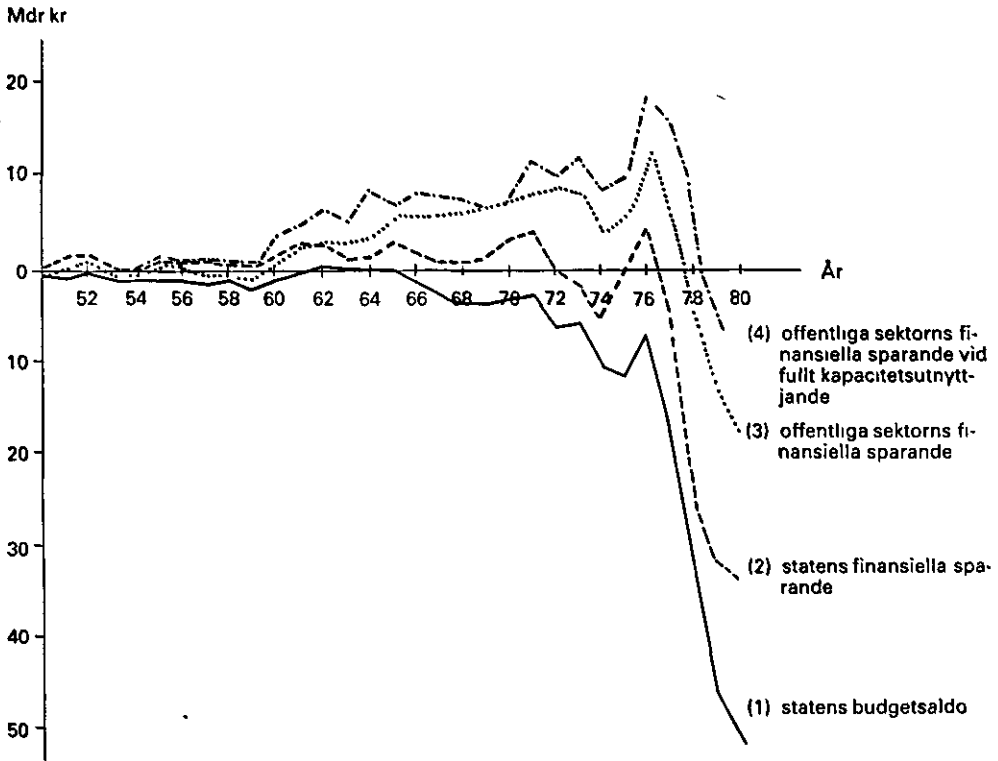
Men även detta budgetsaldo har egentligen ett begränsat intresse.

Den offentliga sektorns finansiella sparande vid full sysselsättning

Det har påpekats gång på gång från ekonomihåll (utan nämnvärd framgång) att det inte finns något entydigt samband mellan budgetsaldots storlek och budgetens effekter på ekonomin. Det finns flera orsaker till detta. Den viktigaste är att intäktssidan (skatterna) varierar direkt med graden av kapacitetsutnyttjande i ekonomin. I en lågkonjunktur växer landets inkomster långsammare och därmed även skatterna. Utgifterna å andra sidan växer kanske snabbare, därför att överföringarna till hushållen i form av arbetslöshetsunderstöd och andra sociala utgifter och till företagen i form av olika subventioner stiger. Ett budgetunderskott uppstår därför helt naturligt i en lågkonjunktur. Ju djupare lågkonjunkturen är, desto större blir budgetunderskottet. Av detta skäl kan man inte säga, att en offentlig budget med ett underskott på 50 miljarder kronor med nödvändighet är mer stimulerande för den totala ekonomin än en budget med ett underskott på 40 miljarder. Allt beror på den konjunktursituation som råder, liksom på fördelningen mellan olika typer av inkomster och utgifter.

Det har i utlandet blivit vanligt att man försöker att undanroja effekterna av konjunkturläget på budgetsaldot genom att beräkna vad statens inkomster och utgifter skulle ha varit, om ekonomin skulle ha haft full sysselsättning och fullt kapacitetsutnyttjande (det sk "full-em-

Figur 1. Budgetunderskottet enligt olika definitioner, 1950-80.



ployment surplus”). Den översta kurvan – punktstreckad – i figur 1 visar ett försök att beräkna vad den offentliga sektorns finansiella sparande skulle ha varit vid fullt kapacitetsutnyttjande. Jag har härvid gått till väga på följande sätt. För att kunna beräkna statens inkomster vid fullt kapacitetsutnyttjande måste vi börja med att räkna ut hur mycket ekonomin skulle kunna producera, om alla resurser utnyttjades effektivt.

