

Executive summary

1 Statsminister Göran Persson hävdar att de ekonomiska problemen är över. I denna rapport granskas budgetsneringen bakom de officiella och positiva saldossiffrorna.

2 Genom en deskriptiv redovisning av statsfinansernas utveckling från slutet av 1980-talet och över hur budgetkonsolideringen tagit form presenteras de vidtagna åtgärderna av Bildt- resp Carlsson/Persson-regeringarna. När förhållandet mellan utgiftsnedskärningar och skatthöjningar samt andelen engångsposter beaktas blir bilden av budgetsneringen mindre framgångsrik än vad som framgår i den politiska debatten.

3 Kortfattat presenteras två väsentliga teoretiska perspektiv som på senare tid lagts fram inom ekonomisk forskning och som argumenterar för en ekonomisk politik som diametralt avviker från keynesiansk konjunkturpolitik. I stället för offentligefterfrågestimulans kan privata investeringar och konsumtion stimuleras med låga räntor och förväntade låga skatter också i framtiden, som resultat av statsfinanser i kontinuerlig balans.

Av en public choice-analys framgår att politiker lätt förmår underbalansera statsbudgeten i lågkonjunktur, men har mycket svårt att uppnå budgetöverskott i högkonjunktur, det som är förutsättningen för att konjunkturpolitiken skall fungera. Resultatet blir i stället bestående statsskuld.

4 Dessa två teoretiska perspektiv, tillsammans med den deskriptiva redovisningen ovan, utgör grunden för en utvärdering av den socialdemokratiska budgetsneringspolitiken.

En rad faktorer visar att budgetsneringen hade kunnat utformas annorlunda och då givit mer gynnsamma effekter för svensk ekonomi.

Niclas Berggren är ekonomie dr i nationalekonomi. Han utkom senast med *Teskedsjobben – en kritisk granskning av idéerna om "gröna jobb"* (Timbro-rapport 6/97).

För ytterligare information kontakta Niclas Berggren på telefon 08-736 92 20 ellere-post <nenb@hhs.se>.

Innehåll

1. FEM BRISTER I BUDGETSANERINGEN.....	3
2. DEN SVENSKA BUDGETSANERINGEN: DESKRIPTION.....	4
2.1 <i>Bakgrunden</i>	4
2.2 <i>Budgetkonsolideringen</i>	6
3 ANTI-KEYNESIANSK FINANSPOLITIK OCH POLITIKERS INCITAMENT.....	8
3.1 <i>Teoretisk grund för budgetsanering</i>	9
3.2 <i>Public choice och budgetunderskott</i>	10
4. DEN SVENSKA BUDGETSANERINGEN: UTVÄRDERING.....	11
4.1 <i>Fortsatt konjunkturoberoende</i>	12
4.2 <i>Vidtagna åtgärder och risken för misslyckande</i>	13
4.3 <i>Engångsåtgärder</i>	14
4.4 <i>Samhällsekonomiska effekter</i>	15
4.5 <i>Brist på institutionella reformer</i>	18
5. SLUTSATSER.....	20
REFERENSER.....	22

1. Fem brister i budgetsaneringen

Den socialdemokratiska regeringen, tillsammans med centerpartiet, hävdar att saneringen av statsfinanserna i stort sett är slutförd.

Statsminister Göran Persson (1996) uttrycker sig på följande sätt:

“I dag kan riksdagen samlas i vetskapen om att den har fattat nödvändiga beslut för att häva den negativa utvecklingen. Sönderfallande statsfinanser har förbyttts i stabilitet. Ekonomisk tillbakagång har förbyttts i tillväxt. Misstro har förbyttts i förtroende. Om ytterligare två år kan riksmötet med all sannolikhet öppnas med utsikt att under året skapa finansiella överskott, ett gemensamt sparande. Välfärden är säkrad. Den ekonomiska styrkan är återvunnen.”

Det finns dock skäl att ifrågasätta denna ohämmade optimism. Förvisso är det så att den offentliga sektorns saldo *har* förbättrats på senare år: från ett underskott på över 12 procent av BNP 1993 till ett förväntat nollsaldo 1998.¹ Detta är i sig bra.

Nedanstående analys visar emellertid att det finns åtminstone fem centrala problem med den genomförda budgetsaneringen:

1. Budgeten är fortsatt mycket konjunkturberoende, vilket bäddar för nya underskott i kommande lågkonjunkturer.

2. Stora skattehöjningar har genomförts från ett utgångsläge med en mycket hög skattekvot och det finns nu tendenser till ökade offentliga utgifter. Båda dessa ting har visat sig göra budgetkonsolideringar misslyckade. Av den totala budgetförstärkningen mellan 1995 och 1998 på 140 miljarder kr utgörs hela 80 procent av inkomstökningar och endast 20 procent av utgiftsminskningar.

3. En hel del budgetförstärkande åtgärder – drygt 173 miljarder kr – har varit av engångskaraktär, vilket indikerar att budgetsaneringen inte är långsiktigt hållbar.

4. Även om budgetsaneringen medverkat till ett förbättrat samhällsekonomiskt förlopp i stort, hade en annorlunda uppläggning, med större utgiftsnedskärningar, kunnat medföra ännu större förbättringar.

¹ Alla siffror i denna rapport härrör från OECD (1996b) om inte annat anges. Siffrorna för 1996-1998 är uppskattningar och prognoser.

5. Avsaknaden av institutionella reformer gör att politiker har stor möjlighet att framgent fortsätta att underfinansiera statens budget, när de så önskar. Inte minst höjs redan krav från olika väljar- och intressegrupper om nya och mer omfattande utgiftsprogram, och i dagens konstitutionella system är det svårt för politiker att motstå dylika krav.

I denna rapport kommer dessa resonemang att utvecklas och förklaras. Rapportens struktur är som följer: efter en beskrivande genomgång av konsolideringen (sektion 2), presenteras några klagörande teoretiska resonemang (sektion 3), varefter en mer precis utvärdering sker (sektion 4).

