

Nr 13/1994

Mot ruinens brant

Mattias Lundbäck och Markus Uvell

Förord

När socialdemokraterna nyligen presenterade sina förslag till budget - förstärkningar, kom dessa strax att mötas med misstro av utomstående bedömare. Omvärlden har också betraktat den borgerliga regeringens besparingsförslag, den sk Nathalieplanen, med skepsis. För att bringa klarhet i frågan vilket utfall de olika saneringsprogrammen får i verkligheten, har doktoranden i national ekonomi vid Handelshögskolan i Göteborg, Mattias Lundbäck, och fil stud Markus Uvell i det följande analyserat dessa med hjälp av den prognosmodell för Sveriges ekonomiska utveckling som OECD utvecklat.

Deras rapport innehåller angelägen information som det finns all anledning att uppmärksamma i den framtida politiska utvecklingen.

Emil Uddhammar
Utredningschef

Innehåll

| | |
|---|----|
| Inledning..... | 4 |
| Budgeteffekter av borgerlig politik | 5 |
| Budgeteffekter av socialdemokratisk politik..... | 6 |
| Socialdemokraternas ekonomiska motioner | 6 |
| Den socialdemokratiska valplattformen | 7 |
| Är socialdemokraternas förslag rimliga? | 7 |
| Vilket budgetsaldo kan man förvänta sig? | 14 |
| Hur utvecklas ekonomin om Socialdemokraterna vinner valet? | 14 |
| Budgetunderskottet..... | 14 |
| Tillväxt? | 18 |
| Socialdemokratisk politik på lång sikt | 22 |

Inledning

Budgetunderskottet och den växande statsskulden har blivit val - rörelsens kanske hetaste diskussionsämnen. De flesta partier är nogg med att framhäva vikten av en genomgripande sanering av statens finanser. Socialdemokraterna har på senare tid betonat behovet av besparingar och skattehöjningar och samtidigt tonat ner sina tidigare krav på att stimulera ekonomin med ökat budgetunderskott.

Det råder ingen tvekan om att någonting har gått snett i svensk ekonomi. En statsskuld på 1 200 miljarder kan knappast uppfattas som annat än ett problem. Frågan är hur en socialdemokratisk poli - tik skulle påverka problemen i de statliga finanserna. Är partiets budgetförslag verkligen så stramt som det hävdar?

Denna rapport syftar till att granska de socialdemokratiska försla - gen för att utröna huruvida partiets beräkningar är trovärdiga. Vilka ekonomiska faktum döljer sig bakom den politiska retoriken?

Den socialdemokratiska politikens effekter på sysselsättning och tillväxt bedöms med hjälp av nationalekonomisk teori och erfarenhe - ter från andra länder. För att avgöra vilka långsiktiga konsekvenser socialdemokraternas politik skulle få används den prognosmodell för Sveriges ekonomiska utveckling som OECD utarbetat. Som refe - rensalternativ används den förstärkta Nathalieplanen, det vill säga

Tabell 1. Minskade transfereringar till hushållen enligt regeringen. Miljarder kronor.

| | |
|---|-----------|
| <i>Minskade transfereringar enligt nedan</i> | 26 |
| Pensioner | 8 |
| arbetslöshetsförsäkringen | 10 |
| sjuk- och arbetsskadeförsäkringen samt avgifter inom sjuk-och tandvården | 4 |
| familjepolitiken | 1 |
| bostadssektorn | 3 |
| <i>Reformerat ATP-system</i> | 5 |
| <i>Ökade inkomster enligt nedan</i> | 15 |
| Effektivare skatteindrivning | 4 |
| breddad bas för mervärdesskatten | 2 |
| miljö- och punktskatter | 8 |
| ny fastighetstaxering | 1 |
| <i>Offentlig konsumtion</i> | 35 |
| TOTALT | 81 |

regeringens långsiktiga besparingsplan på sammanlagt 101 miljarder syftande till att stoppa statskuldens ökning senast 1998.

Budgeteffekter av borgerlig politik

I den borgerliga regeringens politik intar den så kallade Nathalie - planen en central roll. Den består av beslutade utgiftsnedskärningar och inkomstförstärkningar och härrör från finansplanen våren 1993. Nathalieplanen specificeras som visas i tabell 1 ovan.

Att vi inledningsvis redovisar regeringens alternativ beror på att analysen av den socialdemokratiska politiken är i behov av ett referensalternativ. Nathalieplanen är delvis förverkligad och är en del av de omfattande besparingar som den borgerliga regeringen genomfört sedan maktövertagandet 1991. Planen har sedermera förstärkts med 20 miljarder och det råder enighet om att ytterligare 10-20 miljarder ska sparas.

Tabell 2. Regeringens budgetbesparingar.

| <i>Budgetår</i> | <i>92/93</i> | <i>93/94</i> | <i>94/95</i> | <i>Full effekt</i> |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Höstprop -91 och budgetprop jan. -92 | 11,3 | 13,2 | 15,1 | 15,1 |
| Kompl prop -92 | 1,1 | 3,5 | 5,0 | 13,8 |
| Krisprop höst -92 | 7,2 | 21,8 | 26,5 | 24,9 |
| Budgetprop jan -93 | | 12,5 | 14,8 | 17,4 |
| Budgetprop jan -94 (inkl höst-prop -93 samt särpropositioner vår -94) | | | 9,8 | 19,5 |
| Summa föreslagna och beslutade åtgärder | 19,6 | 51,0 | 71,2 | 90,7 |

Tabellen ovan bygger på siffror redovisade i den reviderade finansplanen 1993/94 och enheten är miljarder kronor. Här visas vilka budgetförstärkningar regeringen planerar att genomföra, eller redan genomfört, för att sanera statens finanser. Av dessa åtgärder ingår 20 miljarder i den borgerliga regeringens femåriga saneringsprogram, Nathalieplanen. Av de 101 miljarder saneringsprogrammet totalt består av är 66 miljarder budgetförstärkningar och 35 miljarder reellt oförändrad offentlig konsumtion.

