

Synpunkter på finanspolitikken

Finansutskottet, 4/12-08

Lars Calmfors

Jag ska börja med att tacka för inbjudan att komma hit och tala om hur man ska se på behovet av finanspolitiska stimulanser. Det har ju blivit en högst kontroversiell fråga.

För att undvika alla missförstånd vill jag först säga att Finanspolitiska rådet som helhet inte löpande tar ställning till den ekonomiska politiken, utan det gör vi bara i vår årliga rapport. Så det jag säger är mina personliga synpunkter och andra ledamöter behöver inte nödvändigtvis dela mina synpunkter.

Inledningsvis vill jag säga något mycket allmänt om stabiliseringspolitik. Den helt dominerande uppfattningen bland ekonomer är att det främst är penningpolitiken som ska motverka konjunktursvängningar. Det finns en utbredd skepsis mot en aktiv användning av finanspolitiken i det här syftet: dels för att åtgärder ofta blir feltajmade, dels för att en aktiv finanspolitik ofta lett till försvagade offentliga finanser.

Finanspolitiska rådet anslöt sig till den här synen i vår första rapport i våras. Men – precis som regeringen i Vårpropositionen – ansåg vi också att det kan finnas exceptionella situationer då en aktiv finanspolitik är motiverad. Vi analyserade hur sådana situationer skulle kunna se ut och landade i att två kriterier samtidigt bör vara uppfyllda:

1. Det ska vara stora konjunkturstörningar.
2. Finanspolitiken ska kunna åstadkomma något mer än vad penningpolitiken ensam kan göra.

Är de dubbla kriterierna uppfyllda i dagens situation? Jag tycker helt klart det. Utgår man från KIs och regeringens egna senaste revisioner av sina prognoser eller från OECDs presentation igår, är det troligt att BNP nästa år kan avvika med kanske uppåt fyra procent från den potentiella nivån. Det är i så fall ett större BNP-gap än någon gång sedan 1990-talskrisen. Och finanskrisen innebär rimligen att penningpolitiken kommer att förbli betydligt mindre effektiv än normalt också fortsättningsvis. Så om inte detta är en exceptionell situation, så vet jag inte hur en sådan ser ut.

Alla verkar vara överens om att vi ska föra en expansiv finanspolitik 2009. Budgetpropositionen innebär en minskning av det strukturella finansiella sparandet med nästan 1 procent av BNP och det motiveras delvis med hänsyn till konjunktursituationen. Frågan är i stället om ytterligare stimulanser är önskvärda och storleksordning på eventuella sådana.

Min uppfattning är att ytterligare stimulanser är motiverade. Med den information som förelåg när budgetpropositionen utformades tyckte jag inriktningen var bra. Sedan dess har BNP-tillväxten för 2009 reviderats ner med 1,5-2 procentenheter. Det bör rimligen innebära att finanspolitiken nu ska göras mer expansiv än som var motiverat när budgetpropositionen lades.

Det här innebär inte att jag inte ser några risker med en mer expansiv finanspolitik. Efter erfarenheterna från 1990-talskrisen är det befogat att vara rädd för att budgetunderskotten ska dra iväg. Det gäller att minimera riskerna för att det ska ske. Det talar starkt för att ytterligare stimulansåtgärder ska vara *tidsbegränsade*, dvs *engångsåtgärder* som inte binder upp den framtida politiken.

Man skulle också kunna tänka sig *tidigareläggning* av permanenta reformer som man ändå tänkt genomföra, men jag avråder från det. Risken är alldeles för stor för att man längre fram vill genomföra andra permanenta reformer som också är kostnadskrävande.

Vad är en rimlig storlek på ytterligare stimulansåtgärder? Om jag skulle väga olika risker mot varandra, skulle jag förorda storleksordningen 15-25 mdr kr. Från en del av debatten kan man få intrycket att det skulle vara en våldsamt lössläppt politik. Då är det bra att erinra om att Budgetpropositionens uppskattning av det strukturella budgetsaldot för 2009 var 1,9 procent av BNP. Med ytterligare stimulanserr av den här storleksordningen skulle det strukturella budgetsaldot med samma sätt att räkna sannolikt fortfarande ligga runt 1 procent av BNP eller över. Det kan knappast betecknas som en våldsamt expansiv politik, även om alla beräkningar av det strukturella saldot förstås är mycket osäkra.

Vilka är för- resp nackdelarna med olika åtgärder? Vi vill att de ska vara så kostnadseffektiva som möjligt?