2. Den svenska budgetsaneringen: deskription

2.1 Bakgrunden

Under slutet av 1980-talet var Sveriges statsfinanser i ett relativt gott skick efter flera år av stark högkonjunktur – mellan 1987 och 1990 förekom t o m historiskt sällsynta budgetöverskott. Emellertid inträffade därefter en del saker som kraftigt och snabbt kom att försämra statens budgetsaldo. Bl a drabbades landet av den djupaste ekonomiska nedgången sedan 1930-talets depression (till följd av en internationell konjunktturnedgång, en felaktig växelkurspolitik, försämrade internationell konkurrenskraft samt en kraftigt minskad inhemsk efterfrågan), och den därmed förknippade bankkrisen kom att kräva stora insatser för att bibehålla stabiliteten i det finansiella systemet.²

Den viktigaste faktorn bakom det försämrade läget var alltså den försämrade konjunkturen. Som påpekas i Elmeskov (1994) kännetecknas den svenska statens budget allmänt av stor konjunkturkänslighet, vilket beror på att de offentliga utgifterna och inkomsterna är höga i förhållande till BNP. Detta betyder att när ekonomin vänder neråt ökar statens utgifter kraftigt i form av bl a

² Den offentliga sektorns finansiella sparande försämrades mellan 1990 och 1993 med 252 miljarder kr, varav hela 212 miljarder kr (84 procent) är att hänföra till det försämrade konjunkturläget, enligt Finansdepartementet (1995), s 394.

ökad arbetsmarknadspolitik, samtidigt som skatteintäkterna faller. Effekten blir den motsatta i en uppgång.

Arbetslöshetsproblematiken förstärks av den rigiditet som präglar svensk arbetsmarknad och som ytterligare försämrar ekonomins förmåga att anpassa sig till problematiska konjunktursvängningar. I följande diagram visas faktiskt respektive strukturellt budgetsaldo för Sverige, vilket visar på saldots kraftiga konjunkturrella komponent:

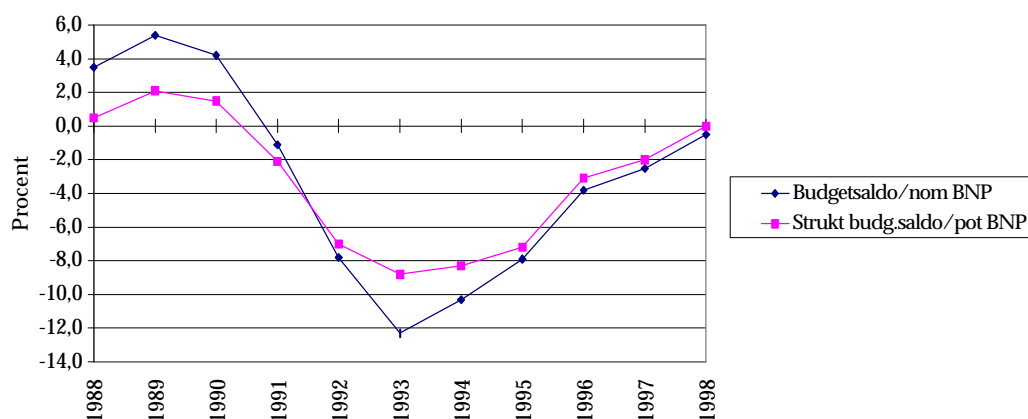


Diagram 1: Faktiskt budgetsaldo/nominell BNP resp Strukturellt budgetsaldo/potentiell BNP. Källa: OECD (1996b).

Sammantaget var situationen synnerligen prekär från 1992 och framåt: det faktiska underskottet motsvarade 1993 drygt 12 procent av BNP, vilket var exceptionellt högt, både historiskt i Sverige och jämfört med andra OECD-länder. Följande diagram beskriver utvecklingen i jämförelse med just OECD:

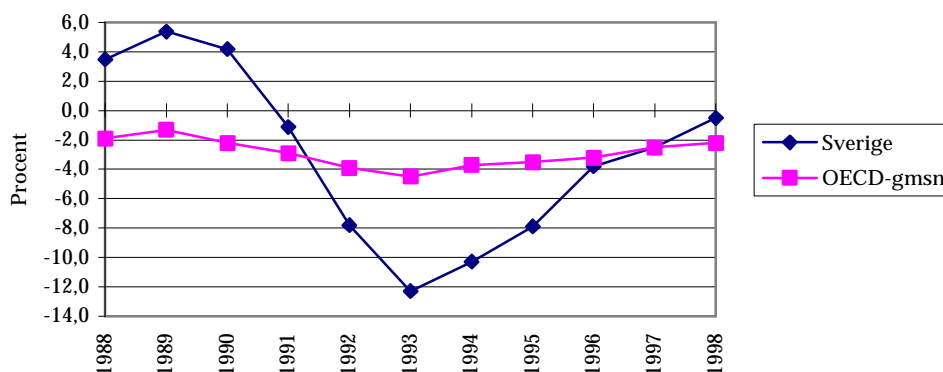


Diagram 2: Budgetsaldo för den offentliga sektorn/nominell BNP. Källa: OECD (1996b).

2.2 Budgetkonsolideringen

Till följd av det allvarliga statsfinansiella läget lade den borgerliga regeringen under sin regeringsperiod fram en hel del förslag om budgetförstärkningar. I tabell 1 framkommer att dessa sammanlagt uppgick till drygt 90 miljarder kr.

<i>Budgetförstärkningar under den borgerliga regeringen (miljarder kr)</i>	<i>varaktiga budgetförstärkningar</i>
Höstpropositionen 1991 och budgetpropositionen januari 1992	15,1
Kompletteringspropositionen 1992	13,8
Krispropositionen hösten -92	24,9
Budgetpropositionen januari 1993	17,4
Budgetpropositionen 1994	19,5
Summa föreslagna och beslutade åtgärder	90,7

Tabell 1. Källa: Finansdepartementet (1993).

Utöver dessa hade regeringen Bildt också ett medelfristigt saneringsprogram, presenterat i den reviderade finansplanen 1993, som delvis ingår i beloppet ovan (med 19,5 miljarder kr). Totalt omfattade den borgerliga regeringens genomförda och planerade budgetförstärkningar fram till 1998 drygt 152 miljarder kr (11 procent av BNP) brutto. Nettoeffekten på budgetsaldot mellan 1993 och 1995: en förstärkning på fyra procentenheter till nio procent av BNP. Vi ser alltså att saneringspolitiken inleddes med viss kraft redan före Göran Perssons tillträde som finansminister.

Budgetsaneringen fortsatte efter maktskiftet, bl a genom det s k konvergensprogrammet 1995, vilket bestod av en serie diskretionära åtgärder med syfte att mellan 1995 och 1998 eliminera budgetunderskottet. Som framgår av diagram 1 och 2 förväntas detta program bli lyckosamt på denna punkt. Det byggde i hög grad vidare på de förslag som den borgerliga regeringen presenterat när det gäller utgiftsnedskärningar³; därutöver tillkom en hel del

³ Tre exempel på detta är besparingar inom arbetskadeförsäkringen och bostadsfinansieringssystemet samt minskade statsbidrag till kommuner och landsting.

skattehöjningar (att jämföra med det borgerligasaneringsprogrammet, som endast rymde skattehöjningar på 15 miljarder kr⁴).