Budgeteffekter av socialdemokratisk politik

Socialdemokraternas ekonomiska motioner

I socialdemokraternas finanspolitiska motion (1993/94:Fi208) redovisas hur man har tänkt sig lösa Sveriges akuta finansiella problem. Sammantaget föreslår socialdemokraterna följande fördelning (baserat på kompletteringspropositionen):

Tabell 3. Socialdemokraternas finanspolitiska motion. Miljarder kr.

| | |
|---|-------------|
| Besparingar | +5,9 |
| Inkomstförstärkning | +4,1 |
| Försäljning av Atle och Bure | +1,5 |
| Investeringar (inkl direktavskrivningar) | -14,9 |
| Arbetsmarknadspolitik och utbildning | -4,8 |
| Utgiftsökningar övriga | -2,4 |
| Ökade skatteinkomster pga ökad sysselsättning | +7,4 |
| Lägre utgifter pga ökad sysselsättning | +8,4 |
| Saldo: | +5,2 |

Budgetförstärkning (+) / budgetförsvagning (-)

De två sista posterna är vad som brukar kallas "dynamiska effekter", det vill säga indirekta effekter av de rent budgetmässiga förändringarna. Socialdemokraterna menar att minskad arbetslöshet kommer att leda till ökade skatteintäkter och minskade utgifter för a-kassa, socialbidrag med mera, vilket kommer att förstärka budgeten med sammanlagt 15 miljarder kronor.

De budgetförändringar som här redovisats kommer enligt socialdemokraterna sammantaget att leda till att tillväxten ökar till 3,4 procent 1994 och 4,5 procent 1995.

En stor del av den förväntade sysselsättningsökningen kan hänföras till det stora investeringsprogram (s) har tänkt genomföra om man vinner valet. I detta investeringsprogram – som totalt kostar 9,6 miljarder – rör 5,3 miljarder investeringar i vägar och järnvägar medan 2,6 miljarder är olika typer av ROT-projekt. Merparten är således byggande av olika slag.

Dessa investeringsprogram skulle enligt socialdemokraterna få mycket kraftiga sysselsättningseffekter. Närmare bestämt skulle hela 57 000 människor som nu uppstår kontantstöd få arbete. Övriga åtgärder som socialdemokraterna tänkt sig är en utbyggnad av antalet

utbildningsplatser, bland annat inom gymnasieskolan, med 22 500. Även AMS skall få ökade anslag för att kunna erbjuda 10 000 nya AMS-platser.

Socialdemokraterna föreslår också omfattande satsningar på arbetsmarknadspolitik och andra typer av insatser för att öka sysselsättningen, totalt 35 800 personer berörs av denna satsning. Av dessa utgörs 20 000 av personal som på grund av bidrag kommer att kunna arbeta kvar på sina gamla arbetsplatser, vilka de annars hade fått lämna.

Den socialdemokratiska valplattformen

Socialdemokraterna presenterade den 19 augusti, som en direkt respons på marknadens misstro mot partiets politik, diverse kompletteringar. Dessa kompletteringar består av både besparingar och skattehöjningar. Under en fyraårsperiod kommer följande förändringar att genomföras.

Tabell 4. Budgetförstärkningar i (s) valplattform (exklusive förslag som redan presenterats i (s) budgetförslag från våren 1994)

| | |
|--|--------------|
| Utgiftsnedskärningar (exkl vårdnadsbidrag) | +18,3 |
| Avgift till sjukförsäkring | +15,0 |
| Skatter | +8,5 |
| Summa | +41,8 |

Budgetförstärkning (+) budgetförsvagning (-)

Dessa siffror exkluderar de förändringar som redan presenterats i socialdemokraternas budgetförslag från våren 1994. Denna justering har gjorts därför att det blir enklare att undvika dubbelräkningar på detta sätt. Naturligtvis bortses också från de minskade räntekostnader som socialdemokraterna tror att deras förslag medför. Denna effekt slår sannolikt snarare åt andra hållet och medför därmed en utgiftsökning. Det är emellertid svårt att avgöra hur stor en sådan effekt skulle kunna vara, eftersom den beror på människors olika förväntningar om framtiden, och vi avstår därför från dylika beräkningar.

Är socialdemokraternas förslag rimliga?

Är då de socialdemokratiska förslagens effekter möjliga att genomföra? För att kunna besvara denna fråga måste man studera förslagen var för sig. Det står helt klart att vissa av de socialdemokratiska

besparingsförslagen är fullt möjliga att genomföra. Att till exempel avskaffa vårdnadsbidraget medför sannolikt en besparing i storleksordningen 500 miljoner jämfört med regeringens alternativ.

Många av besparingsförslagen i valplattformen är också ganska kraftfulla. Karensdagen för vård av sjukt barn är ett exempel, besparingarna i sjukpensionen ett annat. Det kan emellertid riktas kritik mot många av de förslag som socialdemokraterna har fört fram. Nedan följer en genomgång av de olika förslagen, indelat på olika sektorer.

