

LARS JONUNG

Kommentar (3)

Den moderna nationalekonomiska forskningen har en kritisk inställning till den traditionella tron på finanspolitikens möjligheter. 1981 års finansplan belyser på ett utmärkt sätt grunderna för denna kritik. 1950- och 1960-talets konventionella syn på konjunkturpolitiken sade ungefär följande: "Det är stabiliseringspolitikens uppgift att genom väl avvägda ändringar i skatter och offentliga utgifter motverka de störningar som uppkommer i den icke-offentliga sektorn. Denna politik bör bygga på en aktiv sk keynesiansk finanspolitik". Genombrottet för detta synsätt innebar att den statliga budgeten inte längre behövde balanseras – i alla fall inte på kort sikt. Budgetbalanseringsnormen förpassades till den ekonomiska doktrinhistorien. Inom parentes

bör det påpekas att keynesiansk politik *inte* är detsamma som de synpunkter som Keynes företrädde på 1930-talet.

Finanspolitiken – i teorin

Denna positiva inställning till finanspolitikens möjligheter att stabilisera samhällsekonomin bygger på en rad förutsättningar vilka som regel inte är klart uttalade. Jag skall här ta upp några centrala förutsättningar och diskutera dem med utgångspunkt från dagens finansplan.

För det första förutsätts att de ansvariga för den ekonomiska politiken, i det här fallet ekonomiministern och regeringen, har tillgång till goda prognoser om den framtida utvecklingen inom landet såväl som internationellt.

För det andra förutsätts att regeringen förhållandevis direkt kan använda höjningar och sänkningar av skatter och utgifter som ett medel. Regering har med andra ord en kontroll över den offentliga

Ph D LARS JONUNG från Lunds universitet har nyligen tillträtt en tjänst som forskare vid Konjunkturinstitutet.

sektorn så att denna kan styras med nöjaktig precision i stabiliseringspolitiskt syfte.

För det tredje förutsätts att de ansvariga för den ekonomiska politiken genomför de nödvändiga skatte- och utgiftsändringarna vid de tidpunkter som är mest lämpliga i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Det finns en rad andra förutsättningar som jag dock inte skall beröra här — men som är minst lika centrala för uppfattningen att finanspolitiken kan användas för en stabiliserande konjunkturpolitik.

Finanspolitiken — i praktiken

Låt mig börja med den första förutsättningen rörande förmågan att göra prognoser som är relativt korrekta. Årets finansplan utgör en katalog över färdslagna prognoser. De faktiska utfallen skiljer sig som regel markant från de prognosticerade värdena. Svårigheterna att göra prognoser gäller inte bara den privata sektorn utan också den offentliga sektorns egen verksamhet, vilket är särskilt bekymmersamt i en ekonomi som den svenska där den offentliga sektorn omfattar en så stor andel av den totala samhällsekonomin.

Det är i och för sig ingen nyhet att prognos och utfall skiljer sig åt. Det innebär emellertid i det här sammanhanget att de ekonomisk-politiska myndigheterna i en allvarlig utsträckning saknar den information om framtiden som är förutsättningen för att kunna bedriva en aktiv skatt-fine-tuning av finanspolitiken som i god tid möter förutsedda, dvs prognosticerade, störningar med finanspolitiska åtgärder.

Den andra förutsättningen gällde styrbarheten av den offentliga sektorn. Vid en läsning av årets finansplan är det slående hur ostyrbar eller kanske ostyrig den offentliga sektorn är. Låt mig anfordra några exempel. Finansplanen andas nästan desperation över kommunernas expansion. Kommunernas relativt snabba tillväxt är ett av de stora problemen för stabiliseringspolitiken. Enligt finansplanens resonemang är skattetrycket ett an-

nat konjunkturpolitiskt huvudproblem. Skattetrycket betraktas som så högt att ytterligare skärpning är mycket olämplig. Skattehöjningar leder idag till en rad negativa effekter. Arbetskraftsutbudet riskerar att minska, vilket till och med förorsakar minskade skatteintäkter — åtminstone på längre sikt. En högre inkomstskatt leder dessutom till högre loneanspråk i avtalsförhandlingarna, och därmed till högre inflation och till en försämrad konkurrenskraft och minskad export. Skatterna kan således inte höjas, men de kan inte heller sänkas eftersom en sänkning medför att budgetunderskottet ökar ytterligare.

Utgiftsexpansionen måste stoppas men det låter sig knappast göras eftersom det finns en stark automatik som höjer dem utanför regeringens direkta kontroll. Utgifterna förefaller å andra sidan inte möjliga att sänka eftersom en sänkning möter ett starkt politiskt motstånd från olika intressegrupper och från oppositionen, inom såväl som utanför regeringen.

Det är med andra ord foga som kan ändras. Finansplanen avslöjar bilden av en regering utan kontroll över den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn förefaller snarast vara okontrollerbar; i varje fall tillräckligt svårstyrd för att vi måste ifrågasätta tanken att använda höjningar och sänkningar av skatter och offentliga utgifter som ett led i stabiliseringspolitiken.

