

Uppdaterad **25 nov 2008** 00:50

"Moms och inkomstskatt måste sänkas tillfälligt"

Lars Calmfors, ordförande i Finanspolitiska rådet, manar regeringen till snabba finanspolitiska åtgärder: Ge låginkomstgrupper skatterabatt och ökade bidrag.

I dagens mycket svåra konjunkturedgång och finanskris måste regeringen omgående sätta in ytterligare finanspolitiska stimulanser. Jag förordar starkt tillfälliga skatte- eller utgiftsförändringar. Det effektivaste vore att satsa på låginkomstgrupper, exempelvis med extra barnbidrag, extra studiebidrag, extra pensionstillskott och kanske en tidsbegränsad momssänkning. Därtill bör Riksbanken genast sänka reporäntan med två procentenheter, det vill säga mer än halvera den. Det är olyckligt att regeringens pågående översyn av det finanspolitiska ramverket går så långsamt. Det skriver Lars Calmfors, professor i internationell ekonomi och ordförande i Finanspolitiska rådet, en myndighet under finansdepartementet.

Den internationella finanskrisen har inneburit en unikt snabb försämring av konjunkturutsikterna som ställer krav på en omprövning av den ekonomiska politiken. Detta är tydligast för penningpolitiken. Det är uppenbart att Riksbanken snabbt bör sänka reporäntan. Det finns inga skäl till att detta ska ske i små steg utan räntan bör omgående sänkas med ett par procentenheter.

En nyckelfråga är hur regeringen bör utforma finanspolitiken. Det har vuxit fram en internationell politisk enighet om att motverka konjunkturedgången genom finanspolitiska stimulanser. Denna inställning tycks också stödjas av de flesta ekonomer som deltar i den internationella debatten.

Enigheten om att finanspolitiska stimulanser är önskvärda kan verka förvånande mot bakgrund av den syn som dominerat på senare år. Den har betonat riskerna med en aktiv användning av finanspolitiken för att stabilisera konjunkturen. Långa tidsfördröjningar i den politiska processen har nämligen ofta lett till att åtgärder satts in vid helt fel tidpunkt. En aktivistisk finanspolitik drar dessutom ofta med sig en gradvis försämring av de offentliga finanserna: det uppenbara skälet är att det är mycket populärare att stimulera ekonomin i en konjunkturedgång än att strama åt den i en uppgång.

Av dessa skäl brukar ekonomer avråda från att försöka dämpa konjunktursvängningarna genom aktiv finanspolitik. Den dominerande uppfattningen är i stället att man i första hand ska använda penningpolitiken. Finanspolitiken bör främst förlita sig på de så kallade automatiska stabilisatorerna, det vill säga de variationer i skattebetalningar och offentliga utgifter som sker med automatik när produktion och sysselsättning varierar.

Den nuvarande svenska regeringen har gett uttryck för just den syn som beskrivits. Samtidigt har man hållit öppet för att aktiv finanspolitik kan vara motiverad i vissa lägen. Men man har varit dålig på att precisera dessa. Enligt min uppfattning bör två kriterier vara uppfyllda. För det första bör det vara fråga om mycket stora konjunktursvängningar. För det andra bör det krävas att finanspolitiken ska kunna uppnå något mer än vad bara penningpolitiken kan göra.

Allt talar för att dessa dubbla kriterier nu är uppfyllda. Produktionsnivån nästa år kommer förmodligen att understiga den vi skulle ha i ett normalt konjunkturläge med runt fyra procent. Läget kan bli ännu värre: erfarenhetsmässigt leder finansiella kriser till fleråriga nedgångar med mycket stora produktionsförluster.

Även om skillnaderna mellan reporäntan och de räntor som företag och hushåll får betala sannolikt kommer att minska, kan betydande sådana ränteskillnader antas bestå under avsevärd tid. Företag och hushåll kommer med all sannolikhet att ha fortsatt svårt att få låna. Detta innebär att penningpolitiken blir mycket mindre effektiv än normalt. Den ultimata begränsningen är att det inte går att sänka reporäntan under noll.

Min slutsats är att ytterligare finanspolitiska stimulanser bör sättas in redan 2009. Samtidigt finns det naturligtvis faror med detta. Ifall det blir en utdragen lågkonjunktur, är det viktigt att inte "bränna allt krut för tidigt". Det finns också en risk att de nuvarande starka offentliga finanserna snabbt, som i början av 1990-talet, kan försämrans. Stimulanser bör därför utformas så att dessa risker minimeras.

Ekonomer brukar använda förändringen i den offentliga sektorns strukturella sparande, det vill säga i det budgetsaldo man skulle få i en normal konjunktursituation, som mått på hur finanspolitiken påverkar resursutnyttjandet. Förslagen i budgetpropositionen minskar det strukturella saldot med ungefär 1 procent av BNP (cirka 30 mdr kr). Ett andra, extra stimulanspaket för 2009 bör förmodligen vara mindre än det första.

Hur bör ytterligare stimulansåtgärder se ut? Det finns två möjliga vägar. Den ena är tidigareläggning av permanenta reformer som ändå ska genomföras. Den andra är tillfälliga skatte- eller utgiftsförändringar. Jag förordar starkt den senare vägen.