ARBETSMARKNADSPOLITISKA ÅTGÄRDER

På det arbetsmarknadspolitiska området består socialdemokraternas förslag dels av insatser för att minska uppsägningen av personal i den offentliga sektorn, dels av bidrag för att finansiera sysselsättning åt arbetslösa. Socialdemokraterna har bland annat föreslagit att kommunerna skall ges ett särskilt stimulansbidrag för att förhindra att varslad personal sägs upp. Det är emellertid mycket osannolikt att detta bidrag kommer att få avsedd effekt.

Till att börja med kan man konstatera att (s) gör en felaktig analys av arbetslöshetens orsaker. Det huvudsakliga skälet till nuvarande arbetslöshetssiffror står att finna i den stela lönestruktur som råder på arbetsmarknaden, inte i att den offentliga sektorn rationaliserar sin verksamhet.

Ett stimulansbidrag kommer att fördröja rationaliseringar inom kommunal verksamhet och fungera som ett slags stöd för ineffektivitet, eller som en subvention av arbetskraft. Resultatet blir att kommunerna kommer att ha alltför många personer anställda. Det leder i sin tur till att näringslivet får brist på kunnig personal, vilket innebär lägre tillväxt.

Ett annat problem med bidraget är att det kommer att förstärka den tendens som finns i den svenska ekonomin att de offentliga anställdas löner stiger mer än de privatanställdas; eftersom det råder hög arbetslöshet i privat sektor. Lönekostnadsökningar är knappast det Sverige behöver för att ta sig ur den ekonomiska krisen.

Den positiva sidan av den tänkta åtgärden — sysselsättningseffekten — kommer sannolikt till största delen att utebli. Detta som en direkt följd av de inflationsdrivande effekter bidraget ger upphov till. Dessa effekter gör att räntan stiger, vilket i sin tur ger ökad arbetslöshet i privat sektor. Det enda man kan vara säker på är således att

förslaget kommer att kosta stora pengar för statskassan. Det är nämligen i praktiken omöjligt att konstruera ett dylikt bidrag så att det får avsedd effekt. Bidraget kommer att direkt omvandlas till kommunal konsumtion, utan att några arbeten räddas.

Dessutom kan det av andra skäl ifrågasättas om ett stimulansbidrag överhuvudtaget är lämpligt. Socialdemokraternas idé bygger på föreställningen att all arbetskraft är homogen och att alternativet för den personal som försvinner från kommunerna är att hamna i arbetslöshet. Denna statiska syn på arbetsmarknaden saknar förankring i verkligheten.

Ett annat problem är att bidraget verkar inflationsdrivande. Med en lågkonjunktur som drabbar privat sektor hårt, kan det visa sig katastrofalt att subventionera sysselsättning i kommunerna.

De totala sysselsättningseffekterna av socialdemokraternas program torde vara mycket begränsade, kanske 10 000 arbetstillfällen, om programmet lyckas. Nu är det som sagt långt ifrån säkert att förslaget fungerar som tänkt, varför nettoeffekten på sysselsättning sannolikt blir ännu mindre, kanske till och med negativ.

I sitt budgetalternativ föreslår socialdemokraterna också att 9 800 nya platser skall skapas i arbetsmarknadsutbildningen. Det torde vara högst osannolikt att så många platser går att få fram till en rimlig kostnad. Detta förslag kan man därför bortse från vid sammanställningen av socialdemokraternas budgetförslag.

Ett annat förslag på det arbetsmarknadspolitiska området är att ersätta regeringens ungdomspraktik med vad (s) kallar ungdomsintrödn. Då de båda systemen är mycket lika får en sådan reform endast små budgetmässiga effekter. Däremot innebär förslaget att inte införa obligatorisk A-kassa en besparing på 2,3 miljarder.

Sammantaget kommer de socialdemokratiska förslagen på arbetsmarknadsområdet att medföra en budgetförsvagning med 3,6 miljarder.

UTBILDNING

Som nämndes tidigare föreslår socialdemokraterna även att resurser satsas för att fler skall kunna sättas i utbildning av olika slag i stället för att gå arbetslösa. Kostnaden för dessa nya platser kommer att uppgå till cirka 1,9 miljarder, sedan hänsyn tagits till att det på många områden — till exempel inom gymnasieskolan — redan råder full behovstäckning.

INVESTERINGAR

Den största arbetsmarknadseffekten, och därmed den viktigaste insatsen för att sanera statsfinanserna, åstadkoms enligt socialdemokraterna genom omfattande offentliga investeringar inom fastighets- och kommunikationssektorerna. När det gäller dessa investeringar har socialdemokraterna gjort en verklig glädjekalkyl. Man räknar med att kunna sysselsätta personer i denna sektor till en genomsnittlig kostnad av 170 000 kronor per person. Man frågar sig om socialdemokraterna har glömt bort att det används kapital, det vill säga maskiner och råvaror, när man bygger vägar och renoverar hus. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen uppgår den genomsnittliga kostnaden för att sysselsätta en person inom ROT-sektorn idag till cirka 925 000 kronor, och vad gäller vägarbeten överskrider kostnaden en miljon. Detta innebär att socialdemokraterna har överskattat sysselsättningseffekten i denna sektor med över 590 procent.

När man korrigerar beräkningarna för den av socialdemokraterna överskattade sysselsättningseffekten blir resultatet av investeringsprogrammet ett helt annat. Om genomsnittskostnaden för en sysselsatt i dessa investeringsprogram är 1 miljon kronor per år, blir de dynamiska effekterna av investeringsprogrammet minimala. Endast 10 000 personer sysselsätts i programmet. Nettoresultatet för statsbudgeten blir en försvagning på 10,8 miljarder.

