

Varför saknas finanspolitiken?

FREDRIK N G ANDERSSON
OCH LARS JONUNG

Yngve Lindh gör en viktig observation i sin sammanfattning av *Ekonomisk Debatts* temanummer om stabiliseringspolitiken (nr 4/2017). Han noterar att ”en djupare analys av finanspolitikens roll” saknas (Lindh 2018, s 62). Vi instämmer i hans iakttagelse. Penningpolitik och finansiell stabilitet står i centrum. Finanspolitiken är inte temat för något av bidragen. Vi vill gå Yngve Lindh till mötes genom att söka förklara varför finanspolitiken har fått en sådan styvmoderlig behandling. Vi gör det genom att sammanfatta vår uppfattning om finanspolitiken. Den ger vårt svar på hans fråga: Varför har finanspolitiken försvunnit?

Synen på finanspolitiken har ändrats dramatiskt under de senaste 50 åren. Förr fanns stor optimism kring finanspolitikens möjligheter att påverka det ekonomiska utfallet. Valutaregleringen, som delvis avskärmade Sverige från omvärlden, och den fasta växelkursen för kronan gjorde att finansministern hade betydande inflytande över svensk ekonomi. Som Lindh noterar låg kontrollen över penning- och finanspolitiken hos finansdepartementet under Gunnar Strängs långa tid som finansminister. Finansministern var ansvarig för stabiliteten i den svenska ekonomin.

Efter 1970- och 1980-talets återkommande kriser och stabiliseringspolitiska felsteg och med övergången till en rörlig kronkurs byttes optimismen till pessimism rörande finanspolitikens möjligheter. Finanspolitiken, som tidigare sågs som en källa till stabilitet,

hade av en rad skäl kommit att betraktas som en källa till instabilitet. Nu gällde det att begränsa handlingsutrymmet för finansministern för att minimera risken för de skador som kortsiktig diskretionär finanspolitik kan ge upphov till. En ”tvångströja” i form av ett finanspolitiskt ramverk växte fram efter 1990-talskrisen. En ”övervakare” i form av det Finanspolitiska rådet etablerades 2007.¹

Den svenska processen följer här den internationella mot mer regelbaserad stabiliseringspolitik. Den har också en motsvarighet i övergången till självständiga centralbanker och regelbaserad penningpolitik med inflationsmål.

Vilken roll bör då finanspolitiken spela i dag? För att svara på frågan vill vi först betona att effekterna av finanspolitiken finns på flera områden – den påverkar såväl konjunkturen som tillväxten och inkomstfördelningen. Här lägger vi helt fokus på stabiliseringspolitiken.

En viktig uppgift för dagens finanspolitik är att skapa ett manöverutrymme för att möta en större framtida kris. Sverige bör därför ha en tillräckligt låg statsskuld innan krisen kommer för att finanspolitiken ska kunna möta krisen genom en kraftig ökning av statsskulden. Finanspolitiken har således en central stabiliserande uppgift, men enbart vid stora ekonomiska kriser.

Denna tolkning, vilken genomsyrar Överskottskommitténs betänkande (SOU 2016:67), leder till att finanspolitiken ska vara inriktad på storleken av statsskulden i förhållande till nationalinkomsten. Överskottskommittén rekommenderar ett skuldankare på 35 procent. Vi föreslår en nivå kring 25 procent som en mer rimlig tröskel för att kunna hantera en omfattande finansiell kris (Andersson och Jonung 2016).

Sett i detta försäkringsperspektiv får finanspolitiken knappast någon ak-

SLUTREPLIK

Fredrik N G Andersson är docent vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Hans forskning rör långsiktig ekonomisk utveckling och penningpolitik. ngf.andersson@nek.lu.se

Lars Jonung är professor emeritus och verksam vid Knut Wicksells centrum för finansvetenskap, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Han forskar om bl a stabiliseringspolitik och doktrinhistoria. Lars.Jonung@nek.lu.se

¹ Se Jonung (2017) för en beskrivning av hur synen på stabiliseringspolitiken har förändrats.

tiv konjunkturstabiliserande roll under normala omständigheter. Finanspolitiken blir i stället en del av den ekonomiska beredskapspolitiken inför kommande störningar och kriser. Detta förklarar delvis varför finanspolitiken inte har en sådan framträdande ställning som tidigare i debatten.

Det finns förvisso teoretiska argument som talar för en aktiv finanspolitik. Dessa tar dock inte hänsyn till de praktiska problem som en sådan politik ofta är förknippad med. Historien visar att det finns en tydlig slagsida mot utgiftsökningar och ofinansierade skattesänkningar, vilken driver fram permanenta budgetunderskott. Dessa skapar snarare instabilitet än stabilitet och hämmar troligen på längre sikt den ekonomiska tillväxten.

Den kraftiga expansionen av statskulden i länder som Japan, USA och i Frankrike har inte varit förenad med signifikant större konjunkturstabilitet eller högre tillväxt än i Sverige, där statskuldskvoten varit sjunkande under samma period. I själva verket har den expansiva finanspolitiken bidragit till obalanser.

Ur vårt perspektiv är det så att när väl statsskulden i förhållande till nationalinkomsten nått skuldankaret finns förvisso ett handlingsutrymme för finansministern. Men även här ger forskningen svagt stöd för en diskretionär

strategi, dvs för en ”aktiv” finanspolitik. Problemen med en sådan politik är välkända sedan länge. Informationsproblemen är stora. Prognoser slår systematiskt fel. Kalkylerna över politikens effekter likaså. Det saknas stabila samband för handfast vägledning.

Ett annat problem är den valtaktiska användningen av finanspolitiken. Vi har en god illustration i dagens svenska politik. Mitt under en brinnande högkonjunktur bedriver regeringen en starkt expansiv finanspolitik – trots kritik från instanser som Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet – för att inte nämna ekonomerna vid universiteten. Nästa riksdagsval äger rum i september i år. Detta ger starka incitament till en destabiliserande finanspolitik.

Yngve Lindh saknar diskussion om finanspolitikens roll. Vi tror att saknaden beror på att erfarenheterna av finanspolitiken är så pass dystra att den har tappat sin fornstora glans.

REFERENSER

Andersson, F N G och L Jonung (2016), ”Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 4, s 82–87.

Jonung, L (2017), ”Jakten på den stabila stabiliseringspolitiken”, *Ekonomisk Debatt*, årg 45, nr 4, s 26–40.

Lindh, Y (2018), ”Finanspolitikens roll i stabiliseringspolitiken”, *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 1, s 59–63.

SOU 2016:67, *En översyn av överskotts målet*.