Risken med tidigareläggning av reformer som man ändå tänkt genomföra är att man i ett senare skede adderar nya kostsamma reformer, så att man får en permanent försvagning av de offentliga finanserna. Det kan finnas en stark sådan frestelse för en regering under ett valår som 2010. Och en eventuell ny regering kan frestas till nya ofinansierade reformer som man har lovat ut i en valrörelse.

Det finns för- och nackdelar med alla finanspolitiska instrument. En tillfällig ytterligare ökning av de offentliga investeringarna kan antas ha starka efterfrågeeffekter. Den relevanta frågan från ett konjunkturperspektiv är i stället hur fort det går att öka investeringarna. En viss ökning är säkert möjlig redan på kort sikt, men många projekt tar förmodligen lång tid att få i gång.

Eftersom kommuner och landsting måste uppfylla ett budgetbalanskrav, utvecklas den offentliga konsumtionen ("vård, skola och omsorg") i regel procykliskt: den kommunala konsumtionen är högre i goda tider då skatteintäkterna är stora än i dåliga tider med låga skatteintäkter. Ökningen av den offentliga konsumtionen bromsar också upp nu. Det kan motverkas genom en tillfällig höjning av statsbidragen till kommuner och landsting.

Vill man hålla uppe den privata konsumtionen, är en tillfällig skatterabatt eller en engångstransferering till hushållen en möjlighet. Å ena sidan är effekterna på resursutnyttjandet förmodligen mindre än för offentliga investeringar och offentlig konsumtion på grund av större "läckage" till sparande och import. Men å andra sidan skulle sådana stimulanser direkt motverka det bortfall i privat konsumtion som vi nu ser ut att få. Eventuella skatterabatter och transfereringar bör främst inriktas på låginkomstgrupper som kan antas spendera en större andel av en inkomstökning på konsumtion än höginkomstgrupper. Det talar för åtgärder som extra barnbidrag, extra studiebidrag och extra pensionstillskott till de sämst ställda pensionärerna.

En potentiellt mycket effektiv metod för att hålla uppe den privata konsumtionen är en tidsbegränsad momssänkning. Dels ökar en sådan hushållens köpkraft, dels fördelar den om konsumtionen i tiden. Problemet är att åtgärden är svår att tajma rätt, eftersom efterfrågan kommer att minska både före och efter momssänkningen.

Med den osäkerhet som finns om effekterna, är det rimligt med en kombination av åtgärder. I denna bör också ingå en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen, som under högkonjunkturen dragits ner på en mycket låg nivå.

En stor risk är att ett finanspolitiskt stimulansprogram utformas från andra kriterier än att på ett effektivt sätt motverka lågkonjunkturen. Olika intressen kommer under konjunkturpolitisk täckmantel att försöka få regeringen att genomföra olika permanenta förändringar som man har på sin agenda. Ett exempel är förslagen från Svenskt Näringsliv (Urban Bäckström och Stefan Fölster på DN Debatt 16/11) om bland annat slopad värnskatt, lägre kapitalinkomstbeskattning och sänkta arbetsgivaravgifter.

Det finns goda långsiktiga argument för samtliga dessa förslag. Men de är inte bra konjunkturpolitik. De höginkomstgrupper som skulle gynnas av en slopad värnskatt kommer förmodligen att spara en stor del av en skattesänkning. Lägre kapitalinkomstbeskattning skulle öka räntan efter skatt i ett läge när vi vill ha ner den. Det vore olyckligt om sänkta arbetsgivaravgifter drog ner priserna ytterligare i en eventuell deflations-situation med fallande priser.

En annan fara är att regeringen satsar på selektiva stöd för vissa branscher i stället för generella stimulanser. Det vore mycket olyckligt med särskilda stödåtgärder för fordonsindustrin som riskerar att bromsa en nödvändig krympning av den. Man skulle i värsta fall kunna fastna i en industristödspolitik av samma slag som på 1970-talet. Denna varning gäller också arbetsmarknadspolitiken. Det kan låta förnuftigt att ge stöd till företagen för att behålla och vidareutbilda sin personal under lågkonjunkturen. Men en sådan politik kan just låsa fast arbetskraft i stagnerande branscher och förhindra en önskvärd strukturomvandling.

Ett argument för ytterligare finanspolitiska stimulanser i Sverige är att våra starka offentliga finanser ger oss större möjligheter än de flesta andra länder att motverka den internationella nedgången. En del forskning tyder också på att starka offentliga finanser gör finanspolitiska stimulanser mer effektiva än vad som annars skulle vara fallet.

Vi får sannolikt räkna med underskott i de offentliga finanserna under 2009-10. Det är fullt förenligt med det nuvarande målet om ett överskott på 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. Men det kan förstås inte uteslutas att det i en sådan situation kan uppstå tvivel om den framtida finanspolitikens inriktning.

Därför är det olyckligt att regeringens pågående översyn av det finanspolitiska ramverket går så långsamt. Konjunkturutvecklingen understryker behovet av en bred politisk uppgörelse om hur det framtida finanspolitiska ramverket ska se ut.

Lars Calmfors