NÄRINGSLIV

Vad gäller näringspolitik föreslår socialdemokraterna en utförsäljning av de två statliga riskkapitalbolagen Atle och Bure, vilka regeringen skapade efter påtryckningar från Ny Demokrati. Denna utförsäljning kommer enligt socialdemokraterna att ge 1,5 miljarder i ökade intäkter. Detta kan ifrågasättas av flera skäl. För det första har statens andelar i dessa bolag skiftats över till olika statliga fonder, bland annat Utvecklingsfonden. Därför finns inte längre några aktier att sälja ut. Man kan naturligtvis tänka sig att socialdemokraterna i stället vill sälja ut motsvarande andelar i Utvecklingsfonden, men inte heller detta förefaller rimligt. I andra sammanhang har partiet nämligen föreslagit att statens andel i Utvecklingsfonden tvärtom skall ökas.

För det andra skulle en utförsäljning, om den var möjlig, inte ge några långsiktiga effekter. Försäljningen fungerar enbart som en omfördelning från en tidpunkt till en annan. Visserligen skulle den ge

en engångsintäkt när aktierna säljs, men i gengäld går staten miste om kommande intäkter från bolagen. Då förslaget på sikt inte kommer att ge några nettoeffekter, förutom rena effektiviseringsvinster, bortses helt från dessa åtgärder när regeringens och socialdemokraternas budgetförslag jämförs.

SKATTER OCH AVGIFTER

Socialdemokraternas utan tvekan största åtstramning återfinns, inte helt oväntat, på intäktssidan. De specificerar ett antal skattehöjningar och uteblivna skattesänkningar de säger sig vilja genomdriva för att strama åt budgeten. Skattehöjningarna uppgår till 34,9 miljarder och skattesänkningarna till 1,1 miljarder. Därutöver menar socialdemokraterna att de 4,1 miljarder i direktavskrivningar partiet föreslår bör räknas med. I realiteten skulle emellertid dessa, i likhet med utförsäljningen av Atle och Bure, enbart få kortsiktiga effekter. Den lägre skattesatsen det första året kompenseras av motsvarande skattehöjning åren därefter. Direktavskrivningarna kan vi därför

Tabell 5. Skatteförändringar med socialdemokratisk politik

| | |
|--|--------------|
| Bibehållen förmögenhetsskatt | + 0,5 |
| Höjd marginalskatt (värnskatt), återinfört grundavdrag | + 1,0 |
| Höjd aktieskatt, hushåll | + 4,0 |
| Höjd aktieskatt, företag | + 2,8 |
| Höjd avkastningsskatt på pensionssparande | + 0,6 |
| Skatt på företagets SURV-återföring | + 1,4 |
| Miljöavgifter (skatt på handelsgödsel, diesel m m) | + 0,8 |
| Breddad reklamskatt | + 0,1 |
| Höjd skatt, fåmansbolag | + 0,2 |
| Återinfört Anellavdrag | - 0,1 |
| Höjd kapitalinkomstskatt (30 %) | - 1,0 |
| Tillfälliga direktavskrivningar | - 4,1 |
| Summa (budgetförslag - våren 1994) | + 6,2 |
| Höjd sjukförsäkringsavgift | +15,0 |
| Höjda skatter (utöver budgetförslag våren 1994) | +8,5 |
| Summa (valplattform) | +24,5 |
| Totalt | +29,7 |
| Varav permanenta förändringar | +33,8 |

Budgetposter med **fet stil**. Samma inkomstförstärkning har även presenterats som inkomstförstärkning i socialdemokraternas valplattform, varför summan i den senare sålunda reduceras.

bortse ifrån, varför nettoförändringen på skatteområdet blir +33,8 miljarder. Det bör här understrykas att vi här enbart redovisar de förslag socialdemokraterna själva presenterar i sina ekonomisk-politiska dokument och inte ger oss in i debatten om vilka skattehöjningar partiet har utlovat i andra sammanhang.

ÖVRIGA STATLIGA UTGIFTER

Den socialdemokratiska valplattformen föreslår nedskärningar inom flera områden. Inom säkerhetspolitiken föreslås besparingar om 4 miljarder över en fyraårsperiod. Inom jordbruket föreslår man besparingar på 300 miljoner och den statliga konsumtionen föreslås minska med 2 miljarder. Skatteunderlaget från kyrkoskatten ger ytterligare 500 miljoner, om skattekommunen avstår från att höja skatten.

Man föreslår att räntebidragen inte sänks med 750 miljoner och man underlåter att specificera 800 miljoner i utgiftsökningar. Detta blir 1,55 miljarder.

Efter valplattformens presentation har ytterligare utgiftshöjande vallöften presenterats av (s). Man föreslår värdesäkrade bidrag till kommunerna (Ingvar Carlsson 28/8). Denna åtgärd kan beräknas kosta minst 3 miljarder kronor. Gun Britt Mårtensson utlovade på byggnadsarbetarkongressen 21/8 återinförda investeringsbidrag m m (enligt TT:s referat). Dessa åtgärder kostar cirka 8 miljarder kronor. Total summerar dessa förslag till -5,75 miljarder.

TRANSFERERINGAR

Neddragningarna i transfereringssystemen kan helt och hållet hänföras till valmanifestet.