Mer specifikt består detta program av sammanlagda budgetförstärkningar mellan 1995 och 1998 om 126 miljarder kronor, vilket motsvarar ca åtta procent av BNP. Ungefär 53 procent av dessa förstärkningar är resultatet av minskade utgifter, medan 47 procent beror på ökade inkomster.

Men om man tittar på inkomsternas och utgifternas samlade förändringar mellan 1995 och 1998, finner man att statsfinanserna förstärkts med ca 140 miljarder kr (ca 8,5 procent av BNP). Detta kommer sig av inkomstökningar på 112 miljarder kr (80 procent) och utgiftsminskningar på 28 miljarder kr (20 procent)⁵. Förklaringen till att fördelningarna skiljer sig åt mellan konvergensprogrammet och den samlade utvecklingen är att konvergensprogrammet återspeglar icke-cykliska, politiska beslut, medan den samlade utvecklingen dessutom innefattar cykliska effekter; dessutom är konvergensprogrammets effekter brutto, medan den samlade utvecklingen är netto.

Bland de beslutade skattehöjningarna kan nämnas (nettoeffekter på budgetsaldot fram t o m 1998):

- "Värnskatt", dvs höjd statlig inkomstskattesats med fem procentenheter för dem som tjänar över en viss brytpunkt⁶ (+ 4,2 mdr kr)
- En real sänkning av brytpunkten i inkomstskatteskalen (+ 4,4 mdr kr)
- Förtida momsinsbetalning (+ 13 mdr kr)
- Bevarad förmögenhetsskatt (+ 1,9 mdr kr)
- Införandet av en allmän egenavgift (+ 14,4 mdr kr)
- Ändrad fastighetstaxering (+ 2,7 mdr kr)
- Ökad kapitalskatt (+ 7,5 mdr kr)

⁴ Se Finansdepartementet (1993), s 49.

⁵ Se Finansdepartementet (1997) för mer detaljer.

⁶ Denna är dock på väg att avskaffas. Sannolikheten att en ny skatt ersätter den får betecknas som allt annat än låg.

Bland utgiftsminskningarna kan nämnas:

- Lägre ersättning vid sjukdom och i föräldraförsäkringen (+ 3,8 mdr kr)
- Minskade bostadsbidrag (+ 2,3 mdr kr)
- Flerbarnstillägget i barnbidragssystemet avskaffas (+ 0,5 mdr kr)
- Ändrade regler för förtidspension (+ 3,0 mdr kr)
- Sänkta barnbidrag och avskaffat vårdnadsbidrag (+ 5,5 mdr kr)

Tidsprofilen är sådan att de större budgetförstärkningarna har kommit i början av konsolideringsperioden. Under 1995 hade 44 procent av programmet genomförts, under 1996 ca 70 procent, under 1997 ca 85 procent, och i och med 1998 års utgång är hela programmet genomfört.

Om man dekomponerar det förbättrade offentliga budgetsaldot som andel av BNP finner man att ca 80 procent av den totala förstärkningen 1994-1998 kommer av just budgetkonsolideringen. Men som Ekegren (1997) påpekar förekommer det en hel del engångsätgärder, inte minst under 1996, som fårsaldot att se starkare ut än det egentligen är. Bland dessa kan nämnas:

- Ändrade regler för momsinsbetalning (+ 13 mdr kr)
- Inlösen av aktier i Nordbanken (+ 5 mdr kr)
- Försäljning av fastigheter (+ 6 mdr kr)
- Inlyftande av Kärnavfallsfonden i statsbudgeten (+ 19 mdr kr)

Riksrevisionsverket (1997) påvisar också att engångsposter som påverkar statsbudgetens saldo uppgår till relativt stora belopp:

1995: 21,4 miljarder kr

1996: 89,9 miljarder kr

1997 (prognos): 62,3 miljarder kr

Om dessa belopp beaktas, ser bilden mindre framgångsrik ut: det *underliggande* budgetsaldot är större än vad som redovisas.

3. Anti-keynesiansk finanspolitik och politikens incitament

Här presenteras kortfattat två väsentliga teoretiska perspektiv på budgetpolitik, som tillsammans med den deskriptiva redovisningen ovan utgör grunden för utvärderingen av budgetsaneringen i sektion 4. Först anges varför finanspolitiska åtstramningar kan vara

att rekommendera också i en lågkonjunktur, och sedan introduceras en del public choice-teori applicerad just på budgetfrågor.

3.1 Teoretisk grund för budgetsanering⁷

På senare tid har en del makroekonomisk forskning lagts fram som argumenterar för en ekonomisk politik som diametralt avviker från klassisk keynesiansk konjunkturpolitik. Den senare innebär att ekonomin (i form av den aggregerade efterfrågan) skall stimuleras i lågkonjunkturer genom att staten underbalanserar sin budget, medan motsatsen skall ske i högkonjunkturer. Den nyare forskningen säger däremot, att i en situation där statsskulden är hög och snabbt växande (p g a stora budgetunderskott) är en åtstramning av budgetpolitiken att rekommendera, även i en lågkonjunktur.⁸

Detta motiveras av att de keynesianska kontraktionseffekterna – dvs idén att ett förstärkt budgetsaldo försämrar konjunkturläget genom att efterfrågan minskar, vilket i sin tur ökar arbetslöshet och budgetunderskott – kan förväntas domineras av de expansiva förtroendeeffekter, som kommer av ett kraftfullt omhändertagande av en i längden ohållbar utveckling. När privata ekonomiska aktörer noterar att budgetsituationen bringas under kontroll är tanken att räntenivåerna går ned⁹, vilket stimulerar investeringar och konsumtion (genom att den privata sektorns nuvärdesberäknade förmögenhet ökar), och att konsumtionen ökar som ett resultat av att förväntade framtida skatter är lägre.

Emellertid är det viktigt att inse att i ett läge med skenande budgetunderskott kan det vara så att dess utveckling inte är

⁷ För en allmän introduktion till finans- och budgetpolitik, se Eklund (1994).

⁸ Se t ex Lachman (1994), Bartolini *et al* (1995), Sutherland (1995), Alesina & Perotti (1996), Giavazzi & Pagano (1996), McDermott & Wescott (1996) och OECD (1996a). Flera av dessa studier belägger också att de teoretiska implikationerna – att budgetåtstramningar under vissa förutsättningar kan ge *expansiva* effekter – stämmer empiriskt.

