

## Finanspolitiska åtstramningar i kriser

YNGVE LINDH

### RECENSION

Alberto Alesina,  
Carlo Favero och  
Francesco Giavazzi:  
*Austerity: When It  
Works and When It  
Doesn't*, Princeton  
University Press,  
2019, 276 sidor,  
ISBN 978-0-691-  
20863-3.

Under de senaste decennierna har västvärldens länder genomgått flera perioder med finanspolitiska åtstramningar för att komma tillrätta med alltför stora budgetunderskott och offentliga skulder. Orsakerna till dessa åtstramningar har i vissa fall varit tidigare illa skötta offentliga finanser och i andra exceptionella händelser som krig, naturkatastrofer, kriser i finansiella systemet och nu en pandemi. Det har krävts stora offentliga stödsatser till hushåll och företag med ökande offentlig skuldsättning som följd. När den nuvarande pandemin är över kommer många länder att tvingas ta ställning till nya åtstramningsprogram med syfte att balansera statsfinanserna. De offentliga skuldkvoterna har under år 2020 i flera länder ökat kraftigt. I USA från 109 procent av BNP i slutet av 2019 till 134 procent av BNP i slutet av 2020,<sup>1</sup> i Storbritannien från 85 till 104, i Italien från 135 till 160 och i Frankrike från 98 till 116. Sverige har så långt, åtminstone ekonomiskt sett, klarat sig väl. Ökningen under 2020 gick från 35 procent av BNP till 40.<sup>2,3</sup>

När regeringar initierar åtstramningsprogram ställs de inför en rad frågor: Hur stor åtstramning är nödvändig för att återställa finansernas hållbarhet? När är rätta tidpunkten att sätta in åtstramningen så att kostnaden i förlorad produktion blir låg? Hur bör tidsförloppet se ut, snabb eller långsam åtstramning? Hur bör fördelningen mellan skattehöjningar och utgiftsminskningar

balanseras? Ska de finanspolitiska ramverken, som EU:s stabilitets- och tillväxtpakt, återställas till vad de var före krisen? Hur påverkar den förväntade penningpolitiken och växelkursutvecklingen dessa val? Ska åtstramningen enbart åtgärda akuta trovärdighetsproblem för de offentliga finanserna, eller bör också strukturreformer bakas in? Förlorar en regering som genomför åtstramningar i allmänhet nästa val?

Alla de här frågorna analyseras, eller åtminstone berörs, i *Austerity* av de italienska ekonomerna Alberto Alesina (avliden i maj 2020), Carlo Favero och Francesco Giavazzi.<sup>4</sup> Termen *Austerity* (åtstramning) indikerar kraftiga minskningar i offentliga underskott och stabilisering av de offentliga skulderna genom utgiftsnedskärningar och/eller skattehöjningar. Författarna betonar att om regeringar följer en adekvat finanspolitik behövs nästan aldrig åtstramningar (s 1). Huvudfrågan är att undersöka vilken typ av åtstramningspaket, ett med övervägande skattehöjningar eller ett med utgiftsneddragningar, som ger det bästa ekonomiska utfallet för produktion, sysselsättning och offentlig skuldsättning. För att besvara frågan konstrueras ett omfattande tidsserieunderlag där den centrala variabeln är data över fleråriga budgetplaner. Genomgående är de empiriska resultaten att åtstramningspaket med övervägande utgiftssänkningar har klart mindre negativa effekter på ekonomin än paket med skattehöjningar. I bokens näst sista kapitel analyseras den politisk-ekonomiska frågan om regeringar som genomdriver åtstramningar tenderar att förlora nästkommande val. Resultatet är att så i allmänhet inte är fallet. I de kommande avsnitten återger jag bokens innehåll, också med kritiska synpunkter.

<sup>1</sup> International Monetary Fund (2021).

<sup>2</sup> European Commission (2020).

<sup>3</sup> Värdena för 2020 är således kommissionens prognos.

<sup>4</sup> Författarna var eller är professorer vid Harvard, MIT och Bocconi.

Yngve Lindh är tidigare ämnesråd vid finansdepartementet och har varit anställd på Uppsala universitet och Riksbanken samt varit ekonomiskt råd vid Sveriges delegation vid OECD.  
lindhynge@gmail.com

I sin läsvärda teoriöversikt i kapitel 2 utgår författarna från den enkla keynesianska makromodellen med analys i en period och med antagandet om fasta priser. Alltså, som modellen har presenterats på en grundkurs i makroekonomi i decennier. Åtstramningar får stora negativa effekter på ekonomins efterfrågan och mest om åtstramningen i huvudsak består av sänkningar av de offentliga utgifterna. Författarna hävdar att än i dag har den analysen ett stort inflytande i den ekonomisk-politiska debatten.