Ett särskilt problem i detta sammanhang är relationen mellan arbetsmarknadens parter och den ekonomiska politiken. Det system som utvecklats i Sverige under efterkrigstiden innebär i korthet att löntagarna och arbetsgivarna har bestämt priset, dvs lönen. Sedan har kvantiteten, dvs sysselsättningen, och dess fördelning mellan privat och offentlig sektor bestämts av staten, där målet för den ekonomiska politiken har varit att upprätthålla full sysselsättning vid den lonenivå som arbetsmarknadens organisationer har bestämt.

Denna rollfördelning har visat sig vara olycklig, särskilt sedan systemet med fasta växelkurser bröt samman. Konse-

kvenserna av avtalet har inte burits av arbetsmarknadens organisationer. Kostnadsansvaret har vilat på den ekonomiska politiken som fått utformas mer eller mindre passivt i efterhand. Detta system har tenderat att ge högre nominella löner än vad som annars vore fallet. Det har drivit på den offentliga sektorns expansion samtidigt som industrisektorns storlek har krympt. Denna expansion har motiverats med en önskan att upprätthålla sysselsättningen på kort sikt. På lång sikt förefaller emellertid den ekonomiska politiken ha blivit ett hot mot sysselsättningen och tillväxten. En hypotes säger att den finanspolitik som bedrivits i Sverige under efterkrigstiden signifikant har bidragit till den offentliga sektorns expansion, dvs konjunkturpolitikens uppläggning har haft betydande långsiktiga verkningar på resursallokeringen i den svenska ekonomin, verkningar som vi först nu börjar inse.

Den tredje centrala förutsättningen för en keynesiansk finanspolitik är att de nödvändiga finanspolitiska åtgärderna vidtas vid lämpliga tidpunkter. Det står att läsa på och mellan raderna i 1981 års finansplan att så inte varit fallet under 1970-talet. Den sk överbrygningspolitiken inledde dagens långa färd utför. Denna överexpansiva politik var delvis betingad av valtaktiska hänsyn. Minoritetsregeringen under 1979 hade knappast något intresse av att vidtaga nödvändiga men impopulära åtstramningar under året före valet. En demokrati med treåriga valperioder och osäkra majoritetsförhållanden, med starka intressegrupper och välorganiserade fackföreningar, särskilt inom den offentliga sektorn, förefaller ovanligt olämplig för sk aktiv finanspolitik. Budgetutfallet och budgetpolitiken blir här snarast restposten i ett spel som bestäms av andra mål än de rent stabiliseringspolitiska.

Låt mig sammanfatta min diskussion om finanspolitiken. Den traditionella finanspolitiken förutsätter bl a att den ekonomiska politiken bedrivs av en allseende, allsmäktig och allgod diktator som suveränt bestämmer över alla — fackföreningar, partier, intressegrupper,

företag och hushåll — i allas bästa intresse. En blick på dagens finansplan och dagens ekonomiminister liksom på övriga finansministrar under efterkrigstiden, borgerliga såväl som socialdemokratiska, ger föga stöd för denna elitistiska syn på konjunkturpolitiken.

Behovet av normer

Något tillspetsat kan man uttrycka den ekonomisk-politiska situationen på följande sätt. Huvudproblemet för dagens ekonomiska politik är gårdagens ekonomiska politik. Denna har utgjort och kommer att utgöra en viktig källa till instabilitet och obalans i den svenska ekonomin under den närmaste framtiden. Slutsatsen av detta resonemang blir följande: Målet för budgetpolitiken bör vara att denna åtminstone inte är en källa till instabilitet. Ekonomiministerns främsta uppgift i dag måste vara att kontrollera den offentliga sektorns aktiviteter och omfattning. Denna kontroll underlättas om ett centralt mål för budgetpolitiken blir att upprätthålla ungefärlig budgetbalans.

Jag är med andra ord tillbaka till den budgetnorm som gällde före 1930-talet. Det kan tyckas vara en märklig utveckling. Men jag tror att det finns starka argument för en sådan inriktning av budgetpolitiken. Några har jag redan pekat på här. 1970-talet innebar dessutom upplösningen av den centrala normen för den svenska konjunkturpolitiken, nämligen den fasta växelkursen. I det normlösa tillstånd som finanspolitiken befinner sig idag, utgör en budgetbalanseringsnorm en lämplig metod att få bättre balans på svensk ekonomi.

Ett viktigt mål för finanspolitiken bör således vara att få kontroll över den offentliga sektorn och ungefär skapa budgetbalans inom de närmaste åren. Denna typ av stabiliseringspolitik bör också kombineras med en detaljerad genomgång av den incitamentstruktur som den offentliga sektorn har gett upphov till. Traditionellt har stabiliseringspolitiken handlat om att påverka olika aggregat. Detta intresse bör idag kombineras med

en granskning av allokeringssystemen i den offentliga sektorn. I den internationella debatten går detta synsätt under rubriken "supply-side economics."