⁹ Detta kan ske genom att två komponenter i räntenivåernas bestämning – inflationsrisken och risken för att staten inte skall kunna betala tillbaka sina lån – påverkas. Båda dessa risker är negativt relaterade till budgetsaldot.

långsiktigt hållbar.¹⁰ I sådana fall är det nödvändigt att bringa ned underskottet, även om detta ger negativa konsekvenser för ekonomin i övrigt. Orsaken till att detta är nödvändigt är att stigande ränteutgifter snabbt tränger ut andra angelägna utgifter samt att konsolideringsproblemen blir större ju längre man väntar.

Slutsatsen av detta resonemang blir alltså att det finns starka skäl att förorda en budgetförstärkning i de fall då statsskulden är hög och då budgetunderskottet är stort och ökande. Sverige i början av 1990-talet är härvidlag ett typfall. Budgetsaneringen var därför nödvändig – och sannolikt dessutom betydligt mindre kontraktiv än man skulle kunna förvänta sig. Vi återkommer i sektion 4 till att saneringen hade kunnat göras bättre.

3.2 Public choice och budgetunderskott

Varför har demokratier en tendens att generera budgetunderskott? Det svar som den politiska nationalekonomin ger är att politiker som finner det i sitt egenintresse att söka vinna röster och stöd från intressegrupper kommer att använda de metoder som det politiska systemet ger dem tillgång till för att nå detta mål.

På finanspolitikens område innebär det att den asymmetri som finns mellan utgifts- och inkomstsidan gör att det finns en inneboende tendens för budgetunderskott att uppkomma i politiska system där politikerna är relativt fria att agera som de vill. Med asymmetri avses här att det är politiskt opportunt att sänka skatter samtidigt som det är politiskt inopportunt att sänka utgifter.¹¹

Här framstår klart problematiken med den keynesianska policyrekommendationen, att variera budgetsaldotkontracykliskt. Denna rekommendation utgår nämligen ifrån att ekonomisk politik formas av en upplyst, osjälvisk elit som inte påverkas av strävan att vinna röster och stöd från särintressen.¹² Följden blir, i den verkliga världen, en selektiv variant av denna politik: i lågkonjunkturer

¹⁰ Detta kan bedömas utifrån den intertemporal budgetrestriktionen: nuvärdet av den offentliga sektorns ackumulerade skuld får inte överstiga nuvärdet av framtida budgetöverskott. Detta gäller med eventuell korrigeringsfaktor för den skuldnivå man finner acceptabel och för en given nivå på BNP. Vid ekonomisk tillväxt får den skuld man initialt finner acceptabel växa högst i takt med BNP.

¹¹ Se Buchanan *et al* (1987).

¹² Se Buchanan & Wagner (1977), kap 6 och 7, och Buchanan (1987).

genereras budgetunderskott medan inga budgetöverskott finns att skåda i högkonjunkturer. Detta är alltså ett annat skäl att inte förespråka keynesiansk finanspolitik än den som angavs i ovanstående sektion.

Denna analys av reellt ekonomiskt-politiskt beslutsfattande ger vid handen att en situation med osunt höga budgetunderskott kan korrigeras endast om politikerna finner det i sitt eget intresse att göra det. Man kan t ex tänka sig att en extrem underbalansering av budgeten ger upphov till svårigheter att finansiera statsskulden, höga räntesatser, höga räntebetalningar för staten (som tränger ut andra utgifter) och inflation, vilket kan ge politiker incitament att agera för att förstärka budgeten. När detta sedan är gjort – i en position av budgetbalans – krävs, om denna skall kunna bibehållas, institutionella reformer sådana att det är förknippat med kostnader för politiker att avvika och återigen orsaka finanspolitisk obalans.¹³ I synnerhet torde olika konstitutionella reformer vara påkallade, som lägger restriktioner på parlamentets möjligheter att uppvisa diskrepanser mellan utgifter och inkomster.

Om dylika reformer inte kommer till stånd, måste det betecknas som ytterst sannolikt att en balanserad budget kommer att förbytas i nya underskott, med återkommande saneringsproblem i framtiden. Därför är det av vikt att studera den institutionella ram för budgetpolitiken som råder när en viss period av budgetkonsolidering utvärderas.

Slutsatsen är att en uthålligt balanserad budgetpolitik inte är ett resultat av att tillsätta "rätt" politiker; i stället följer en sådan primärt av att ha implementerat rätt institutioner, som leder politiker att inte använda budgeten som ett instrument för att vinna stöd.

4. Den svenska budgetsaneringen: utvärdering

¹³ För en introduktion till logiken bakom för politiker bindande regler, se Brennan & Buchanan (1985) och Berggren (1997), s 1-5. Se också Buchanan & Wagner (1977), kap 12, och Tollison & Wagner (1987).

Här kommer jag att utnyttja de fakta om de svenska statsfinansernas utveckling som har presenterats i sektion 2 jämte de teorier som lades fram ovan för att utvärdera den socialdemokratiska budgetsaneringspolitiken. Även om jag delar regeringens syn, att budgetsaneringen var nödvändig, anser jag att den hade kunnat utformas betydligt bättre – vilket jag kommer att motivera i fem korta avsnitt nedan.

4.1 Fortsatt konjunkturberoende

Ett kvarstående, och sannolikt i viss mån förvärrat problem, är att den svenska budgetens konjunkturkänslighet är mycket hög. OECD (1993) visar att Sverige historiskt har haft OECD:s mest cykliskt känsliga budget: medan en ökning av "output gap"¹⁴ i ett genomsnittligt OECD-land med en procentenhet har ökat budgetunderskottet med ca en halv procentenhet, har motsvarande ökning för Sveriges del varit tre fjärdedelars procentenhet. Som Elmeskov (1994) påpekar är skattetrycket en huvudsaklig bestämningsfaktor för den cykliska känsligheten.

Budgetkonsolideringens skattehöjningar skärper skattetrycket mellan 1994 och 1998 med drygt tre procentenheter. Det finns alltså anledning att tro att de allvarliga fiskala problem som Sverige har upplevt under början av 1990-talet kan komma att upprepas i framtiden, om än i något mildare form (eftersom lågkonjunkturerna framöver i allmänhet lär bli mindre allvarliga än den senast upplevda).

För att minska denna problematik borde ett element i konsolideringen ha varit att sänka utgifts- och inkomstnivåerna, samtidigt med budgetbalanseringen. Budgetbalans innebär ju att utgifter och inkomster är lika stora och är därför förenlig med vilken utgifts- och inkomstnivå som helst. I diagram 3 visas de svenska utgifts- och inkomstkvoterna för 1993 och 1998 (prognos) jämte ett alternativ, som också innebär budgetbalans: en utgifts- och inkomstkvot på OECD-genomsnittets nivå, ca 40 procent av BNP. Det senare alternativet kombinerar alltså att budgetunderskottet

¹⁴ *Output gap*: (trend-BNP - faktisk BNP)/trend-BNP, alltså ett mått på graden av skillnad mellan den BNP som skulle ha rått under "normala" ekonomiska förhållanden och den faktiska BNP-nivån.

elimineras samtidigt som budgetens konjunkturkänslighet reduceras kraftigt.