Naturligtvis har de flesta ekonomer i dag en mer sofistikerad syn. De nykeynesianska modellerna innehåller en utbudssida, tillåter priserna att anpassa sig, om än trögt, bygger in imperfektioner på olika marknader och tar förväntningar om framtiden i beaktande. Även med de här modellerna ger finanspolitiska åtstramningar starkt negativa effekter på efterfrågan.

Författarna framhåller att frågan om finanspolitikens effekter är mer komplicerad än vad olika keynesianska modeller predicerar. De pekar på en handfull faktorer: Konsumenters och investerares syn på framtida skatte- och utgiftsförändringar är centrala för deras ekonomiska beslut. Också förväntningar om framtida åtstramningar. Om åtgärder i en krissituation drar ut på tiden ökar osäkerheten och minskar politikens trovärdighet. Tidsfördröjningar i beslutfattandet, i implementeringen av åtgärderna och i effekter på ekonomin är alla utdragna förlopp. Sammansättningen av åtgärderna kan ge olika effekter, t ex på incitamentet att arbeta. Därutöver kan också effekterna påverkas av förändringar i penningpolitiken, av växelkursutvecklingen och i strukturpolitiken, som regleringar och arbetsmarknadspolitik.

Den empiriska litteraturen på området går igenom i kapitel fyra. Det finns

en uppsjö studier om skatte- och utgiftsförändringars effekter på produktionen (real BNP), vad som benämns de finanspolitiska multiplikatorerna,<sup>5</sup> med mycket skiftande resultat. Leeper m fl (2010) jämför forskningen på området med "alkemi".

Under 2000-talets första årtionde gjordes framsteg i att mäta finanspolitikens effekter, t ex att separera de automatiska förändringarna i skatter och utgifter från diskretionär politik. Men inget löste problemet med att separera finanspolitik som syftar till att påverka konjunkturutvecklingen från åtstramningspolitik för att häva en kris (s 56–59). Författarna framhåller att för att lösa det problemet bör i stället en "narrativ" ansats användas. De hänvisar till Christina Romer och David Romer (2010), vilka var först med att utveckla en sådan. Med "narrativ ansats" avses att en omfattande databas om finanspolitiska åtgärder byggs upp med information om finanspolitiken utifrån många olika källor, allt för att bedöma syftet med politikförändringar. Med metoden går det också att särskilja om åtgärderna för hushåll och företag är förväntade eller oväntade. Pete Devries m fl (2011) vid Internationella valutafonden (IMF) byggde upp en sådan databas med tidsrester för perioden 1978–2009 för 17 OECD länder, däribland Sverige.

Finanspolitik förs, enligt författarna, inte i huvudsak genom enskilda beslut år för år. Särskilt vid offentlig-finansiella kriser upprättas fleråriga finanspolitiska planer. Ett exempel är den svenska åtstramningsplanen 1994–2000. I det europeiska finanspolitiska ramverket ingår att medlemsregeringarna upprättar sådana treåriga planer. Författarna använder sådana fleråriga planer för att estimerar finanspolitikens effekter (kapitel 5).

<sup>5</sup> Finanspolitisk multiplikator beskriver förhållandet mellan den förändring i BNP och de förändringar av de offentliga utgifterna eller skatter, som utlöst förändringen i BNP.

Författarna anser själva att deras arbete med att ta fram data för ekonometrisk analys är bokens viktigaste bidrag. De utgår från Romer och Romer (2010), vars identifikation av finanspolitiken sedan utvecklades av Devries m fl (2011) och bygger vidare på dessa arbeten genom att förlänga tidsserierna till 2014. Som underlag för deras narrativa metod används budgetdokument, finansministrars tal, europeiska länders finanspolitiska program,<sup>6</sup> IMF:s och OECD:s rapporter och liknade. Databasen består av 181 åtstramningsepisoder för 16 olika länder. Med metoden kan politik som är direkt avsedd att hantera krissituationer avskiljas från konjunkturstabiliserande politik. Därutöver kan oväntade finanspolitiska åtgärder separeras från förväntade, dvs i förväg annonserade. Utgiftsförändringarna delas sedan upp i transfereringar och andra typer av utgifter. Utvecklingen av den här databasen är ett imponerande arbete. Det finns dock några frågetecken angående författarnas klassificering av finanspolitiska episoder. I en tabell (s 179) framställs den svenska åtstramning på 1990-talet som att i huvudsak bestå av utgiftsneddragningar, trots att utgiftsneddragningarna och skatthöjningarna var ungefär lika stora.<sup>7</sup> Giles (2019) ser liknande problem vad gäller klassificeringen av några åtstramningspaket i Storbritannien.