Tabell 6. Förändringar i transfereringssystemen med socialdemokraterna.

| | |
|----------------------------------|--------------|
| Avskaffat vårdnadsbidrag | +0,5 |
| Karensdag för vård av sjukt barn | +1,2 |
| Minskat flerbarnstillägg | +0,8 |
| Sänkta bidragsförskott | +0,5 |
| Sänkta förtidspensioner | +3,0 |
| Minskad indexering | +6,0 |
| Summa | +12,0 |

Besparingen på att avskaffa vårdnadsbidraget beräknas här till 500 miljoner. Denna summa är nettot av besparingar på minskade vård -

nadsbidrag och kostnaden för fler daghemsplatser. Skälet till att besparingen inte blir så stor som (s) anger beror på att många som idag får vårdnadsbidrag kommer att övergå till att efterfråga kommunal barnomsorg. Om 20 procent (en ganska lågt räknad siffra) av de föräldrar som idag får vårdnadsbidrag övergår till att efterfråga kommunal barnomsorg, blir de ökade kostnaderna 1,8 miljarder, eftersom daghemsplatser kostar 80 000 kronor/år i genomsnitt.

Besparingen av minskad indexering har här beräknats till 6 miljarder. Detta är 3 miljarder mindre än i socialdemokraternas beräkningar. Det beror på att socialdemokraterna räknat bort den kryptiska skattebas som den minskade indexeringen av pensionerna ger upphov till. Detta är naturligtvis helt orimligt, varför siffrorna här korrigerats.

DYNAMISKA EFFEKTER

Arbetsmarknadseffekterna av det socialdemokratiska budgetförslaget är av allt att döma kraftigt överskattade. På grund av flaskhalsproblem och långa igångsättningstider när det gäller infrastrukturinvesteringarna är det osannolikt att sysselsättningseffekten av investeringsprogrammen blir mer än cirka 10 000 personer (i stället för de 60 000 arbetstillfällen socialdemokraterna förväntar sig). Om kostnaden för att sysselsätta människor i ROT och infrastrukturprojekt är 1 miljon kronor i genomsnitt, blir den totala sysselsättningseffekten av programmen knappt 10 000 personer. För att sysselsätta så många som 60 000 personer krävs betydligt mer än de 15 miljarder (s) vill anslå. Totalt sett förefaller de positiva dynamiska effekterna rejält överskattade.

Socialdemokraterna har inte heller räknat med de negativa dynamiska effekter som skapas av andra förslag de lagt. När arbetsmarknaden åter regleras och skattetrycket höjs avsevärt, kommer eventuella positiva dynamiska effekter av investeringsprogrammet att motverkas. Det finns ingen anledning att förvänta sig att nettoreultatet av dessa båda motstridiga krafter skulle vara positivt. Därför är det rimligt att anta att den ökade efterfrågan på arbetskraft som eventuellt uppstår är mycket liten, eller kanske till och med negativ.

Vilket budgetsaldo kan man förvänta sig?

Om det socialdemokratiska förslagen korrigeras för att komma till rätta med de här påpekade mest uppenbara felräkningarna och överskattningarna, blir nettoresultatet ett än kraftigare underskott än det regeringen presenterar.

Tabell 7. Totala effekter av de socialdemokratiska förslagen. Miljarder kronor.

| | |
|--------------------------|---------------|
| Arbetsmarknadspolitik | -3,60 |
| Utbildning | -1,90 |
| Investeringar | -10,80 |
| Skatter och avgifter | +33,80 |
| Övriga statliga utgifter | -5,75 |
| Transfereringar | +12,00 |
| Summa | +23,75 |

Den reala saldiförbättringen, det vill säga den summa med vilken socialdemokraternas åtgärder skulle minska det strukturella underskottet, är alltså 24 miljarder. Märk väl att tillfälliga budgetförändringar (som orsakas av utförsäljning av statliga bolag och fonder) inte räknats med, eftersom dylika operationer inte påverkar budgetbalansen på lång sikt och därmed inte heller utvecklingen av statskulden (utom på mycket kort sikt).

Hur utvecklas ekonomin om Socialdemokraterna vinner valet?

Budgetunderskottet

I en intervju för LO-tidningen förklarar Göran Persson att han inte kan tänka sig budgetförstärkningar på mer än högst 50 miljarder.

Om man seriöst skall diskutera statsfinanserna, måste man först göra klart för sig hur stort sparbetet är. Nyckelfrågan är det strukturella budgetunderskottet, alltså det budgetunderskott som finns kvar när konjunkturen vänt och fler arbetar och betalar skatt. Flera bedömare anser att det strukturella underskottet är omkring 50 miljarder. För att åstadkomma långsiktig budgetbalans behövs då skattehöjningar och/eller besparingar motsvarande denna summa. Vi har pekat på en möjlig lösning. När tillväxten ökar kan vi lyfta ut sjuk- och arbetsskade försäkringen från statsbudgeten och betala den med egenavgifter.

Statskassan förstärks på det sättet med 40 miljarder. Sparbettinget skulle då vara inom räckhåll om vi slopade värdnadsbidraget och höjde vissa kapitalskatter. (LO-tidningen Nr 19-20 1994)

Vilka kommer då konsekvenserna att bli av borgerlig respektive socialdemokratisk politik vad gäller budgetunderskottet? Nedan har vi jämfört det borgerliga alternativet i förhållande till det socialdemokratiska med hjälp av OECD:s Interlink-modell för att visa vilka statsfinansiella effekter som är att vänta. I båda fallen kan man konstatera att besparingarna förefaller otillräckliga, men det socialdemokratiska kommer till korta tidigare än det borgerliga. Med en borgerlig regering närmar sig statsskulden 150 procent av BNP år 2004, medan denna gräns med en socialdemokratisk regering passeras redan före år 2001.