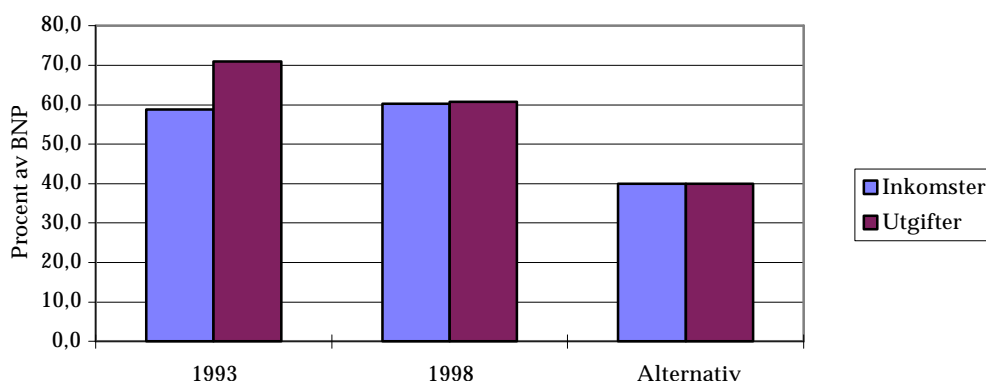


Diagram 3: Offentliga sektorns inkomster och utgifter i procent av BNP
Källa: OECD (1996b).

4.2 Vidtagna åtgärder och risken för misslyckande

De senaste årens forskning kring budgetsaneringar inom OECD visar att vissa inslag i ett saneringsprogram är väsentliga för att saneringen skall bli framgångsrik. Med "framgångsrik" menas i allmänhet att statsskulden genom konsolideringen stabiliseras eller minskas på medelfristig sikt, d v s att saneringen blir bestående.

McDermott & Wescott (1996) anser att en budgetsanering varit framgångsrik om ett av två villkor är uppfyllt: antingen minskar bruttoskuldens andel av BNP med minst två procentenheter inom två år efter åtstramningsprogrammets slut eller med tre procentenheter inom tre år efter programmets slut. Den empiriska studien av 20 i-länder mellan 1970 och 1995 visar på 14 framgångsrika och 48 misslyckade fall. De framgångsrika fallen präglas av utgiftsnedskärningar, i synnerhet av överföringar till hushållen och av offentliga löneutgifter, samt av storleken på konsolideringen (ju större, desto mer framgångsrik). Dessutom spelar förtroendet för den samlade ekonomiska politiken roll.

Alesina & Perotti (1996) presenterar liknande resultat: framgångsrika saneringar har i högre grad bestått av utgiftsnedskärningar än av skattehöjningar, och speciellt har transfereringar och offentliga löneutgifter dragits ned. De misslyckade har i dominerande grad innefattat skattehöjningar,

medan det i dessa fall mest har rört sig om minskade offentliga investeringar när utgifterna dragits ned.

För Sveriges del är konsolideringen inte helt genomförd, varför det inte går att analysera denna utifrån det framgångsbegrepp som specificeras ovan. Men om man tittar på de faktorer som har visat sig betydelsefulla i andra länder, finns det skäl både till oro och viss förnöjsamhet. På plussidan återfinns det faktum att resoluta utgiftsnedskärningar har vidtagits, att dessa i ganska hög grad har rört transfereringarna samt att konsolideringen varit kraftfull. På minussidan kan nämnas de stora skattehöjningar som har vidtagits, vilka får anses speciellt oroväckande, *inte minst mot bakgrund av Sveriges redan initialt mycket höga skattetryck*, samt att de offentliga investeringarna minskat. Därutöver finns tendenser till öknings av de offentliga löneutgifterna, vilka har visat sig medverka till att underminera graden av framgång i saneringar av detta slag. Detta – att öka de offentliga utgifterna – måste betraktas som speciellt illavarslande, speciellt med tanke på behovet av skattesänkningar för en strukturellt bättre fungerande ekonomi och med tanke på insikterna från public choice-teorin, att det är politiskt svårt att vid behov reducera statsutgifterna.

Risken för ett misslyckande, i meningen att vi får nya budgetunderskott framöver, är alltså inte negligierbar, och den hade kunnat göras betydligt mindre, om insikterna från ovan presenterade forskning beaktats i högre grad.

4.3 Engångsätgärder

Som framgår av sektion 2.2 har en hel del av budgetsaldots förstärkning de senaste åren kommit av engångsätgärder av olika slag. Låt oss lägga tillbaka engångsbeloppen för 1995-1997, såsom de redovisats av Riksrevisionsverket (1997), och jämföra med den *redovisade* budgetutvecklingen.

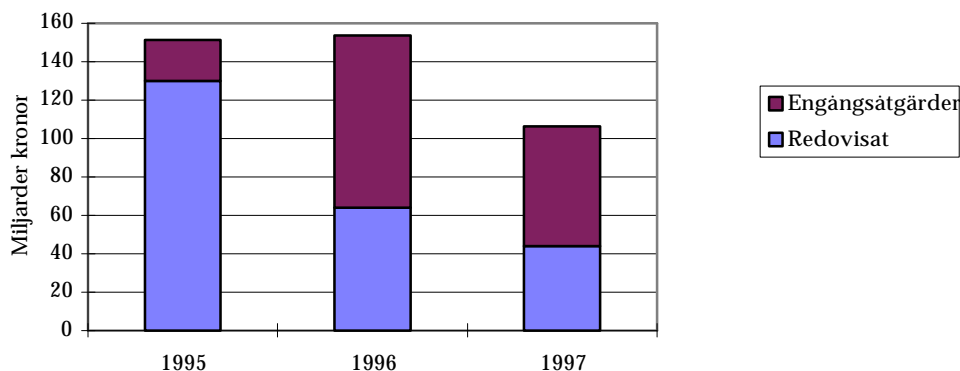


Diagram 4: Den offentliga sektorns budgetsaldo med och utan engångsåtgärder. Källa: Finansdepartementet (1997), Riksrevisionsverket (1997).

Här framträder en mindre optimistisk bild av budgetläget. Förvisso var de faktiska budgetsaldona så låga som de redovisats under dessa år, men i den mån nya budgetförstärkande engångsåtgärder inte står till buds i framtiden, är den underliggandestatsfinansiella situationen inte så stark som man kan tro (vilket framgår av staplarnas hela längd).

