

Regeringen måste bejaka tillfälliga budgetunderskott

Dagens Nyheter den 18 januari 2009

Under de första decennierna efter andra världskriget rådde stor optimism både bland ekonomer och politiker om möjligheterna att dämpa konjunktursvängningarna med hjälp av så kallad kontracyklisk finanspolitik. Därmed accepterade man också budgetunderskott i lågkonjunkturer, balanserade av budgetöverskott i högkonjunkturer. Att denna finanspolitiska optimism efterhand avtagit beror framför allt på tre negativa erfarenheter av den faktiskt förda finanspolitiken och på en viktig förändring i stabiliseringspolitikens villkor.

För det första visade det sig att verkningarna av insatta åtgärder ofta hamnade i fel konjunkturläge. Det beror både på tröga beslutsprocesser och på svårigheterna att göra goda prognoser. För det andra hade man överskattat möjligheterna att med hjälp av efterfrågestimulerande åtgärder pressa ned arbetslösheten utan att råka ut för allvarliga inflationsproblem. För det tredje tenderade finanspolitiska stimulansåtgärder att leda till en långsiktig försvagning i statsfinanserna. En viktig förklaring är att det ofta visade sig politiskt svårt att balansera underskott i lågkonjunkturer med överskott i högkonjunkturer. Dessutom har övergången från fast till flytande växelkurs i Sverige ökat möjligheterna att använda penningpolitik som stabiliseringspolitiskt medel.

Hur skall man mot den bakgrunden se på möjligheterna att med hjälp av finanspolitiska åtgärder motverka den snabba konjunkturförsämring som nu är på gång? Risken att åtgärder som vidtas i dag hamnar i fel konjunkturläge är mindre än vanligt, eftersom den just inledda konjunkturedgången tycks bli både ovanligt djup och ovanligt lång.

På grund av kraften i den internationella konjunkturedgången är dessutom risken liten för allvarliga inflationsproblem inom de närmaste åren. Dessutom har det under det senaste decenniet byggts upp ett budgetpolitiskt regelverk som minskar risken för att konjunkturmässigt motiverad finanspolitik skall leda till en långsiktig försvagning av statsfinanserna. Som vi vet består detta regelverk främst av två komponenter: ett långsiktigt mål för budgetsaldot (skillnaden mellan statens inkomster och utgifter) och ett utgiftstak.

Ett långsiktigt mål för budgetsaldot är egentligen inte något hinder för en kontracyklisk finanspolitik – oavsett om saldomålet avser budgetbalans eller (som för närvarande) ett överskott på en procent av BNP. Målet avser nämligen det genomsnittliga budgetsaldot över en hel konjunkturcykel.

I ett viktigt avseende har faktiskt det nya regelverket till och med ökat möjligheterna att bedriva en konjunkturdämpande finanspolitik. Regelverket har nämligen bidragit till att sanera statsfinanserna, och därmed finns det i dag ett betydande statsfinansiellt utrymme för en expansiv finanspolitik under lågkonjunkturen.

Man skall därför inte vara rädd för ”ofinansierade” utgiftsökningar eller skattesänkningar under den lågkonjunktur som just inletts.

Mot den här bakgrunden vore det klokt om regeringen redan nu deklarerar att underskott i statsbudgeten i dagens läge i själva verket är en viktig komponent i en

ansvarsfull finanspolitik. En sådan politik bör nämligen inte bara stabilisera statens finanser på lång sikt utan också stabilisera samhällsekonomin på kort sikt. Utan sådana deklamationer från regeringens sida kan allmänheten få ett intryck av att regeringen endast motvilligt accepterar de budgetunderskott som uppkommer under alla omständigheter.

En plädering för en efterfrågestimulerande finanspolitik i dagens läge betyder naturligtvis inte att alla slags utgiftsökningar och skattesänkningar är "lika bra". Det duger exempelvis inte att staten, ens tillfälligt, finansierar folk som gräver gropar och sedan fyller i dem igen – även om den typen av åtgärd (bildligt talat) faktiskt förekommer. Det är rimligt att ställa upp två huvudkriterier vid val av expansiva finanspolitiska åtgärder. Det ena är att koncentrera sig på tillfälliga ("reversibla") åtgärder eller att tidigarelägga åtgärder som man förr eller senare i alla fall önskar vidta. Det andra kriteriet är att välja åtgärder som ger stor sysselsättningseffekt per insatt krona.