Det bör påpekas att följande beräkningar inte tar hänsyn till att tillväxten under en socialdemokratisk regering torde bli lägre, som en följd av högre räntor. Höjda räntor är i detta sammanhang ett direkt resultat av marknadsaktörernas rationella förväntningar om framtiden och deras oro inför vad en eventuell socialdemokratisk regering kan komma att göra. Sentida forskning har visat att tidigare modeller (d v s den enkla IS-LM modellen) som traditionellt ingår i det keynesianska paradigmet, inte kan förklara sambandet mellan budgetunderskott och ekonomisk utveckling. Den skola inom nationalekonomin som kallas *rationella förväntningar* har dock vidareutvecklat de tidigare teorierna och visat att en budgetförsvagning som åstadkoms när statsskulden redan är hög mycket väl kan hämma den ekonomiska utvecklingen ytterligare.

Det är [därför] inte omöjligt att hitta exempel, där även omedelbart genomförd expansiv finanspolitik har en dämpande effekt på real ekonomisk aktivitet, därför att förväntningar om framtida underskott och tendensen till lånefinansiering höjer den reala långräntan tillräckligt mycket för att få en mer än 100-procentig crowding-out av privata räntekänsliga utgifter, såväl kortsiktigt som genom hela justeringsperioden. (Buiter, W. H., A guide to public sector debt and deficits, Economic Policy nr 1/1985, s 76)

Skillnaden mellan den traditionella modellen och denna senare version är att man här antar att det är den långa räntan som styr investeringarnas nivå. Detta förefaller rimligt, eftersom det måste vara

ganska ointressant för en företagare som planerar en investering som skall ge avkastning på kanske tio års sikt att studera dagslåneräntan. Betydligt intressantare är då naturligtvis nivån på den långa tioåriga räntan.

De negativa effekter underskottet på detta sätt kan få på tillväx - ten, och de effekter som direkt orsakas av de räntehöjningar under - balanseringen resulterar i, innebär att socialdemokraternas budget - förslag framstår som än mer olämpligt. Omvänt skulle det borger - liga alternativet, om ovan nämnda effekter tas med i beräkningarna, framstå som något förmånligare än diagrammet nedan visar.

Modellen bygger på antagandet att realräntan ligger runt fem pro - cent. Detta kan motiveras med att marknaden vägrade acceptera riksgäldens realränteobligationer när dessa bjöds ut till fyra procents realränta. Den förväntade realräntan bör således ligga något över denna nivå.

Vidare antas outputgapet (skillnaden mellan potentiell och faktisk

BNP) 1994 vara fyra procent, vilket kan motiveras med att kapacitetstillväxten inom stora delar av svensk industri redan är uppe på samma nivå som under det överhettade åttiotalet. Det finns med andra ord liten möjlighet för industrin att expandera mer än till en nivå som ligger betydligt under den trendmässiga utvecklingen för BNP fram till lågkonjunkturen. Hysteresiseffekter (arbetslösheten har lätt för att stiga, men svårt för att sjunka) på arbetsmarknaden gör också att den icke-löneaccelererande arbetslöshetsnivån NAWRU (Non Accelerating Wage Rate Unemployment) ligger närmare sex procent i dag (se OECD:s Sverigerapport) och antagligen kommer att stiga ytterligare inom den närmaste framtiden. Detta innebär att den naturliga arbetslösheten har ökat, vilket i sin tur leder till att inflationen kan sätta fart även vid en hög arbetslöshetsnivå.

Med en underliggande tillväxttakt på två procent ligger ett outputgap på fyra procent helt i linje med finansdepartementets prognoser. Den totala tillväxttakten (underliggande + konjunkturellt betingad tillväxttakt) blir räknat på detta sätt knappt tre procent årligen fram till år 2000.

Elasticiteten mellan konjunkturbetingad tillväxt och statsfinanserna antas vara 0,75, vilket är det värde OECD använder som huvudalternativ i sin Sverigerapport från våren 1994. Även socialde-

mokraterna gör detta antagande i sitt budgetförslag (1993/94 Fi208) och hänvisar till OECD:s beräkningar. Till skillnad från såväl regering som opposition uppmärksammar dock OECD det faktum att privat sektor är löneledande och att produktiviteten i offentlig sektor står i omvänd proportion till tillväxten i den privata sektorn. Denna effekt uppstår därför att lönerna i offentlig sektor följer lönerna i privat sektor när tillväxttakten ökar. Detta medför produktivetsförsämringar i offentlig sektor (om man ser till output per insatt krona) när tillväxten ökar i den privata sektorn.

Innebörden av detta är att det inte går att räkna med automatiska besparingar i offentlig sektor bara för att tillväxten ökar. Offentliga utgifter tenderar att leva sitt eget liv och öka automatiskt om inga budgetmässiga besparingar sker. Om man inte utgår från att arbetslösheten sjunker mer ju högre tillväxttakten är i ekonomin, finns det inget skäl att anta att budgetbalansen förbättras nämnvärt bara för att tillväxten ökar. Om tillväxten enbart är orsakad av förbättringar i kapitalets produktivitet blir den ökade tillväxtens effekter på budgetsaldot mycket små.

Tillväxt?

Det är naturligtvis svårare att göra prognoser gällande framtida tillväxt än att prognostisera de offentliga finansernas utveckling. Socialdemokraterna förutspår i sitt budgetförslag tre procents tillväxt nästa år om de vinner valet och fyra och en halv procent året därpå.