Två relaterade bokföringsmässiga problem, som ytterligare underminerar den rosiga bild av statsfinanserna som förmedlas på vissa håll, är den ersättning på uppskattningsvis 20 miljarder kr som tvångsstängningen av Barsebäck kommer att ge upphov till samt betecknandet av avsättningar till privata premiereserver på 10-12 miljarder kr per år som intäkter.

För en mer säkert hållbar budgetbalans skulle fler strukturella och varaktiga utgifts-(eller möjligen intäkts-)reformer ha behövt vidtagas.

4.4 Samhällsekonomiska effekter¹⁵

Målet om budgetbalans är förvisso viktigt i sig, men dessutom är det av intresse att försöka utröna saneringens effekter på andra viktiga ekonomiska variabler. Här tittar vi närmare på fyra sådana variablers utveckling: den ekonomiska tillväxten, räntenivån, investeringarna och arbetslösheten.

¹⁵ Budgetutvecklingen och den samhällsekonomiska utvecklingen i stort är interdependenta företeelser, men här fokuseras på hur statsfinanserna påverkar några väsentliga makrovariabler.

När det gäller *den ekonomiska tillväxten* hade Sverige stora problem i början av 1990-talet, med osedvanligt dåliga – och t o m negativa – tillväxtsiffror. I diagram 5 ser vi att situationen började förbättras samtidigt med budgetsaldots förstärkning. Även om en stor mängd faktorer spelar roll för BNP:s utveckling, är det sannolikt att budgetsaneringen, av skäl som klarlades i sektion 3.1, har medverkat till återhämtningen via förtroendeeffekter i den privata sektorn.

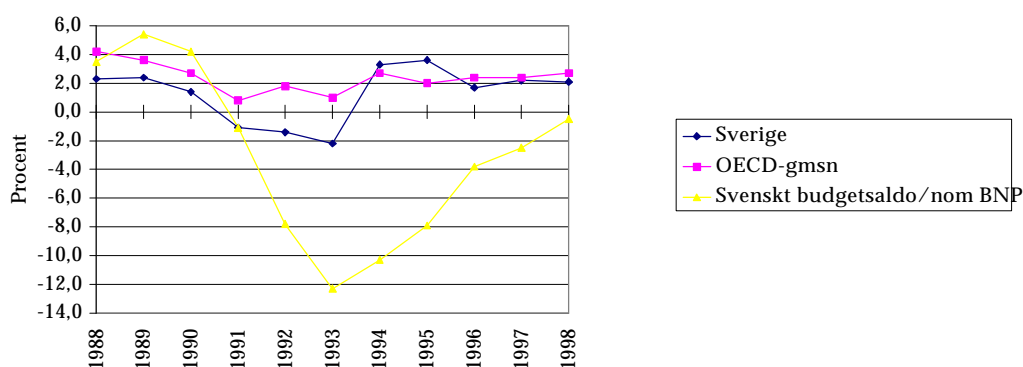


Diagram 5: Real BNP-tillväxt. Källa: OECD (1996b).

Dock är det viktigt att påpeka att andra faktorer också har varit väsentliga för BNP:s uppgång, såsom den internationella konjunkturen och deprecieringen av kronan, som har lett till en kraftig exportökning. Men eftersom den uppgång som kan noteras för svensk del 1993-1995 inte motsvaras av utvecklingen i OECD, finns det goda skäl att tro att det primärt är inhemska orsaker som ligger bakom – där konsolideringen är en faktor.

Allmänt sett har svensk BNP-utveckling släpat efter OECD:s efter 1970, vilket delvis beror på det höga svenska skattetrycket. Om budgetsaneringen hade genomförts med en större del utgiftsnedskärningar och lägre del skatthöjningar – helst kopplade med strukturella avregleringsreformer på arbets- och bostadsmarknaderna – hade grundförutsättningarna för tillväxt sett bättre ut i Sverige framöver. Och intressant nog skulle en sådan, bättre ekonomisk tillväxt ge större möjligheter att undvika kraftiga underbalanseringar av den offentliga sektorns budgetsaldo i framtiden.

Som framgår av diagram 6 har den långsiktiga nominella räntangått ned sedan 1995, och skälet är att den förda finans- och penningpolitiken gradvis har åtnjutit större förtroende – och budgetkonsolideringen måste också här betraktas som ett centralt element. Att det primärt är inhemska faktorer som har spelat roll visas av att ränteskillnaden mot Tyskland har minskat. I den mån forskningsresultaten ovan stämmer, skulle troligen förtroendet för den svenska finanspolitiken vara större om en tydligare och mer konsekvent utgiftsminskande strategi hade följts, med åtföljande lägre räntor.

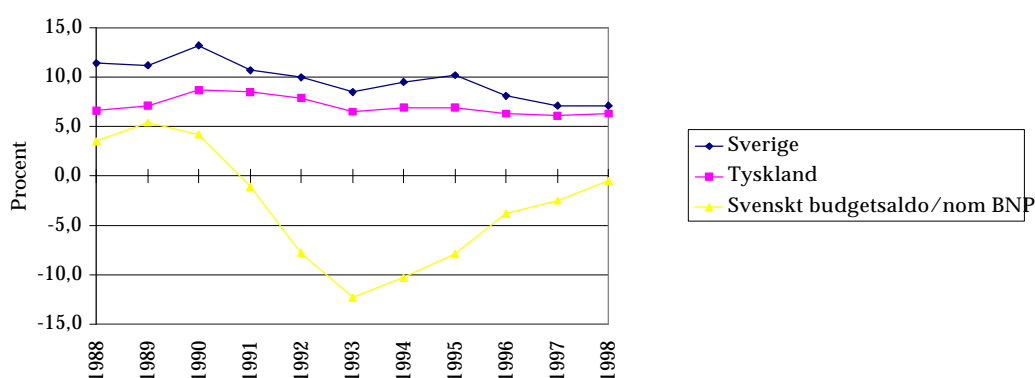


Diagram 6: Långsiktig nominell ränta. Källa: OECD (1996b).

Investeringsarnas tillväxt har gått upp kraftigt sedan 1993 – se diagram 7 – medan motsvarande ökning inte har noterats i OECD. Återigen indikerar detta inhemska orsaker, och den lägre räntenivån, deprecieringen av kronan samt ett allmänt förtroende för den förda ekonomiska politiken torde vara väsentliga förklaringsfaktorer, däribland budgetpolitiken.