I den finanspolitiska debatten har ett antal debattörer, både i Sverige och i andra länder, redan identifierat finanspolitiska åtgärder som uppfyller dessa båda kriterier. En aktivering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som visat sig vara effektiva är naturligtvis ett exempel. Andra uppenbara exempel är att ge relativt fattiga hushåll inkomstillskott (som i stor utsträckning går till konsumtion av inhemskt producerade varor och tjänster), reparationer och underhåll av bostäder och infrastruktur, tidigareläggning av redan planerade investering i infrastruktur, miljöförbättringar, etcetera. Någon ytterligare reklam för åtgärder av dessa slag behövs knappast i dag.

Men ur sysselsättningssynpunkt står mycket också att vinna på att motverka kommunernas benägenhet att förstärka svängningarna i konjunkturerna när de, på grund av krav på budgetbalans, skär ned utgifterna eller höjer skatterna under lågkonjunkturer.

En uppenbar reform vore att kommuner med budgetöverskott under ett visst år tillåts räkna av detta mot underskott under kommande år. (Däremot får kommunerna redan nu två år på sig att rätta till ett underskott.) En annan tänkbar reform vore att reformera systemet med statliga utbetalningar till kommuner. Det skulle kunna gå till så att statens utbetalningar till kommuner höjs under lågkonjunkturer och dras ned under högkonjunkturer.

Därmed skulle kommunernas utgifter kunna bli kontracykliska i stället för procykliska. Detta är viktigt eftersom kommunernas utgifter i stor utsträckning går direkt till efterfrågan på arbetskraft – vare sig pengarna går till deras verksamhet i egen regi eller till finansiering av utbildningstjänster eller vårdtjänster i den privata sektorn. Innan ett nytt system byggs kan man naturligtvis tänka sig att staten ger kommunerna ett tillfälligt inkomstillskott, begränsat till den just inledda lågkonjunkturen.

Även om penningpolitik är ett utmärkt ekonomisk-politiskt instrument i ett land med flytande växelkurs så räcker det inte till i dagens djupa lågkonjunktur. Det fordras också kraftfulla finanspolitiska insatser. Konsekvenserna för statsbudgeten av att i dagens läge bedriva en konjunkturdämpande finanspolitik kan illustreras av ett enkelt sifferexempel.

Antag att BNP, vid den finanspolitik som hittills annonserats, skulle komma att falla med en procent under 2009 och med ytterligare en procent 2010 – jämfört med en "normal" årlig ökning av BNP med 2 procent per år. Antag vidare att vi skulle vilja dämpa

produktionsbortfallet till ungefär hälften av vad det eljest skulle bli. Utöver de efterfrågestimulanser som redan annonserats skulle det då fordras en extra efterfrågestimulans med 1,5 procent av BNP under 2009 och en ytterligare lika stor efterfrågestimulans år 2010, det vill säga ett efterfrågetillskott på ungefär 45 miljarder 2009 och ytterligare 45 miljarder 2010. Tillsammans med de automatiska försvagningarna i budgeten under den kommande lågkonjunkturen kan vi då mycket väl hamna i en situation där budgetunderskottet för staten hamnar just någonstans i intervallet 3–5 procent av BNP, beroende på sammansättningen av vidtagna stimulansåtgärder.

Jag tror att nästan alla som är insatta i dessa frågor skulle betrakta detta som ett lågt ”pris” för att halvera bortfallet i produktion och sysselsättning. På lång sikt (mätt som ett genomsnitt över hela konjunkturcykeln) behöver det inte vara fråga om någon budgetförsvagning över huvud taget, om vi håller fast vid ett långsiktigt saldomål.

Nu är det är tänkbart, kanske till och med troligt, att finanspolitiska åtgärder med denna omfattning skulle bryta igenom det utgiftstak som fastställts för statsbudgeten för en treårsperiod.

Men eftersom utgiftstaket inte är något självändamål är min slutsats att takkonstruktionen kan behöva justeras. En tänkbar reform vore att sätta in en särskild force majeure klausul. Enligt denna skulle riksdagen vid exceptionella påfrestningar på samhällsekonomi och statsbudget antingen kan göra utgiftstaket ettårigt (istället för treårigt) eller mjuka upp det.

Den stora vinsten med att ha ett utgiftstak skulle, enligt min mening, bestå. Även i fortsättningen skulle man nämligen fastställa de totala statsutgifterna innan man fattar beslut om enskilda utgiftsposter, vilket enligt min mening är kärnan i ett utgiftstak. Det är viktigt att självpåtagna tvångströjor, hur väl motiverade de än är, utformas så att de inte gör mer skada än nytta.

Assar Lindbeck