Resurser är dels arbetskraft, dels kapital. Vad gäller arbetskraften antas att vi har en miniminivå på 1,4 procents arbetslöshet (s k friktionsarbetslöshet) som vi aldrig kan underskrida. Alla arbetslösa utöver denna procentsats, liksom alla anställda i olika beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning, tänkes nu flytta över till det privata näringslivet,

där de ökar det totala antalet arbetade timmar med 1 500 timmar per år och person. Detta motsvarar det nuvarande genomsnittet arbetade timmar. Men även kapitalet (maskiner och byggnader) har en viss arbetslöshet. Genom att utnyttja statistik över elkraftskonsumtion och installerad effekt i industrin kan vi få fram ett arbetslöshetsmått på kapitalet och kan även räkna fram hur mycket kapitalet kan ge om man utnyttjar det fullt ut.

Nästa steg är att räkna ut, hur mycket som skulle kunna produceras i den privata ekonomin, om vi kunde utnyttja hela arbetskraften och hela det tillgängliga kapitalet. Vi får då fram bruttonationalprodukten vid full sysselsättning. Men mer produktion betyder också mer inkomster. I nästa steg kan vi härleda vad löneinkomsterna skulle ha varit, om

vi hade haft full sysselsättning i ekonomin. Härifrån kan vi slutligen också ta fram vad hushållens skatter och skatteinkomsterna skulle ha varit, om vi hade haft full sysselsättning i ekonomin.

Jag har här valt att endast räkna upp de direkta skatterna till fullt kapacitetsutnyttjande. Man kan givetvis hävda att egentligen borde även de indirekta skatterna och socialförsäkringsinkomsterna räknas upp till fullt kapacitetsutnyttjande. På liknande sätt borde statens utgifter minska, om arbetslöshetsunderstöd och andra socialbidrag minskar. Skillnaden mellan kurvorna 3 och 4 i *figur 1* borde därför vara större än vad jag har angett här. Vi måste dock komma ihåg att det ligger ett stort mått av godtycke i vår definition på utgifterna och inkomsterna vid full sysselsättning. Är det tex så säkert att de offentliga utgifterna verkligen skulle ha sänkts, om de offentliga inkomsterna hade stigit? Risken finns väl att ökade skatteinkomster snarare hade tagits som grund för *ökning* av statsutgifterna.

Ett annat godtycke i beräkningen ligger också i att antaga att den institutionella ramen hade varit helt likartad den vi faktiskt haft, även om vi hade haft full sysselsättning år efter år. Hur skulle detta ha påverkat sådana faktorer som strukturomvandling, lönebildning, m.m? Alla dessa frågetecken gör att vi inte ska betrakta kurva 4 som någon absolut sanning utan som en illustration av en princip.

Skillnaden mellan kurva 3 och kurva 4 i *figur 1* avspeglar emellertid någorlunda väl effekten av konjunkturläget på budgetsaldot. Vi ser att under 1950-talet är skillnaden mellan kurvorna tämligen liten. Under 60-talet finns ett visst gap mellan kurvorna, som elimineras i högkonjunkturåret 1970. Därefter uppstår ett stort och växande gap, allteftersom den svenska konjunkturen utvecklas alltmer negativt.

Något som dock inte kan rubbas av alternativa sätt att räkna är att den offentliga sektorn som helhet skulle ha uppvisat stora överskott under varje år på 1960- och 70-talen ända fram till 1978, om vi hade haft fullt kapacitetsutnyttjande i ekonomin. För år 1977 tex, då statens officiella kassamässiga budgetsaldo visar ett underskott på 18 miljarder, skulle i stället den offentliga sektorn totalt enligt kalkylen ha uppvisat ett överskott av inte mindre än 16 miljarder, om vi hade haft en högkonjunktur av 1970 års kaliber. Den totala budgeten måste därför snarare betecknas som stram än slapp. Budgetens stimulans kom detta år *dels* genom att skatteinkomsterna till följd av lågkonjunkturen var ovanligt låga, *dels* genom att det offentliga bedriver en stor utlåningsverksamhet (som ju inte räknas in i det finansiella sparandet).