Det finns anledning tro att offentliga investeringar har starka multiplikatorverkningar, eftersom de direkt kan inriktas mot svenskproducerade varor och tjänster. Det finns också helt klart eftersatta behov. Frågan är i stället hur fort investeringarna kan ökas. En viss ytterligare ökning utöver förslagen i budgetpropositionen är säkert möjlig, men jag skulle ändå gissa att möjligheterna är begränsade inför 2009.

Ökningarna av den offentliga konsumtionen ser ut att bli mindre framöver, vilket i hög grad beror på att den kommunala konsumtionen tenderar att utvecklas procykliskt. Även enligt den förmodligen alldeles för optimistiska prognosen från Sveriges Kommuner och Landsting nyligen minskar ökningstakten 2009 till 0,7 procent från 1,5 procent i år. Också här kan man räkna med ganska stora multiplikatoreffekter, kanske över ett (en multiplikator på ett betyder att en minskning av budgetsaldot med en krona ökar BNP med en krona). Medlet här vore en ökning av statsbidragen till kommuner och landsting. Det finns förstås en osäkerhet om medlen verkligen skulle användas för att hålla konsumtionen uppe eller sparas. Men om kommunerna sparar dem, så har i och för sig inte den konsoliderade offentliga sektorns finanser försämrats, utan det har bara skett en omfördelning mellan stat och kommunsektor.

När det gäller generella inkomstskattesänkningar och transfereringar till hushållen är det rimligt att räkna med betydligt lägre multiplikatorer än 1, eftersom det blir läckage till dels sparande, dels import. Om de offentliga finanserna är goda, tyder en del forskning på att multiplikatorn blir högre än om finanserna är dåliga. Multiplikatorerna blir högre om man kan fokusera på grupper med hög konsumtionsbenägenhet (låginkomstgrupper). Det talar för åtgärder av typen extra barnbidrag, extra studiemedel, extra pensionstillskott eller en allmän skatterabatt till låginkomsttagare (t ex i form av en engångsåterbetalning av tidigare betald skatt).

En ytterligare möjlighet är en tillfällig momssänkning av det slag som just införts i Storbritannien. Det är en potentiellt effektiv metod att stimulera konsumtionen, eftersom den både ger konsumenterna högre köpkraft och fördelar om konsumtion i tiden. Problemet är att den är svår att tajma: konsumtionen går ner både före och efter sänkningen. Ska man göra en sådan, ska den som i Storbritannien införas mycket snabbt. Metoden fungerar bäst om man har en kort och djup lågkonjunktur. Ännu bättre är förstås om man i förväg kan förutsäga ungefär hur lång den är.

Ytterligare arbetsgivaravgiftssänkningar tycker jag är mindre lämpliga i en situation då inflationen är på väg ner och vi inte helt kan utesluta att vi får en situation med sjunkande priser. Till skillnad från en tillfällig momssänkning – som skulle ge en engångssänkning av prisenivån – slår sänkta arbetsgivaravgifter förmodligen igenom gradvis på prisstegringarna och höjer därmed realräntan, vilket direkt motverkar effekterna av räntesänkningar.

Mer resurser till arbetsmarknadspolitiken borde vara ganska okontroversiellt. Här har ju volymerna – särskilt utbildning – dragits ner kraftigt under senare år och programmedlen räcker nästan bara till långtidsarbetslösa. Men man bör förstås inte komma tillbaka till 90-talets nivåer, med uppåt 2 procent av arbetskraften i utbildning, vilket ledde till stora ineffektiviteter. Och man bör inte utforma åtgärder så att de som i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet leder till inlåsning av arbetskraft i företagen.

Hur ser ett lämpligt stimulansprogram ut? Det kan vara lämpligt att kombinera olika åtgärder. Jag tänker då på i första hand en kombination av viss ytterligare ökning av offentliga investeringar, tillfälligt höjda statsbidrag till kommuner och landsting, tillfälliga riktade bidrag eller skatterabatter till låginkomsttagare och mer resurser till arbetsmarknadspolitiken.

Ska man använda sig av en tillfällig momssänkning, så måste den rimligen vara minst 2-3 procentenheter. Den bör bara gälla 25%-nivån som omfattar sällanköpsvaror – där man kan få förskjutningar av inköpen över tiden – men inte livsmedel. Men sällanköpsvaror

har förstås stort importinnehåll. Det är också en dyr åtgärd och därför svår att kombinera med andra. Möjligen skulle man kunna tänka sig en sänkning under kortare tid, kanske ett halvår, innan man sätter in andra åtgärder. Men man bör nog tänka på en tillfällig momssänkning som en åtgärd som utesluter andra. Jag sätter nog en tillfällig momssänkning efter det första stimulansalternativet som jag diskuterade, även om jag inte köper argumentet att det skulle vara omöjligt att göra en momssänkning temporär. Det anser man sig uppenbarligen kunna göra i Storbritannien.