Detta är betydligt högre siffror än regeringen använder i sina prognoser och antagligen förväntar sig socialdemokraterna de högre tillväxttalen som en direkt följd av bland annat de föreslagna investeringsprogrammen. Som visats tidigare bygger merparten av de arbeten, som man tror att dessa program kommer att skapa, på rent önsketänkande. Vidare kan man fråga sig varför ingen tidigare tänkt på att använda denna metod att lösa arbetslöshetsproblemet, om den nu är så effektiv och problemfri som socialdemokraterna säger. Och varför passar inte socialdemokraterna på och stimulerar bort hela arbetslösheten, om det nu är så enkelt och ofarligt?

Den mest påtagliga effekten av den socialdemokratiska underbanseringen av budgeten torde vara att finansmarknadernas aktörer sätter kaffet i halsen och att deras förtroende för Sverige sjunker ännu mer. En förväntad statsfinansiell kris leder till att det kommer att krävas högre ränta för att kompensera risken med att placera pengar

i Sverige. Denna effekt skulle av allt att döma bli kraftig i ett land med så stora finansiella obalanser som Sverige.

Huruvida det är möjligt att genom underbalansering av budgeten öka tillväxten och därigenom få dynamiska effekter som i sin tur kan reda ut de grundläggande budgetproblemen, kan bara avgöras genom empiriska studier. Enbart teoretiserande ger inget tillfredsställande svar på denna ekonomisk-politiska kärnfråga.

Bertola & Drazen (Bertola & Drazen, "Trigger Points and Budget Cuts", The American Economic Review, vol 83, No 1) har utformat en makroteoretisk modell som förklarar det ofta observerade fenomenet att en nedskärning av offentliga utgifter verkar expansivt. Man utgår från ett resonemang om att konsumenternas beteende styrs av rationella förväntningar om de statliga utgifternas utveckling. Till skillnad från traditionella "rationella förväntningar" modeller, visar det sig att denna modell är "svagt keynesiansk" vid låga nivåer av statlig konsumtion. Vid en viss nivå, i modellen övergår det negativa sambandet mellan offentlig och privat konsumtion till att bli obefintligt, varefter ökad statlig konsumtion leder till ökad privat dylik. Skälet till det senare är att sannolikheten för att staten kommer att vidta stora utgiftsnedskärningar i framtiden ökar med ökat utgiftstryck. I detta fall sjunker även skatterna på lång sikt, varför privat konsumtion, som bestäms av permanenta inkomsten, kan stiga.

Modellen förklarar varför Irland, som satsade på en stor skattehöjning för att åtgärda stigande budgetunderskott 1982, inte lyckades. Det som orsakade misslyckandet var att skatterna höjdes, när marknaden förväntade sig minskade utgifter. Detta gjorde i sin tur att förväntningar om framtida utrymme för ökad privat konsumtion kom på skam. 1987 valde Irland istället att sänka offentliga utgifter. Detta gav förväntningar om en mindre offentlig sektor och, som en direkt följd, högre privat konsumtion. Samma fenomen uppträdde i Danmark 1983 när landet minskade den offentliga konsumtionen.

OECD har empiriskt studerat effekterna av den typ av ekonomiska politik socialdemokraterna vill föra. Ekonomen Jörgen Elmeskov har undersökt alla förbättringar av OECD-ländernas statsfinanser som överstiger fyra procent. Empiriska data har då visat att alla länder som har förbättrat sina statsfinanser med mer än fyra procent under en treårsperiod har åstadkommit detta genom omfattande be

sparingar och *inte* genom att ytterligare underbalansera budgeten. Det gemensamma för alla dessa episoder är att förbättringarna i budgetbalansen ägt rum under samma tidsperiod som nedskärningarna i offentlig sektor gjorts. Särskilt tydligt är detta i fallen Danmark och Irland, vilket framgår av diagrammet ovan.

Med utgångspunkt från denna studie går det att göra en approximativ beräkning av vilka konsekvenser den socialdemokratiska budgeten skulle få på tillväxten och därigenom indirekt även på den framtida budgetbalansen.

Som visats av Willem H Buiter (Economic Policy nr 1/1985, s 74 ff) kan en expansiv finanspolitik i en hårt skuldtyngd nation som Sverige också vara direkt kontraproduktiv. Rationella förväntningar i folkhushållet om stigande kostnader för statsskuldräntor i framtiden leder till att den korta räntan stiger omedelbart när staten permanent ökar budgetunderskottet. Dessa effekter är speciellt tydliga när statens utgifter till stor del finansieras med hjälp av lån, vilket är fallet i Sverige.

Enligt det datamaterial som presenteras av OECD, och som omfattar åtta olika episoder för sju olika länder, skulle en nedskärning med en procentenhet av statens utgifter leda till en minskning av statens upplåningsbehov med i genomsnitt två procentenheter. Om

socialdemokraterna genomför sin politik kommer den totala budgeteffekten att bli en ökning av utgifterna med 28 miljarder. Detta motsvarar två procent av bruttonationalprodukten. Om samma relation råder mellan besparingar / utgiftsökningar och budgetförstärkningar / försvagningar som OECD:s data visar, skulle detta kunna ge en dynamisk försämring av budgetbalansen med hela fyra procent, eller 16 procent av statens totala intäkter. Detta skulle ytterligare fördjupa den ekonomiska krisen och försämma omvärldens förtroende för Sverige ännu mer.

