

Farligt om alla stramar åt

Finansminister Anders Borg är alltför försiktig. Risken är att de dåliga tiderna förstärks.

Regeringens budget präglas av återhållsamhet. För 2012 föreslås reformer för bara 15 miljarder kronor. Det är hälften av det reformutrymme som finansministern i våras bedömde att det fanns.

Anders Borgs motivering för den försiktiga budgeten är den internationella osäkerheten och de risker som en konjunkturavmattning innebär. Det kan låta klokt. Men det finns samtidigt skäl att reflektera över principerna för regeringens finanspolitik. Det är en olämplig konjunkturpolitik med större reformer i goda tider än i dåliga, vilket blir fallet om konjunkturdämpningar får leda till att utrymmet för reformer revideras ner. En sådan procyklisk finanspolitik förstärker konjunktursvängningarna.

Finanspolitikens övergripande mål är att den offentliga sektorns finansiella sparande (skillnaden mellan intäkter och utgifter) ska uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. Eftersom skatteintäkterna varierar med konjunkturen, har det inneburit större överskott i högkonjunkturer och mindre överskott, eller underskott, i lågkonjunkturer.

Det vedertagna sättet att bedöma den "underliggande" budgetsituationen är att rensa det finansiella sparandet för de automatiska svängningarna i skatteintäkterna på grund av konjunkturen. Därför försöker man beräkna det så kallade strukturella finansiella sparandet, som ska visa vad sparandet hade blivit i ett normalt konjunkturläge.

Skatteintäkterna stiger trendmässigt med BNP, medan de flesta offentliga utgifter inte gör det, eftersom de inte är indexerade till lönerna och kanske inte ens till priserna. Utan aktiva beslut om skattesänkningar eller utgiftsökningar kommer därför det strukturella sparandet – och följaktligen också det faktiska

sparandet över en hel konjunkturcykel – hela tiden att öka. För att undvika det måste regeringen återkommande göra nya "reformer". Dessa beslut baseras på uppskattningar av det strukturella sparandet.

Regeringen har nu valt att vara mycket försiktig med nya reformer. Man vill ha marginaler "för att säkra att Sverige har ett handlingsutrymme att möta en kraftigare eller mer varaktig avmattning". Det är lätt att instämma i denna målsättning. Men frågan är hur stora marginalerna bör vara.

Regeringen oroar sig för att "finansmarknaderna kan tappa förtroendet för de offentliga finansernas hållbarhet", vilket skulle kunna driva upp statsskuldräntorna som i de krisande euroländerna. Denna risk är dock liten. Den samlade offentliga sektorns bruttoskuld (det mått som används inom EU) är i Sverige bara 40 procent av BNP. Det ska jämföras med 82 procent för Tyskland, som internationellt ses som en oas av finanspolitisk stabilitet. Dessutom är prognosen att den svenska skulden kommer att fortsätta falla.

Ett andra skäl till regeringens försiktighet är att den reviderat ner bedömningen av det framtida strukturella sparande som uppstår utan nya reformer. I våras antogs detta bli 4,5 procent av BNP 2015, medan bedömningen nu är 3,7 procent. En sådan nedrevidering är motiverad om man befärad att en lång lågkonjunktur varaktigt ska minska ekonomins produktionsförmåga (på grund av utslagning från arbetsmarknaden och lägre investeringar) och därmed skatteintäkterna även i en normalkonjunktur. Men här är regeringens bedömning svår att förstå, eftersom den bara justerat ner den långsiktiga tillväxten marginellt.

Jag delar ändå bedömningen att finanspolitiken inte bör bli allmänt expansiv nu. Men regeringen är enligt min

mening överförsiktig. Förändringar i det strukturella finansiella sparandet brukar användas som mått på finanspolitikens inriktning. Regeringens egen bedömning är att det strukturella sparandet ökar med 0,5 procentenheter 2012: från 1,5 till 2 procent av BNP. Det betyder att finanspolitiken blir åtstramande och därmed förstärker konjunkturedgången. Det är att gå onödigt långt i "ansvarsfullhet".

Budgeten är utformad så att det faktiska finansiella sparandet blir precis noll nästa år. Det verkar som om regeringen infört ett ytterligare budgetmål: att undvika underskott även i en lågkonjunktur av det slag som förutses. Om målet uppnås, kommer förmodligen överskottsmålet, som ju gäller över en hel konjunkturcykel, att överskridas. Ett sådant budgetbalansmål kan därför innebära en avsevärd skärpning av de budgetpolitiska ambitionerna.

Den internationella debatten har pekat på konjunkturrisken med att många länder samtidigt stramar åt sin finanspolitik. Länder med statsfinansiella problem måste göra det. Men länder med bättre statsfinanser och överskott i bytesbalansen bör inte göra det. Den uppmärksamheten riktas ofta till Tyskland. Men den kan lika gärna riktas till Sverige och andra små länder med stabil ekonomi.

Det är bra att regeringen styr om en del av reformutrymmet mot tillfälliga arbetsmarknads- och infrastruktursatsningar. Däremot är den permanenta sänkningen av restaurangmomsen knappast en önskvärd konjunkturpolitik (och inte heller en effektiv metod att öka sysselsättningen i ekonomin på sikt). Tillfälligt höjda statsbidrag till kommunerna i syfte att hålla uppe den kommunala sysselsättningen är enligt min mening att föredra. Och även om finanspolitiken inte bör bli allmänt expansiv, bör det undvikas att den blir direkt åtstramande.

Tillfälligt höjda statsbidrag i syfte att hålla uppe den kommunala sysselsättningen är att föredra framför sänkt restaurangmoms.



Lars Calmfors är professor i internationell ekonomi vid Stockholms universitet och fristående kolumnist i Dagens Nyheter.