Det empiriska resultat som författarna framför allt framhåller är att åtstramningar som domineras av utgiftsnedskärningar har mindre negativa effekter på ekonomierna än åtstramningar som i huvudsak består av skatthöjningar. En viktig faktor bakom skillnaden är att privata investeringar påverkas olika. Även huruvida konsumenter och

investerare uppfattar förändringarna som permanenta eller inte är centralt. Nedskärningar i transfereringar tycks ge mildare negativa effekter än förändringar i andra typer av offentliga utgifter. Därutöver undersöks om effekterna är beroende av förändringar i andra politikgrenar som penningpolitiken, växelkursförändringar och strukturreformer. Författarna finner att de inte har någon, eller bara liten betydelse.

Det ligger naturligtvis för mig nära till hands att jämföra resultaten med effekterna av det svenska åtstramningspaketet under 1990-talet. Det bestod ungefär till hälften av skatthöjningar och till hälften av utgiftsneddragningar och faller därmed utanför författarnas karaktärisering; i huvudsak skatthöjningar eller i huvudsak utgiftsminskningar. Utfallet måste anses ha varit lyckosamt, åtminstone rent makroekonomiskt. BNP-tillväxten var god flera år efter det att åtstramningspaketet sattes i sjön 1994. Det är därutöver sannolikt att andra politikgrenar påverkade utvecklingen. Åren före genomfördes en allomfattande skattereform, penningpolitiken lades om från fastkursmål till inflationsmål och växelkursen försvagades signifikant. Strax före, under och strax efter genomfördes en uppsjö av strukturreformer, delvis inspirerade av Lindbeckkommissionen. Genom att studera 23 åtstramningar i OECD-länderna finner Hjelm (2007) att de åtstramningar som följs av en god makroutveckling ofta föregåtts av kraftiga växelkursförsvagningar samt har sammanfallit med en snabb utveckling av penningmängden. Det hade varit intressant om författarna hade kommenterat den svenska erfarenheten från 1990-talet.

<sup>6</sup> De programmen lämnas in till EU-kommissionen inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten och europeiska terminen.

<sup>7</sup> Det totala åtstramningspaketet uppgick till 125,5 miljarder kr. Utgiftsneddragningarna var 71,2 miljarder och skatthöjningarna 69,0 miljarder kr. Se Särtryck ur 2001 års ekonomiska vårproposition, tabell 2 Konsolideringsprogrammet, (Regeringskansliet 2001, s 27).

Var de kraftfulla åtstramningarna i flera europeiska länder i samband med den finansiella och ekonomiska krisen 2009–10 nödvändiga? Författarna ställer i kapitel åtta några frågor relaterade till den europeiska krisen. Gäller skillnaden i utfall mellan skatte- och utgiftsbaserade åtstramningar också de som då gjordes i Europa? Hur mycket av krisens djup i förlorad produktion kan tillskrivas egenskaperna hos de finanspolitiska åtstramningspaketerna? Paketerna implementerades i stort sett samtidigt i alla länder vid en tidpunkt då penningpolitiken var mindre effektiv då räntorna i utgångsläget redan var låga. Kan de förhållandena ha varit bakomliggande orsaker till den djupa nedgången? Fallstudier görs för åtstramningsepisoderna i Storbritannien, Irland, Spanien, Portugal, Italien och Grekland.

Min reflektion är att då den svenska finanspolitiken var välskött behövdes inte någon åtstramning under de här åren. Finanspolitiken höll sig även under krisen någorlunda inom ramarna för de av riksdagen uppsatta målen.

Författarna använder i kapitel nio sin "narrativa" metod tillsammans med simuleringar för att bedöma effekter av de finanspolitiska planerna i de europeiska länderna och USA i samband med krisen. Återigen är resultatet att länder som USA och Storbritannien, vilka i huvudsak genomförde åtstramningar på utgiftssidan, har lägre fall i produktionen och återhämtar sig snabbare än länder som Irland, Italien och Spanien, som i större utsträckning använde sig av skattehöjningar.