Även om OECD:s datamaterial är alltför knapphändigt för att man ska kunna dra några definitiva slutsatser, kan man på grundval av den empiri som finns hitta indikationer på att reduktion av budgetunderskott helst bör ske medelst utgiftsnedskärningar. Bertola & Drazen pekar på förväntningarnas betydelse, och visar att det enda sättet att garantera långsiktiga förändringar av utgiftsnivån är genom nedskärningar. Skattehöjningar kan göra att förväntningar om budgetreduktion via nedskärningar kommer på skam, vilket i sin tur kan leda till att ekonomin hamnar i en nedåtgående spiral på att utgiftsnivån förväntas kvarstå. I detta fall kvarstår bara efterfrågebortfallet som orsakats av skattehöjningen. Sammantaget talar dessa moderna nationalekonomiska teorier, och det empiriska materialet, för att skattehöjningar är fel väg att gå om man vill åtgärda ett alltför kraftigt budgetunderskott.

På motsvarande sätt tyder OECD:s data på att regeringens alternativ, Nathalieplanen, kan komma att bli framgångsrik. Om den dynamiska budgetförbättringen blir tio procent i den primära balansen (som en direkt följd av Nathalieplanens besparingar på totalt fem procent av BNP) uppstår faktiskt balans i statens finanser. Sedan återstår dock att betala av på statsskulden som, trots alla eventuella dynamiska effekter, är och kommer att vara mycket stor.

Det finns ett tydligt samband mellan räntenivån och den budgetpolitik ett land för. I länder som befunnit sig i lågkonjunktur och därefter tagit sig ur denna snabbt har besparingar traditionellt varit en framgångsrik väg. När budgetunderskottet skenar iväg krävs helt enkelt besparingar för att övertyga medborgarna om att ekonomin är under kontroll. Den socialdemokratiska politiken bygger på rakt motsatt strategi.

Med tanke på de låga direkta sysselsättningseffekter den socialdemokratiska politiken av allt att döma kommer att få, och det bristande förtroende denna politik torde åtnjuta i vår omvärld, kan man förvänta sig en kraftig ränteuppgång om socialdemokraterna vinner valet. Denna ränteuppgång kommer också att bromsa tillväxten. Det är svårt att uppskatta exakt hur stor effekten blir, men klart är att på några års sikt kommer den minskade tillväxttakten sannolikt att driva Sverige ännu längre ned i välfärdslihan.

Socialdemokratisk politik på lång sikt

Man kan fråga sig om det är möjligt att göra någon prognos om vad socialdemokratisk politik kan komma att innebära på lång sikt. Argumentet mot att så skulle vara fallet är att den politik partiet nu föreslår inte är långsiktigt hållbar. Politiken kommer med nödvändighet att behöva förändras för att möta marknadens och människors krav i framtiden. Det kommer troligen att finnas en socialdemokratisk politik för varje enskild räntepunkt den femåriga statsobligationsräntan kan befinna sig på. Om socialdemokraterna vinner valet, innebär detta ett misstroendevotum mot den borgerliga regeringens hittills genomförda besparingar och ett mandat för en ytterligare underbalanserad budget. Det kommer då att bli svårt att genomföra Nathalieplanen och ännu svårare att spara de ytterligare 80 miljarder som är absolut nödvändiga.

Den budgetförstärkning socialdemokraterna tror är nödvändig uppgår enligt partiets ekonomiske talesman Göran Persson till cirka 50 miljarder (se citat ovan). OECD och nästan alla ledande nationalekonomer bedömer den siffran vara det dubbla eller till och med tredubbla. Slutsatsen måste därför bli att socialdemokraternas ekonomiska politik saknar trovärdighet.

Finansmarknaderna har också räknat med risken för en socialdemokratisk valseger. Det är därför den svenska långräntan i dag (1 september 1994) ligger nästan femhundra räntepunkter över den tyska. Det har till och med gått så långt att flera marknadsaktörer vägrar köpa statsobligationer, svenska staten är inte längre en pålitlig låntagare. Till de avvisande långgivarna hör Skandia och Stockholms läns landsting. Skandias VD Björn Wolrath förklarar sina bevekelsegrunder på följande sätt i en intervju i Dagens Industri den 1 juli:

Vi har tagit vårt samhällsansvar och hjälpt till att finansiera det svenska lånebehovet länge nog. Nu har vi tröttnat och sedan en vecka tillbaka är det fullständigt köpstopp från Skandias sida. Skandia kommer inte att köpa en obligation till så länge inte politikerna på ett trovärdigt sätt börjar ta den skenande stats - skulden på allvar.

För att få en illustration av det allvarliga hot som budgetunderskottet och den växande statsskulden utgör mot den svenska välfärden, kan det vara intressant att studera statsskuldräntorna som andel av statens totala intäkter. Hur pass stor del av landets ekonomiska resurser måste användas för att betala räntan på den skuld tidigare generationers utgifter skapat? Svaret ges i diagrammet här nedan.

Den politik (s) i dagsläget föreslår kommer, om den förverkligas, på sikt att medföra omfattande statsfinansiella problem för Sverige. Om inget görs åt den skenande statsskulden kommer räntorna att fortsätta stiga, och den ekonomiska krisen successivt att fördjupas.

Och ju högre räntenivå, desto dyrare blir det att betala tillbaka skulden. Räntorna på statsskulden växer således i en självförstärkande process och kommer med tiden att tränga undan allt större delar av dagens offentliga utgifter. För att kunna betala statsskuldräntorna kommer politikerna, oavsett partifärg, att tvingas avveckla allt mer av den välfärd många i dag tar för given. På detta sätt utgör den socialdemokratiska politiken på sikt ett långt mycket större hot mot välfärden och den offentliga sektorn än det borgerliga "systemskifte" partiet motsätter sig.