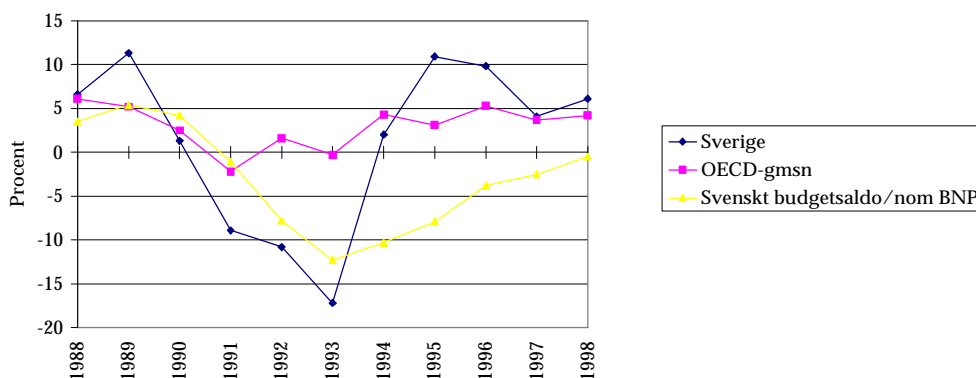


Diagram 7: Real tillväxt i bruttoinvesteringarna. Källa: OECD (1996b).

Det stora misslyckandet för den ekonomiska politiken gäller *arbetslösheten*. Som diagram 8 visar ökade den öppna arbetslösheten fram till 1993 och har sedan dess legat kvar på en hög nivå, mycket nära OECD-genomsnittet. Därutöver tillkommer en mycket stor mängd svenskar sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Här finns få spår av några positiva effekter av budgetkonsolideringen.

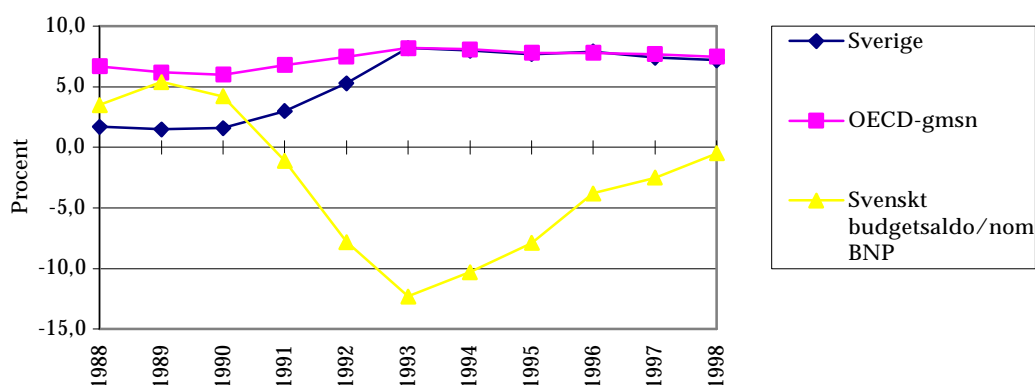


Diagram 8: Arbetslösheten. Källa: OECD (1996b).

Som tidigare nämnts borde arbetsmarknaden ha avreglerats i kombination med sänkta skatter på arbetsinkomster, förmögenheter och arbetskraft – åtgärder som lyser med sin frånvaro. I stället aviseras nu nya utgiftshöjningar, vilket inte torde inverka gynnsamt på sysselsättningstillväxten i den privata sektorn.

Sammanfattningsvis ser vi att den allmänekonomiska utvecklingen efter 1993 har varit betydligt bättre än dessförinnan, även om en viss avmattning är att notera efter 1995. Budgetsaneringen har här troligtvis spelat en betydelsefull roll, genom att en i längden ohållbar situation bringats i ordning. Likafullt är det plausibelt att tro att bättre samhällsekonomiska effekter hade kunnat uppnås med en annorlunda upplagd saneringsplan, enligt de riktlinjer som skisseras i denna uppsats.

4.5 Brist på institutionella reformer

Det klarlades ovan (i sektion 3.2) att budgetsaneringar är att vänta i speciellt kritiska lägen, när den ekonomiska utvecklingen tenderar att i frånvaro av resoluta åtstramningar göra väljare och särintressen missnöjda. Här passar den svenska saneringen in bra. Vidare fastslogs att varaktigheten i resultaten av en budgetsanering beror

på den institutionella struktur, som anger inom vilka ramar politiker kan agera. I detta avseende finns det skäl att höja ett varningens finger.

Fullt och fast är det så att tre institutionella element inom detta område är bra. Först och främst har nyligen en reform av budgetprocessen genomförts, så att det blir svårare för utgifterna att öka relativt okontrollerat som ett resultat av olika fackdepartements icke koordinerade äskanden.¹⁶ Därutöver finns i konsolideringsprocessen en återkommande uppföljningsregel, så att ytterligare åtstramningar kan vidtas vid behov, och slutligen har användandet av medelfristiga budgetmål utökats.¹⁷

Men dessa tre element är, enligt min bedömning, långt ifrån tillräckliga. Det huvudsakliga skälet till detta är att de förbättrar beslutsfattarnas *information* och *kontroll*, medan deras *incitament* att balansera budgeten inte på samma sätt förbättrats. Möjligheterna att med diskretionär politik snabbt ändra politiken i fall av kortsiktigt ändrad opinion är med andra ord fortfarande mycket stora. Texten kan man tänka sig möjligheten att ett impopulärt regeringsparti inför ett val försöker vinna ökat stöd med hjälp av ofinansierade utgiftsökningar. Den nya budgetprocessen hjälper huvudsakligen till att reducera möjligheterna för av den övergripande politiska ledningen ej planerade utgifter att bli godkända av Riksdagen – men fortfarande kan en bestämd politisk ledning med enkel majoritet genomdriva budgetunderskott, av vilka orsaker den vill. Risken för nya långsiktigt oönskade budgetunderskott framöver ter sig, mot denna bakgrund, överhängande.

Den nuvarande konstitutionen utgör med andra ord en för svag institutionell bindning för politikerna. Bland tänkbara reformer på detta område, som i olika former återfinns i andra länders politiska system, kan nämnas någon form av obligatorisk koppling mellan utgifts- och inkomstbeslut; en återgång till ett tvåkammerssystem i parlamentet, med ett valsysteem som möjliggör mer långsiktiga och

¹⁶ Se Riksdagen (1997). Den nya budgetprocessen följer errambeslutsmodell, vilket innebär att Riksdagen först beslutar om budgetens helhet och därefter tar ställning till de olika delarna.