Den ekonomiska politiken i vid bemärkelse har under hela efterkrigstiden infört regelsystem efter regelsystem, lag efter lag, reform efter reform enligt "kökkendmoddingsmodellen." Varje reform har i stort sett genomförts utan någon genomgripande granskning av de totala effekterna av den nya reformen och redan existerande lagar och regler.

Man har framkastat hypotesen att den incitamentstruktur som skapats av kombinationen av alla regleringar, lagar, ingripande, skatter, etc signifikant har bidragit till många av de problem som den mogna, eller kanske övermogna, blandekonomin brottas med.

Det är en spännande hypotes som får ett visst stöd i årets finansplan. När man läser den får man följande bild: Problemet med skattepolitiken är det skattesystem som byggts upp. Problemet med avtalsförhandlingarna är dagens avtalssystem. Problemet med sparandet är de sparincitament som konstruerats. Problemet med sysselsättningspolitiken är de arbetsmarknadsregler som införts. Problemet med energisektorn är att den överhuvudtaget införts under den politiska ekonomins område. Problemet med kreditmarknaden är de regleringar som introducerats osv.

Jag tror att en mycket lovande väg för den ekonomiska politiken under 1980-talet är att påverka incitamentstrukturen inom den offentliga och privata sektorn, dvs det system av belöningar och kostnader inom vilket den svenska ekonomin arbetar.

Jag skall inte ge några detaljerade reformförslag utan bara peka på några möjliga vägar. Kontrollen över den offentliga sektorn skulle förbättras rejält om ekonomidepartementet övergick till att i så stor utsträckning som möjligt arbeta med slutna budgetar i stället för dagens öppna budgetar. Varje departement och myndighet bör få en fast summa — ett klart anvisat tak för sin verksamhet. Se-

dan kan man tillåta betydande lokal självständighet i användningen av resurstilldelningen. Detta innebär att en klarare och mer bindande budgetrestriktion läggs på den offentliga sektorn. Mycket av den sk automatiken skulle försvinna, och sektorn blir mer kontrollerbar.

En intressant fråga i 1970-talets konjunkturpolitiska debatt har gällt allmänhetens kunskap och information om den samhällsekonomiska utvecklingen. Ett vanligt påstående har varit att den eller den typen av åtgärd kan inte genomföras därför att allmänheten inte är "beredd". Devalveringar och åtstramningar kan således inte genomföras förrän en tillräcklig sk krismedvetenhet finns. Argumentet går i stort sett ut på att allmänhetens kunskap inte är tillräcklig för att de ansvariga för den ekonomiska politiken skall kunna genomföra en rationell stabiliseringspolitik.

Det ligger en del i detta synsätt, som för övrigt också genomsyrar förordet till dagens finansplan. Där skriver ekonomiministern att finansplanen har gjorts tillgänglig för den intresserade allmänheten i mer lättillgänglig form än vanligt i "förhoppningen att detta skall medverka till att öka intresset och förståelsen för de samhällsekonomiska problemen och de åtgärder som dessa nödvändiggjort".

Denna idé bör föras vidare till andra områden än tryckningen av finansplanen i häftad upplaga. Några exempel: På samtliga lönebesked som sänds ut till löntagarna skulle enligt lag den totala lönekostnaden inklusive löneskatter och avgifter tryckas. Sedan skulle också två andra poster finnas, nämligen skatter och avgifter till den offentliga sektorn samt lön efter skatt och avgifter. Detta tror jag vore en värdefull ekonomisk-politisk konsumentinformation. Den skulle ge en klar belysning för varje löntagare vad han eller hon betalar till den offentliga sektorn. Denna enkla reform skulle sanera mycket av den samhällsekonomiska debatten, där nu många försöker dolja de faktiska kostnaderna för den offentliga sektorn. Liknande reformer bör göras på andra områden såsom operabil-

jetter, daghemsplatser och utbildningsplatser etc. Ekonomer talar om begreppet "fiskal illusion", dvs tendensen hos det politiska systemet att dölja de faktiska kostnaderna och förstora de faktiska fördelarna av den offentliga sektorn. En reduktion av den fiskala illusionen vore lämplig i dagens läge.

Låt mig sammanfatta. Finanspolitiken bör i första hand vara inriktad på att skapa balans inom den offentliga sek-

torn. Den mest lovande vägen för ekonomisk politik idag är att noggrant studera hur incitamentstrukturen kan justeras och utformas för att ge bättre ekonomisk-politiska resultat. Sådana reformer har dessutom fördelen att ofta vara föga resurskrävande i den bemärkelsen att de inte medför några större utgifter vilket onekligen är en fördel i dagens budgetsituation. Det är på denna väg som många av 80-talets problem bör attackeras.