Jag ska avsluta med några olika reflektioner.

En första reflektion gäller synpunkten att det är centralt att undvika importläckage. Den kan förefalla självklar men är egentligen inte det. Det finns en del forskning om att finanspolitiken globalt kan bli fel i en lågkonjunktur därför att enskilda länder inte beaktar de positiva verkningarna av stimulansåtgärder på andra länder och därför sammantaget för en alltför kontraktiv politik. Det är ett argument för internationell samordning. Ser man det så, är inte importläckage nödvändigtvis ett problem utan kan vara en del av lösningen. Man kan också se det som att länder med starka offentliga finanser har ett större ansvar än andra att motverka den globala konjunkturedgången. Därmed säger jag inte att Sverige ska vara det lokomotiv som ska dra världsekonomin ur krisen, utan bara att om alla länder avstår från stimulansåtgärder för att det också gynnar andra länder, så blir det inte bra.

En andra reflektion gäller riskerna med ytterligare finanspolitisk stimulans. Det finns en risk att man tar i för mycket. Det ska ställas mot risken att om man tar i för lite så kan man få en kumulativ process som är svår att hejda. Jag uppfattar den första risken som mindre än den andra. Skulle man ta i för mycket, finns möjligheter att parera det med penningpolitiken. Däremot har man inte nödvändigtvis samma möjligheter att parera en djupare recession än man räknat med genom ytterligare räntesänkningar om reporäntan börjar komma ner mot noll.

En tredje reflektion gäller a-kassan. Det har framförts att en höjning av den skulle vara en träffsäker stimulansmetod. Det är sant att en nackdel med den sänkta a-kassan är att den försvagar de automatiska stabilisatorerna. Men å andra sidan bidrar den lägre ersättningsnivån till en högre sysselsättning på sikt (en högre jämviktssysselsättning). Man kan i och för sig tycka att det vore ett bra system att som i USA variera ersättningsnivån beroende på konjunkturläget, så att a-kassan höjs i lågkonjunkturer och sänks i högkonjunkturer. Men ett sådant system skulle kräva en bred politisk enighet för att en tillfällig höjning inte ska bli permanent. Och någon sådan enighet har vi som bekant inte.

En fjärde reflektion gäller den allmänna synen på vad som bestämmer produktion och sysselsättning. En del kommentarer i debatten har gått ut på att de som nu rekommenderar en mer expansiv finanspolitik plötsligt skulle ha blivit något slags vulgärkeynesianer. Jag har ägnat en stor del av min karriär åt att bekämpa uppfattningen att man ska hantera strukturell arbetslöshet med efterfrågepolitik. Jag tror att regeringens sänkningar av arbetslöshetsersättning och jobbskatteavdrag är effektiva medel för att på sikt minska den strukturella arbetslösheten. Men det finns ingen motsättning mellan den uppfattningen och uppfattningen att man bör motverka en kraftig efterfrågenedgång som leder till efterfrågebetingad arbetslöshet genom efterfrågestimulanser. Varje ekonomisk-politisk rekommendation måste förstås bero på det konkreta problem som man har.

En femte och sista reflektion gäller lärdomarna från nittiotalskrisen. En möjlig lärdom är att man ska vara överförsiktig med de offentliga finanserna. En annan gäller riskerna att hålla fast vid uppställda normer i fel läge, som vi då gjorde när vi försökte försvara en fast växelkurs i ett läge då en efterfrågekollaps för i stort sett enda gången under efterkrigstiden verkligen motiverade en depreciering.

Det finanspolitiska ramverk vi har och den budgetdisciplin som uppnåtts under senare år är stora tillgångar. Men vi får inte bli sådana budgetfundamentalister att det hindrar oss använda finanspolitiken mer aktivt i en helt exceptionell situation. Tvärtom med det strikta finanspolitiska ramverk vi har – och den enighet som ändå finns om det – så har vi

mycket bättre möjligheter än de flesta andra länder att använda finanspolitiken för att motverka recessionen.

Den skepsis som finns mot att finanspolitiska stimulanser i Sverige vore mycket mer motiverad i länder som USA, Storbritannien och Frankrike, där man faktiskt kan vara ganska orolig för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Sverige tycker jag är i en helt annan situation. Vi kan unna oss att vara mer keynesianska än andra i just den här situationen. För mig är poängen med den konsolidering av de offentliga finanserna som vi uppnått just är att vi ska ha handlingsfrihet i exceptionella situationer som den här.