Alla de fyra kurvorna visar ett likartat mönster från 1976. Således faller även den offentliga sektorns finansiella sparande vid fullt kapacitetsutnyttjande efter detta år. För 1979 och 1980 är även det konjunkturjusterade saldot negativt. Om vi kan tro på beräkningarna skulle detta innebära, att det inte räcker ens med full sysselsättning för att nå balans i det offentliga finanser! En bromsning i den offentliga sektorns utgifts*ökning* ser därför ut att vara nödvändig, för att balans skall kunna återupprättas.

Det förtjänar slutligen att påpekas, att inte heller detta justerade budgetsaldo har något entydigt samband med budgetens effekter på ekonomin. Olika inkomster och olika utgifter har skilda effekter på ekonomin; tex kan man beräkna att bruttonationalprodukten stiger mer, om staten ökar sina utgifter i form av egen produktion med 1 miljard än om man ställer 1 miljard till hushållssektorns förfogande genom transfereringar (höjda barnbidrag etc). Effekterna av ett visst budgetsaldo på ekonomin beror därför

på sammansättning av såväl utgifter som inkomster. För att söka undanröja även detta hinder har man i omvärlden börjat beräkna något som kallas "the weighted full-employment surplus", där varje statsinkomst och statsutgift vägs med sin resp effekt på ekonomin. Detta mått ter sig visserligen teoretiskt sett oantastligt, men beräkningsmetoderna är ytterligt komplicerade och kan ifrågasättas av många skäl. Man måste ju veta exakt vilken effekt ("multiplikator") varje kategori har. Om detta råder sannerligen ingen enighet bland ekonomer.

Skall budgetsaldot på lång sikt vara noll?

Det förtjänar slutligen att påpekas att ingenting i den tidigare diskussionen har talat om vad budgetsaldot *bör* vara. För 50 år sedan betydde "sunda statsfinanser" att budgeten var balanserad för varje enskilt år, dvs att statens utgifter och inkomster var lika stora. Gunnar Myrdal införde en ny syn på den svenska budgetpolitiken i början av 1930-talet. Han påvisade då, att budgeten behöver visa balans endast sett över en konjunkturcykel. Underskott i lågkonjunkturåren kan då motsvaras av överskott i högkonjunkturåren, så att statskulden hålls konstant sett på längre sikt. Senare bedömare har tillagt den möjligheten att en ökning i statsskulden kan tillåtas ske, om den motsvaras av en ökning i statens investeringar och därmed i dess realkapital.

Det följer emellertid inte av detta resonemang att även den totala offentliga

sektorns finansiella sparande bör variera kring nollstrecket över konjunkturcykeln. Allt beror på den institutionella ram i vilken budgetpolitiken har att verka. Som Carl Johan Åberg påpekat i en artikel i *Ekonomisk Debatt* 1/1978, kan man i vår nuvarande blandekonomi kräva att den offentliga sektorn har ett överskott i genomsnitt. Detta sparande behövs, därför att företagssektorn och bostadssektorn har stora underskott i sitt sparande som behöver täckas. Om inte det offentliga finansiella sparande räcker till, uppstår risk för att bytesbalansen – som nu – kommer att uppvisa underskott. Landets totala finansiella sparande är ju definitionsmässigt lika med bytesbalansens saldo.

Men inte heller Åbergs råd är fritt från normativa inslag. Man kan ju mycket väl tänka sig ett alternativt samhälle, där större disponibla inkomster tillåts i hushållssektorn och där därför deras sparkvot upptar en del av vad som i dag är offentligt sparande. Hushållens sparkvot i Västtyskland, Japan och USA ligger ju t ex på väsentligt högre nivåer än i Sverige. Slutsatsen av detta resonemang blir därför närmast banal: den önskade nivån på det offentliga finansiella sparandet över konjunkturcykeln beror på vårt institutionella system och därmed till syvende och sist på våra politiska värderingar.

Not: Denna uppsats presenterades vid Sparbanksföreningens seminarium om budgetunderskottet den 8 december 1980.