¹⁷ Härutöver kan nämnas de krav på fiskal disciplin som medlemskap i EMU innefattar; men dessa är ännu inte *de facto* aktuella för Sveriges del.

icke så opinionsbaserade ställningstaganden; kvalificerade majoriteter vid nya utgiftsbeslut; samt en utökad lagprövningsrätt av politiska beslut, t ex genom inrättandet av en författningsdomstol.¹⁸ En annan relevant möjlighet just på budgetområdet är någon form av kvantitativ regel, som anger gränser för budgetens utveckling. En sådan behöver inte nödvändigtvis vara totalt rigid, i den meningen att ett budgetunderskott aldrig tillåts, men däremot kan den utformas så att det t ex krävs kvalificerade majoriteter för budgetunderskott under en fördefinierad tidsperiod samt att krav på efterföljande budgetöverskott alltid finns med.

5. Slutsatser

Sverige har under 1990-talet gått från starka statsfinanser till exceptionellt svaga, för att nu, mot decenniets slut, återigen befinna sig i en situation med budgetbalans. Den huvudsakliga orsaken till de senaste årens förstärkning är det ambitiösa budgetsaneringsprogram som den nuvarande regeringen har genomfört. Detta att sanera statsbudgeten var helt nödvändigt – utvecklingen med snabbt ökande statsskuld var icke långsiktigt hållbar. I så motto har regeringen agerat korrekt och, i meningen att budgetförstärkningar på 126 miljarder kr kommer att ha genomförts nästa år, lyckosamt.¹⁹

Men för att kunna bedöma den genomförda budgetsaneringen i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv krävs att man inte bara tittar på saldot, utan också på vad som *de facto* har gjorts och om detta har varit bra åtgärder i jämförelse med andra alternativ. Här finns det anledning att vara kritisk. Åtminstone följande fem punkter kan anföras *mot* den uppläggning som konsolideringen har fått:

¹⁸ Se vidare Buchanan & Wagner (1977), sektion III, och Buchanan *et al* (1987), sektion IV.

¹⁹ Förvisso förtjänar det att påpekas att den borgerliga regeringen likaså hade ett omfattande saneringsprogram, som sannolikt – kompletterat med en del förstärkningar – skulle ha uppnått en godstatsfinansiell situation vid slutet av 1990-talet.

- Budgeten är fortsatt mycket konjunkturberoende, vilket bäddar för nya underskott i kommande lågkonjunkturer. 1980-talets erfarenheter är talande på denna punkt.
- Stora skatteköjningar har genomförts från ett utgångsläge med en mycket hög skattekvot och det finns tendenser till ökade offentliga utgifter. Båda dessa ting har empiriskt visat sig göra budgetkonsolideringar misslyckade.
- En hel del åtgärder har varit av engångskaraktär, vilket gör att sådana är fortsatt påkallade för att upprätthålla budgetbalans framöver.
- Även om budgetsaneringen medverkat till ett förbättrat samhällsekonomiskt förlopp i stort, hade en annorlunda uppläggning kunnat medföra ännu större förbättringar.
- Avsaknaden av institutionella reformer gör att politiker har stor möjlighet att framgent fortsätta att underfinansiera statens budget, när de så önskar. Inte minst höjs redan krav från olika väljar- och intressegrupper om nya och mer omfattande utgiftsprogram, och i dagens konstitutionella system är det svårt för politiker att motstå dylika krav.

Alltså: ett saneringsprogram med betydligt större utgiftsminskningar och skattesänkningar, kombinerat med avregleringar och konstitutionella reformer, skulle ha varit att föredra för en hållbart stark ekonomisk utveckling – och bibehållet sunda statsfinanser – framöver.

Referenser

- Alesina, Alberto och Roberto Perotti (1996). "Reducing Budget Deficits." *Swedish Economic Policy Review*, 3, 113-134.
- Bartolini, Leonardo, Assaf Razin och Steve Symansky (1995). "G-7 Fiscal Restructuring in the 1990s: Macroeconomic Effects". *Economic Policy*, 20, 111-146.
- Berggren, Niclas (1997). *Essays in Constitutional Economics*. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet.
- Brennan, Geoffrey och James M Buchanan (1985). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M (1987). "Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: the Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms." I James M Buchanan, Charles K. Rowley & Robert D Tollison (red), *Deficits*. Oxford: Basil Blackwell.
- Buchanan, James M, Charles K Rowley & Robert D Tollison (1987). "Government by Red Ink." I James M Buchanan, Charles K Rowley & Robert D Tollison (red), *Deficits*. Oxford: Basil Blackwell.
- Buchanan, James M & Richard E Wagner (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Ekegren, Bo (1997). "Engångs-Persson bereder sig på att slå till." *SvD*, 8 april.
- Eklund, Klas (1994). *Hur farligt är budgetunderskottet?* Stockholm: SNS Förlag.
- Elmeskov, Jørgen (1994). "OECD's View on the Swedish Budget Deficit: How Dangerous Is It? How Should It Be Analyzed?" I Finansdepartementet, *Budgetunderskott och Statsskuld – Hur farliga är de?* Stockholm: Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (1993). Bilaga 1 till Prop. 1993/94:150.
- Finansdepartementet (1995). *Långtidsutredningen*, SOU 1995:4. Stockholm: Norstedts.
- Finansdepartementet (1997). *Svensk ekonomi april 1997*. Bilaga 1 till Prop. 1996/97:150.
- Giaavazzi, Francesco & Marco Pagano (1996). "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience". *Swedish Economic Policy Review*, 3, 67-103.
- Lachman, Desmond (1994). "Budget Deficits and the Public Debt -- The Case for Fiscal Consolidation". I Finansdepartementet, *Budgetunderskott och Statsskuld – Hur farliga är de?* Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral.
- McDermott, C John & Robert F Wescott (1996). *Fiscal Reforms That Work*. Washington D C: International Monetary Fund.
- OECD (1993). *OECD Economic Outlook*, 53, June. Paris: OECD.
- OECD (1996a). "The Experience with Fiscal Consolidation in OECD Countries". I *OECD Economic Outlook*, 59, June. Paris: OECD.
- OECD (1996b). *OECD Economic Outlook*, 60, December. Paris: OECD.
- Persson, Göran (1996). "Regeringsförklaring." 17 september. På Internet: http://www.sb.gov.se/info_rosenbad/regering/regeringsforklaring.html
- Riksdagen (1997). "Riksdagen och statsbudgeten." På Internet: http://www.riksdagen.se/faktabl/f18_budg.htm
- Riksrevisionsverket (1997). "Budgetprognos 1997:2." 29 maj. På Internet: <http://www.rrv.se/97052912.htm>
- Sutherland, Alan (1995). "Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy". Working Paper No. 1246, Centre for Economic Policy Research.
- Tollison, Robert D & Richard E Wagner (1987). "Balanced Budgets and Beyond." I James M Buchanan, Charles K Rowley & Robert D Tollison (red), *Deficits*. Oxford: Basil Blackwell.