Med utgångspunkt i sina resultat går författarna i polemik med Blanchard och Leigh (2013), som menar att orsaken till att åtstramningarna i de europeiska länderna fick större negativa effekter än förväntat var att multiplikatorerna var

överraskande stora. De hävdar att hade politikerna känt till de rätta storlekarna på multiplikatorerna, hade de inte fört så åtstramande politik som de kom att göra. Författarna anser å sin sida att det var de oväntat starkt stigande stats-skuldräntorna som var orsaken. Det gjorde snabba och kraftfulla åtgärder nödvändiga i Grekland, Portugal och Italien för att undvika "dödsspiraler".<sup>8</sup> De anser att effekterna kom att bli beroende av åtstramningspaketens utformning. Det här är en viktig diskussion då Blanchard och Leighs syn har fått starkt inflytande över Internationella valutafondens och OECD:s råd till länder om hur politiken ska bedrivas under och efter pandemin.

I kapitel tio analyseras frågan om regeringar som genomför kraftiga åtstramningar riskerar att förlora nästkommande val. Rädslan för det kan göra att anpassningar av politiken försenas och att den offentligfinansiella situationen förvärras. Författarna finner att så inte är fallet. Regeringar med tydliga planer som uppfylls klarar sig ofta bra. Min reflektion är att de svenska valen 1998 och 2010 väl faller in i det mönstret. Faktorer som, enligt författarna, kan påverka regeringars beslut är starka särintressen uttryckta genom lobbyverksamhet och finansministerns ställning gentemot fackministrarnas. Likaså utformningen av budgetprocessen. Byråkratins effektivitet och dess vilja att genomföra beslutad finanspolitik påverkar också utfallet. Kapitlet är intressant, om än inte så djuplodande. Det finns här en del att göra för forskning i politisk ekonomi.

I mitt tycke är *Austerity* väl värd att läsas av alla som arbetar med, eller nära, finanspolitiken och även av andra intresserade. Mycket aktuella frågor analyseras. Hur ska länder återställa balan-

<sup>8</sup> Sådana kan bli fallet när bankerna håller stora kvantiteter statsobligationer på sina balansräkningar.

serna i de offentliga finanserna efter de i flera fall mycket stora stödpaketerna under pandemin med kraftigt ökade offentliga skulder som följd? I Europa blir frågan om det finanspolitiska ramverket, den sk stabilitets- och tillväxtpakten, ska återupprättas. Ska man kanske passa på att reformera ramverket? I flera länder kommer svåra beslut att behövas.

Utvecklingen av databasen med 181 finanspolitiska paket i 16 länder under perioden 1978–2014 är ett imponerande arbete. Jag har dock ovan pekat på några frågetecken vad gäller databasen och ekonomer med intresse för nutidshistoria har här något att bita i.

Jag är inte övertygad om att bokens starka empiriska slutsats om att åtstramningar på utgiftssidan, och särskilt transfereringar, ger det fördelaktigare utfallet och alltid bör ligga till grund för policyrekommendationer. Inkomstfördelningseffekter av åtstramningar diskuteras över huvud taget inte och de goda svenska erfarenheterna från 1990-talet tycks inte passa in i mallen. Bokens centrala slutsats är snarare en viktig utgångspunkt för framtida forskning på området.

Därutöver har Rogoff (2019) påpekat att när länder hamnar i svåra offentligfinansiella problem finns andra metoder att ta till än omfattande åtstramningar. Skuldnedskrivningar är i vissa situationer en, driva upp inflationen en annan.

## REFERENSER

Blanchard, O J och D Leigh (2013), "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", *American Economic Review*, vol 103, s 117–120.

Devries, P, J Guajardo, D Leigh och A Pescatori (2011), "A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation", IMF Working Papers, WP/11/128, Washington DC.

European Commission (2020), "European Economic Forecast – Autumn 2020", Publications Office of the European Union, Bryssel, dok: 10.2765/878338.

Giles, C (2019), "Austerity", by Alberto Alesina, Carlo Favero och Francesco Giavazzi", *Financial Times*, 17 februari 2019.

Hjelm, G (2007), "Expansionary Fiscal Contractions: A Standard Keynesian Explanation", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol 29, s 327–358.

International Monetary Fund (2021), "World Economic Outlook, Update January", International Monetary Fund, Washington.

Leeper, E M, T B Walker and S C S Yang (2010), "Government Investment and Fiscal Stimulus", *Journal of Monetary Economics*, vol 57, s 1000–1012.

Regeringskansliet (2001), "Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet", Särtryck ur 2001 års bokslut för 1990-talet, Stockholm.

Rogoff, K (2019) "The Austerity Chronicles: Review of Alberto Alesina, Carlo Favero, and Francesco Giavazzi, *Austerity: When It Works and When It Doesn't*", Project Syndicate, New York.

Romer, C D and D H Romer (2010), "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", *American Economic Review*, vol 100, s 763–801.